



I NUMERI DELLE
(MANCATE) DEMOLIZIONI
NEI COMUNI ITALIANI



LEGAMBIENTE

Rapporto a cura dell'Osservatorio nazionale Ambiente e Legalità
di Legambiente

Testi ed elaborazioni di Laura Biffi, Enrico Fontana,
Antonino Morabito e Cristina Vitiello

Si ringrazia per le foto prese da Pixabay:
ADMC (in copertina e quarta di copertina),
Shanto Mazumder (pag. 11), Sigggy Nowak (pag.13)
e Roberto Bellasio (pag. 14)

Giugno 2021

Progetto grafico: Giada Rocchi



Sommario

Premessa	4
1. La ricerca	6
2. La risposta dei Comuni	8
3. Le demolizioni	11
Le province	13
Le città capoluogo	13
4. Le trascrizioni nel patrimonio immobiliare del Comune	14
5. I trasferimenti al Prefetto delle ordinanze di demolizione non eseguite (ex L.120/2020)	16



Premessa

Nelle regioni del Sud Italia, dove il fenomeno dell'abusivismo edilizio ha pesantemente compromesso il territorio, devastando aree enormi in particolare lungo la costa, le case illegali non vengono abbattute. È questo, in estrema sintesi, il risultato dell'indagine di Legambiente sulle demolizioni edilizie nei comuni italiani riportata nel dossier "Abbatti l'abuso", giunta alla sua seconda edizione. La nostra penisola è spaccata in due. Al Nord, dove l'irregolarità edilizia è costituita in larga parte da piccoli abusi, si fanno i controlli, si sanziona l'abuso e si demolisce. Al Sud, dove esistono luoghi in cui ci sono più case abusive che famiglie, avviene il contrario, salvo rare eccezioni.

Il dato secco è che, stando ai numeri forniti dagli uffici tecnici dei Comuni, dal 2004 al 2020 è stato abbattuto solo il 32,9% degli immobili colpiti da un provvedimento amministrativo, con profonde ed evidenti differenze, appunto, tra Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Piemonte e regioni come la Campania, la Sicilia, la Puglia e la Calabria, quelle più segnate dalla presenza mafiosa e dove non a caso si concentra il 43,4% degli illeciti nel ciclo del cemento registrati in Italia nel 2019. In queste quattro regioni sono state emesse 14.485 ordinanze di demolizione (con la Campania a guidare la classifica nazionale con 6.996 provvedimenti di abbattimento) e ne sono state eseguite appena 2.517, pari al 17,4%. In altri termini, cinque volte su sei l'abusivo ha la quasi matematica certezza di farla franca. Può andargli ancora meglio se l'immobile è stato realizzato lungo le coste: se si considerano solo i comuni litoranei, infatti, la percentuale nazionale di abbattimenti scende a 24,3%.

Un quadro che conferma pienamente la necessità, non più procrastinabile, di avocare allo Stato il compito di riportare la legalità dove le amministrazioni locali non sono riuscite a farlo per decenni. Per questo, su proposta di Legambiente, lo scorso, anno è stata approvata una norma (inserita nella L.120/2020, c.d. Di Semplificazioni) che assegna alle prefetture, l'avamposto dello Stato centrale sul territorio, la responsabilità di demolire stante l'inerzia prolungata dei Comuni. Una modifica normativa voluta per sanare una piaga che da troppo tempo segna il nostro Paese, eredità pesantissima degli anni settanta, ottanta e novanta del secolo scorso, frutto dell'avidità, della scelleratezza e del disprezzo per le leggi di chi si è costruito la casa abusiva e dell'irresponsabilità di una classe politica deliberatamente complice di condotte criminali al solo scopo di guadagnare consenso elettorale in cambio di un sostanziale laissez faire.



Purtroppo, dopo solo pochi mesi, ha fatto la sua comparsa una circolare interpretativa della legge inviata a tutte le prefetture dal Ministero dell'Interno che, più che specificare i compiti del prefetto, ha di fatto cancellato l'efficacia della norma, restringendo l'ambito d'azione dei prefetti ai soli abusi edilizi accertati dopo l'entrata in vigore della legge ed escludendo tutte le ordinanze su cui sia pendente un ricorso per via amministrativa.

