



LEGAMBIENTE

La piaga dell'abusivismo edilizio in Sicilia

I numeri dell'illegalità nel ciclo del cemento e quelli delle mancate demolizioni

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

Palermo, 18 marzo 2023

Premessa

I dati parlano chiaro e sono incontrovertibili: la Sicilia, insieme alle altre regioni del Sud, è ancora oggi assediata dalla pesante piaga dell'abusivismo edilizio, retaggio dei decenni di deregulation edilizia ma anche frutto di nuove e sempre diffuse illegalità.

Lo dicono i numeri dei reati e degli illeciti amministrativi accertati dalle forze dell'ordine e dalle Capitanerie di porto, che Legambiente elabora e denuncia ogni anno nel [Rapporto Ecomafia](#); lo dicono gli stessi Comuni, che certificano una vera e propria *impasse* sul fronte degli abbattimenti, così come riportiamo nella nostra ricerca nazionale pubblicata nel dossier "[Abbatti l'abuso. I numeri delle mancate demolizioni nei Comuni italiani](#)"; lo conferma anche l'Istat, nel rapporto BES sul "Benessere equo e sostenibile" relativo al 2022, che sottolinea la "situazione insostenibile nel Mezzogiorno", con un indice di 42,1 abitazioni abusive ogni 100 autorizzate nel Sud e 36,3 nelle Isole, rispetto a una media nazionale di 15,1. Infine, basta fare un tour dell'Isola, a partire dalle località costiere, per rendersi conto della gravità della situazione.

Ma, mentre c'è chi lavora perché questo fenomeno possa essere definitivamente archiviato, attraverso le demolizioni e il ripristino della legalità, c'è chi, ancora una volta, tenta il colpo di spugna. È di pochi giorni fa, infatti, l'ennesimo emendamento, questa volta a firma del capogruppo di Fratelli d'Italia all'ARS, che propone di salvare dalle ruspe gli edifici insanabili costruiti sulle spiagge dopo il vincolo di inedificabilità imposto nel 1976.

La legge regionale 78 del 1976 (in particolare, l'articolo 15), nata per bloccare la cementificazione delle spiagge siciliane che aveva già distrutto tratti importanti della costa palermitana e trapanese, ha superato indenne numerosi tentativi di modifica, attuati allo scopo di sanare gli oltre 50mila abusi insanabili costruiti negli ultimi 40 anni sulle coste dell'Isola.

Inoltre, proprio recentemente, la Regione siciliana si è vista bocciare dalla Corte costituzionale l'ultimo tentativo, fatto nel 2021, di riaprire le maglie del condono nazionale del 2003. La Consulta, con la sentenza 252/2022, ha infatti bocciato il provvedimento, definendo con assoluta chiarezza i limiti del legislatore regionale nelle materie di competenza esclusiva di quello nazionale, come i condoni edilizi, bloccando così ogni manovra per allargare le maglie dell'ultima sanatoria anche agli abusi realizzati in aree a vincolo di inedificabilità relativa.

Per quanto grave, quindi, auspichiamo di essere di fronte al solito "messaggio elettorale" della peggiore specie, che serve al solo scopo di tenersi stretti i voti degli abusivi, ma che non ha possibilità di riuscita. Parliamo di un fenomeno che, da decenni, condiziona pesantemente lo sviluppo della Sicilia dal punto di vista culturale, turistico ed economico; implica il rischio di gravi conseguenze dal punto di vista della sicurezza; non rende giustizia, in un Paese civile, alla maggioranza di cittadini onesti che non si è costruita la casa illegalmente e ha diritto al godimento dello spazio pubblico e dei paesaggi sfregiati dal cemento illegale.

L'abusivismo edilizio è una pratica che affonda le sue radici in una sostanziale garanzia di impunità. Pur di fronte all'insorgere di nuovi abusi, il problema riguarda la sopravvivenza del vecchio abusivismo, quello che non viene demolito anche per decenni, e non viene scalfito nemmeno dalle sentenze penali.

