

# ABUSIVO CHI?



## **Introduzione.**

Il termine *abuso* nel vocabolario Treccani viene definito come “uso smodato di qualcosa, eccesso, esagerazione, immoderatezza, incontinenza, smoderatezza; angheria, prepotenza, prevaricazione, sopraffazione, sopruso, soverchia; azione scorretta, illecita”.

Definire una persona “abusivo” significa quindi attribuirgli qualità tutt'altro che positive. Può un unico gesto - o un illecito, come nel caso in oggetto – caratterizzare l'intera esistenza di un individuo?

Nel panorama urbanistico italiano ci sono innumerevoli casi di speculazioni edilizie fronte mare, sul cucuzzolo di una montagna, in zone a grave dissesto idrogeologico: sono gli **ecomostri**, edifici costruiti da ditte per rivendere gli appartamenti a prezzi fuori mercato, immobili ad uso industriale o commerciale trasformati in bar e ristoranti che attirano clienti per la loro posizione strategica, spesso edificati nella scellerata previsione di un guadagno e ritorno personale.

Ecco chi è un abusivo: una persona che ha anteposto il proprio interesse a danno della comunità.

Vengono però definiti “abusivi” anche quei cittadini italiani che esercitano il proprio diritto dovere di voto, lavoratori che pagano le tasse, padri e madri di famiglia che si sacrificano per i figli, proprietari o abitanti di case sprovviste di titolo che non avevano la possibilità di accedere a mutui, che non hanno trovato uno spazio abitativo in affitto confacente alle proprie disponibilità economiche e non hanno avuto l'opportunità di costruire a norma di legge poiché la legge non esisteva – e in molti casi non esiste tuttora.

In questo caso particolare può un individuo che, in mancanza di altre opzioni, assicura il tetto alla propria famiglia essere considerato un prevaricatore, un prepotente? Può un immobile adibito ad unica dimora essere considerato un eccesso, un'esagerazione? Le case di necessità, spesso situate in contesti urbanizzati lontani dalle zone turistiche più in voga, possono essere definite atti di incontinenza e smoderatezza?

Risulta chiaro perciò che il termine “abusivo” non definisce correttamente la categoria di persone che oggi nel Paese abitano immobili sprovvisti di titolo e che si trovano a subire la pena della demolizione dell'unico bene rifugio che hanno: la casa.

Resta fermo il fatto che chi costruisce senza i permessi concessi dallo Stato agisce nell'illegalità, a danno dell'ambiente e della comunità ed è su queste tre macro aree che si concentrerà questo testo.

Scopo di questo dossier è smontare quel puzzle di miscredenze col supporto esclusivo dei dati oggettivi, delle statistiche elaborate da istituti statali e gli studi di soggetti indipendenti riconosciuti.

## DATI NAZIONALI E REGIONALI SULL'ABUSIVISMO.

Il Rapporto Ecomafia stilato da Legambiente dipinge un'Italia che stenta a seguire le regole: dal 1982 al 2002 il numero di costruzioni senza titolo si attesta mediamente intorno alle 40 mila unità all'anno.