Il chiaro intento del legislatore era quello di avocare allo Stato il pluridecennale problema delle mancate demolizioni, per risolvere il nodo del "vecchio abusivismo" colpito dalle ordinanze emesse dai Comuni, ma disattese. Applicando le disposizioni della circolare ministeriale, decine di migliaia di manufatti illegali sono destinati a rimanere esattamente dove sono, com'è successo finora.

A confermare l'inequivocabile senso della norma c'è un numero: 935. Tante sono infatti le ordinanze inevase trasmesse dai Comuni alle prefetture.

Legambiente ha elaborato un emendamento all'ultimo decreto "Semplificazioni" del governo Draghi che intende ricondurre a un'interpretazione autentica della disposizione, nel pieno rispetto della *ratio legis*, fugando ogni margine di dubbio circa la sua applicazione.

La nota interpretativa del Ministero, che speriamo venga presto corretta da una nuova deliberazione del Parlamento, a meno di un ripensamento da parte dello stesso Viminale, finisce per alimentare l'idea, purtroppo diffusa dove l'abusivismo edilizio è più radicato, che nemmeno lo Stato voglia davvero cancellare questa vergogna dalla faccia del Paese. Il risultato, dal punto di vista della cultura della legalità, è quasi più grave dell'impatto concreto sull'ambiente: in tante aree del Paese, soprattutto al Sud, chi ha deciso di seguire le leggi, di costruirsi la casa in regola, con tutte le difficoltà del caso, finisce per essere annoverato tra le persone che hanno fatto la scelta di campo sbagliata.

Come Legambiente vogliamo continuare a testimoniare la necessità che il Paese si liberi dallo sfregio dell'abusivismo edilizio, con un netto cambio di direzione che solo la classe politica può intraprendere. Se per tanto tempo, soprattutto nelle aree del Sud, l'illegalità urbanistica è stata moneta di scambio elettorale ed espressione di pratiche clientelari, oggi non è più così vero. Nel 2021, infatti, il tema è quello dell'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. Oggi si diffonde, tuttavia, anche una forma di nuovo abusivismo, con le "carte a posto", oppure realizzato in difformità dai permessi. Procedere con le demolizioni è il migliore deterrente perché si scongiuri il sorgere di nuovi abusi.



1. LA RICERCA

Anche per questa seconda edizione del censimento delle ordinanze di demolizione emesse ed eseguite (la prima è stata pubblicata nel 2018) Legambiente ha inviato un questionario a tutti i 7.909 comuni d'Italia, chiedendo quattro informazioni numeriche che restituissero una fotografia attendibile della situazione in materia di contrasto all'abusivismo edilizio.

Abbiamo chiesto agli uffici di fornirci il numero di ordinanze di demolizione emesse dal 2004, anno successivo all'ultimo condono edilizio, il numero di esecuzioni, il numero di immobili trascritti al patrimonio pubblico e quello delle pratiche trasmesse alle Prefetture come previsto dalla nuova legge (L. 120/2020) in caso di inottemperanza entro 180 giorni.

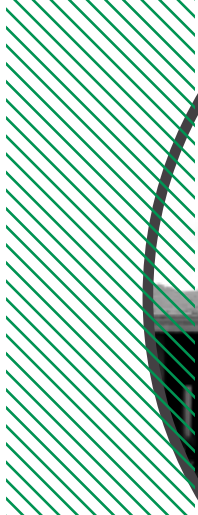
Quattro domande secche con una varietà incredibile di risposte, innumerevoli note e specifiche che hanno richiesto un'analisi molto approfondita e la selezione, per l'elaborazione finale, delle sole risposte puntuali e complete. Ci sono stati i dinieghi, motivati prevalentemente dall'impossibilità di reperire i dati e molte schede non sono state computate perché parziali. Tra i casi più frequenti, i dati si riferivano solo ad alcuni anni del periodo richiesto, oppure erano relativi solo al numero di ordinanze emesse, o, ancora, nel dato sulle demolizioni si includevano, senza distinzione, anche le pratiche chiuse con sanatoria.

