

ABUSIVISMO

Abusi edilizi e conseguenze negative sull'operazione immobiliare e sui suoi protagonisti

Il verificarsi di abusi edilizi nelle realizzazioni immobiliari è un problema non solo per la collettività che viene lesa nel suo diritto alla legalità, alla civiltà urbanistica, alla qualità abitativa, ma anche per gli operatori corretti che costituiscono la stragrande maggioranza delle due categorie produttrici di nuovi immobili: gli sviluppatori e i costruttori. Infatti, di fronte al determinarsi di abuso edilizio, le società e imprese che creano o trasformano immobili come loro "core business", cioè professionalmente, sono sempre vittime: se l'abuso è stato opera di un concorrente ne abbiamo un duplice danno di immagine della categoria e di concorrenza sleale, mentre se è stato frutto di un nostro errore in buona fede o - peggio ancora - di un'accusa infondata ricevuta, rischiamo di subire sanzioni gravissime e spesso ingiuste.

Federico Filippo Oriana

Presidente Nazionale ASPESI Unione Immobiliare

Il convegno "Tutele Edilizie: svolgere un intervento edilizio senza incorrere in sanzioni amministrative o penali", recentemente organizzato con il patrocinio del Comune di Milano dagli studi legali BIP Legal e Ventimiglia insieme ad ASPESI Milano, ha affrontato la delicata tematica dell'abuso edilizio - che costituisce un rischio e un limite invalicabile per l'attività immobiliare-costruttiva - in un confronto di idee tra esponenti comunali, amministrativisti e penalisti. Ma se vale in diritto il principio "male non fare, paura non

avere", perché l'operatore onesto dovrebbe essere preoccupato delle conseguenze negative di un abuso edilizio? Basta non realizzarlo, verrebbe da dire. La questione in realtà è molto più complessa.

Cosa si intende per abuso edilizio

Intanto cosa intende il diritto urbanistico per abuso edilizio?

La totale assenza del titolo abilitativo o una significativa difformità della realizzazione edilizia rispetto al titolo. E già nella valutazione della difformità si annida un ampio spazio di discrezionalità del controllore. Perché è ben chiaro a tutti, anche non del settore, che nell'edificazione di un edificio com-

plesso rispetto a progetti anch'essi molto complessi è praticamente impossibile realizzare l'opera in una conformità assoluta che, spesso, si rivela addirittura impossibile. Mi ricordo che una trentina di anni fa il costruttore di un celeberrimo contenitore di eventi a Roma mi raccontava che nella realizzazione si era accorto che il progetto redatto da uno dei maestri italiani dell'architettura mondiale più in auge aveva previsto scale che finivano... nel nulla! Per cui il suo dilemma era se, costruendo, allontanarsi dal progetto approvato per renderlo possibile, ovvero seguirlo alla lettera attendendo alla pubblica incolumità. E questo è solo un esempio tra i tanti che si potrebbero fare.

Il problema si complica per l'esistenza del rischio penale derivante dalla difformità edilizia, rischio molto grave per le pesanti conseguenze personali ed economiche connesse al reato edilizio. I penalisti presenti al convegno hanno illustrato, con ampia esemplificazione, come sia molto facile che questo percorso dalla smagliatura al reato - che conduce alle drammatiche conseguenze del procedimento penale - diventi rapidissimo e pressoché automatico, anche quando non ve ne sarebbero i presupposti richiesti dalla legge.

Le conseguenze

Le conseguenze - che, per il disposto della legge 231/2001 sulla responsabilità "parapenale" delle società, si estende quasi sempre dalle persone fisiche alle persone giuridiche per le quali le prime operano - non sono solo la eventuale condanna penale finale, ma anche e subito possibili sequestri preventivi della realizzazione edilizia per il suo intero perimetro, con danni enormi (spesso esiziali) per la società o l'impresa, irrecuperabili anche quando poi magari arriva l'assoluzione anni dopo.