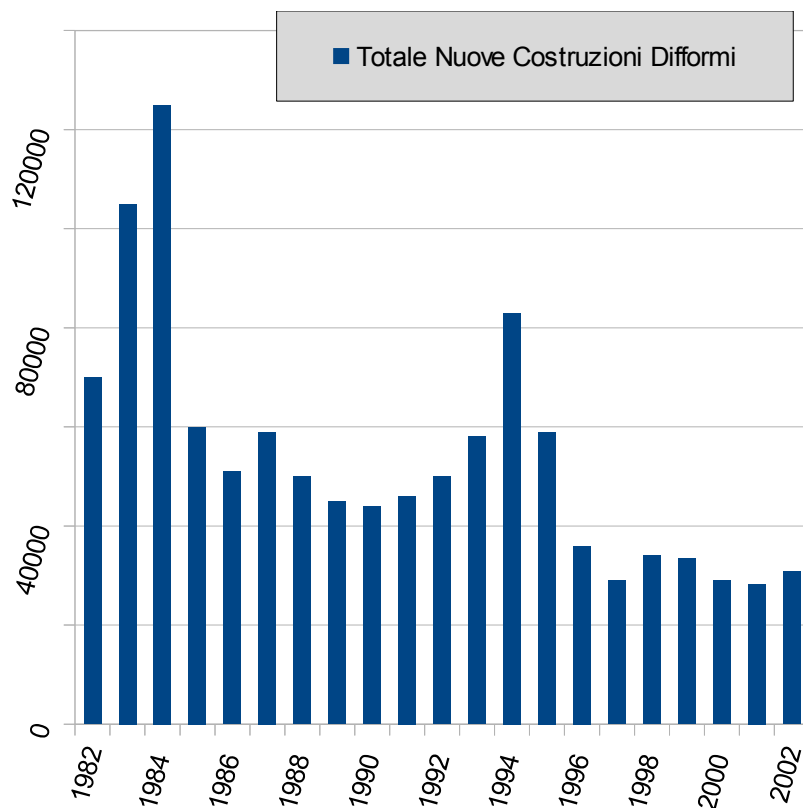
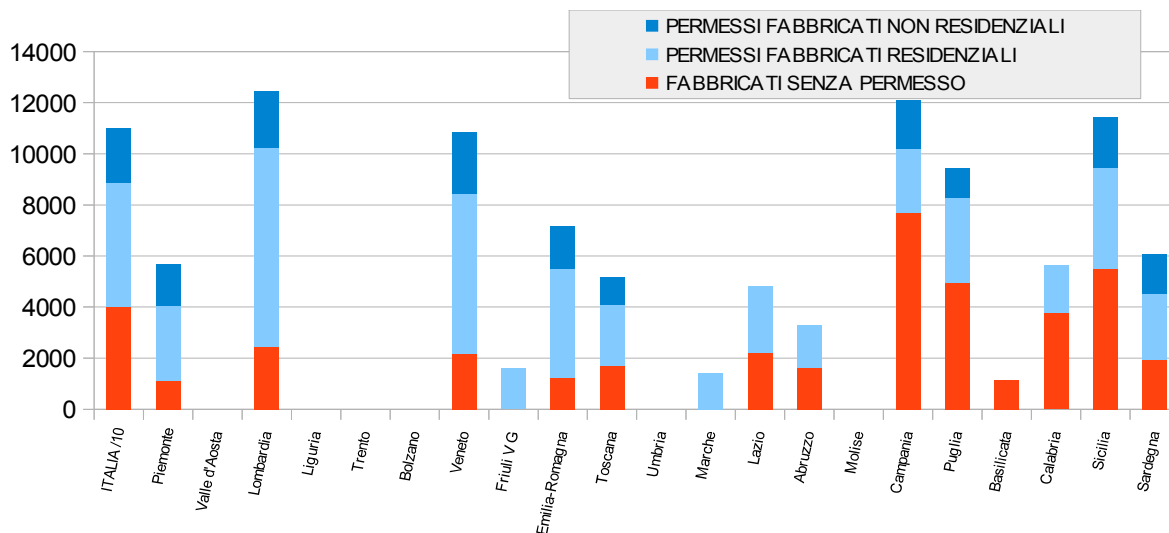


GRAFICO 1 – NUMERO DI IMMOBILI DIFFORMI PER ANNO  
Fonte: Rapporto Ecomafia di Legambiente su dati Cresme

È interessante notare come, contrariamente a quanto si pensi, l'attività illecita non è **direttamente** collegata all'emanazione di leggi speciali di condono: le leggi favoriscono il ritorno alla legalità e l'emersione del sommerso attraverso l'autodenuncia presso le amministrazioni comunali degli immobili "fantasma". L'attività edificatoria difforme non si interrompe né aumenta dopo il condono Craxi Melillo del 1985 né il condono Berlusconi del 1994, bensì **diminuisce** di circa 10mila unità annue tra i due decenni considerati. (GRAFICO 1)

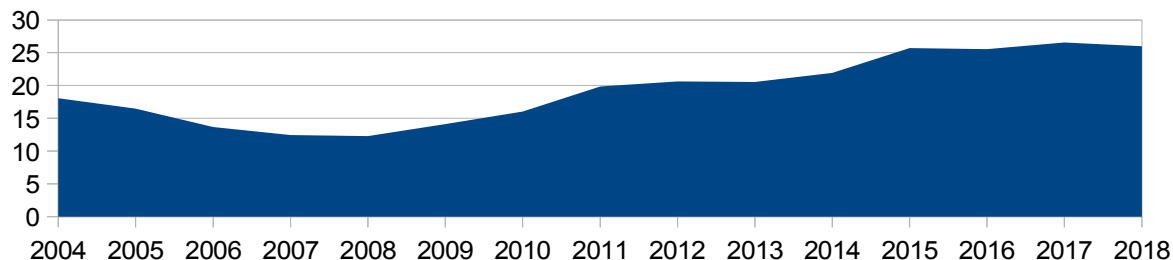
Presentiamo di seguito il focus sull'anno dell'ultimo condono Berlusconi 2003, da cui si evince che il numero delle costruzioni sprovviste di titolo resta sulle 40 mila unità (NDC per favorire la leggibilità del GRAFICO 2, i numeri relativi all'intero territorio nazionale sono espressi in base 1/10).

