

Misure alternative alla demolizione di immobili abusivi | Brevi note a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 140/2018

Data di pubblicazione: 17/07/2018

La **Corte Costituzionale**, con **sentenza 5 luglio 2018, n. 140**, ha dichiarato incostituzionali le disposizioni della legge della Regione Campania n. 19/2017, sulla conservazione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del comune, là dove consentivano ai comuni stessi di non demolire questi immobili (in particolare, locandoli o alienandoli anche ai responsabili degli abusi).

Ricostruito il contenuto precettivo dei commi da 3 a 6 dell'art. 31 DPR n. 380/2001¹, la Corte ha evidenziato che la demolizione dell'immobile abusivo acquisito al patrimonio comunale – con le sole deroghe previste dal comma 5 dello stesso articolo – costituisce un principio fondamentale della materia “governo del territorio”.

“L’aver previsto che, a fronte delle violazioni più gravi della normativa urbanistico-edilizia – quali sono la realizzazione di opere in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a esso – si debba fare luogo, da parte dello stesso responsabile dell’abuso o, in difetto, del Comune che abbia perciò acquisito il bene, alla demolizione dell’opera abusiva, esprime una scelta fondamentale del legislatore statale. Quest’ultimo, in considerazione della gravità del pregiudizio recato all’interesse pubblico dai menzionati abusi, ha inteso imporre la rimozione – e, con essa, il ripristino dell’ordinato assetto del territorio – in modo uniforme in tutte le Regioni.”

Le deroghe al principio della demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune – previste dall'art. 31, comma 5, DPR n. 380/2001 – sono fondate su un rapporto di stretta connessione con la regola base di cui contribuiscono a definire la portata.

“Pertanto, [...] la demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune, con le sole deroghe previste dal comma 5 dell’art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001, costituisce un principio fondamentale della legislazione statale che vincola la legislazione regionale di dettaglio in materia di «misure alternative alle demolizioni».

¹ **Art. 31 Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali**

[...]

3. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita.

4. L'accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire, nel termine di cui al precedente 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.

[...]

5. L'opera acquisita è demolita con ordinanza del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale a spese dei responsabili dell'abuso, salvo che con deliberazione consiliare non si dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico.

6. Per gli interventi abusivamente eseguiti su terreni sottoposti, in base a leggi statali o regionali, a vincolo di inedificabilità, l'acquisizione gratuita, nel caso di inottemperanza all'ingiunzione di demolizione, si verifica di diritto a favore delle amministrazioni cui compete la vigilanza sull'osservanza del vincolo. Tali amministrazioni provvedono alla demolizione delle opere abusive ed al ripristino dello stato dei luoghi a spese dei responsabili dell'abuso. Nella ipotesi di concorso dei vincoli, l'acquisizione si verifica a favore del patrimonio del comune.

Alla luce di tali considerazioni, la Consulta ha ritenuto che l'articolo 2, comma 2 della legge regionale Campania n. 19/2017² violi il principio fondamentale, espresso dai commi da 3 a 6 dell'articolo 31 del DPR 380/2001, *“perché, attraverso gli atti regolamentari e d'indirizzo, i Comuni della Regione Campania, avvalendosi delle linee guida, possono eludere l'obbligo di demolire le opere abusive acquisite al proprio patrimonio”*.³

Il disallineamento della disciplina regionale rispetto al principio fondamentale della legislazione statale finisce con intaccare e al tempo stesso sminuire l'efficacia anche deterrente del regime sanzionatorio dettato dallo Stato incentrato sulla demolizione dell'opera abusiva.

L'effettività delle sanzioni, ha osservato la Corte, risulterebbe *“ancora più sminuita nel caso di specie, in cui l'interesse pubblico alla conservazione dell'immobile abusivo potrebbe consistere nella locazione o nell'alienazione dello stesso all'occupante per necessità responsabile dell'abuso”*; in tal caso, l'illecito urbanistico-edilizio si tradurrebbe addirittura in un vantaggio per il trasgressore.

