

“Abbatti l’abuso in Calabria”

I numeri della lotta all’abusivismo edilizio, dalle ordinanze alle (mancate) demolizioni e le proposte per affermare la legalità

Premessa

Questo studio è il frutto della collaborazione avviata tra Legambiente e Regione Calabria, la prima del genere in Italia, per analizzare, nella maniera più dettagliata possibile, l’impatto dell’abusivismo edilizio sul territorio regionale e la risposta delle istituzioni. Un fenomeno particolarmente grave, per le sue conseguenze ambientali ed economiche, che rappresenta ancora oggi una vera e propria piaga, soprattutto per il Mezzogiorno. Nelle sue dimensioni più rilevanti, ovvero la costruzione di veri e propri immobili privi di qualsiasi autorizzazione, il proliferare del “mattone illegale” moltiplica il consumo di suolo, degrada l’ambiente, aggrava il rischio idrogeologico dei territori e pregiudica le stesse possibilità di crescita delle imprese che operano sul mercato dell’edilizia sostenibile, orientato verso la rigenerazione urbana e rispettose delle regole.

Caratteristiche e finalità della collaborazione sono state riassunte nel Protocollo d’intesa, sottoscritto da Regione Calabria e Legambiente, il cui schema è stato approvato con Delibera di Giunta regionale n. 150 del 10 aprile 2024 (rinnovato nel 2025), sia per quanto riguarda il monitoraggio delle azioni svolte dai 404 Comuni calabresi in materia di vigilanza edilizia e urbanistica, sia per la definizione di proposte finalizzate a “rendere più efficace l’azione di contrasto, a livello regionale e nazionale, dell’abusivismo edilizio”. È stata prevista, infine, la richiesta di dati sempre in materia di contrasto dell’abusivismo edilizio sia alle Prefetture, ai sensi dell’art. 10 della legge 120/2020, per eventuali interventi sostitutivi nei casi di mancate demolizioni da parte dei Comuni, sia alle Procure della repubblica, per le attività, sempre in materia di demolizioni di immobili abusivi, di loro competenza.

Un ambito nel quale la Regione Calabria ha inteso imprimere negli ultimi anni un rinnovato impulso intensificando l’azione di controllo degli enti locali; in particolare, con decreti del Presidente della Giunta regionale n. 116 del 17 settembre 2020 e n. 16 del 16 febbraio 2023 gli stessi sono stati diffidati ad emettere le ordinanze di demolizione nei casi previsti dalla legge. Alle diffide hanno fatto seguito i provvedimenti di nomina di circa 70 commissari ad acta su oltre 500 procedimenti relativi a presunte opere abusive, con un significativo effetto deterrenza tra la prima e la seconda diffida, avendo le Amministrazioni comunali adempiuto nella quasi totalità dei casi, arrivando quasi ad azzerare i residui procedimenti di commissariamento. L’azione sta proseguendo tramite la Città Metropolitana e le province, delegate a dare continuità a tale attività con legge regionale n. 17/2022.

Il metodo seguito con il citato protocollo di intesa (misurare la capacità delle amministrazioni pubbliche di affrontare e risolvere la piaga dell'abusivismo edilizio attraverso la pratica delle demolizioni e delle trascrizioni al patrimonio pubblico) è lo stesso utilizzato da Legambiente nelle tre edizioni precedenti di "Abbatti l'abuso", due di carattere nazionale e una dedicata alle cinque regioni più colpite dal fenomeno dell'abusivismo, Campania, Puglia, Sicilia, Lazio e, appunto, Calabria. L'obiettivo principale è quello di portare alla luce, sulla base dei dati forniti dai Comuni e delle conseguenziali elaborazioni statistiche, le criticità che frenano gli abbattimenti e il ripristino della legalità violata dall'edilizia fuorilegge. Non stime o valutazioni soggettive, ma analisi condotte a partire dai numeri, che permettono di fotografare in modo oggettivo lo stato dell'attività di contrasto all'abusivismo edilizio e di avanzare proposte concrete per affrontare e risolvere il problema.

Nei capitoli successivi verranno illustrati, in dettaglio, i risultati di questo monitoraggio, ma alcuni dati vale la pena riportarli in sede di premessa. Innanzitutto, il tasso di risposta dei Comuni è quasi raddoppiato rispetto al rapporto "Abbatti l'abuso" pubblicato da Legambiente nel 2023, quando era stato del 13,4%, arrivando al 26% (105 comuni su 404, di cui 33 costieri e 72 interni). Ancora più significativa la popolazione interessata, pari a 884.903 abitanti, il 48% di quella regionale (nel 2023 era stata del 21%).

Dalle risposte dei 105 comuni che hanno deciso di partecipare all'indagine, emerge che le ordinanze di demolizione emesse dal 2004 al 2023 sono state 11.398, e solo 1.273, ossia l'11%, quelle eseguite (sempre nel 2023 la percentuale era del 9,6%). Un numero gravemente insufficiente, che trasmette, a chi costruisce ancora oggi immobili abusivi, una concreta "speranza" di impunità, magari in attesa dell'ennesimo condono edilizio. Vale la pena ricordare, al riguardo, che le stime elaborate dal Cresme per conto dell'Istat e pubblicate nel Rapporto sul Bes (Benessere equo e sostenibile) del 2022, ultimo dato disponibile, segnalavano un'incidenza dell'abusivismo in Calabria pari a 54,1 immobili illegali ogni 100 costruiti legalmente (contro una media nel Sud di 42,1 e una media nazionale di 15,1 case illegali ogni 100 realizzate nel rispetto delle regole). Particolarmente preoccupante, infine, è il numero di trascrizioni di proprietà nel patrimonio immobiliare pubblico degli edifici abusivi oggetto di ordinanze di demolizione, che sono state dal 2004 al 2023 solo 135, pari all'1,1%. Significativi, tornando alle demolizioni, sono i dati che emergono dalle risposte fornite da 4 Procure della Repubblica (Catanzaro, Cosenza, Palmi e Vibo Valentia), con 1.029 sentenze di demolizione emesse, delle quali 244 eseguite, pari al 23,8%, più del doppio della percentuale di quelle effettuate dai Comuni.