ABBATTI L'ABUSO 2021 - DATI DI SINTESI

Numero di Comuni che hanno risposto	1.995
Numero di risposte complete Comuni	1.819
- di cui Comuni costieri	95
- di cui Comuni dell'entroterra	1.724
Percentuale di risposta valida	23%
Popolazione interessata	15.571.472
Numero di ordinanze emesse (2004 - 2020)	57.250
Numero di ordinanze eseguite (2004 - 2020)	18.838
Numero di immobili trasferiti alla proprietà pubblica (2004 - 2020)	2.189
Numero di ordinanze trasmesse al Prefetto (settembre 2020 - marzo 2021)	935

Fonte: Elaborazione Legambiente su dati dei Comuni 2020





2. LA RISPOSTA DEI COMUNI

La richiesta inviata a tutti i Comuni italiani con posta certificata ha ottenuto un tasso di risposta, calcolando soltanto quelle complete e corrette, del 23% (1.819 su 7.909) per una popolazione equivalente di 15.571.472 abitanti. Un valore che ci restituisce la misura della “trasparenza”, ossia della capacità della pubblica amministrazione di fornire in tempi ragionevoli informazioni attraverso l’iter dell’accesso ai dati, considerando anche che, specialmente nei Comuni più grandi, così come nei Comuni più esposti al fenomeno dell’abusivismo, purtroppo si tratta spesso di informazioni non facilmente collezionabili e non informatizzate.

Vince, per quel che riguarda la trasparenza della pubblica amministrazione, la Provincia autonoma di Bolzano, dove il 55,2% dei Comuni ha fornito i dati richiesti. Segue la Valle d’Aosta, con il 40,5% dei Comuni, l’Emilia Romagna, con il 36,6%, e il Friuli Venezia Giulia, con il 34,4%. Sopra il 25% l’Umbria, il Veneto, la Toscana, il Piemonte, la Lombardia e la Liguria. Sotto tutte le altre regioni. Maglia nera alla Calabria, dove rispondono solo 15 comuni su 404 (il 3,7%).

LA RISPOSTA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Regione / P.A.	Popolazione	N. Comuni	% di risposte
P.A. Bolzano	532.644	16	55,2
Valle d'Aosta	125.034	74	40,5
Emilia Romagna	4.464.119	328	36,6
Friuli Venezia Giulia	1.206.216	215	34,4
Umbria	870.165	92	32,6
Veneto	4.879.133	563	31,8
Toscana	3.692.555	273	31,5
Piemonte	4.311.217	1.181	28,0
Lombardia	10.027.602	1.507	28,0
Liguria	1.524.826	234	25,2
Sardegna	1.611.621	377	24,7
Marche	1.512.672	228	21,9
Molise	300.516	136	18,4
Abruzzo	1.293.941	305	14,4
Sicilia	4.875.290	390	13,6
Basilicata	553.254	131	13,0
P.A. Trento	548.004	170	10,6
Puglia	3.953.305	257	10,5
Lazio	5.755.700	378	9,3
Campania	5.712.143	550	8,5
Calabria	1.894.110	404	3,7
Totale	59.644.067	7.909	23

Fonte: Elaborazione Legambiente su dati dei Comuni 2020





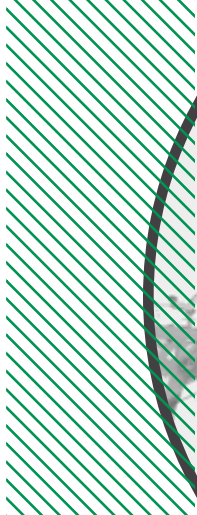
La provincia di Ravenna è la più virtuosa, con il 66,7% dei Comuni che hanno risposto alla nostra richiesta di dati. Quella di Crotone è la peggiore con un risultato pari a 0, preceduta da Vibo Valentia (2%), Reggio Calabria (2,1%), Catanzaro e Caserta (3,8%). La prima provincia del Sud è quella di Trapani, al 25esimo posto, con un tasso di risposta del 25%.

Non pervenute le risposte di alcune delle città capoluogo tra le più colpite dall'abusivismo cronico come Napoli, Caserta, Palermo, Catania, Agrigento, Roma, Reggio Calabria, Bari.

