

L'abuso edilizio come fattore ostativo all'assicurabilità delle imprese per rischi catastrofali

In base all'articolo 1, comma 101, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026"), le imprese aventi sede in Italia e quelle aventi sede legale all'estero ma con una stabile organizzazione in Italia, che devono iscriversi nel registro delle imprese (e si tratta di una quantità assai rilevante, poiché, da Fonte UnionCamere, emerge che al 31 dicembre 2024 la numerosità della platea era di 5.486.853 Micro imprese, 336.828 Piccole imprese, 43.734 Medie imprese e 9.456 Grandi imprese), sono state tenute a stipulare specifici contratti assicurativi. Ciò "a copertura dei danni ai beni di cui all'articolo 2424, primo comma, sezione Attivo, voce B-II, numeri 1,2 e 3 del Codice civile, direttamente cagionati da calamità naturali ed eventi catastrofali verificatesi sul territorio nazionale". Al riguardo, come tali la legge indica "i sismi, le alluvioni, le frane, le inondazioni e le esondazioni": ma l'elencazione del legislatore, non essendo solo esemplificativa, è decisamente riduttiva; basti pensare, per fare un esempio, che, in tempi in cui palesi sono le conseguenze del cambiamento climatico, non sono state indicate le bombe d'acqua.

E va notato che quanto indicato in relazione al codice civile si riferisce al contenuto dello stato patrimoniale del bilancio e, più precisamente, in ordine all'attivo, alle "Immobilizzazioni materiali: 1) terreni e fabbricati; 2) impianti e macchinario; 3) attrezzature industriali e commerciali".

Il comma 106, secondo periodo, della legge, stabilisce, però, che "l'obbligo di cui al comma 101 non si applica alle imprese i cui beni immobili risultino gravati da abuso edilizio o costruiti in carenza delle autorizzazioni previste, ovvero gravati da abuso sorto successivamente alla data di costruzione".

• _____ •

Con il comma 105 dell'articolo 1 si è poi previsto che, "con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, possono essere stabilite ulteriori *modalità attuative e operative* degli schemi di assicurazione di cui ai commi da 101 a 107".

Di qui il Decreto Interministeriale 30 gennaio 2025, n. 18, contenente appunto il "Regolamento recante modalità attuative ed operative degli schemi di assicurazione dei rischi catastrofali".

Lo stesso, all'articolo 1, punto 2, ribadisce -riprendendo con parole eguali (e, quindi, inutilmente) quanto già scritto nella legge- che "sono esclusi dalla copertura assicurativa i beni immobili gravati da abuso edilizio o costruiti in carenza delle autorizzazioni previste

L'abuso edilizio come fattore ostativo all'assicurabilità delle imprese per rischi catastrofici

ovvero gravati da abuso sorto successivamente alla data di costruzione”.

Con i terreni - che l'articolo 1, comma 1, lettera b, n. 1, del Regolamento si limita ad indicare come “fondi o loro porzioni con differenti caratteristiche geografiche in relazione alla posizione e alla loro conformazione”-, tra i beni immobili vanno, dunque, e ovviamente, considerati i fabbricati.

Di essi il Regolamento dà una definizione amplissima. Invero, l'articolo 1, punto 1, lettera b, n.2, definisce come fabbricato “l'intera costruzione edile e tutte le opere murarie di finitura, compresi fissi e infissi, opere di fondazione o interrate, impianti idrici ed igienici, impianti elettrici fissi, impianti di riscaldamento, impianti di condizionamento d'aria, impianti di segnalazione e comunicazione, ascensori, montacarichi, scale mobili, altri impianti o installazioni di pertinenza del fabbricato compresi cancelli, recinzioni, fognature nonché eventuali quote spettanti delle parti comuni”.

Ebbene, di tutto questo non è possibile la copertura assicurativa se vi sia stato abuso edilizio. E ciò anche se “sorto successivamente alla data di costruzione”: il che -detto così- appare, invero, difficile da ipotizzare, dato che non si comprende che abuso possa crearsi a lavori finiti. Probabilmente, peraltro, con la norma, pur scritta in modo non chiaro, si intendeva far riferimento ad interventi - di modifica, ampliamento, eccetera- effettuati in seguito, dopo che già l'immobile era stato edificato in modo conforme alla normativa.

Né è possibile l'assicurazione se la costruzione è stata effettuata in carenza delle autorizzazioni previste.

E se si potrebbe discutere se il Regolamento, con quanto stabilito in ordine ai fabbricati, sia o meno conforme al disposto della legge -che ha voluto lo stesso come recante solo *modalità attuative e operative* degli schemi assicurativi: e non nuove definizioni contenutistiche-, va, però notato, che, in ogni caso, essendo un atto amministrativo, lo stesso fino a che non dovesse essere annullato, produce i suoi effetti.

Dunque, in base a quanto indicato dalla legge 213 e dal Regolamento, ogni “abuso edilizio” -grande o piccolo che fosse- avrebbe impedito la copertura assicurativa.