Sono numeri che richiedono, nel loro complesso, uno sforzo congiunto di tutte le istituzioni, ma anche della società civile, perché possa crescere rapidamente in Calabria l'attività di prevenzione e contrasto del cemento illegale, a cui non sono certo estranei gli interessi delle organizzazioni mafiose.

Allo studio hanno lavorato, in collaborazione con la Regione Calabria, Laura Biffi, Enrico Fontana e Nino Morabito dell'Osservatorio nazionale Ambiente e Legalità di Legambiente.

1. I dati di partenza

Nelle indagini di "Abbatti l'abuso" svolte negli anni precedenti¹, la Calabria risultava tra le regioni più carenti, sia sotto l'aspetto della trasparenza, ossia la disponibilità delle pubbliche amministrazioni locali a fornire informazioni rispetto al tema dell'abusivismo edilizio, sia per quanto riguarda l'attività di repressione attraverso gli strumenti normativi previsti dal titolo IV del DPR 380/2001, il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Nell'ultima edizione del rapporto, pubblicata nel 2023, per fornire un dato di riferimento, avevano risposto solo 54 Comuni, pari al 13,4% del totale regionale, con appena il 9,6% delle ordinanze di demolizione (oltre seimila) eseguite. Numeri che avevano collocato la Calabria all'ultimo posto rispetto alle altre regioni coinvolte nel monitoraggio (Campania, Sicilia, Puglia e Lazio).

Eppure, la Calabria è una regione che si distingue ogni anno per l'elevato numero di reati edilizi, nello specifico connessi all'abusivismo, e più in generale di illeciti nel ciclo del cemento, come testimoniano chiaramente i dati raccolti nel Rapporto Ecomafia² di Legambiente. Nel 2024, le Forze dell'ordine e le Capitanerie di porto hanno individuato 869 reati in questa "filiera" delle attività illecite a danno dell'ambiente, in flessione rispetto agli oltre mille reati registrati nel 2023 ma con un'incidenza di illeciti penali per numero di abitanti (uno ogni 2.100) comunque superiore a quella delle tre regioni che guidano la classifica: Campania (un reato ogni 2.300 abitanti) Puglia (uno ogni 3.100) e Sicilia (un illecito penale ogni 4.000 abitanti). Il risultato, in valori assoluti, pone la Calabria al settimo posto per numero di reati nel ciclo del cemento, mentre nel 2023 era in quarta posizione.

LA CLASSIFICA REGIONALE DELL'ILLEGALITÀ NEL CICLO DEL CEMENTO NEL 2024

	Regioni	Controlli *	Reati	% sul totale dei reati	Persone denunciate	Persone arrestate	Sequestri	Illeciti amministrativi	Sanzioni amministrative
1	Campania	73.653	2.424	17,8%	2.547	5	390	3.186	3.215
2	Puglia	63.389	1.219	8,9%	1.281	1	240	1.908	1.945
3	Sicilia	37.845	1.183	8,7%	1.197	0	88	2.390	2.388
4	Toscana	54.806	1.107	8,1%	1.202	0	4	3.239	3.061
5	Lombardia	25.329	1.009	7,4%	1.112	1	52	2.210	2.303
6	Veneto	31.011	886	6,5%	905	0	20	1.834	1.817
7	Calabria	68.209	869	6,4%	829	1	134	1.725	1.759
8	Lazio	60.991	746	5,5%	873	10	123	2.439	2.332

¹ *Abbatti l'abuso, I numeri delle mancate demolizioni nei comuni italiani*, Legambiente 2018, 2021.
Abbatti l'abuso, i numeri delle mancate demolizioni nei comuni delle regioni a rischio: Calabria, Campania, Lazio, Puglia e Sicilia, Legambiente 2023.

² *Ecomafia, le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, Legambiente 2025, Edizioni Ambiente.

9	Emilia Romagna	50.835	656	4,8%	613	0	19	2.455	2.404
10	Piemonte	24.408	649	4,8%	741	0	15	1.988	1.935
11	Abruzzo	55.279	508	3,7%	575	0	20	1.255	1.203
12	Marche	50.315	462	3,4%	468	0	9	1.309	1.448
13	Sardegna	28.928	375	2,8%	372	0	25	689	704
14	Liguria	24.784	358	2,6%	454	0	19	837	814
15	Basilicata	36.082	280	2,1%	318	2	29	1.484	1.495
16	Umbria	16.505	251	1,8%	262	0	2	1.129	1.066
17	Friuli Venezia Giulia	11.445	241	1,8%	237	0	1	917	951
18	Molise	19.004	195	1,4%	194	0	5	529	501
19	Trentino Alto Adige	4	152	1,1%	111	4	1	1.067	1.067
20	Valle d'Aosta	37	51	0,4%	51	0	0	105	105
	TOTALE	732.859	13.621	100%	14.342	24	1.196	32.695	32.490

Fonte: elaborazione Legambiente su dati forze dell'ordine e Capitanerie di porto (2024)

*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.

Questo accade in una regione prevalentemente montuosa, attraversata longitudinalmente dall'Appennino calabro, dal Pollino meridionale fino all'Aspromonte. Le aree di pianura sono limitate e dislocate lungo la costa, arrivando a coprire meno del 10% del territorio, ma sono quelle, come vedremo più avanti, dove si concentra maggiormente il fenomeno dell'edilizia illegale.

Inoltre, condividendo lo stesso drammatico destino delle altre regioni del Sud, Sicilia e Puglia in particolare, la Calabria da decenni è ormai scenario di uno spopolamento che cresce in modo esponenziale. Una condizione che, gioco forza, porta con sé anche una marcata

contrazione del mercato edile e immobiliare. A fronte di questo contesto, la necessità di procedere con la trascrizione al patrimonio pubblico degli immobili abusivi e alla demolizione degli immobili abusivi non sanabili, oltre all'indiscutibile ragione del ripristino della legalità violata, è una scelta tanto urgente quanto di buon senso.