Un altro aspetto rilevante, rispetto al tasso di risposta, è quello che distingue i Comuni dell'entroterra (95% del totale nazionale) e quelli costieri, che rappresentano il 5%. In termini assoluti, tra quelli sulla costa risponde solo il 14,7% dei Comuni. Si comportano bene Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia, con un dato di "trasparenza" che riguarda oltre la metà dei Comuni. Sono bassissimi i tassi di risposta di Campania, ultima con il 3,3% dei comuni litoranei, Calabria (4,3%), Puglia (8,7%) e Veneto (9,1%). Un po' meglio fanno il Lazio (12,5%) e la Sicilia (13%).

Se, infine, confrontiamo i numeri con quelli del 2018, cresce il tasso di risposta delle regioni nei primi posti della classifica, come Valle d'Aosta (+8% rispetto alla rilevazione precedente), Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Toscana (+7%), ma cala quello delle regioni peggiori, come Sicilia (-7%), Puglia e Campania (-5%), Lazio e Calabria (-3%).





3. LE DEMOLIZIONI

Entrando nel merito dei quesiti, quello principale, relativo al rapporto tra ordinanze e demolizioni eseguite, restituisce, come accennato in premessa, un quadro abbastanza chiaro. Il dato nazionale, sulla base delle risposte utili dei Comuni, è del 32,9% ed è “trainato” dall’attività degli enti locali delle regioni del Centro Nord.

Veneto e Friuli Venezia Giulia (che superano il 60%), Valle d’Aosta, P.A. di Bolzano, Lombardia, Piemonte, Liguria e Toscana sono le regioni che dichiarano di aver demolito almeno il 40% degli immobili o degli interventi abusivi colpiti da ordinanza di abbattimento. In fondo alla classifica, si piazza la Puglia con un misero 4%, preceduta dalla Calabria (11,2%), dalla Campania (19,6%), dalla Sicilia (20,9%) e dal Lazio (22,6%).

Siamo di fronte a un’inequivocabile conferma dell’impatto sul territorio del “mattoncino illegale”, perché si tratta di un dato perfettamente allineato a quello elaborato sui numeri delle forze dell’ordine nel Rapporto Ecomafia 2020, che indica proprio nelle regioni del Sud e nel Lazio quelle con il più alto numero di reati legati al ciclo del cemento.

LE DEMOLIZIONI DEGLI ABUSI EDILIZI NEI COMUNI ITALIANI. IL RAPPORTO TRA ORDINANZE ED ESECUZIONI (2004-2020)

Regione / P.A.	Numero di Ordinanze di demolizione EMESSE	Numero di Ordinanze di demolizione ESEGUITE	%
Veneto	3.117	2.083	66,8
Friuli Venezia Giulia	1.300	839	64,5
Valle d'Aosta	240	135	56,3
P.A. Bolzano	497	234	47,1
Lombardia	5.889	2.604	44,2
Piemonte	3.721	1.624	43,6
Liguria	2.049	883	43,1
Toscana	6.225	2.578	41,4
Marche	1.098	437	39,8
Abruzzo	677	267	39,4
Emilia Romagna	6.071	1.870	30,8
P.A. Trento	607	171	28,2
Basilicata	732	190	26,0
Umbria	1.850	430	23,2
Molise	496	114	23,0
Sardegna	2.622	602	23,0
Lazio	5.574	1.260	22,6
Sicilia	4.537	950	20,9
Campania	6.966	1.363	19,6
Calabria	1.192	133	11,2
Puglia	1.790	71	4,0
Totale	57.250	18.838	32,9

Fonte: Elaborazione Legambiente su dati dei Comuni 2020

Un confronto di massima con i dati del 2018, anche se il campione dei Comuni che hanno risposto quest'anno non è lo stesso della precedente rilevazione, evidenzia l'exploit del Veneto, che raddoppia la percentuale di opere abusive demolite in rapporto alle ordinanze emesse (dal 31,5% al 66,8%) e un incoraggiante incremento della Campania (dal 3% al 19,6%).