A conferma del fatto che si tratta di un reato scarsamente sanzionato, bastano i numeri che Legambiente ha pubblicato nel 2021: dal 2004, anno dell'ultimo condono edilizio, in Italia solo il 32,9% degli immobili colpiti da provvedimento amministrativo era stato effettivamente demolito (il 24,3% limitando il campo ai soli comuni costieri) e la gran parte degli interventi era concentrata nelle regioni del Nord.

I numeri che riportiamo in queste pagine riguardano il territorio siciliano e testimoniano che i controlli e i sequestri dei cantieri e degli immobili fuorilegge si fanno. Seppur troppo poche, avvengono anche alcune demolizioni ogni anno, spesso nei luoghi più difficili, dove l'abusivismo è considerato un fatto quasi normale. Non solo: senza clamore, se le istituzioni vanno fino in fondo nel pretendere il ripristino della legalità, molti abusivi, alla fine, accettano di demolire in proprio, senza aspettare le ruspe del Comune o della Procura della Repubblica.

Per queste ragioni, accanto alla denuncia, la nostra associazione si assume da sempre l'onere della proposta, perché i problemi di giustizia ambientale possano trovare soluzioni nell'interesse collettivo.

Proprio per rilanciare una stagione di legalità, convinti di dover cambiare il meccanismo su cui si basano le demolizioni degli abusi edilizi, nel 2020 riuscimmo a fare approvare dal Parlamento una norma, l'art.10bis della legge 120, che assegna ai prefetti le operazioni di intervento in caso di inerzia dei Comuni.

Una novità che avrebbe consentito ai sindaci di sottrarsi al ricatto elettorale degli abusivi avocando allo Stato il compito – e la responsabilità - di ristabilire il diritto violato su un fronte così delicato e importante. Nel volgere di pochi mesi, purtroppo, una circolare interpretativa del ministero dell'Interno ha ristretto gli ambiti di applicazione della norma, "salvando", per il momento, dalle ruspe decine di migliaia di vecchi manufatti illegali. Oggi, il ripristino della *ratio legis* di quel provvedimento è uno degli obiettivi per cui Legambiente si impegna con tutti gli strumenti a sua disposizione e nelle sue interlocuzioni con governo e Parlamento, avendo a cuore l'esclusivo interesse del Paese.

1. I numeri del ciclo illegale del cemento in Sicilia

Nel 2022, il ciclo illegale del cemento a livello nazionale, con 12.216 reati accertati dalle forze dell'ordine e dalle Capitanerie di porto, vale circa il 40% del totale dell'illegalità ambientale.

Un dato che contiene tutta la filiera illecita, inclusi i settori degli appalti e delle cave, ma in cui hanno un peso preponderante i reati legati al mattone illegale, dalle violazioni urbanistiche all'abusivismo edilizio.

Rispetto al dato dell'anno precedente, si registra un incremento del 28,7% dei reati: considerando che i controlli sono calati del 7,3%, mentre i numeri di denunce e arresti sono aumentati rispettivamente del 26,5% e del 97%, il risultato appare ancora più preoccupante.

Le quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) sommano, da sole, il 40,6% del totale dei reati accertati e il 26,7% degli illeciti amministrativi.

La Sicilia, nella classifica regionale sale dal quarto al terzo posto con **l'1.057 reati** (con un incremento del **25,7%** rispetto al 2021) alla **media di 3,8 al giorno, 1.036 persone denunciate e 141 sequestri effettuati. Sono stati contestati 1.197 illeciti amministrativi e sono state elevate 5.183 sanzioni, dato – quest'ultimo – che la vede prima assoluta.**