Le esperienze positive su questo fronte hanno dimostrato, senza ombra di dubbio, il duplice valore delle trascrizioni al patrimonio pubblico e delle demolizioni: in chiave repressiva, sanzionano con la sottrazione e la rimozione del corpo del reato chi ha commesso l'illecito, in chiave preventiva, dissuadono dall'intenzione di realizzare nuovi abusi sperando di farla franca. I Comuni che trascrivono al patrimonio pubblico e abbattano gli abusi edilizi insanabili sono il segnale della buona amministrazione, quella che assicura il rispetto delle leggi e del principio di uguaglianza dei cittadini, quella che si prende cura del proprio territorio e della sicurezza dei suoi cittadini, opposta alla politica dei condoni, approvati o solo promessi.

2. Il monitoraggio delle attività svolte dai Comuni calabresi

Con apposita richiesta via posta certificata, a firma Legambiente e Regione Calabria, sono stati raggiunti tutti i 404 Comuni calabresi. Di questi, 115 sono costieri e 289 si trovano nelle aree interne. La popolazione complessiva è di 1.841.300 abitanti, di cui 1.057.354 risiedono nei comuni costieri e 783.946 nell'entroterra. La maggioranza dei Comuni (325) ha una popolazione sotto i 5.000 abitanti e viene convenzionalmente classificata come "piccolo Comune" (80%).

Campione	Dati
Anno	2023
N. Comuni	404
Costieri	115
Entroterra	289
Costieri sopra i 15mila	11
Costieri tra 14.999 a 5mila	39
Costieri sotto i 4.999	65
Entroterra sopra i 15mila	6
Entroterra tra 14.999 a 5mila	23
Entroterra sotto i 4.999	260
N. Comuni Capoluogo	5
Capoluogo costieri	4
Capoluogo entroterra	1
Popolazione regionale	1.841.300
Pop. Comuni Capoluogo	408.918
Pop. Costieri	1.057.354
Pop. Entroterra	783.946

A ogni Comune è stato chiesto di fornire i seguenti dati:

1. il numero complessivo di ordinanze di demolizione emesse sul proprio territorio dal 2004, data dell'ultimo condono edilizio, alla fine del 2023;
2. il numero di ordinanze di demolizione eseguite con la materiale rimozione dell'abuso, sia ad opera degli uffici comunali che del privato, nello stesso periodo di tempo;
3. il numero di immobili abusivi trascritti nella proprietà immobiliare del Comune tra il 2004 e il 2023;
4. il numero di ordinanze di demolizione non eseguite e trasmesse all'Ufficio del prefetto, ai sensi dell'art 10bis della Legge n.120 dell'11 settembre 2020 (conversione in legge del DL semplificazioni) alla data del 31.12.2023.

In aggiunta, è stato chiesto ai Comuni di specificare, rispetto alle ordinanze emesse: quante di queste hanno riguardato la realizzazione di immobili privi di titolo edilizio; quante si riferiscono ad un aumento volumetrico rispetto al titolo edilizio rilasciato; quante alla mancanza di parere preliminare per immobili siti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico (art.146 Dlgs 42/2004 - DPR 31/2017), naturalistico (L.394/1991) /sismico (artt.65 e 93 DPR 380/2001) e idrogeologico (artt.61 e 115 Dlgs 152/2006 – R.D.L. 3267/1923) e s.m.i, nonché a eventuali vincoli imposti da norme regionali; infine quante ordinanze sono state emesse in contestazione del reato di lottizzazione abusiva (art.30 DPR 380/2001).

I dati raccolti sono stati processati ed elaborati al fine di fornire le informazioni a carattere regionale e provinciale che vengono pubblicate in questo report e riprodotte nella tabella di sintesi in calce.

Provincia	Pop. Comuni Risposte	N. Comuni Risposte	ORD. EMESSE	ORD. ESEGUITE	IMMOBILI TRASCritti	ORDINANZE TRASMESSE	ASSENZA TITOLO	AUMENTO CUBATURE	MANCANZA PARERE	LOTTIZZAZIONE ABUSIVA
Catanzaro	166.888	28	1.643	294	109	294	978	482	251	5
Cosenza	377.652	46	5.427	624	14	813	1.451	1.118	1.392	0
Crotone	87.389	5	1.378	210	1	665	712	18	128	0
Reggio Calabria	217.993	16	2.372	98	8	70	589	101	77	0
Vibo Valentia	34.981	10	578	47	3	1	78	189	56	0
TOTALE	884.903	105	11.398	1.273	135	1.843	3.808	1.908	1.904	5

Fonte: elaborazione Legambiente su dati forniti da 105 comuni (Abbatti l'abuso Calabria, 2026)

3. La trasparenza

Il primo dato che emerge dalla ricerca è quello relativo alla disponibilità dei Comuni nel fornire i dati richiesti, attraverso la PEC inviata a tutte le amministrazioni locali della regione.

Il tasso di risposta è stato del 26% (105 comuni su 404, di cui 33 costieri e 72 interni), utile a garantire una elaborazione dei dati che ben rappresenta lo stato delle demolizioni sul territorio regionale.

Nello specifico, la popolazione dei Comuni oggetto dell'indagine è di 884.903 abitanti, ossia il 48% di quella residente nella regione, su una superficie di 4.683 chilometri quadrati, quasi un terzo dell'intera superficie regionale.

Della popolazione interessata, il 65,4% si concentra nei Comuni costieri e il restante 34,6% nei Comuni dell'entroterra.

