

**Abusiva la terrazza crollata ad Amalfi ed ora inizia
il coro di richiesta di leggi più severe...**



**ABUSIVISMO EDILIZIO: LE LEGGI CI SONO. BASTA
APPLICARLE (SERIAMENTE). AD ESEMPIO:
INIZIAMO A SEQUESTRARE SUBITO
SISTEMATICAMENTE TUTTI I CANTIERI ABUSIVI
SUL NASCERE CON LA PROCEDURA OGGI VIGENTE...**

A cura del Dott. Maurizio Santoloci
20 agosto 2007

Ci siamo... Puntuali e ciclici, dopo ogni caso di cronaca che evidenzia abusi, disastri ambientali, scempi naturali e grandi crimini di devastazione del territorio. Tutti in coro, sanno dire solo una cosa: le leggi attuali non bastano, così non possiamo fare nulla, servono leggi più severe, abbiamo le mani legate.

Mi occupo di ruspa selvaggia da oltre un quarto di secolo, ed in questo non breve periodo ho sempre e soltanto ascoltato le stesse cose. Anno dopo anno, abuso dopo abuso, disastro dopo disastro, ognuno investito del tema nelle sue responsabilità istituzionali ha sempre e soltanto saputo criticare la legge vigente al tempo dichiarandola inefficace, ed auspicando un miglioramento e norme più severe, dichiarandosi al momento purtroppo impossibilitato ad agire. In tutti questi anni sono cambiate le leggi, sono cambiate le procedure, è cambiato sempre tutto, ma si è ancora sempre in attesa della chimera della norma più importante e più severa. L'unica cosa che in questo quarto di secolo ho notato che è rimasta assolutamente inalterata e fedele a se stessa e l'inerzia generale di tutti coloro che si cimentano a dichiarare che la normativa attuale al momento non è sufficiente ed

attendono quello che avverrà. Comoda giustificazione per non fare niente. Né prima né dopo. Nel presente e nel futuro. Oltre che nel passato.

In realtà dobbiamo dire con molta chiarezza e con molta onestà intellettuale che seppur la nostra normativa in materia del territorio non brilla certo per eccesso di zelo e per le particolare severità ed austerità delle pene, tuttavia si tratta di un sistema di regole che perlomeno al fine di tamponare i guai più immediati e le nefandezze di maggior rilievo è certamente efficace ed applicabile. Ma inoltre va sottolineato che la normativa di settore sia in materia edilizia che in materia vincolistica va letta ed attuata sul territorio in stretta sinergia con le regole procedurali penali ed amministrative. E dunque il pacchetto completo che si può trarre da tale sinergica e comune applicazione di norme ritengo che avrebbe consentito ieri e consentirebbe oggi un intervento efficace e importante di contrasto a tutti gli abusi edilizi. Ma consente tale l'intervento se la norma viene applicata in modo serio, coerente e convinto. Perché se nel contesto della norma si vanno invece a cercare di volta in volta, di anno in anno, di decennio in decennio tutte le attribuzioni parzialmente negative ed i cavilli ostativi, certamente questa normativa viene svuotata del suo senso pratico e di fatto non viene applicata, o viene applicata male, o viene applicata soltanto di facciata ma non a livello sostanziale. Per essere ancora più chiari, ritengo che oggi non si applica la normativa in materia edilizia e la normativa in materia vincolistica, in stretta sinergia di rafforzamento con enormi gravi penali e amministrative, semplicemente e puramente perché non si vogliono applicare le medesime norme per varare un efficace contrasto all'abusivismo dilagante. O perlomeno non si vogliono applicare dette norme con la necessaria e coerente energia che la gravità dello stato di devastazione ambientale a causa di ruspa selvaggia sta determinando ormai in modo irreversibile sul nostro territorio. I mangiatori di terra ormai hanno raggiunto livelli di vere e proprie criminalità diffuse ed è stato cementificato ogni spazio residuale nelle nostre potenzialità naturalistiche; ed a fronte della di tale gravità del fenomeno, ritengo che l'applicazione della norma in modo narcotizzato e del superficiale come avviene oggi sia assolutamente improponibile.