La Corte ha ricordato l'insegnamento costante della giurisprudenza costituzionale *“secondo cui l'urbanistica e l'edilizia vanno ricondotte alla materia “governo del territorio”, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.”* (Corte cost., sentenza n. 68/2018, punto 9.1 del Considerato in diritto).

In tale *“materia di legislazione concorrente [...] lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio”* (sentenza n. 84 del 2017, punto 7 del Considerato in diritto).

L'estensione dei fenomeni di abusivismo edilizio in alcune regioni della penisola è storicamente frutto di una cultura che i condoni edilizi dal 1985 in poi non sono mai riusciti a contrastare o ad arginare efficacemente.⁴

² **Art. 2 Linee guida per le misure alternative alle demolizioni di immobili abusivi**
[...]

2. Ferma restando l'autonoma valutazione dei Consigli comunali sull'esistenza di prevalenti interessi pubblici rispetto alla procedura di demolizione dei beni acquisiti al patrimonio comunale, i Comuni, nell'ambito delle proprie competenze, possono avvalersi delle linee-guida di cui al presente articolo per approvare, in conformità e nel rispetto della normativa nazionale vigente in materia, atti regolamentari e d'indirizzo riguardanti:

a) i parametri e criteri generali di valutazione del prevalente interesse pubblico rispetto alla demolizione;
b) i criteri per la valutazione del non contrasto dell'opera con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico;
c) la regolamentazione della locazione e alienazione degli immobili acquisiti al patrimonio comunale per inottemperanza all'ordine di demolizione, anche con preferenza per gli occupanti per necessità al fine di garantire un alloggio adeguato alla composizione del relativo nucleo familiare;
d) i criteri di determinazione del canone di locazione e del prezzo di alienazione ad onerosità differenziata fra le superfici adeguate alla composizione del nucleo familiare e quelle in eventuale eccedenza;
e) i criteri di determinazione del possesso del requisito soggettivo di occupante per necessità, anche per quanto riferito alla data di occupazione dell'alloggio;
f) i criteri di determinazione del limite di adeguatezza dell'alloggio alla composizione del nucleo familiare;
g) le modalità di accertamento degli elementi di cui alle lettere e), f) e del possesso dei requisiti morali di cui all'articolo 71, comma 1, lettere a), b), e), f) del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno);
h) le modalità di comunicazione delle delibere consiliari approvate ai sensi dell'articolo 31, comma 5 del D.P.R. n. 380/2001 all'autorità giudiziaria che abbia ordinato, per gli stessi immobili, la demolizione ai sensi dell'articolo 31, comma 9 del D.P.R. n. 380/2001.

³ Va ricordato che, in attuazione della legge regionale n. 19/2017, la Giunta regionale della Campania ha, approvato la delibera n. 57/2018 recanti *“Linee guida relative ai problemi dell'abusivismo edilizio”*.

⁴ Ci si riferisce a quello che nel libro a cura di Federico Zanfi e Enrico Formato, *“Territori dell'abusivismo – Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni”* (Donzelli, 2017) viene definito un patto tra élite e cittadini, che ha consentito di produrre edifici, in particolare abitazioni primarie e secondarie, immaginando di scontare una serie di costi che la società deve affrontare per produrre e riprodurre beni pubblici (strade, fognature, servizi, ecc.), e contando su una presunta convenienza distribuita lungo tutta

Al di là dei periodici tentativi – talvolta incauti come in questo caso – di trovare una soluzione legislativa al problema del cosiddetto “abusivismo di necessità”⁵, le questioni che stanno alla base del tentativo di rimedio legislativo cassato dalla Corte sono concrete e complesse, e non possono essere liquidate con superficialità.

Nel sud del Paese migliaia e migliaia di pratiche dei vecchi condoni edilizi sono lasciate nel *limbo* della mancata definizione poiché la loro non condonabilità porterebbe inevitabilmente ad un numero di demolizioni del tutto incompatibile con le capacità delle amministrazioni locali di farvi fronte e, in alcune aree, porrebbe certamente questioni di ordine pubblico.