La risposta dei Comuni	Dati
N. totale Comuni che hanno risposto	105
costieri	33
entroterra	72
Sup. complessiva Comuni in kmq	4.683,2
sup. Comuni costieri in kmq	2.076,1
sup. Comuni entroterra in kmq	2.607,0
Pop. totale Comuni che hanno risposto	884.903
pop Comuni costieri	578.970
pop Comuni entroterra	305.933
% N. Comuni	26,0
% Comuni costieri	28,7
% Comuni entroterra	24,9

Fonte: elaborazione Legambiente su dati forniti da 105 comuni (Abbatti l'abuso Calabria, 2026)

In un contesto regionale come quello calabrese dove, come abbiamo visto, l'80% dei Comuni ha una popolazione inferiore ai 5mila abitanti, va da sé che la percentuale di quelli under 5mila sia la più alta, il 69%, mentre il 21% appartiene alla categoria dei Comuni con popolazione compresa tra i 5mila e i 15mila abitanti e il 10% riguarda Comuni che superano i 15mila abitanti.

Un dato, quello del tasso di risposta dei Comuni calabresi, in media con il dato nazionale dell'ultimo rilevamento di Legambiente nel 2021 (23%) e con quello delle cinque regioni oggetto dello studio del 2023 (Campania, Calabria, Lazio, Puglia e Sicilia) (27,5%). In ogni caso, utile per descrivere con buona approssimazione lo stato dell'arte sul fenomeno dell'abusivismo edilizio e sull'attività di contrasto operata dalle amministrazioni locali.

Come sottolineato in premessa, grazie alla collaborazione tra Legambiente e Regione Calabria, in questo Rapporto si registra un significativo e positivo incremento (+100%) rispetto al rapporto "Abbatti l'abuso" pubblicato nel 2023, quando il tasso di risposta dei Comuni calabresi era del 13,4%.

Su scala provinciale, in tema di trasparenza, le performance migliori sono quelle dei Comuni della provincia di Catanzaro (ha risposto il 35% delle amministrazioni locali, pari al 49% della popolazione dell'intera provincia) e Cosenza (30,7%, pari al 56,3% della popolazione residente). In provincia di Vibo Valentia ha fornito i dati il 20% delle amministrazioni (23,3%

della popolazione), in quella di Crotona il 18,5% (pari però al 54% della popolazione) e in quella di Reggio Calabria il 16,5% (42,1% della popolazione).

La risposta dei 105 Comuni su scala provinciale						
Provincia	Pop. totale	N. Comuni totale	Pop. Com. tot. risp.	N. Com. tot. risp.	% Pop. Com. risp.	% N. Comuni tot risp.
Catanzaro	341.008	80	166.888	28	48,9	35,0
Cosenza	670.943	150	377.652	46	56,3	30,7
Crotone	161.981	27	87.389	5	54,0	18,5
Reggio Calabria	517.202	97	217.993	16	42,1	16,5
Vibo Valentia	150.166	50	34.981	10	23,3	20,0
TOTALE	1.841.300	404	884.903	105	48,1	26,0

Fonte: elaborazione Legambiente su dati forniti da 105 comuni (Abbatti l'abuso Calabria, 2026)

Una nota dolente riguarda le risposte delle 5 città capoluogo di provincia che hanno fornito risposte parziali (Vibo Valentia non ha risposto) e disomogenee, tali da non consentire un confronto con gli altri Comuni. I dati trasmessi permettono, tuttavia, di fare un'analisi che fa emergere come le grandi città, nonostante dispongano di un'organizzazione amministrativa più strutturata e con alcune differenze tra loro (Crotone dichiara un rapporto tra ordinanze emesse ed eseguite pari al 29,5%), non affrontino di fatto il fenomeno dell'abusivismo edilizio con la necessaria energia e consapevolezza.

Comune capoluogo	Popolazione	ORD: EMESSE	ORD: ESEGUITE	IMMOBILI TRASCritti	ORD: TRASMESSE
Reggio Calabria	170.951	1.801	0	0	0
Catanzaro	84.670	446	84	43	0
Cosenza	63.760	12	0	0	0
Crotone	58.445	590	174	0	0
Vibo Valentia	31.092	nd	nd	Nd	nd

Fonte: elaborazione Legambiente (Abbatti l'abuso Calabria, 2026)

4. Le ordinanze di demolizione emesse

Dalle risposte dei 105 comuni che hanno deciso di partecipare all'indagine emerge che le ordinanze di demolizione emesse dal 2004 al 2023 sono state 11.398, una media di 570 all'anno (calcolando il periodo di 20 anni) e una media di 109 a Comune (che sale a 266 tra i Comuni costieri e scende a 36 in quelli interni). Da questo dato fornito dai 105 Comuni si può calcolare una stima credibile delle ordinanze che sono state emesse fino al 2023 in tutti i 404 Comuni della Calabria, con un numero complessivo pari ad oltre 43.000 provvedimenti.

Delle ordinanze indicate dai 105 comuni, 8.772 (77%) sono state emesse da quelli costieri e 2.626 (23%) da Comuni dell'entroterra. Oltre la metà (51%) si riferisce a Comuni sopra i 15mila abitanti. Il 10% ricade invece nei c.d. piccoli Comuni, un numero significativo se messo in rapporto con il dato della popolazione.

Se prendiamo a riferimento l'estensione territoriale, risultano 2,4 ordinanze emesse per km². Un dato che sale a 4,2 ordinanze per km² nei Comuni lungo la costa (si arriva a 5 nei Comuni con popolazione superiore ai 15mila abitanti) e che scende a 1 ordinanza per km² nell'entroterra.

5. Le ordinanze di demolizione eseguite

Su 11.398 ordinanze di demolizione emesse dal 2004 al 2023, nel medesimo lasso temporale ne sono state eseguite solo 1.273, ossia l'11%. Un risultato tanto esiguo da porre storicamente i Comuni della Calabria in posizione di fanalino di coda nella classifica nazionale delle demolizioni. La maggior parte degli abbattimenti riguarda i Comuni costieri, il 73%, il restante 27% quelli interni.

La media³ per Comune è di 12,1 abbattimenti. Un dato che sale a 70,5 esecuzioni in media a Comune, se ci limitiamo a quelli costieri sopra i 15mila abitanti, e scende a 3 se consideriamo quelli sotto i 5mila abitanti delle aree interne.