Certamente è inutile cercare strade nuove e chimere di modifiche legislative se non si riesce a sfruttare neppure i seppur non eccelsi strumenti che la legislazione vigente oggi offre ma che, ripeto sottolineo, ci sono, sono sufficienti e rilevanti per operare un contrasto al fenomeno in questione soltanto se lo si volesse.

Vado adesso a dare conto di qualche aspetto tecnico pratico a supporto delle affermazioni che ho sopra espresso e delle quali sostengo con forza la reale validità pratica quotidiana.

Iniziamo dalla normativa base, e cioè quella edilizia. Pur nella diversa evoluzione storica che tale normativa ha subito dal 1985 ad oggi, i caratteri genetici di fondo sono rimasti assolutamente immutati e così l'ossatura portante del sistema giuridico di settore. In pratica, tutta la normativa in questo arco di tempo ha sempre comunque recitato che un'opera edilizia - o comunque anche di trasformazione stabile definitiva del territorio che non sia strettamente edilizia ma che comporti comunque un'alterazione morfologica rilevante dell'assetto del dedalo medesimo - è stata ed è soggetta oggi ad un intervento di assenso della pubblica amministrazione. Atto di assenso che nel tempo ha cambiato nome, assunto fisionomie giuridiche diverse, ma che comunque è rimasto sempre il punto fondamentale di base del sistema normativo in quanto per le opere importanti (e di queste siamo trattando in questa sede, per essere in coerenza con il discorso sugli scempi territoriali che stiamo esaminando) in assenza di tale atto di avallo della pubblica amministrazione (che oggi si chiama appunto per le opere importanti "permesso di costruire") nasce automaticamente un reato. Dunque dal 1985 ad oggi, sempre comunque, seppur attraverso qualificazioni giuridiche diverse del provvedimento del comune, un intervento significativo e definitivo di modifica dell'assetto urbanistico edilizio e comunque morfologico del territorio (sia edilizio in senso stretto sia attraverso

altre opere importanti di intervento come ad esempio scavi, strade, tracciati, ed altre opere diverse) realizzato senza l'assenso del comune medesimo ha generato sempre e determina oggi un reato.

Possiamo discutere sull'entità, la natura, la quantificazione e dosimetria della pena connessa a tale reato. Possiamo discutere sul fatto che fino a oggi si è trattato sempre sostanzialmente nella media di reati contravvenzione e non di reati delitti. Possiamo discutere sul fatto che le prescrizioni sono brevi ed i processi sono lunghi. E dunque certamente per quanto riguarda la fase strettamente processuale penale relativamente alla erogazione della pena un miglioramento è auspicabile. Ma l'abusivismo edilizio non va letto, valutando e contrastato esclusivamente quando ormai è troppo tardi, e cioè quando ormai è concluso ed il manufatto è abitato e c'è l'antenna satellitare sul tetto e l'anziana paralitica che alberga nel salotto abusivo. L'abusivismo edilizio va invece letto ed affrontato prima che diventi tale in senso finale importante, e cioè nel momento primario ed iniziale. Quando il manufatto totalmente illegale ed importante come impatto sul territorio inizia a prendere forma nei momenti genetici. Tutti sappiamo che comunque poi sarà sempre troppo tardi. Tutti sappiamo che quando il manufatto abusivo è ormai concluso e realizzato, di fatto abbatterlo sarà impossibile; e comunque l'eventuale condanna sarà virtuale e non sortirà alcun intervento né repressivo sul caso specifico né deterrente come principio generale.

Dunque, per comune senso logico e per esperienza storica il momento essenziale per affrontare e stroncare l'abusivismo non è quello finale, quando cioè l'evento si è concluso ed il destino della cosa è arrivato ormai al suo culmine irreversibile, ma è quello iniziale, proprio per impedire sul nascere che l'abuso cresca. In altre parole è necessario e inevitabile stroncare l'illegalità edilizia immediatamente, prima che diventi mostro.

Questo principio è assolutamente conosciuto da tutta le norme che si sono susseguite dal 1985 ad oggi e coerentemente tali norme hanno sempre concentrato particolare attenzione e vari strumenti proprio su questa fase iniziale. E paradossalmente in questo quarto di secolo è stata proprio questa la parte delle regole giuridiche sostanzialmente poco applicata nel migliore dei casi, e negli altri casi ignorata totalmente o comunque mal letta e peggio attuata.