GRAFICO 2 – NUMERO FABBRICATI COSTRUITI NEL 2003  
Fonte: Dati ISTAT, Elaborazione Incasanati



Il decremento dell'incidenza del fenomeno può essere constatato dai dati dell'ISTAT presentati nel Rapporto BES 2004-2018: come evidenziato dal GRAFICO 3, si è verificato una diminuzione su scala nazionale del fenomeno immediatamente dopo il secondo Condonò Berlusconi del 2003, con un picco minimo intorno al 2008, anno della crisi economica derivante dalla bolla nel mercato immobiliare americano, ed un risalita verso livelli oltre il 25% dal 2015 in poi.

GRAFICO 3 – MEDIA PERCENTUALE NUOVE COSTRUZIONI DIFFORMI PER ANNO IN ITALIA  
Fonte: Dati ISTAT Elaborazione Incasanati



Contrariamente a quanto si pensi, il fenomeno dell'abusivismo edilizio è estremamente diffuso su tutto il territorio nazionale; lo conferma il Centro Studi Sogeea nel Rapporto Condonò Edilizio del 2016: tra il condonò dell'85 e quello del 2003 sono state presentate in Italia oltre 15 milioni di domande per sanare immobili senza titolo; al 2016 oltre un terzo di queste domande restava inevaso, lasciando **5 milioni di immobili** sul territorio nazionale in attesa di una licenza in sanatoria o della demolizione.

A riprova del fatto che il fenomeno edificatorio illecito sia consistente su tutto il territorio nazionale, le città che nel corso degli anni hanno ricevuto più richieste di sanatoria edilizia sono **Roma, Milano e Firenze**.

Città	Domande presentate
<b>Roma</b>	599.793
<b>Milano</b>	138.550
<b>Firenze</b>	92.465
Venezia	89.000
Napoli	85.495

GRAFICO 4 – CLASSIFICA CITTÀ RICHIESTE DI SANATORIA EDILIZIA DAL '85 AL 03  
Fonte: Rapporto Condonò Edilizio - Centro Studi Sogeea

Osservando i dati regionali, risulta chiara la **maggior diffusione** del fenomeno nelle regioni del Centro-Sud della penisola, con la Basilicata e la Calabria in testa alla classifica di regioni con più alta incidenza del fenomeno (GRAFICO 5):

Regione	% 2019	Regione	% 2019
<b>Basilicata</b>	61	Umbria	16,1
<b>Calabria</b>	61	Toscana	10,1
<b>Sicilia</b>	58,2	Liguria	9,6
Campania	57,4	Veneto	6,8
Puglia	39,9	Lombardia	5,9
Abruzzo	31,2	Emilia-Romagna	5,8
Molise	31,2	Piemonte	5,2
Sardegna	27,2	Valle d'Aosta	5,2
Lazio	22,2	Friuli-Venezia Giulia	3,6
Marche	16,1	Trentino-Alto Adige	3,6

GRAFICO 5 – CLASSIFICA REGIONI % NUOVE COSTRUZIONI DIFFORMI  
Fonte: ISTAT Rapporto BES 2020

È il caso di domandarsi come sia possibile che alcune regioni presentino percentuali al di sopra del 50% ed altre invece si attestino ben al di sotto della media nazionale del 19,6%?

## LEGALITÀ.

Analizziamo attraverso il GRAFICO 6 l'adesione ai nuovi strumenti urbanistici delle regioni: dai dati della Commissione Censu – Inu – Siu sulla “Riforma della Disciplina Urbanistica” risulta chiaro che, mentre le regioni del Nord (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia) sono quasi **totalmente in regola con le vigenti normative urbanistiche**, nel resto del paese sono ancora in vigore i vecchi Piani di Fabbricazione risalenti al 1942 o, nei comuni in cui è stato redatto un Piano Regolatore Generale, lo strumento urbanistico è ancora in fase di elaborazione.

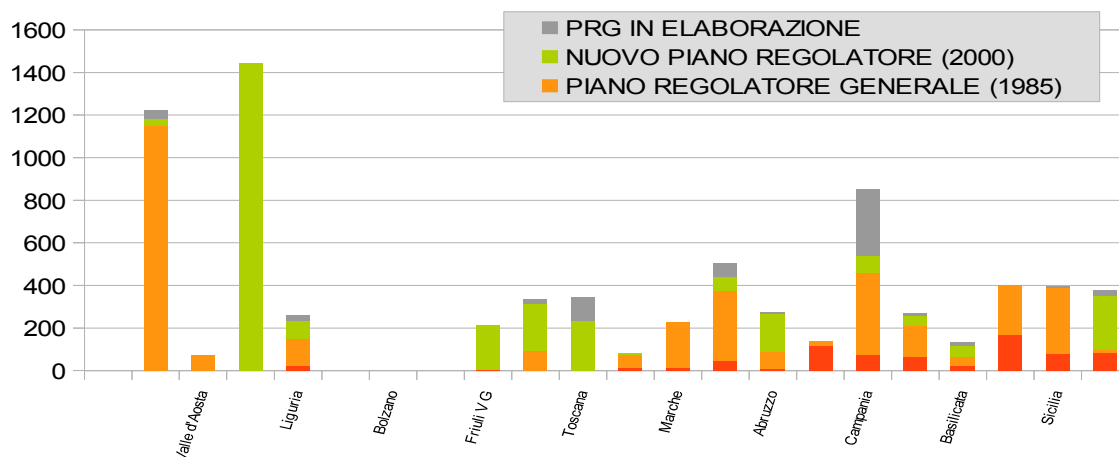


GRAFICO 6 – NUMERO DI COMUNI E RELATIVI PIANI URBANISTICI IN VIGORE  
Fonte: Commissione CeNSU - INU - SIU sulla “Riforma della Disciplina Urbanistica”