Ordinanze emesse e ordinanze eseguite nei Comuni calabresi (2004-2023)	Dati
Totale Ordinanze EMESSE	11.398
tot. ord. emesse Com. costieri	8.772
tot. ord. emesse Com entroterra	2.626
tot. ord. emesse costieri sopra i 15mila	5.824
tot. ord. emesse costieri tra 14.999 a 5mila	2.328
tot. ord. emesse costieri sotto i 4.999	620
tot. ord. emesse entroterra sopra i 15mila	1.259
tot. ord. emesse entroterra tra 14.999 a 5mila	244
tot. ord. emesse entroterra sotto i 4.999	1.123
Media n. ord. EMESSE x Comune	108,6
media n. ord. emesse x Com. costieri	265,8
media n. ord. emesse x Com. entroterra	36,5
media n. ord. emesse costieri sopra i 15mila	970,7
media n. ord. emesse costieri tra 14.999 a 5mila	145,5
media n. ord. emesse costieri sotto i 4.999	56,4
media n. ord. emesse entroterra sopra i 15mila	251,8
media n. ord. emesse entroterra tra 14.999 a 5mila	40,7

³ La media è solo un valore indicativo, in generale, del "peso" di un determinato fenomeno. In questo caso, indica quanto, in media, il fenomeno dell'abusivismo emerge attraverso le ordinanze di demolizione. La media non dà alcuna indicazione puntuale di un fenomeno.

media n. ord. emesse entroterra sotto i 4.999	18,4
N. ordinanze EMESSE per Km²	2,4
n. ord. emesse per Km ² - Com. costieri	4,2
n. ord. emesse per Km ² - Com. entroterra	1,0
n. ord. emesse per Km ² - costieri sopra i 15mila	5,0
n. ord. emesse per Km ² - costieri tra 14.999 a 5mila	4,5
n. ord. emesse per Km ² - costieri sotto i 4.999	1,6
n. ord. emesse per Km ² - entroterra sopra i 15mila	2,5
n. ord. emesse per Km ² - entroterra tra 14.999 a 5mila	0,6
n. ord. emesse per Km ² - entroterra sotto i 4.999	0,7
Totale Ordinanze ESEGUITE	1.273
tot. ord. eseguite Com. costieri	930
tot. ord. eseguite Com. entroterra	343
tot. ord. eseguite costieri sopra i 15mila	423
tot. ord. eseguite costieri tra 14.999 a 5mila	377
tot. ord. eseguite costieri sotto i 4.999	130
tot. ord. eseguite entroterra sopra i 15mila	133
tot. ord. eseguite entroterra tra 14.999 a 5mila	25
tot. ord. eseguite entroterra sotto i 4.999	185
Media n. ord. ESEGUITE x Comune	12,1
media n. ord. eseguite x Com. costieri	28,2
media n. ord. eseguite x Com. entroterra	4,8
media n. ord. eseguite costieri sopra i 15mila	70,5
media n. ord. eseguite costieri tra 14.999 a 5mila	23,6
media n. ord. eseguite costieri sotto i 4.999	11,8
media n. ord. eseguite entroterra sopra i 15mila	26,6
media n. ord. eseguite entroterra tra 14.999 a 5mila	4,2
media n. ord. eseguite entroterra sotto i 4.999	3,0

Fonte: elaborazione Legambiente su dati forniti da 105 comuni (Abbatti l'abuso Calabria, 2026)

6. Le trascrizioni di proprietà nel patrimonio immobiliare dei Comuni

Ancor più, incredibilmente, basso è il numero di trascrizioni di proprietà nel patrimonio immobiliare pubblico degli edifici abusivi colpiti da ordine di demolizione: sono solo 135, una media di 1,3 trascrizioni a Comune. Questo, nonostante la legge preveda espressamente che gli immobili oggetto di ordinanza di demolizione siano acquisiti in automatico al patrimonio pubblico e le amministrazioni locali debbano provvedere a formalizzare il passaggio di proprietà con la trascrizione, senza alcun onere.

Si tratta dell'1,1% degli immobili in rapporto al totale delle ordinanze emesse (109 trascrizioni comunicate da 11 Comuni della provincia di Catanzaro, 14 trascrizioni da 10 Comuni della provincia di Cosenza, 8 trascrizioni da 3 Comuni della provincia di Reggio Calabria, 3 trascrizioni da 3 Comuni della provincia di Vibo Valentia e solo 1 trascrizione da

1 Comune della provincia di Crotone). Ancora meno del già irrisorio 5,6% riscontrato nelle cinque regioni (Campania, Calabria, Lazio, Puglia e Sicilia) analizzate nel dossier del 2023 e del 3,8% rilevato a livello nazionale nel 2021⁴.

Trascrizioni immobiliari nei Comuni calabresi (2004 – 2023)	Dati forniti da 105 Comuni
Totale regionale	135
tot. immobili trascritti Comuni costieri	101
tot. immobili trascritti Comuni entroterra	34
tot. immobili trascritti Comuni costieri sopra i 15mila	45
tot. immobili trascritti Comuni costieri tra 14.999 a 5mila	52
tot. immobili trascritti Comuni costieri sotto i 4.999	4
tot. immobili trascritti Comuni entroterra sopra i 15mila	3
tot. immobili trascritti Comuni entroterra tra 14.999 a 5mila	8
tot. immobili trascritti Comuni entroterra sotto i 4.999	23

Fonte: elaborazione Legambiente su dati forniti da 105 Comuni (Abbatti l'abuso Calabria, 2026)

Alle mancate trascrizioni si lega anche il tema economico del danno erariale dovuto alla mancata corresponsione del canone da parte della pubblica amministrazione nei casi di occupazione illegittima di immobili entrati a fare parte del patrimonio pubblico. In questo caso, è decisivo il ruolo della Corte dei conti per verificare, quantificare e imputare l'eventuale ammanco a causa della mancata demolizione.