A livello amministrativo, la norma ha sempre previsto un doveroso e preciso obbligo del comune di ordinare immediatamente in via amministrativa la sospensione dei lavori, e poi con uno specifico provvedimento di porre in essere atti di intervento importanti per la demolizione immediata o acquisizione al patrimonio pubblico. In tale illusoria previsione la legge ha dato per scontato che al momento del processo penale il problema dovrebbe essere stato già risolto in via amministrativa, giacché nelle more del processo il comune dovrebbe avere già operato sull'abuso edilizio per bloccare sul nascere, abbattere o acquisire. Ma così non è affatto quasi mai stato. Perché l'esperienza storica c'insegna che sul territorio in genere i provvedimenti comunali si limitano al virtuale ordine di sospensione dei lavori che sistematicamente non viene mai osservato, ed i lavori continuano. Quasi mai l'amministrazione comunale ha la forza cogente e repressiva - a questo punto - di intervenire per bloccare veramente, abbattere subito o acquisire. E così - di prassi - i lavori continuano imperterriti nonostante il "buffetto" dell'ordine di sospensione rilasciato sulla carta dal comune, come vane parole al vento. Si arriva così al processo penale con il manufatto abusivo perfettamente concluso e con condoni, sanatorie e mille scuse per evitare gli abbattimenti. Il risultato è sotto gli occhi di tutti. Se tutti i comuni da un quarto di secolo a questa parte avessero attuato la legge in modo serio, puntuale, coerente, severo, caso per caso, abuso per abuso, oggi non avremmo davanti ai nostri occhi il triste spettacolo del tripudio di cemento abusivo e ruspa selvaggia scatenata senza sosta in ogni angolo delle nostre contrade.

Dunque, il vizio è a monte. Mi chiedo: anche se la normativa in materia edilizia venisse oggi mutata in un reato con pene molto più severe a livello finale processuale, cambierebbe qualcosa nella fase iniziale e cioè nell'approccio dei singoli comuni alle procedure amministrative per stroncare sul nascere l'abusivismo edilizio? Farebbe differenza per tutte quelle amministrazioni comunali che fino a oggi non hanno attuato provvedimenti coattivi nella immediatezza iniziale dell'abuso, se la pena del reato di edilizio anziché essere una quantità ed una qualità fosse diversa e più alta? Se la pena fosse un delitto anziché una contravvenzione in sede processuale conclusiva, forse miracolosamente tutte le amministrazioni comunali in Italia inizierebbero a stroncare l'abusivismo edilizio dal primo gettito di fondamenta con provvedimenti coercitivi in tempo reale come prescrive la norma? Che differenza ci sarebbe? Secondo me, esattamente nessuna. E dunque la procedura amministrativa è sempre esistita, esiste ed esisterà. È indipendente la volontà di attuarla dalla pretesa severità finale punitiva della norma vigente al momento.

Ma il nostro sistema normativo in materia edilizia è intelligente, e fin dal primo momento della nostra storia di ruspa selvaggia ha sempre ideato e previsto meccanismi paralleli ed in via cautelativa e per così dire ad "alternativi" alla procedura amministrativa sulla quale - per la verità - forse neppure la stessa normativa storica ha mai riposto un'eccessiva fiducia e speranza. Ne è testimone e conferma il fatto che in via primaria l'abbattimento delle opere abusive importanti è riservato al comune, prima nella immediatezza dell'abuso e poi comunque al termine della realizzazione delle opere; ma è altrettanto vero che, poi, prevedendo realisticamente che tale procedura non sarebbe stata attuata sistematicamente dai comuni, stabilisce la legge da sempre che il giudice penale in caso di condanna (o addirittura di patteggiamento recita alla giurisprudenza applicativa) deve ordinare obbligatoriamente l'abbattimento delle opere abusive se questo non sia stato già ordinato o comunque seguito dal comune. Come dire: nel caso in cui in via amministrativa al momento del processo non si è ancora concluso nulla in questo senso, provveda in alternativa il giudice. Previsione giuridica molto significativa e lungimirante. Ed ancora più significativa e lungimirante quella della giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione la quale - evidentemente nel prendere atto della situazione di fatto che abbiamo sopra espresso - ha stabilito con una sentenza storica che l'ordine di demolizione impartito dal giudice non deve essere poi attuato dal comune (proprio per evitare il ritorno allo stallo fin qui esposto) ma deve essere attuata dallo stesso magistrato penale attraverso la forza pubblica. Altro evento giuridico significativo del reale stato delle cose.