Il problema - come ho sostenuto nel dibattito del convegno - è costituito dalle condi-

zioni tecnico-giuridiche che fanno assurgere al livello di reato la difformità edilizia. Poiché, ovviamente, può esservi abuso amministrativo senza reato, ma non può esservi reato senza abuso, l'operatore onesto dovrebbe essere tutelato dal suo stesso intendimento (e interesse) di realizzare un titolo abilitativo valido e di realizzarlo in conformità allo stesso. Il principio costituzionale, però, della "tipicità" della previsione di reato varrebbe sì anche per i reati edilizi, ma spesso non è così di fatto per la non tipicità dell'abuso edilizio che ne costituisce il presupposto fattuale. Il sindacato penale si spinge, così, di frequente anche al giudizio di merito del fatto edilizio-costruttivo con un percorso molto pericoloso soprattutto nel caso di difformità parziali e in quello di reati colposi. In sintesi, una difformità lieve realizzata magari per sbaglio può diventare la base per un procedimento penale e perfino per un immediato sequestro preventivo dell'area. E questa situazione di incertezza fattuale del diritto può diventare, a mio giudizio, un altro fattore di ostacolo al necessario processo di rigenerazione urbana. Non foss'altro perché l'emergenza abitativa in atto nelle maggiori città italiane, in particolare sedi di importanti università, può essere affrontata solo con la messa a disposizione di molte più case, quindi a costo minore per la legge della domanda e dell'offerta.

Questa situazione molto italiana nel distacco oggettivo tra comportamento e responsabilità giuridica costituisce un grave problema non solo per gli operatori immobiliari-edilizi corretti, ma anche per la Pubblica amministrazione. Illustrando il caso di Milano - epicentro del settore immobiliare in Italia - l'Assessore alla Rigenerazione Urbana del Comune di Milano Giancarlo Tancredi ha segnalato che i loro uffici ricevono oltre 300 esposti l'anno avverso abusi edilizi reali o supposti da parte di privati, fronte che impegna enormemente gli uffici stessi, ma anche

abbastanza inutilmente visto che nove esposti su dieci si rivelano poi infondati. L'ingente quantità di tempo che gli uffici - già esigui nella loro consistenza numerica - devono dedicare ai controlli degli esposti e al contenzioso è sottratta alle istruttorie delle pratiche con aggravamento, quindi, dei problemi dei tempi e delle certezze. Del resto, le pratiche edilizie del Comune di Milano sono passate dalle 17.000 del 2019 pre-Covid alle oltre 37.000 del 2021. L'Architetto Tancredi ha poi svolto al riguardo un'altra interessante considerazione: Milano ha una tradizione di straordinari edifici innovativi, dal Grattacielo Pirelli, alla Torre Velasca, al Bosco Verticale per citarne solo alcuni che hanno impressionato tutto il mondo diventando iconici e fonte di ispirazione a livello planetario. Ebbene, mentre il nuovo regolamento edilizio sarà ispirato alla massima apertura e semplificazione, quanto invece alla revisione in corso del PGT sarà molto difficile aprire all'innovazione nel clima di sospetto che si è creato perché semplificare - ha concluso Tancredi - significa elasticità o irrigidimento?

Sono personalmente molto contento di avere promosso - per difendere la categoria rappresentata, cioè gli operatori seri, da ingiustizie - un evento che ha contribuito se non altro a focalizzare e sottolineare un problema importante del nostro mestiere, come alcuni recenti casi clamorosi hanno dimostrato. Bisogna, riguardo a questi casi, dare atto della

grande indipendenza e correttezza della magistratura giudicante, penale e amministrativa, che - non cedendo alla tentazione della demagogia - con spirito di servizio alla legge e al diritto che i giudici dovrebbero sempre avere nell'esercizio della loro delicatissima funzione costituzionale in una repubblica democratica ha corretto errori che avrebbero potuto determinare conseguenze devastanti per i soggetti ingiustamente colpiti.

Per concludere

Questa problematica, però, che affligge ingiustamente la nostra categoria non è risolta e non può avere come suo unico rimedio la scrupolosità ex-post della Magistratura.

Occorre prevenire l'incertezza delle situazioni che conduce inevitabilmente al rischio di arbitrio e a questo scopo serve l'effettiva applicazione di quattro principi indicati nel Convegno come linee-guida per la collaborazione pubblico-privato in questo settore: digitalizzazione, semplificazione, collaborazione e soprattutto chiarezza.

Di qui l'appello rivolto dal Convegno alle Amministrazioni comunali per la rapida concretizzazione di questi principi al fine di affrontare insieme un problema che vede Amministrazione comunale e mondo immobiliare dalla stessa parte, ossia dalla parte del territorio italiano e del suo sviluppo quantitativo e qualitativo in sicurezza.