Il Comune ha l'obbligo di riscuotere a titolo d'indennità di occupazione, dal momento dell'acquisizione al definitivo sgombero dell'immobile, una somma almeno pari ai canoni di locazione secondo la legislazione in materia di equo canone. Perché la mancata trascrizione non diventi un alibi per tutelarsi dalla responsabilità contabile, il calcolo della mancata riscossione (e del danno erariale) deve scattare dal momento dell'acquisizione di fatto e non dalla trascrizione nei registri immobiliari. È fondamentale che la Corte dei conti effettui ogni anno un controllo sulla corretta attività di riscossione da parte degli Uffici comunali competenti relativa all'annualità precedente. In caso di mancata riscossione, la Procura regionale della Corte dei conti è chiamata a procedere all'accertamento del danno erariale.

7. La trasmissione delle pratiche inevase alle Prefetture

Le ordinanze non eseguite trasmesse alle Prefetture come previsto dalla legge n. 120/2020 sono in totale 1.843, il 16% in rapporto alle ordinanze emesse dal 2004 a oggi. Di queste, 1.093 (pari al 59%) riguardano le pratiche dei Comuni costieri, mentre 750 (il 41%) quelle dei Comuni dell'entroterra. Una media di 17,6 ordinanze a Comune.

Un dato che riflette evidentemente l'attuale interpretazione dell'art.10bis della Legge n. 120/2020 che restringe il campo, escludendo erroneamente, come di seguito meglio precisato, dalla sua applicazione tutti gli abusi colpiti da ordinanza di demolizione prima del

⁴ Abbatti l'abuso. I numeri delle mancate demolizioni nei Comuni delle regioni a rischio, Legambiente 2023.
Abbatti l'abuso. I numeri delle mancate demolizioni nei Comuni italiani, Legambiente 2021.

settembre 2020. Infatti, diversi Comuni, che hanno inteso correttamente il dettato della norma, hanno inviato alle Prefetture tutte le ordinanze non eseguite, a prescindere dalla loro datazione.

Ordinanze non eseguite e trasmesse al prefetto	Dati forniti da 105 comuni
Totale regionale	1.843
tot. pratiche trasmesse Comuni costieri	1.093
tot. pratiche trasmesse Comuni entroterra	750
tot. pratiche trasmesse costieri sopra i 15mila	665
tot. pratiche trasmesse costieri tra 14.999 a 5mila	193
tot. pratiche trasmesse costieri sotto i 4.999	235
tot. pratiche trasmesse entroterra sopra i 15mila	578
tot. pratiche trasmesse entroterra tra 14.999 a 5mila	94
tot. pratiche trasmesse entroterra sotto i 4.999	78

Fonte: elaborazione Legambiente su dati forniti da 105 Comuni (Abbatti l'abuso Calabria, 2026)

8. I reati contestati nelle ordinanze di demolizione

Al fine di ottenere informazioni più approfondite e poter elaborare analisi più complete rispetto al fenomeno dell'abusivismo edilizio e delle mancate demolizioni, è stato chiesto ai Comuni di fornire anche il numero di ordinanze emesse in ragione del reato urbanistico contestato, tra mancanza di titolo edilizio, aumento volumetrico non consentito, mancanza di parere preliminare.

Una quarta richiesta specifica, relativa alla tipologia di reato contestato nelle ordinanze di demolizione, si riferiva alla lottizzazione abusiva (art. 30 DPR 380/2001). Il dato di risposta dei Comuni è sorprendente: i reati dichiarati sono solo 5 (in vent'anni) e tutti in un solo Comune, quello di Soverato, in provincia di Catanzaro.

Non tutti i Comuni che hanno risposto alla richiesta di informazioni hanno fornito il dettaglio riferito alla tipologia di abuso contestato. Inoltre, è sempre possibile che un'ordinanza di demolizione possa riferirsi a più di un reato. Anche per queste ragioni, la somma delle tre voci di reato non collima con quella delle ordinanze emesse.

La maggioranza delle ordinanze di demolizione riguarda immobili privi di titolo edilizio, realizzati cioè senza alcun permesso di costruire, tirati su nel più totale anonimato. A questa contestazione fanno riferimento 3.808 ordinanze. Seguono, pressoché a pari merito, le ordinanze per aumenti volumetrici non autorizzati (1.908) e quelle per mancanza di parere preliminare degli enti preposti in aree soggette a vincolo (1.904).

Nei Comuni costieri prevale la contestazione relativa all'assenza di titolo edilizio (68% del totale delle ordinanze emesse per questa tipologia di reato) e quella relativa al mancato ottenimento (o mancata richiesta) del nulla osta nelle aree sottoposte a vincolo (82%), mentre in quelli dell'entroterra è maggiore la percentuale di ordinanze di demolizione per aumenti volumetrici non consentiti (52%).

Tra le ordinanze di demolizione per immobili privi di titolo edilizio, la media per Comune in quelli costieri è di 78,7, contro la media di 16,8 ordinanze nei Comuni nell'entroterra, quasi 5 volte tanto. Nel caso di contestazione di aumento volumetrici, la media per Comune costiero è doppia rispetto all'entroterra; per quanto riguarda l'assenza di nulla osta degli enti a tutela dei vincoli, nei Comuni costieri pesa dieci volte di più che nei Comuni interni.