LA CLASSIFICA REGIONALE DELL'ILLEGALITA' NEL CICLO DEL CEMENTO NEL 2022

Regione	Controlli *	Reati	% sul totale	Denunce	Persone arrestate	Sequestri	Illeciti amministrativi	Sanzioni amministrative
Campania	80.887	1.747	14,3%	1.855	9	283	2.251	3.789
Puglia	65.352	1.282	10,5%	1.370	21	281	1.100	3.334
Sicilia	40.910	1.057	8,7%	1.036	0	141	1.197	5.183
Toscana	63.482	911	7,5%	860	12	54	2.498	4.109
Calabria	65.100	871	7,1%	954	6	220	1.083	960
Lombardia	22.413	862	7,1%	897	0	49	1.147	3.623
Lazio	53.804	729	6%	820	4	176	1.351	1.589
Veneto	27.933	669	5,5%	686	0	24	1.208	3.371
Abruzzo	50.634	561	4,6%	508	0	68	1.377	1.492
Emilia Romagna	41.204	553	4,5%	565	1	18	1.210	2.134
Basilicata	30.695	545	4,5%	625	0	48	1.141	1.555
Marche	47.963	498	4,1%	499	3	77	829	1.038
Piemonte	25.105	468	3,8%	512	0	16	827	1.725
Liguria	46.746	359	2,9%	375	1	23	517	1.097
Trentino Alto Adige	1	296	2,4%	94	0	2	1.183	1.183
Molise	13.090	241	2%	232	8	12	475	904
Friuli Venezia Giulia	14.386	201	1,6%	198	0	5	309	490
Umbria	21.608	194	1,6%	190	0	3	915	1.106
Sardegna	22.014	149	1,2%	132	0	28	483	541
Valle d'Aosta	8	23	0,2%	22	0	2	18	42
TOTALE	733.335	12.216	100%	12.430	65	1.530	21.119	39.265

Fonte: elaborazione Legambiente su dati forze dell'ordine e Capitanerie di porto (2022) *sono esclusi i controlli della Guardia di finanza e dei Corpi forestali regionali di Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta e dei Corpi forestali provinciali di Trento e Bolzano.

Se guardiamo al quadro provinciale, considerata la non disponibilità su questa scala dei dati provenienti da Guardia di finanza e Corpo forestale regionale - come specificato nella nota della

tabella - la provincia più colpita è quella di Messina, con 82 reati contestati, seguita da Agrigento con 78, che però è prima per numero di persone denunciate e per numero di sequestri, quindi da Siracusa con 51. Ultima è Enna, per la quale non risultano contestazioni.

L'ILLEGALITA' NEL CICLO DEL CEMENTO IN SICILIA NEL 2022

	Reati	Persone denunciate	Persone arrestate	Sequestri
REGIONE	1.057	1.036	0	141
<i>Classifica per Provincia*</i>				
Messina	82	87	0	12
Agrigento	78	96	0	51
Siracusa	51	30	0	15
Trapani	44	23	0	10
Palermo	32	33	0	26
Ragusa	31	30	0	3
Catania	30	33	0	19
Caltanissetta	6	1	0	1
Enna	0	0	0	0

Fonte: elaborazione Legambiente su dati forze dell'ordine e Capitanerie di porto (2022) *sono esclusi i controlli della Guardia di finanza e dei Corpi forestali regionali di Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta e dei Corpi forestali provinciali di Trento e Bolzano.

2. Le (mancate) demolizioni

Se questo è il quadro sotto il profilo dell'illegalità, le azioni di ripristino attraverso le demolizioni sono ancora troppo poche per prefigurare un risanamento del territorio violato, in particolare quello costiero. Legambiente, attraverso il dossier "Abbatti l'abuso", chiede periodicamente ai Comuni il saldo tra le ordinanze emesse e quelle eseguite. L'ultimo dato disponibile è quello del 2021: dal 2004 a fronte di ben **57.250 provvedimenti** solo il **32,9%** degli immobili è stato effettivamente abbattuto. Una percentuale che si riduce vertiginosamente se si guarda alle regioni più "abusive". **La Sicilia, con 950 abbattimenti a fronte di 4.537 ordinanze, è nelle ultime posizioni, con il 20,9%, pur sempre con una prestazione migliore rispetto a Campania, Calabria e Puglia.**

Analizzando il tasso di risposta degli enti locali, ha fornito i dati a Legambiente solo il 13,6% dei Comuni siciliani, contro una media nazionale del 23%. L'unica città capoluogo ad avere risposto è Ragusa, con il 18,2% di ordinanze che si sono concluse con un abbattimento.