Se la soluzione della Regione Campania non pare condivisibile, né sotto il profilo giuridico né sotto quello urbanistico, è pur vero che una risposta legislativa dovrà essere individuata.⁶

La sentenza in commento riguarda anche una questione più generale che emerge periodicamente e con sempre maggiore frequenza: i limiti al potere legislativo regionale in materia di governo del territorio.

L’assunto è se, ed in quale misura, la disciplina statale in materia urbanistico-edilizia, tanto quella intervenuta prima della riforma dell’articolo 117 della Costituzione, quanto quella successiva (che talvolta ha recepito contenuti delle norme previgenti; si pensi, ad esempio, al T.U. Edilizia), contenga principi fondamentali sottratti alla competenza legislativa concorrente delle regioni alle quali spetta solo – come ha confermato più volte la Corte – il potere di emanare la normativa di dettaglio. Il corollario è quali tra le specifiche norme statali in essere possano essere considerate, allo stato della legislazione vigente, *principi fondamentali* della materia del governo del territorio laddove questa natura non sia stata esplicitata nelle norme stesse.

Già dal 2005 la Corte Costituzionale aveva precisato – in pieno dibattito sulla collocazione dell’edilizia dopo la riforma dell’art. 117 – che “*La materia edilizia rientra nel governo del territorio, come prima rientrava nell’urbanistica, ed è quindi oggetto di legislazione concorrente, per la quale le regioni debbono osservare, ora come allora, i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale*”.⁷ Ma si tratta, evidentemente, di questioni non ancora chiarite in via definitiva, a giudicare dalle frequenti impugnazioni di disposizioni regionali in materia edilizia ed urbanistica.

la *filiera*: le élite, gli operatori, le famiglie. L’inefficacia del contrasto all’abusivismo sta proprio dentro questo *patto*, del quale i condoni sono la necessaria postilla, che solo un programma di strategie urbanistiche, paesaggistiche, fiscali e sociali, all’interno di una riforma di lungo periodo, potrebbe superare.

⁵ Termine coniato dalla sentenza 21 aprile 2016, n. 46577/15 della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo.

⁶ Nella scorsa Legislatura è stata presentata la proposta di legge: S. 580-B. - Senatori FALANGA ed altri: “Disposizioni in materia di criteri per l’esecuzione di procedure di demolizione di manufatti abusivi”, approvata dal Senato, modificata dalla Camera e nuovamente modificata dal Senato (1994-B). Il disegno di legge è ovviamente decaduto con la fine della XVII Legislatura. La soluzione proposta degli autori del libro citato alla nota 4 – che fanno riferimento alla Società italiana degli urbanisti – è invece quella di porre fine alla spirale dei condoni e al ricatto dell’emergenza attraverso un’agenzia di scopo che affianchi i Comuni nella definizione delle pratiche non ancora evase e che guidi i processi di demolizione attraverso un programma scadenzato e negoziato. Un programma che punti all’esito finale (la demolizione e il ripristino dei luoghi) verificando le situazioni di effettivo disagio, distinguendo il fabbisogno abitativo dalla speculazione, indicando tempi e modalità della demolizione.

⁷ Corte cost., sentenza 15 luglio 2005, n. 343.

Direzione Pianificazione Territoriale della Regione del Veneto
Gruppo di Coordinamento Tecnico - Giuridico

Disposizioni che talvolta cercano di *supplire* (seppure infelicamente, come nel caso in commento) all'assenza di risposte legislative a livello nazionale⁸, ma che non sempre appaiono in grado di fornire soluzioni pienamente rassicuranti rispetto ai requisiti costituzionali, anche laddove non siano state impugnate dal Governo né oggetto di annullamento giurisdizionale.

Le presente nota non può essere utilizzata o citata ai fini dell'espressione di pareri, memorie o altro, per i quali bisogna fare esclusivo riferimento ai testi normativi o giurisprudenziali ufficiali. La riproduzione inoltre dell'articolo è consentita con indicazione della fonte, la data di pubblicazione e, ove possibile, il link alla pagina www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/urbjus

⁸ Si pensi solo alle varie riforme urbanistiche operate dalle Regioni, giunte alla terza *generazione* (per ultima quella della Regione Emilia Romagna), in carenza di una nuova legge urbanistica quadro a livello nazionale.