Non vi è, invero, nella legislazione, una definizione dell'abuso edilizio: ma dalla sinossi delle varie norme si evince che, in sostanza, esso si ha quando costruendo, ristrutturando o modificando immobili si violino le norme urbanistico-edilizie (statali, regionali o dettate dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica o dai regolamenti edilizi) o quando, se necessaria, si intervenga senza la prescritta autorizzazione od in difformità dalla

L'abuso edilizio come fattore ostativo all'assicurabilità delle imprese per rischi catastrofici

stessa.

E l'abuso, a seconda della sua gravità, è soggetto vuoi a sanzioni amministrative che penali (precisate dall'articolo 44 del DPR n. 380 del 2001).

Va notato che il Ministero dell'Imprese e del *Made in Italy*, nelle sue "Risposte alle domande frequenti (FAQ)" del 14 aprile 2025, ha affermato che "i beni immobili in costruzione non sono soggetti all'obbligo assicurativo", in quanto si tratterebbe di "immobilizzazioni in corso": ma è lecito aver dubbi su tale affermazione, laddove si pensi, ad esempio, che una porzione dell'immobile non ancora completato sia, però, già utilizzata per le sue finalità.

• ————— •

Orbene, vuoi nella legge 213 che nell'attuativo Regolamento interministeriale, parificata all'abuso (si parla di "immobili gravati da abuso edilizio o costruiti in carenza delle autorizzazioni previste") -anche se, in realtà, ciò costituisce proprio tipica fattispecie di abuso- era considerata anche la mancanza delle "autorizzazioni previste".

Quanto all'edilizia, dunque, sicuramente esclusa dalla previsione doveva intendersi la realizzazione di interventi (quali la manutenzione ordinaria, la realizzazione di vetrate trasparenti ed amovibili, l'eliminazione di barriere architettoniche, eccetera), che l'articolo 6 del Testo Unico dell'Edilizia (c.d. TUE: il DPR n. 380 del 2001) considera espressamente di "*attività edilizia libera*".

Eguale a dirsi per quelli, minori, per i quali basta la *trasmissione* alla Amministrazione di una "*comunicazione di inizio lavori asseverata*" (CILA), ex articolo 6 *bis* del TUE. E, tantomeno, le c.d. "tolleranze costruttive", in relazione alle quali l'articolo 34 *bis* del Testo Unico espressamente stabilisce che "il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari *non costituisce violazione edilizia* se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo": limite poi aumentato dal c.d. Decreto Salva Casa del 2024 per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024.

Certamente, invece, ricompresi nella previsione non è possibile non siano gli interventi di nuova costruzione o le ristrutturazioni edilizie significative ed impattanti: dato che l'articolo 10 del TUE stabilisce espressamente che sono "subordinati a permesso di costruire".

Più dubbia la cosa, invece, per gli interventi come, ad esempio, la manutenzione

L'abuso edilizio come fattore ostativo all'assicurabilità delle imprese per rischi catastrofici

straordinaria od il restauro ed il risanamento conservativo, per i quali (articolo 22 del TUE) non sono previste autorizzazioni ma solo una “*segnalazione* certificata di inizio attività” (SCIA), che consente, dalla data di presentazione della stessa, di iniziare i lavori.

Poiché, peraltro, l'amministrazione, se accerta la carenza dei requisiti e dei presupposti per poter inoltrare la SCIA, può, nei sessanta giorni successivi, vietare la prosecuzione dell'attività ed ingiungere la rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa (*ex* articolo 19 della legge n. 241 del 1990), si può, forse, per analogia, ritenere la fattispecie simile a quelle in cui è richiesta una preventiva autorizzazione.

Dubbi, si potrebbero, poi, nutrire per quanto attiene agli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruzione, di cui all'articolo 34 del Testo Unico dell'Edilizia. Gli stessi dovrebbero essere demoliti: ma la norma prevede che “quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il dirigente o il responsabile dell'Ufficio applica una sanzione pari al triplo del costo di costruzione...della parte dell'opera realizzata in difformità dal permesso di costruire se ad uso residenziale, e pari al triplo del valore venale ...per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale”. E tali disposizioni “ si applicano anche agli interventi edilizi di cui all'articolo 23, comma 1” (e cioè agli interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire), eseguiti in parziale difformità dalla SCIA.

Si tratta di casi di c.d. *fiscalizzazione edilizia*, che, di per sé, confermano che abuso c'è stato. Ma ora che -come più oltre si vedrà- è stata introdotta la deroga al divieto assicurativo nei casi di sanatoria, pare corretto ritenere che anche in questi casi gli immobili possano essere assicurati.

Tanto più questo è a dirsi, dunque, per gli interventi eseguiti in base a permesso annullato, dato che l'articolo 38 del TUE stabilisce parimenti che, in caso di annullamento del permesso, “qualora non sia possibile, in base a motivata valutazione, la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in pristino”, si “applica una sanzione amministrativa pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite”. Ed il secondo comma dell'articolo prevede espressamente che “l'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata *produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria* di cui all'articolo 36.

Ma la disposizione di cui trattasi non riguarda solo le autorizzazioni edilizie ma, in genere, le “autorizzazioni previste”. Va allora ricordato che, per consentire la copertura assicurativa, è indispensabile siano state ottenute -ove necessarie- anche le autorizzazioni sismica, paesaggistica, culturale, idrogeologica, forestale, dell'ente parco, eccetera.