In attesa che si ripristini la volontà del legislatore, con una fedele interpretazione della norma con cui si affida ai Prefetti, come accennato in premessa, il compito di dare seguito alle ordinanze ancora non eseguite, resta in capo ai sindaci il compito principale di intervento. Per fare fronte all'anticipazione delle spese (i costi delle demolizioni d'ufficio vengono affrontati dai Comuni in danno del proprietario dell'abuso su cui poi dovranno rivalersi), possono attingere al Fondo demolizioni opere abusive (Fdoa), istituito nel 2003 presso la Cassa depositi e prestiti, o al Fondo demolizioni presso il ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che a maggio è stato rifinanziato

con un contributo di 2.200.000 di euro. Gli interventi che sarebbero previsti con queste ultime risorse sono quaranta: 13 in Campania, 10 in Sicilia, 6 in Calabria e altrettanti nel Lazio, 4 in Puglia e 1 in Lombardia. Davvero troppo poco, se si guarda ai numeri complessivi delle ordinanze emesse dai Comuni e ancora da eseguire.

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	67.250	18.838	28,0

Fonte: Elaborazione Legambiente su dati dei Comuni 2020

Su scala provinciale, la performance migliore è quella dei Comuni della Provincia di Pordenone, con il 94,8% delle ordinanze di demolizione eseguite. Se ci spostiamo nelle regioni più "abusive" i numeri calano vistosamente: qui 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 si collocano 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.

Su scala regionale, in Sicilia, dopo le province di Palermo e Agrigento, troviamo quelle di Messina, e Ragusa (entrambe intorno al 25% di ordinanze eseguite), quindi Trapani (16,3%) Catania (13%), Caltanissetta (4,2%), Siracusa (0,4%) ed Enna, che su venti ordinanze emesse ha dichiarato di non averne eseguita nessuna.

LE DEMOLIZIONI DEGLI ABUSI EDILIZI NEI COMUNI DELLE PROVINCE SICILIANE (2004-2020)

Provincia	Numero di Ordinanze di demolizione EMESSE (2004-2020)	Numero di Ordinanze di demolizione ESEGUITE (2004-2020)	Numero di immobili abusivi TRASCRITTI al patrimonio immobiliare del Comune (2004-2020)	Numero di pratiche trasmesse al Prefetto (ex L. 120/2020)
PA	379	131	26	133
AG	1238	415	184	181
ME	237	61	35	22
RG	195	49	25	0
TP	1040	170	194	45
CT	934	121	255	1
CL	24	1	1	0
SR	470	2	153	72
EN	20	0	0	0

Fonte: elaborazione Legambiente su dati dei Comuni 2020

3. Le trascrizioni nel patrimonio immobiliare pubblico e l'invio delle pratiche di demolizione alle Prefetture

Per legge, 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. Abbiamo quindi chiesto ai Comuni il dato sulle trascrizioni, sempre nel periodo di riferimento 2004-2020, e il riscontro è desolante. Solo il 3,8% degli immobili risulta ufficialmente nel patrimonio immobiliare degli enti locali.

La Sicilia, in questo caso, risulta essere la regione più virtuosa. Guida, infatti, la classifica nazionale delle acquisizioni con la trascrizione di 873 immobili, il 19,2% degli edifici colpiti da ordine di demolizione non eseguito. Su scala nazionale 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).

E' evidente che, 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 sistematicamente, come dovrebbero, alle trascrizioni.

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	67.260	2.189	3,8

Fonte: Elaborazione Legambiente su dati dei Comuni 2020

Nel questionario inviato ai Comuni, infine, abbiamo chiesto anche di indicare il numero di pratiche in evase inviate alle prefetture sulla base della legge 120/2020.

Sebbene la norma che attribuisce le competenze sostitutive ai prefetti fosse molto recente (con un periodo di applicazione di pochi mesi) e nonostante la discutibile circolare interpretativa del ministero dell'Interno, c'è un numero che balza subito in evidenza.

In Sicilia, regione 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 inviate alle prefetture competenti per territorio, 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.

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

I dati completi su:

<https://noecomafia.legambiente.it/>

<https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/06/Abbattilabusso-2021.pdf>