Reato contestato nelle ordinanze di demolizione	Dati
Totale Ord. demolizione PRIVE di TITOLO edilizio	3.808
tot. ord. PRIVE TITOLO Com. costieri	2.596
tot. ord. PRIVE TITOLO Com. entroterra	1.212
Media n. Ord. PRIVE di TITOLO x Comune	36,3
media n. Ord. PRIVE TITOLO x Com. costieri	78,7
media n. Ord. PRIVE TITOLO x Com. entroterra	16,8
Totale Ord. demolizione AUMENTO VOLUMETRICO	1.908
tot. ord. AUMENTO VOLUMETRICO Com. costieri	907
tot. ord. AUMENTO VOLUMETRICO Com. entroterra	1.001
Media n. Ord. AUMENTO VOLUMETRICO x Comune	18,2
media N. Ord. AUMENTO VOLUMETRICO x Com. costieri	27,5
media N. Ord. AUMENTO VOLUMETRICO x Com. entroterra	13,9
Totale Ord. demolizione MANCANZA PARERE PRELIMINARE	1.904
tot. ord. MANCANZA PARERE PRELIMINARE Com. costieri	1.566
tot. ord. MANCANZA PARERE PRELIMINARE Com. entroterra	338
Media n. Ord. MANCANZA PARERE PRELIMINARE x Comune	18,1
media n. Ord. MANCANZA PARERE PRELIMINARE x Com. costieri	47,5
media n. Ord. MANCANZA PARERE PRELIMINARE x Com. entroterra	4,7

Fonte: elaborazione Legambiente su dati forniti da 105 comuni (Abbatti l'abuso Calabria 2026)

9. Le risposte delle Prefetture e delle Procure

Come accennato in premessa, Legambiente e Regione Calabria hanno condiviso la scelta di ampliare l'ambito di monitoraggio in materia di ordinanze di demolizione di immobili abusivi alle attività svolte dalle Procure della Repubblica e dalle Prefetture presenti sul territorio.

Per quanto riguarda lo stato dell'arte relativo alle demolizioni stabilite ed eseguite in via giudiziaria, è stata fatta la richiesta alle Procure di comunicare il numero di sentenze definitive con cui è stata ordinata la demolizione di manufatti abusivi (dal 2004 al 2023) e del numero di demolizioni realizzate, nel medesimo arco temporale. Hanno risposto quattro uffici giudiziari, (Catanzaro, Cosenza, Palmi e Vibo Valentia), con i seguenti risultati:

- 1.029 sentenze di demolizione
- 244 demolizioni eseguite, pari al 23,8%

La Procura con il maggior numero di sentenze (370) e di demolizioni eseguite, che sono state 115 (31,1%) è quella di Cosenza, seguita dalla Procura di Catanzaro (302 sentenze di demolizione e 67 demolizioni eseguite), dalla Procura di Palmi (242 sentenze di demolizione

e 36 demolizioni eseguite) e dalla Procura di Vibo Valentia (115 sentenze di demolizione e 28 demolizioni eseguite).

L'analisi delle risposte pervenute dalla Prefetture richiede un'indispensabile premessa. Per avviare una seria campagna di demolizioni, soprattutto nelle aree del Paese dove sopravvivono decine di migliaia di abusi che i Comuni non hanno provveduto ad acquisire e ad abbattere, Legambiente nel 2020 riuscì a fare approvare una norma (oggi è l'art.10bis della Legge n.120/2020) che assegna alle Prefetture, stante l'inerzia prolungata delle amministrazioni locali, la responsabilità di demolire. Il provvedimento, ferma restando la potestà dei Prefetti sancita dal DPR n. 380/2001, puntava a riscattare il nostro Paese dall'eredità pesantissima degli anni Settanta, Ottanta e Novanta del secolo scorso, frutto dell'avidità di chi si è costruito la casa abusiva e dell'irresponsabilità di una classe politica, fautrice di ripetuti condoni edilizi.

Dopo solo pochi mesi dall'entrata in vigore della predetta norma, una circolare interpretativa della legge, inviata a tutte le prefetture dal Ministero dell'Interno, ha ristretto l'ambito d'azione dei Prefetti ai soli abusi edilizi accertati dopo il 2020, escludendo tutte le ordinanze su cui fosse pendente un ricorso per via amministrativa. Si è creato così un "vulnus" sia rispetto alla ratio della norma, approvata dal legislatore con il chiaro intento di affrontare il problema delle mancate demolizioni in Italia, sia nella pratica attuazione di quanto previsto dalla legge da parte dei Comuni e delle Prefetture, con serie discordanze d'interpretazione. Tuttavia, la predetta questione temporale delle ordinanze di demolizione emesse prima dell'entrata in vigore della nuova Legge n. 120/2020 è stata già chiarita dalla giurisprudenza finora intervenuta, che si è pronunciata nel senso di individuare nel Prefetto l'Autorità destinata a eseguire materialmente la demolizione anche con riferimento a ordinanze di demolizione precedenti all'entrata in vigore della nuova normativa (cfr. TAR Campania – Napoli, Sez. II, 3 ottobre 2022, n. 1612; idem Sez. -OMISSIS-I, 6 dicembre 2021, n. 7794). Il caso della Calabria sulle attuali difformità interpretative della norma è emblematico. Le ordinanze di demolizione non eseguite e trasmesse dai Comuni della Calabria alla Prefetture ai sensi dell'art. 10bis della legge 120/20, come accennato, sono state 1.843. Interpellate circa i dati sulle ordinanze ricevute dai Comuni (in base all'art.41 c.1 DPR 380/2001 e all'art.10bis della legge 120/2020), le Prefetture di Catanzaro, Crotona e Reggio Calabria hanno puntualmente risposto di non avere demolizioni da eseguire trasmesse dai Comuni, rientrando evidentemente quelle inviate dai Comuni di competenza tra quelle in cui l'intervento viene escluso perché antecedenti all'approvazione della norma.

Si tratta di 294 ordinanze che dichiarano di aver trasmesso alla Prefettura 28 Comuni della provincia di Catanzaro, 665 ordinanze trasmesse alla Prefettura da 5 Comuni della provincia di Crotona e 70 ordinanze trasmesse da 16 Comuni alla Prefettura di Reggio Calabria. Fa eccezione la Prefettura di Vibo Valentia che ha fornito il dato di 86 ordinanze. Non è pervenuta, invece, la risposta dalla Prefettura di Cosenza, a cui 46 Comuni hanno dichiarato di aver inviato 813 pratiche. Questi dati a confronto, disponibili per la prima volta, confermano la necessità di intervenire con una norma chiarificatrice che riallinei la ratio dell'art. 10bis della legge 120/2020 e la sua interpretazione da parte dei Comuni e delle Prefetture, per evitare conseguenze anche dal punto di vista sostanziale.