Ma tornando ancora alla fase solamente iniziale e generica dell'abusivismo edilizio, il sistema normativo prevede un meccanismo parallelo ed alternativo a quello amministrativo di competenza del comune che abbiamo sopra esaminato. Infatti, la normativa edilizia, come legge speciale, non va letta ed applicata isolatamente in se stessa, ma va operato un meccanismo di integrazione con i principi generali dell'ordinamento e con il codice di procedura penale. Infatti, se l'abuso edilizio importante attiva da un lato il presunto obbligo delle procedure amministrative sopra espresse, contemporaneamente in se stesso è anche un reato. Un reato normale. Un reato non di serie B. Non un reato per pochi intimi o appassionati. Ma un reato che deve essere affrontato come tutti reati. E qui si inserisce la necessaria e inevitabile sinergia con il codice di procedura penale il quale prevede per tutti reati, senza certamente escludere dal suo novero i reati in materia edilizia, che le forze di polizia giudiziaria (tutte, nessuna esclusa) devono obbligatoriamente (va sottolineato: devono, e non solo possono) in primo luogo impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze. È questa infatti la funzione primaria da polizia giudiziaria. Provate ad immaginare un organo di polizia giudiziaria che vede un furto o una rapina, fotografa o realizza un film di autori ed una volta

assicurata la prova a loro carico, corre in ufficio e redige la comunicazione di notizie di reato al magistrato. Lasciando che il furto o la rapina vengano portati ad ulteriori conseguenze e che i responsabili godano del profitto in attesa del processo che poi li punirà. Certamente il primo dovere è quello di spezzare l'azione antiggiuridica per impedire che essa venga portata a ulteriori conseguenze. Poi si procederà con il resto. Ecco, nel campo dell'abusivismo edilizio la procedura è esattamente identica, giacché allorquando un qualsiasi organo di polizia giudiziaria (sottolineo: qualunque organo di polizia giudiziaria sia statale che locale) vede un abuso edilizio sul nascere ha non la sola possibilità ma l'obbligo giuridico di intervenire non solo per effettuare rilievi, fotografare, documentare e denunciare il fatto al pubblico ministero ma prima di tutto questo ha l'obbligo inevitabile di impedire che il reato appena individuato venga portato a ulteriori conseguenze. E per evitare che un abuso edilizio allo stato iniziale venga sviluppato nelle conseguenze ulteriori c'è soltanto un sistema previsto dalla stretta sinergia tra normative edilizia e codice di procedura penale: il doveroso e non rinviabile sequestro di iniziativa nella flagranza di reato attuato dalla polizia giudiziaria nel momento in cui, durante il controllo primario, si rende conto che ci si trova di fronte ad un grave abuso edilizio in totale violazione della norma e dunque di fronte un reato che non può essere consentito nella sua ulteriore evoluzione dinamica. Per essere più chiari, qualsiasi organo di polizia giudiziaria deve obbligatoriamente sequestrare quel cantiere altrimenti viene meno ad un suo obbligo primario e cioè impedire che il reato che sta accertando venga portato a ulteriori conseguenze. Esiste per tale finalità il sequestro preventivo ma anche il sequestro probatorio, entrambi previsti dal codice penale che deve essere applicato con innesto profondo nella normativa edilizia. Ma dobbiamo dire con molta serenità, ed anche con onestà intellettuale, che tutto questo oggi non è affatto avvenuto sistematicamente, perché se si fossero sequestrati tutti i cantieri abusivi sul nascere al primo colpo di ruspa selvaggia non avremmo oggi la devastazione sotto i nostri occhi e non saremo tutti i giorni a discutere di quanto complicato sia abbattere quell'abuso edilizio il quale - se fosse stato stroncato in quanto reato agli albori della sua nascita - oggi non sarebbe un manufatto da abbattere... E sulle demolizioni dovremo poi aprire un capitolo a parte, perché sostanzialmente i metri di valutazione e di applicazione sono coerenti con quelli della prevenzione repressiva fino ad oggi attuata in sede di reato allo stato iniziale.