Sono emblematici i casi del **Molise** e della **Calabria** con il numero più elevato di comuni sprovvisti di piani territoriali conformi, mentre la Campania e la Toscana sono le due regioni con il più elevato numero di pianificazioni ancora **in fase di elaborazione**.

REGIONE	% COMUNI IN REGOLA
Friuli V G	97,6
Lombardia	96
Toscana	86
Sardegna	67,9
Emilia-Romagna	66,4
Abruzzo	59
Basilicata	39,6
Liguria	35,4
Puglia	17,1
Lazio	16,6
Campania	13,8
Umbria	8,6
Piemonte	2,3
Valle d'Aosta	0
Marche	0
Molise	0
Calabria	0
Sicilia	0
Trento	
Bolzano	
Veneto	

GRAFICO 7 – DATI RELATIVI  
AL 2019

FONTE: Commissione CeNSU  
- INU - SIU sulla “Riforma  
della Disciplina Urbanistica”

REGIONE	RAPPORTO FABBRICATI CON/ SENZA PERMESSO
Campania	1,7
Calabria	1,3
Basilicata	1,2
Puglia	1,1
Sicilia	0,9
Molise	0,8
Abruzzo	0,7
Lazio	0,6
ITALIA	0,6
Toscana	0,5
Sardegna	0,5
Umbria	0,4
Liguria	0,4
Marche	0,3
Veneto	0,2
Trento	0,2
Piemonte	0,2
Lombardia	0,2
Emilia-Romagna	0,2
Friuli V G	0,1
Bolzano	0

GRAFICO 8 – DATI RELATIVI AL 2003

FONTE: Commissione CeNSU - INU - SIU sulla  
“Riforma della Disciplina Urbanistica”

A lato (GRAFICO 7 e 8) è possibile esaminare una classifica delle regioni con la più alta percentuale di comuni virtuosi: Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Toscana, Sardegna, Emilia-Romagna. Non è stato possibile reperire i dati di Veneto e Trentino-Alto Adige.

In grassetto le regioni del Nord Italia per favorire una migliore lettura dei dati.

Dalla comparazione delle due tabelle ai lati, risulta evidente che, laddove non esistono strumenti

urbanistici adeguati, l'incidenza del fenomeno di edificazione senza titolo è più probabile.

D'altro canto non può essere la sola penuria di strumenti urbanistici a determinare la diffusione dell'abusivismo edilizio: **deve esserci una necessità** importante per spingere una persona a commettere un illecito alto almeno 3 metri quindi analizziamo i dati sulla densità, quantità e qualità abitativa sul territorio nazionale (GRAFICO 9).