I Comuni che trasmettono le ordinanze di demolizione non eseguite alle Prefetture ritengono, infatti, di aver assolto agli obblighi di legge, mentre le Prefetture che le ricevono

non considerano le suddette ordinanze di loro competenza quando sono antecedenti all'entrata in vigore della norma.

Le proposte conclusive

Una delle finalità di questo lavoro di ricerca, accanto all'acquisizione di dati indispensabili per comprendere meglio le dimensioni del fenomeno dell'abusivismo edilizio, l'efficacia e i limiti della risposta istituzionale, è quella di avanzare proposte utili per contrastare un fenomeno, come già sottolineato, ancora oggi particolarmente grave, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno. Le proposte elencate di seguito, sia di carattere regionale che nazionale, vogliono essere un contributo al dibattito e alle iniziative concrete da assumere:



A livello regionale

- Monitorare i procedimenti relativi a segnalazioni di abusi in materia urbanistica ed edilizia, con priorità per i Comuni che, sulla base del monitoraggio, hanno i maggiori numeri;
- Procedere, da parte delle competenti Amministrazioni provinciali delegate dalla Regione, con diffide e commissariamenti per l'emissione delle ordinanze di demolizione, in caso di inadempimento dei Comuni;
- Indentificare, sulla base del monitoraggio, i Comuni con il maggior numero di demolizioni da eseguire, su cui concentrare l'attenzione e sviluppare azioni utili per lo sblocco delle pratiche;
- Prevedere, sulla base dei risultati del monitoraggio, ove possibile, lo stanziamento di risorse adeguate, nell'ambito delle disponibilità del bilancio regionale, per dare attuazione, da parte dei Comuni, al maggior numero possibile di ordinanze di demolizione ancora non eseguite;

- Moltiplicare il numero di Comuni, attraverso attività di sensibilizzazione ed eventuali supporti amministrativi, che applicano le procedure previste per la trascrizione degli immobili abusivi al patrimonio comunale;
- Istituire, sulla base dei risultati del monitoraggio, un Tavolo regionale permanente di contrasto dell'abusivismo edilizio, con il coinvolgimento di Anci, Province, Prefetture, Procure, Forze dell'Ordine, Capitanerie di porto, Ance, associazioni ambientaliste rappresentative a livello regionale e iscritte nell'elenco di quelle riconosciute dal ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, al fine di condividere informazioni utili per definire una strategia condivisa di prevenzione e repressione del fenomeno.

A livello nazionale

- Definire di concerto con il Ministero dell'Interno una modifica normativa dell'art. 10 della legge n. 120/2020 che, in linea con la giurisprudenza finora intervenuta, chiarisca come il potere sostitutivo delle Prefetture sia riferito anche alle ordinanze di demolizione di immobili abusivi emesse e non eseguite prima dell'approvazione della norma, così da evitare le attuali incongruenze nella sua interpretazione e applicazione;
- Incrementare in maniera significativa il Fondo per le demolizioni di opere abusive (art. 1, comma 26, legge n.205 del 2017) presso il Ministero delle Infrastrutture ampliando a Procure, Procure generali e Prefetture la tipologia di soggetti che ne possono usufruire;
- Incrementare in maniera significativa il Fondo di rotazione presso la Cassa Depositi e Prestiti, denominato "Fondo per le demolizioni delle opere abusive", ampliando a Procure, Procure generali e Prefetture la tipologia di soggetti che ne possono usufruire;
- Istituire nel bilancio del Ministero della Giustizia un congruo stanziamento destinato all'esecuzione dell'ordine di demolizione e dell'ordine di ripristino dello stato dei luoghi da parte delle Procure e delle Procure generali, in attuazione di sentenze di condanna;
- Istituire nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture un Fondo in favore dei Comuni per la chiusura delle pratiche di condono edilizio inevase, che rappresentano ancora oggi un pesante fardello amministrativo, generando incertezza tra i cittadini e potenziali danni di natura economica, per eventuali mancati introiti da parte dello Stato;
- Dare attuazione alla Banca Dati Nazionale sull'Abusivismo Edilizio (BDNAE), prevista con Legge 205/2017, istituita con il Decreto del Ministero Infrastrutture e Mobilità Sostenibile 08/02/2022 (pubblicato nella G.U. del 12/03/2022, n. 60 e in vigore dal 13/03/2022), ai sensi dell'articolo 1, comma 27, della L. 205/2017, il cui contenuto informativo minimo è costituito dalle segnalazioni relative agli immobili e alle opere realizzati abusivamente inviate dai Comuni per il tramite dell'ufficio territoriale del governo ai sensi dell'articolo 31, comma 7, del D.P.R. 380/2001. Nella BDNAE è istituita anche una apposita sezione per il monitoraggio degli interventi di demolizione di opere abusive a carico del fondo di cui all'articolo 1, comma 26, della L. 205/2017. Le finalità della BDNAE sono le seguenti:
 - censire i manufatti abusivi presenti sul territorio nazionale per tutelare la corretta

gestione, la sicurezza e la riqualificazione del territorio;

- rendere disponibili i dati per la consultazione da parte delle amministrazioni pubbliche competenti in materia di abusivismo edilizio;

- integrare ed omogeneizzare le informazioni e i dati anche territoriali disponibili presso le amministrazioni competenti;

- agevolare la programmazione e il monitoraggio degli interventi di demolizione delle opere abusive da parte dei Comuni e la gestione del fondo di cui all'articolo 1, comma 26, della L. 205/2017;

- fare confluire le informazioni rese disponibili dalle amministrazioni statali, regionali e comunali, dagli uffici giudiziari, dagli enti e agli organi a qualunque titolo competenti in materia di abusivismo edilizio che concorrono all'alimentazione della medesima banca dati.