È dunque mi pongo ancora un interrogativo. Premesso che, seppur le norme oggi sono contravvenzioni e le pene finali non sono poi eccessivamente severe eccetera eccetera, comunque la procedura oggi consente i sequestri penali di iniziativa in flagranza di reato iniziale. Dunque la domanda che mi pongo è la seguente: se le norme cambiassero, se le pene fossero più severe, se ci fossero dosimetrie e tipologie di pene finali in sede processuale di altra natura, cambierebbe qualcosa ai fini procedurali per il sequestro di iniziativa in sede di flagranza di tali reati? Se tali sequestri sono comunque possibili oggi e da 25 anni a questa parte, perché dovrebbero miracolosamente estendersi semplicemente per un cambio di titolo di reato o di pene finali? Che senso ha dunque attendere norme sempre più severe a livello processuale conclusivo, se poi di fatto in questo arco di tempo storico non siamo comunque riusciti ad applicare correttamente e severamente neppure le procedure iniziali repressive né a livello di atti amministrativi né a livello di procedura penale?

È poi ci sono le storielle sugli abbattimenti. Su queste pagine abbiamo sempre sostenuto la nostra verità, chiara e lineare: le demolizioni delle opere abusive non si fanno semplicemente perché in modo trasversale non si vogliono fare. Perché, al pari dei sequestri preventivi nella immediatezza dei fatti, anche per le demolizioni esiste una larvata desuetudine della norma. Infatti, se le demolizioni in via amministrativa registrano una overdose di scusanti e di scuse di facciata avanzate dalle pubbliche amministrazioni per evitarle sempre e comunque, esiste comunque - come sopra

accennato - una procedura alternativa che dovrebbe essere blindata. Perché abbiamo già detto che le Sezioni Unite della Cassazione hanno offerto uno strumento formidabile che dovrebbe consentire di superare tutto e tutti.

Le demolizioni coattive delle opere edilizie totalmente abusive, infatti, possono (e devono) essere eseguite dalla forza pubblica (se non già eseguita dal Comune) su delega del magistrato penale dopo la sentenza di condanna passata in giudicato.

Questo principio, da noi sostenuto da anni in ogni sede didattica ed editoriale, è confermato nei fatti operativi dall'azione di demolizione di un manufatto abusivo realizzato in area vincolata a cura del Corpo Forestale dello Stato, coordinamento per le province di Forlì, Cesena e Rimini.

Il fatto (che rappresenta un evento assolutamente significativo a livello di principio giuridico) riguarda la demolizione di una casa abusiva su area di tutela paesaggistica e ambientale, costruita sul terreno demaniale del fiume Uso. L'indagine era iniziata a cura del NIPAF con il Comando Stazione del Corpo Forestale dello Stato di Sogliano al Rubicone, che indagavano sulle cause di un incendio che aveva semi distrutto un fabbricato e che il proprietario si era affrettato a ricostruire senza nessuna autorizzazione. L'indagine si era conclusa con una denuncia per un soggetto che aveva, non solo ristrutturato abusivamente la casa danneggiata dall'incendio, ma è stato accertato che la stessa era stata costruita interamente senza nessuna concessione, impossessandosi dell'area demaniale sulla sponda sinistra del fiume Uso. L'area risultava inoltre tutelata dal vincolo paesaggistico e ambientale per la fascia di 150 metri dalle sponde dei fiumi, dei laghi e dei corsi d'acqua. L'indagine del Corpo Forestale dello Stato si concludeva con una lunga serie di contestazioni per l'abuso edilizio e la violazione della normativa vincolistica ed altre violazioni di legge. Il Tribunale di Cesena ha reso definitiva la condanna a 4 mesi di reclusione, dopo patteggiamento, per il responsabile e la condanna ha reso esecutiva anche la demolizione del fabbricato abusivo di due piani, così come da sentenza, si è dato corso alla demolizione del fabbricato abusivo con un escavatore meccanico, per il ripristino dello stato originario dei luoghi. L'operazione di demolizione è stata affidata dal magistrato al Corpo Forestale dello Stato che ha portato a termine l'abbattimento in questione.