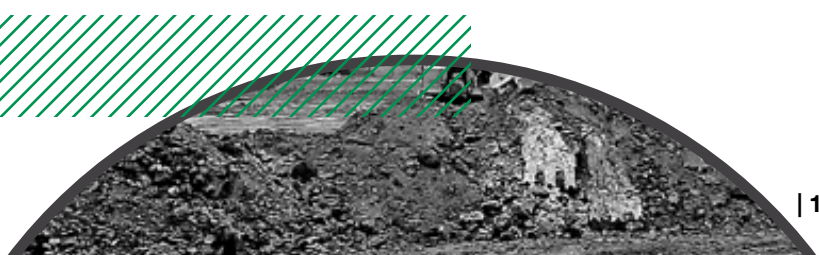
Le province

Su scala provinciale, la performance migliore è quella dei Comuni della Provincia di Pordenone, con il 94,8% delle ordinanze di demolizione eseguite. Ottima prestazione anche quella dei Comuni delle province di Biella (92,3%), Rovigo (91,1%) e Belluno (89,7%). Nelle regioni più "abusive" i risultati migliori sono quelli dei comuni delle province di Rieti (52,1%), Avellino (38,4%), Palermo (34,6%) e Agrigento (33,5%). In fondo alla classifica sono da segnalare, invece, la provincia di Nuoro, con 662 ordinanze e 28 demolizioni eseguite (4,2%), quella di Foggia, con 839 ordinanze di abbattimento di cui solo 19 eseguite (2,3%), quella di Siracusa, con solo 2 ordinanze eseguite su 470 (appena lo 0,4%) e, infine, la provincia di Catanzaro, con 174 ordinanze di demolizione comunicate dai Comuni, nessuna delle quali portata a buon fine.

Le città capoluogo

Se stringiamo l'obiettivo sui capoluoghi di provincia, il tasso di risposta alla nostra indagine è del 36,4% e il rapporto tra ordinanze e demolizioni scende al 25,8%. Vince senza rivali la città di Pordenone che, nel periodo considerato, ha demolito il 100% degli immobili sanzionati e può aggiungere al risultato un numero rilevante di autodemolizioni da parte dei proprietari ancora prima di emettere le relative ordinanze. Vengono promosse anche le città di Lecco e Rovigo, con il 100%, e Biella, con il 98,1%. Il migliore tra i comuni con più di 100mila abitanti è Forlì, con il 71,5%. Merita menzione Avellino, prima tra le città del sud, che ha demolito il 48% degli immobili abusivi.

Da leggere con attenzione e da approfondire rispetto ai numeri forniti a Legambiente sono i dati relativi a Milano (unica grande città ad aver risposto), con appena 6 demolizioni eseguite a fronte di 443 ordinanze (1,4%), Reggio Emilia (3 ordinanze eseguite su 383, pari allo 0,8%) e Lucca, con nessuna demolizione eseguita a fronte di 447 ordinanze. Non si tratta, infatti, di Comuni che rientrano nelle aree dove l'abusivismo edilizio è più radicato e invasivo, come Brindisi (una sola demolizione messa a segno su 409 abusi con relativo provvedimento di demolizione).





4. LE TRASCRIZIONI NEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEL COMUNE

Quando il proprietario di un immobile abusivo non rispetta l'ingiunzione alla demolizione entro il termine di 90 giorni, l'edificio 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).

La norma 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".

Ne consegue che il patrimonio edilizio abusivo, colpito da ordine di abbattimento non eseguito entro i tempi di legge, diventa a tutti gli effetti proprietà dei Comuni.

Non essendoci controlli o sanzioni, fatta eccezione per qualche pronuncia della Corte dei conti che in alcuni casi ha calcolato e addebitato ai Sindaci il danno erariale da mancata acquisizione o, peggio, da occupazione illegale da parte degli ex proprietari, i Comuni non procedono alle trascrizioni.

Ne deriva che solo il 3,8% degli immobili risulta ufficialmente nel patrimonio immobiliare degli enti locali. In controtendenza, c'è la Sicilia, che guida la classifica regionale degli immobili acquisiti a patrimonio pubblico (873) dove i Comuni hanno formalizzato la proprietà nel 19,2% dei casi. In valori assoluti la seconda regione è il Lazio (540 immobili acquisiti), seguita dalla Campania (212), dall'Emilia Romagna, con 135 trascrizioni, e dal Piemonte (89).

La provincia con il numero maggiore di acquisizioni è quella di Roma, con 494, segue quella di Catania (255), Napoli (198), Trapani (194), Agrigento (184) e Siracusa (153).