•————•

Ora, peraltro, è stata approvata la legge 27 maggio 2025, n. 78, che, nel convertire il Decreto legge n. 39, ha inserito nell'articolo 1 dello stesso il comma 3 *quinquies*. Questo sostituisce il secondo periodo del comma 106 dell'articolo 1 della legge n. 213 del 2023 (sovra esaminata) e stabilisce che "l'assicuratore è tenuto ad assicurare esclusivamente gli immobili costruiti o ampliati sulla base di un valido titolo edilizio ovvero la cui ultimazione risale ad una data in cui il rilascio di un titolo edilizio non era obbligatorio. Sono altresì assicurabili gli immobili oggetto di sanatoria o per i quali sia in corso un procedimento di sanatoria o di condono".

Il divieto di assicurazione è, dunque, precisato ed affievolito.

Precisato: perché non si parla più genericamente solo di "abuso edilizio" o di "carenza delle autorizzazioni", ma si chiarisce, sostanzialmente, che, in tali ipotesi –che permangono-, rientrano gli immobili costruiti in base ad un titolo edilizio non "valido" (e, ovviamente, a maggior ragione, se non rilasciato) e solo nei casi successivi all'introduzione dell'obbligo di licenza o concessione o permesso, e non in relazione agli immobili costruiti in epoca più remota, quando titoli edilizi non erano richiesti.

Affievolito: perché ora sono divenuti assicurabili anche gli immobili oggetto di sanatoria o per i quali sia in corso un procedimento di sanatoria o di condono.

E ciò è condivisibile: perché con la sanatoria è cessata l'abusività (appunto perché l'abuso è stato sanato), in quanto è stato effettuato un "accertamento di conformità" dell'intervento fatto alla disciplina urbanistica ed edilizia, ancorché non fosse stato richiesto il necessario titolo abilitante o si fosse operato in difformità dallo stesso (articoli 36, 36 *bis* e 37 TUE).

Stranamente, però, non si è prevista, accanto alla sanatoria conseguita, l'ipotesi del condono ottenuto: il che può essere avvenuto solo quando, nei casi espressamente indicati dalla legge, sia stato disciplinato, e con possibilità finora offerte in modo più sostanzioso della sanatoria. E ciò si è concretizzato solo in tre casi: con le apposite leggi del 1985, del 1994 e del 2003. Si tratta di una misura straordinaria, mentre la sanatoria è misura ordinaria, disciplinata dal Testo Unico dell'Edilizia.

Sempre stranamente, però, si afferma l'assicurabilità degli "immobili oggetto di sanatoria o per i quali sia in corso un procedimento di sanatoria o di condono".

Ma, in corso, procedimenti di condono non possono sussistere, in quanto non c'è legge che li

L'abuso edilizio come fattore ostativo all'assicurabilità delle imprese per rischi catastrofali

preveda (l'ultima essendo intervenuta nel 2003).

Diversa e possibile è invece la fattispecie del procedimento di sanatoria "in corso": ma desta perplessità, in tal caso, l'assicurabilità, perché l'*iter* potrebbe portare per il richiedente a dei risultati non positivi, con il negato accertamento di conformità.

•_____•

Sia consentita una notazione particolare.

La normativa fino a poco fa in vigore affermava che "*sono esclusi*" dall'assicurabilità i beni *de quibus agitur*.

La nuova legge stabilisce, invece, che "l'assicuratore è *tenuto* ad assicurare esclusivamente" gli immobili non abusivi: il che potrebbe far pensare allora che abbia la facoltà, *a contrario*, di assicurare anche quelli abusivi. Probabilmente, però, si tratta di una svista (non commendevole) del legislatore, dal momento che poi, nella terza parte del periodo, si parla di "immobili *non assicurabili*". Ma un po' di precisione, in materia così delicata, non sarebbe stata certo di nocumento!

•_____•

Va notato, infine, che, ai sensi della parte finale del comma 3 *bis*, "per gli immobili non assicurabili" -e cioè gravati da abuso edilizio - "non spetta alcun indennizzo, contributo, sovvenzione o agevolazione di carattere finanziario a valere su risorse pubbliche, anche con riferimento a quelle previste in occasione di eventi calamitosi e catastrofali". E ciò appare coerente con quanto disposto dal primo comma dell'articolo 49 del Testo Unico dell'Edilizia (contenente "Disposizioni fiscali"). Lo stesso, invero, precisa che "gli interventi abusivi realizzati in assenza di titolo o in contrasto con lo stesso, ovvero sulla base di un titolo successivamente annullato, non beneficiano delle agevolazioni fiscali previste dalle norme vigenti, né di contributi o altre provvidenze dello Stato o di enti pubblici. Il contrasto deve riguardare violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che eccedano per singola unità immobiliare il due per cento delle misure prescritte, ovvero il mancato rispetto delle destinazioni e degli allineamenti indicati nel programma di fabbricazione, nel piano regolatore generale e nei piani particolareggiati di esecuzione".

Et de hoc satis!

Marino Breganze de Capnist