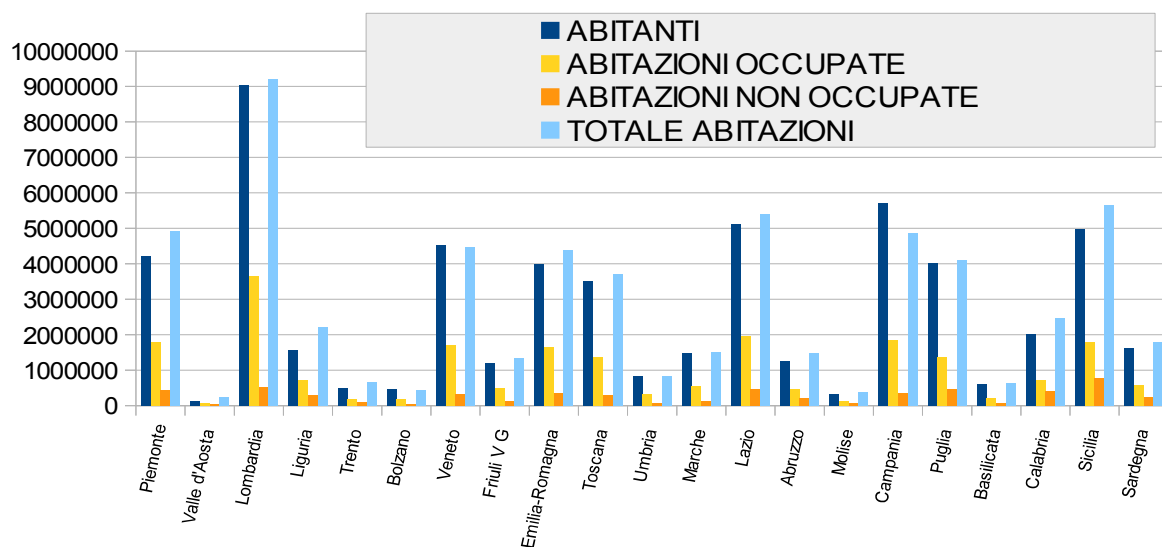


GRAFICO 9 - DATI RELATIVI AL 2003

Notiamo in primo luogo come, nelle regioni a maggior vocazione turistica il numero delle abitazioni non occupate sia pericolosamente elevato: si tratta indubbiamente di appartamenti sfitti adibiti a case vacanza, sottratti alle esigenze abitative dei meno fortunati.

Sottolineiamo inoltre il dato per cui in regioni quali la Lombardia, il Piemonte, la Liguria, il Trentino Alto Adige, l'Emilia Romagna, la Toscana, il Lazio e la Sicilia, il numero di abitazioni presenti sul territorio è **superiore al numero di abitanti**, significando una densità abitativa minore rispetto alle altre regioni della penisola e quindi una minore necessità di nuovi spazi abitativi. A tal proposito, ci preme sottolineare che in Campania e nel Lazio la densità abitativa è doppia rispetto alla media italiana, nonostante il numero di abitazioni sia elevato.

Il numero di violazioni edilizie riscontrate dal 2006 al 2013 (GRAFICO 10) è stato pressoché lo stesso lungo tutto lo stivale: appare assurdo che nel 2008 Nord e Sud Italia abbiano visto sorgere lo stesso numero di immobili sprovvisti di titolo quando in regioni virtuose come la Lombardia o il Friuli o la Toscana i piani urbanistici permettano a tutti i cittadini di seguire le regole.

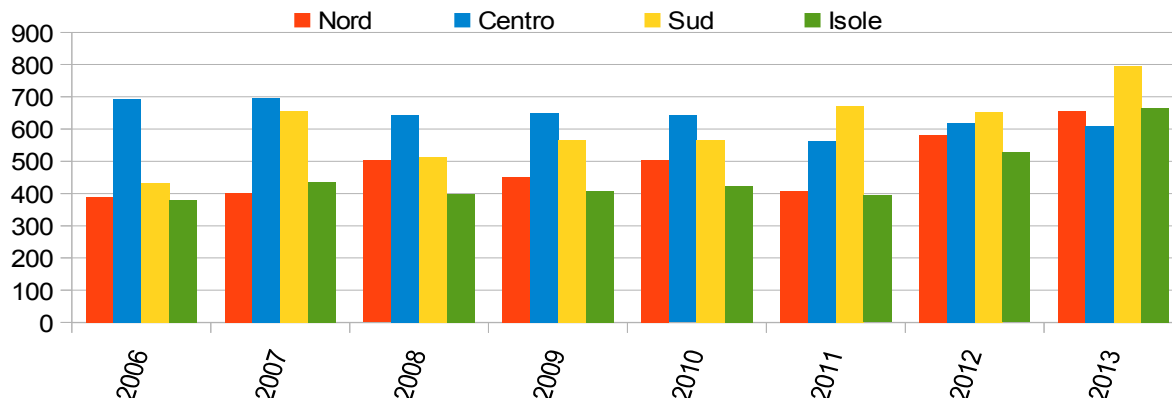


GRAFICO 10 - NUMERO VIOLAZIONI EDILIZIE RISCOSE TRATE SUL TERRITORIO, DIVISO PER MACRO AREE  
 FONTE: ISTAT "Report ambiente e paesaggio"

Ancora più interessante è il dato sul numero di procedimenti penali avviati nello stesso periodo ad opera di denunce di vicini di casa: mentre nell'omertoso Sud il numero di denunciati in rapporto agli illeciti schizza alle stelle, nel limpido Nord nessuno pare accorgersi quando una betoniera passa per le strade del paese (GRAFICO 11).