Questa demolizione coattiva, eseguita grazie alla diretta operatività del Corpo Forestale dello Stato che ha promosso e diretto le operazioni affidate a mezzi e personale terzi, dimostra in modo concreto ed inequivocabile due principi: in primo luogo che gli abbattimenti non realizzati in via preliminare dal Comune in sede amministrativa possono essere realizzati poi concretamente in sede giurisdizionale dopo la sentenza di condanna penale; ed in secondo luogo che l'ordine di demolizione impartito dal giudice non deve restare lettera morta (al pari della omessa demolizione amministrativa pregressa) perché trasmesso per l'attuazione allo stesso Comune che continua a non demolire anche dopo l'ordine del magistrato, ma deve essere eseguito dalla stessa magistratura penale in sede di esecuzione diretta, con affidamento dell'incarico alla forza pubblica.

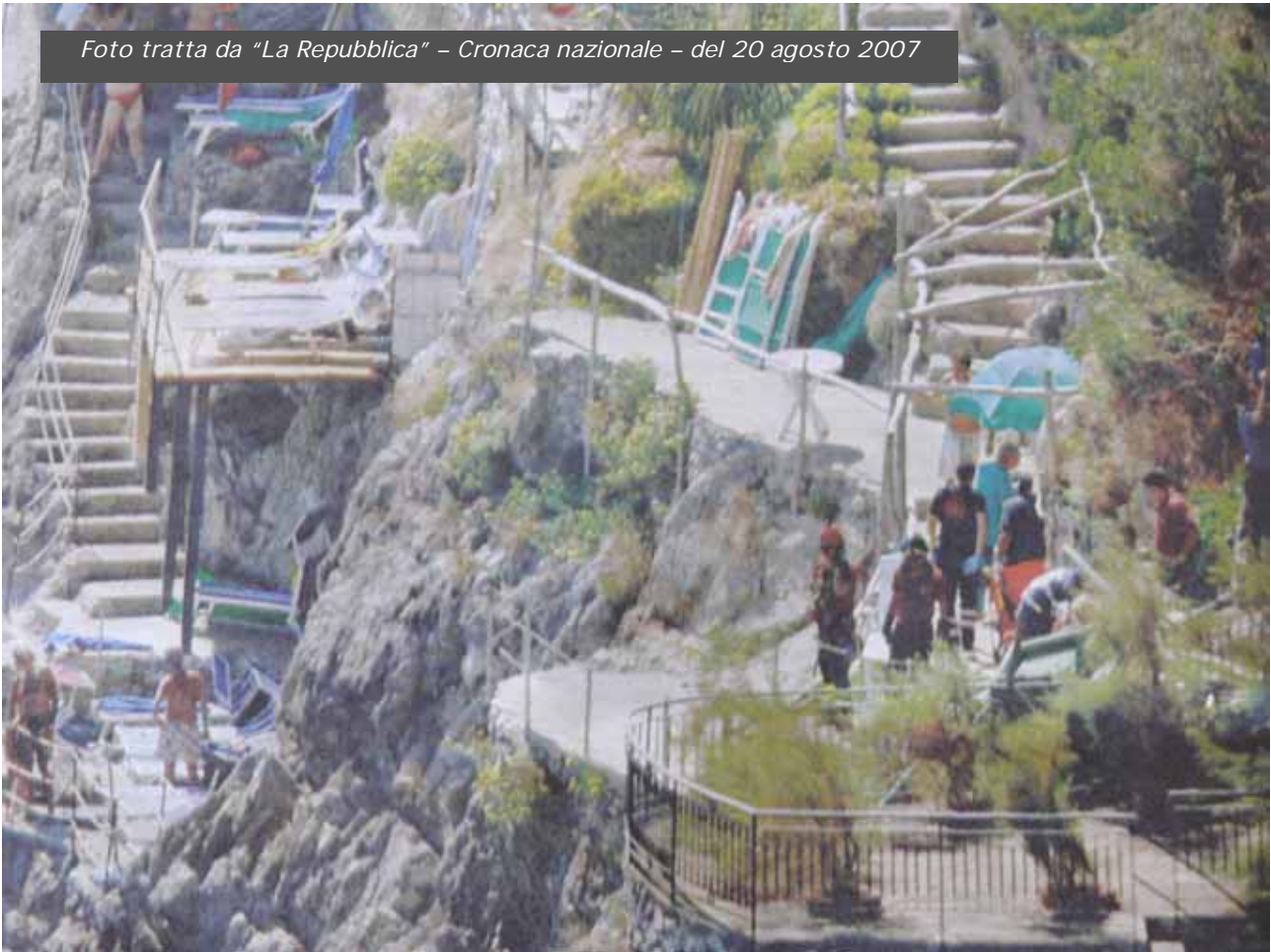
Nel caso in questione il magistrato penale dopo la sentenza definitiva ha incaricato il Corpo Forestale dello Stato di procedere alla demolizione. E l'abbattimento è realmente avvenuto.