L'ACQUISIZIONE DEGLI ABUSI EDILIZI AL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO (2004-2020)

Regione / P.A.	Numero di ordinanze di demolizione EMESSE	Numero di immobili abusivi TRASCritti al patrimonio immobiliare del Comune	% di immobili trascritti rispetto al totale delle ordinanze emesse
Sicilia	4.537	873	19,2
Lazio	5.574	540	9,7
Campania	6.966	212	3,0
Piemonte	3.721	89	2,4
Emilia Romagna	6.071	135	2,2
Liguria	2.049	40	2,0
Marche	1.098	20	1,8
Sardegna	2.622	47	1,8
Veneto	3.117	43	1,4
Lombardia	5.889	81	1,4
Abruzzo	677	8	1,2
Toscana	6.225	66	1,1
Friuli Venezia Giulia	1.300	12	0,9
Valle d'Aosta	240	2	0,8
Basilicata	732	5	0,7
Calabria	1.192	5	0,4
Umbria	1.850	6	0,3
Molise	496	1	0,2
P.A. Bolzano	497	1	0,2
Puglia	1.790	3	0,2
P.A. Trento	607	0	0,0
Totale	57.250	2.189	3,8

Fonte: Elaborazione Legambiente su dati dei Comuni 2020



5. I TRASFERIMENTI AL PREFETTO DELLE ORDINANZE DI DEMOLIZIONE NON ESEGUITE (EX L.120/2020)

Nel questionario inviato ai Comuni, abbiamo chiesto anche di indicare il numero di pratiche inevase inviate alle prefetture sulla base della legge 120/2020. Sebbene la norma che attribuisce le competenze sostitutive ai prefetti sia recente e abbia avuto un periodo di applicazione di pochi mesi (e nonostante la circolare del Ministero), c'è un numero che balza subito in evidenza.

In Sicilia, tra le regioni leader per abusivismo e per mancate demolizioni, i Comuni che hanno risposto al questionario di Legambiente hanno già trasmesso ai prefetti il 12,7% delle proprie ordinanze non eseguite e ben il 48,6% del totale nazionale delle pratiche trasmesse ai prefetti, ossia 454 su 935.

Le province che hanno applicato la nuova norma in modo più significativo sono quelle di Agrigento, Nuoro, Palermo, Siracusa, Roma e Trapani.

Siamo di fronte a un dato che conferma la corretta interpretazione della legge da parte degli uffici comunali e la bontà della ratio della norma fortemente voluta da Legambiente, che deve sancire un definitivo cambio di passo sul fronte delle demolizioni, avocando allo Stato il compito di ripristinare la legalità quando i Comuni, per tutte le ragioni che sono state alla base dell'intervento legislativo (a cominciare da quelle legate ai contraccolpi sul consenso elettorale), non hanno provveduto.

ORDINANZE DI DEMOLIZIONE NON OTTEMPERATE TRASMESSE ALLE PREFETTURE (SETTEMBRE 2020 - MARZO 2021)

Regione / P.A.	Numero di ordinanze NON ESEGUITE	Numero di pratiche trasmesse al Prefetto (ex L. 120/2020)
Sicilia	3.587	454
Sardegna	2.020	187
Lazio	4.314	79
Lombardia	3.285	44
Puglia	1.719	36
Calabria	1.059	33
Toscana	3.647	23
Veneto	1.034	16
Basilicata	542	13
P.A. Bolzano	263	12
Piemonte	2.097	12
Valle d'Aosta	105	5
Friuli Venezia Giulia	461	5
Emilia Romagna	4.201	5
Marche	661	4
Liguria	1.166	3
Molise	382	1
Abruzzo	410	1
P.A. Trento	436	1
Umbria	1.420	1
Campania	5.603	0
Totale	38.412	935

Fonte: Elaborazione Legambiente su dati dei Comuni 2020





**È ORA.
LA #RIEVOLUZIONE
NON PUO' ASPETTARE.**

Ferriamo la crisi climatica prima che sia troppo tardi.
È arrivato il momento di politiche coraggiose, imprese innovative, mobilità sostenibile, impianti a fonti rinnovabili e azzeramento delle fossili.
Dobbiamo continuare a cambiare la storia del Paese come facciamo da 40 anni, con ancora più coraggio e sempre più sostegno. A partire dal tuo.

Iscriviti su www.legambiente.it
o rivolgiti al circolo più vicino a te.

Unisciti a noi, la #Rievoluzione è ora.