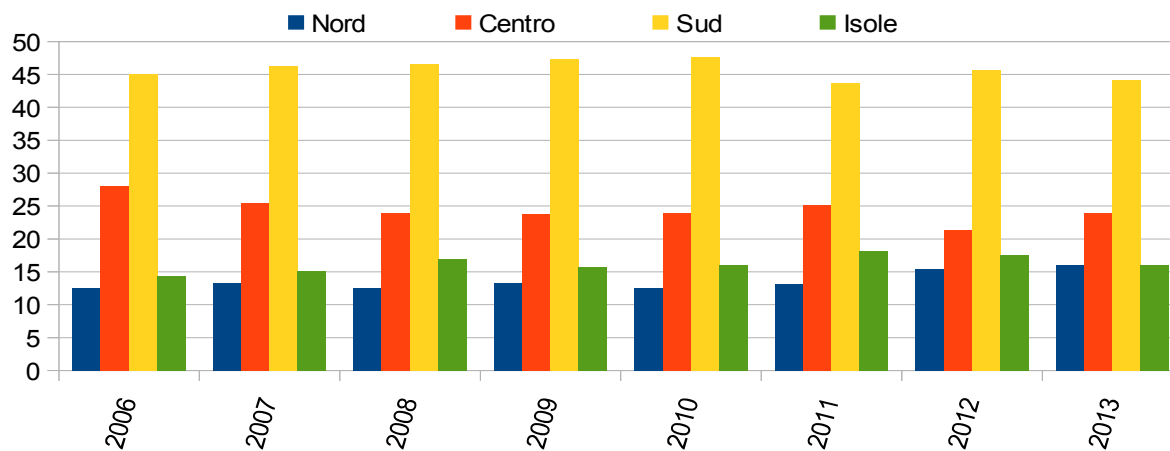


GRAFICO 11 – NUMERO DI PROCEDIMENTI PENALI RELATIVI A ILLECITI EDILIZIE DIVISI PER MACRO AREE  
FONTE: ISTAT "Report ambiente e paesaggio"

## AMBIENTE.

Un'ulteriore menzogna sul fenomeno dell'abusivismo edilizio è la questione posta sul consumo di suolo.

Dai dati del CENSU sulla “Riforma della disciplina urbanistica” si evince come, mediamente, le regioni a più alta incidenza del fenomeno abusivo sono quelle a più basso consumo di suolo (GRAFICO 12).

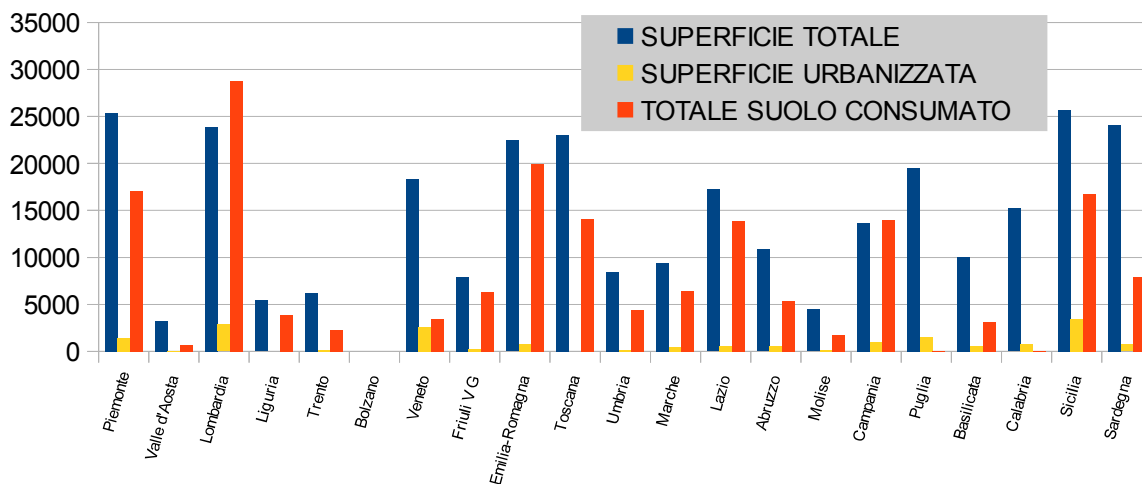


GRAFICO 12 – SUPERFICIE REGIONALE, URBANIZZATA E SUOLO CONSUMATO  
Fonte: Commissione CeNSU - INU - SIU sulla “Riforma della Disciplina Urbanistica”

Ancora di maggiore impatto è la percentuale di superficie di suolo consumato (GRAFICO 13) nell'anno 2019 nelle varie regioni del Paese come la regione Lombardia che addirittura supera la superficie regionale con supposte riqualificazioni del territorio.