Una procedura semplice, chiara ed efficace che potrebbe (ed anzi dovrebbe) essere applicata a tutte le altre sentenze passate in giudicato (centinaia, migliaia?) per abusi edilizi (importanti) con ordini del giudice di demolizione che però nessuno esegue.

Pubblichiamo di seguito due immagini significative, che dimostrano come sulle demolizioni delle opere abusive molte sono chiacchiere al vento... Se si vuole demolire, si può demolire.



Ma torniamo alle chiacchiere. Ed alle scuse per non fare. In questo contesto, da ultimo un accenno alla povera e miseranda normativa sui vincoli paesaggistici. Dal 1985 anche tale legislazione è stata di fatto inattuata in modo ancora peggiore rispetto alla normativa in materia edilizia. Infatti dal tempo della vecchia "legge Galasso" fino all'attuale vigente normativa di settore il vincolo è stato sempre stravolto nella sua portata e nella sua lettura.



Ad esempio sulle coste. Sulle nostre rive e coste esiste un vincolo paesaggistico-ambientale di rispetto, proprio per evitare che il cemento raggiungesse queste aree in qualche modo da salvaguardare. Ed anche oggi il cosiddetto "codice Urbani" (D.L.gs n. 42 del 22 gennaio 2004) prescrive l'imposizione del predetto vincolo per "i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare".

Basta girare per coste e rive per rendersi conto di quanto realmente nei fatti questo vincolo sia stato poi osservato, rispettato e fatto rispettare.

Praticamente, è come se non esistesse e non fosse mai esistito. Abolito per desuetudine, per mancata applicazione diffusa di fatto a livello generale. Anzi, nelle pubblicità il fatto che un nuovo manufatto si trovi sulla costa o "sul mare" (e dunque dentro l'area di protezione del vincolo) aumenta il plusvalore dell'immobile. E' un gadget opzionale che fa salire il prezzo. Vista mare, anzi direttamente nel mare, violazione del vincolo compresa. Prezzo speciale per le ultime rimanenze.



Anche sui vincoli abbiamo fatto di tutto e di più. Li abbiamo ignorati, abbiamo rilasciato ex concessioni ed attuali permessi di costruire ignorando completamente l'obbligo del nulla osta preventivo, abbiamo sostituito la procedura complessa del nulla osta con un assenso di un "esperto" aggregato fuori sacco alla commissione edilizia (azzerando di fatto la legge specifica), abbiamo rilasciato sanatorie in aree pregiate e vincolate, o più semplicemente abbiamo fatto finta di nulla, ad esempio omettendo di redigere i catasti dei territori boschivi percorsi dalle fiamme così il vincolo sta solo nel mondo virtuale dei nostri pensieri ma lo speculatore quando va a chiedere il permesso di costruire non lo trova formalmente sulle carte e – voilà – ecco l'assenso per costruire in barba al vincolo. Che c'è ma non si vede.

Ma in questi contesti, cosa vogliamo chiedere come leggi nuove e più severe? Chi vogliamo convincere che con nuove regole blocchiamo tutto? Le leggi ci sono, Forse non sono eccelse, ma sono allo stato buone per frenare sul nascere, bloccare ed abbattere. Iniziamo ad applicare – seriamente – quelle vigenti. Avremo delle belle sorprese...

Maurizio Santoloci