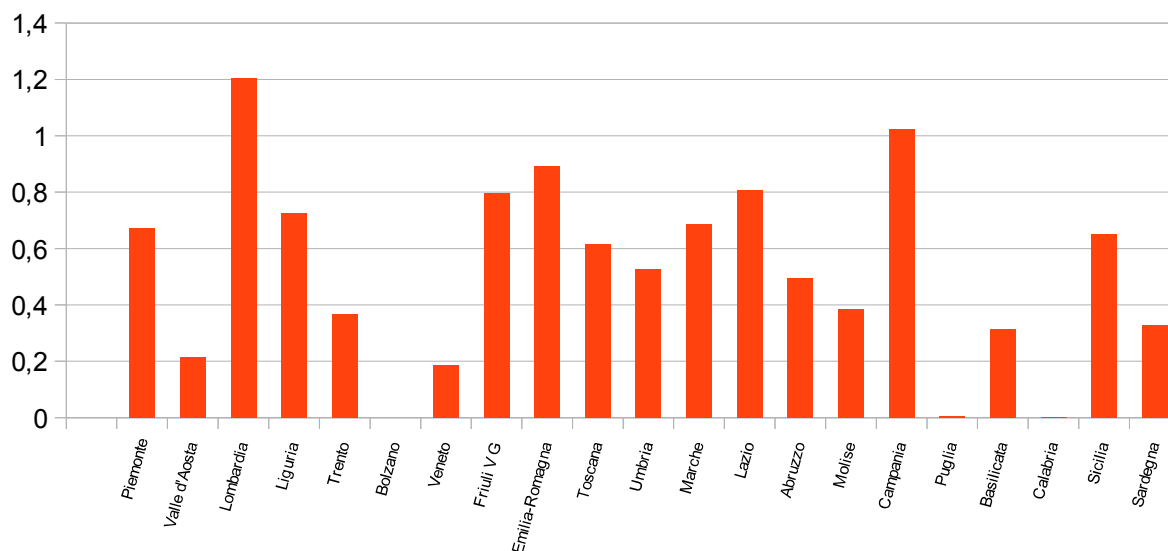


GRAFICO 13 – TASSO DI CONSUMO DI SUOLO NEL 2019  
Fonte: Commissione CeNSU - INU - SIU sulla “Riforma della Disciplina Urbanistica”



## CONCLUSIONI.

Basandoci sui dati fin qui forniti, proviamo a tirare le somme sulla **quantità di edifici difformi sul territorio nazionale**, divisi per regione.

Fino al 2016, anno di pubblicazione del rapporto Condono Edilizio di Sogeea, erano presenti **5 milioni di immobili** a rischio demolizione per richieste di condono pendenti.

Nel 2003 sono stati riscontrati 40 mila illeciti edilizi con un'incidenza del fenomeno del 4,6% (BES 2004).

Dal 2004 al 2019 il tasso di incidenza del fenomeno è stato mediamente del 19,6%, con un numero di nuovi immobili sprovvisti di titolo di circa **170.435 all'anno**. Possiamo perciò calcolare che dall'ultimo condono emanato dallo Stato ad oggi siano stati edificati altri **3.067.830 immobili senza titolo**, coprendo una **superficie di quasi 368.139,6 kmq** (calcolati in base alla superficie media nazionale degli appartamenti che è di 120mq (fonti ISTAT)).

Come precedentemente specificato, più della metà degli immobili difformi sul territorio all'entrata in vigore della legge Berlusconi non ha avanzato domanda di condono quindi il numero di edifici è almeno doppio ma procederemo con i dati già esposti, chiedendo al lettore di tenere a mente che **i dati esposti sono sottodimensionati**.

Le opere di demolizione dimezzeranno la popolazione delle città che sono cresciute nell'ultimo ventennio, obbligando lo Stato a investire nell'edificazione di nuovi spazi abitativi per soddisfare la richiesta di oltre **27 milioni di italiani che si troveranno senza casa**, consumando ulteriore suolo in barba agli accordi europei da poco sottoscritti.

Ipotizzando che ognuno di questi **9 milioni di immobili** a rischio demolizione sia un appartamento di 120m<sup>2</sup> ad un solo piano, si può stabilire che **il volume delle macerie** prodotte dalla demolizione del patrimonio edilizio difforme sarà di oltre **3 milioni di km<sup>3</sup>** (pieno per vuoto).

Nel Paese non esiste una discarica così grande da immagazzinare una simile quantità di rifiuti speciali.

Ma c'è un'altra conseguenza delle demolizioni che viene sottovalutata: il **dissesto finanziario dei Comuni**. Facciamo due calcoli, vi va?

Fingiamo che i 5 milioni di edifici in attesa di licenza dal 1985 non esistano, che dal 2003 ad oggi il settore delle costruzioni sia rimasto in produzione costante e che la percentuale media di immobili costruiti difformi si sia attestata al 4,6% in questi 18 anni, tenendo sempre presente che i numeri reali sono 4 volte superiori.

Il numero di fabbricati difformi costruiti nell'anno 2003 è noto per ogni regione d'Italia e, moltiplicandolo per 18 anni, otterremo il totale di immobili difformi in ogni regione.

Se ogni demolizione costa 100 mila €, la cifra totale da investire per demolire il patrimonio edilizio regionale è uguale al numero di immobili moltiplicato 100 mila €.

Questa cifra, divisa per il numero di comuni presenti in regione, equivale al debito che mediamente ogni Comune dovrà contrarre con Cassa Depositi e Prestiti per eseguire la demolizione.

Dai dati ottenuti si deduce facilmente il numero di persone che perderanno la casa, calcolando che in media il 30% del costruito è riservato a fabbricati residenziali e che l'ISTAT ha calcolato che in ogni unità abitativa vivono 3 persone.

Lasciamo a voi calcolare quanto dovrà investire ogni Comune per dare un tetto agli sfollati.

REGIONE	FABBRICATI DIFFORMI (2003)	FABBRICATI DIFFORMI (2003-2021)	n FUTURI ABITANTI SENZA TETTO	DEBITO TOTALE	n COMUNI	MEDIA DEBITO PER COMUNE
Piemonte	1.085	19.530	17.577	1.953.000.000	1.181	1.653.683
Lombardia	2.467	44.406	39.965	4.440.600.000	1.506	2.948.606
Liguria	493	8.874	7.987	887.400.000	234	3.792.308
Veneto	2.160	38.880	34.992	3.888.000.000	563	6.905.861
Friuli V G	295	5.310	4.779	531.000.000	215	2.469.767
Emilia-Romagna	1.243	22.374	20.137	2.237.400.000	328	6.821.341
Toscana	1.722	30.996	27.896	3.099.600.000	273	11.353.846
Umbria	440	7.920	7.128	792.000.000	92	8.608.696
Marche	611	10.998	9.898	1.099.800.000	227	4.844.934
Lazio	2.202	39.636	35.672	3.963.600.000	378	10.485.714
Abruzzo	1.625	29.250	26.325	2.925.000.000	305	9.590.164
Molise	510	9.180	8.262	918.000.000	136	6.750.000
Campania	7.690	138.420	124.578	13.842.000.000	550	25.167.273
Puglia	4.958	89.244	80.320	8.924.400.000	257	34.725.292
Basilicata	1.130	20.340	18.306	2.034.000.000	131	15.526.718
Calabria	3.788	68.184	61.366	6.818.400.000	404	16.877.228
Sicilia	5.516	99.288	89.359	9.928.800.000	391	25.393.350
Sardegna	1.923	34.614	31.153	3.461.400.000	377	9.181.432
<b>ITALIA</b>	<b>40.000</b>	<b>720.000</b>	<b>648.000</b>	<b>72.000.000.000</b>		

REGIONE	IMMOBILI DIFFORMI COSTRUITI DAL 2003-2021	SUPERFICIE INUTILIZZA BILE REGIONE IN KM2	SUPERFICIE REGIONE IN KM2	% SUPERFICIE REGIONE DA DEMOLIRE
<b>Friuli V G</b>	5.310	637	7932,48	12,4
<b>Piemonte</b>	19.530	2.344	25832,55	11,0
<b>Umbria</b>	7.920	950	8464,22	8,9
<b>E-Romagna</b>	22.374	2.685	22444,54	8,4
<b>Marche</b>	10.998	1.320	9401,18	7,1
<b>Toscana</b>	30.996	3.720	22987,44	6,2
<b>Sardegna</b>	34.614	4.154	24099,45	5,8
<b>Liguria</b>	8.874	1.065	5416,15	5,1
<b>Lombardia</b>	44.406	5.329	23863,1	4,5
<b>Basilicata</b>	20.340	2.441	10073,11	4,1
<b>Molise</b>	9.180	1.102	4460,44	4,0
<b>Veneto</b>	38.880	4.666	18345,37	3,9
<b>Lazio</b>	39.636	4.756	17231,72	3,6
<b>ITALIA</b>	<b>720.000</b>	<b>86.400</b>	<b>302068,85</b>	<b>3,5</b>
<b>Abruzzo</b>	29.250	3.510	10831,5	3,1
<b>Sicilia</b>	99.288	11.915	25832,55	2,2
<b>Calabria</b>	68.184	8.182	15221,61	1,9
<b>Puglia</b>	89.244	10.709	19540,52	1,8
<b>Campania</b>	138.420	16.610	13670,6	0,8

FONTI

[ISTAT - Indicatori BES aggiornati al 2018](#)

[ISTAT - Rapporto BES 2020](#)

[ISTAT – Report “Ambiente e Paesaggio” 2018](#)

[Legambiente – NoEcomafia.it](#)

[Rapporto dal territorio – L'abusivismo e i Piani Territoriali](#)

Commissione Censu – Inu – Siu sulla “Riforma della Disciplina Urbanistica”

[Abruzzo](#)

[Basilicata](#)

[Calabria](#)

[Campania](#)

[Emilia Romagna](#)

[Friulia Venezia Giulia](#)

[Lazio](#)

[Liguria](#)

[Lombardia](#)

[Marche](#)

[Molise](#)

[Piemonte](#)

[Puglia](#)

[Sardegna](#)

[Sicilia](#)

[Toscana](#)

[Trento](#)

[Bolzano](#)

[Umbria](#)

[Valle D'Aosta](#)

**Tutti i dati qui presentati sono disponibili in questo file Excel.**

**Per informazioni e contatti**

**Comitato Incasanati**

**[incasanati@gmail.com](mailto:incasanati@gmail.com)**

**tel. +39 370 3782 194**

**whatsapp +44 753 8153 796**