



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE STORICHE,
GEOGRAFICHE E DELL'ANTICHITÀ

SCUOLA DI DOTTORATO IN SCIENZE STORICHE
INDIRIZZO "GEOGRAFIA UMANA E GEOGRAFIA FISICA"
XXV CICLO

Geografia delle case deboli. Oltre l'abusivismo edilizio

Direttore della Scuola : Ch.mo Prof. Cristina La Rocca

Coordinatore d'indirizzo: Ch.mo Prof. Andrea Pase

Supervisore : Ch.mo Prof. Mauro Varotto

Dottorando : Nicola Destro

RIASSUNTO

La ricerca rappresenta il naturale sviluppo di un primitivo interesse verso il fenomeno dell'abusivismo edilizio in Italia. L'obiettivo iniziale era di documentare, in chiave geografica, l'effettiva situazione di illegalità costruttiva e delinearne una mappa tipologica. Nel corso dell'analisi è emersa l'impossibilità oggettiva di procedere in tal senso. Data la particolare diffusione dell'abusivismo edilizio è apparso tuttavia indispensabile adoperarsi nel rendere più accessibile la sua conoscenza.

Nell'andare a individuare una diversa chiave di lettura dell'abusivismo, si è pervenuti però all'esistenza di vere e proprie *geografie del costruire debole* che interesserebbero tutto il comparto del costruire in Italia, non solo quello illegale. Rendere manifeste queste geografie è divenuto quindi il principale obiettivo della ricerca. A tale scopo si è realizzato un modello in grado di ricondurre i molteplici casi esemplificativi di attività edilizia riscontrati sul territorio nazionale. Alla base del nuovo metodo l'approfondimento della distanza tra norma e società, del divario tra società e politica, del discrimine tra legalità e illegalità

L'analisi si articola in quattro fasi.

Nella prima parte viene ricostruito il quadro teorico di riferimento da un punto di vista geografico. Riassunto lo stato dell'arte raggiunto dall'osservazione geografica dell'abusivismo edilizio, vengono indicati quelli che appaiono i reali termini della questione. Una volta ridefiniti gli ambiti della ricerca e allargato l'impianto problematico, vengono esposti i propositi e i metodi, anticipando il paradigma che si ritiene seguire. È nelle fasi successive che prende corpo il concetto di "*costruire debole*". Lo scopo è quello di evidenziare, in relazione ai tre parametri norma-società-natura (termini debitamente contestualizzati), il variare del profilo di debolezza dell'atto edificativo in Italia.

Nella seconda parte viene trattato il tema dell'edilizia abusiva. Oltre a delle considerazioni interne al fenomeno dell'abusivismo, viene evidenziato come in taluni casi l'azione illecita, di per sé debole, venga sostenuta dai vari attori attraverso plausibili ragioni sociali e/o ambientali. A suffragare le differenti tipologie di fragilità, l'approfondimento di specifici casi di studio individuati sul territorio nazionale.

Nella terza fase l'oggetto divengono più propriamente le *case deboli*. Dopo una corposa rassegna dei principali momenti normativi urbanistici, viene dimostrato come anche l'azione costruttiva lecita, di per sé forte, venga talvolta indebolita da ragioni sociali e/o ambientali. Quindi un'esposizione nel dettaglio dei relativi esempi, utili a investigare su quell'area grigia posta ai margini tra liceità e legittimità.

Nella quarta parte, prima di ricondurre la riflessione a termini il più possibile conclusivi e ad anticipare alcune prospettive di sviluppo della ricerca, si provvede a indicare le principali vie d'uscita ravvisabili sin qui.

Il presente lavoro dà avvio ad un nuovo approccio circa la considerazione geografica degli agenti territorializzanti attualmente più praticati. Tenta di mettere in luce alcuni aspetti poco considerati in sede di valutazione dei principi pianificatori. Non ha alcuna pretesa di formulare un quadro definitivo di ricerca, ma solo inaugurare quello che si spera possa divenire un tappa imprescindibile nella riflessione civile, politica, etica dell'immediato futuro.

SUMMARY

The research represents the natural working out of an early interest in the unauthorized building phenomenon in Italy. The initial target was to record, in geographical viewpoint, the current situation of illegal building trade and outlines a typological map. During the analysis, the trend has been shown the impossibility to act in that meaning. Given the particular distribution of unauthorized building work has appeared essential, however, to make it more accessible knowledge.

When going to find a different interpretation of unauthorized, was reached, however, the existence of a present geography of weak build, which would affect the entire sector of building in Italy, not just illegal. Make manifest these geographies has therefore become the main objective of the research. For this purpose it is made of a model capable of bringing the multiple illustrative cases of building activity encountered on national territory. The basis of the new method, the deepening of the gap between the norm and society, the gap between society and politics, the distinction between legality and illegality.

The analysis is divided into four phases.

The first part is reconstructed theoretical framework from a geographical point of view. After summarizing the state of the art achieved by observing geographical unauthorized building, are shown what appear to the actual facts of the matter. After re-defined areas of research and expanded the system problematic, are exposed to the purposes and methods, anticipating the paradigm which is believed to follow. It is in the later stages that embodies the concept of "building weak." The purpose is to highlight, in relation to the three parameters up to standard-society-nature (terms properly contextualized), the variation of the profile of weakness act to construct in Italy.

The second part dealt with the issue of illegal building trade. In addition of inner considerations to the phenomenon, it is shown that in some cases the illicit action, normally weak, be supported by the various plaintiffs through plausible social and / or environmental reasons. To substantiate the different kind of fragility, the study of specific case studies identified in the country.

In the third phase, the object becomes more properly the weak house. After an extensive review of the main moments regulatory planning, has been proved as well as the constructive action lawful, normally strong, is sometimes weakened by names and / or environmental. After this exposure in detail the relevant examples, useful to investigate the area of gray placed on the border of legality and legitimacy.

In the fourth part, first to bring the reflection terms as much as possible to anticipate some conclusive and prospects of development of research, it shall indicate the main exit routes discernible so far.

This work starts a new approach regarding the consideration of geographic territorializing agents, currently the most practiced. Attempts to shed light on some aspects little considered in the evaluation principles planners. Makes no claim to formulate a definitive research, but only inaugurate what we hope will become an indispensable step in the civil, political, and ethical consideration for the next future.

INDICE

RIASSUNTO	p.	I
SUMMARY		II
Introduzione		5
 PARTE PRIMA. QUADRO TEORICO DI RIFERIMENTO		 11
 I. GEOGRAFIA E ABUSIVISMO EDILIZIO. UN RAPPORTO COMPLICATO		 13
I.1. Tra ragioni scientifiche e ragioni morali		13
I.2. Contributo della geografia alla conoscenza dell'abusivismo edilizio		15
I.3. Un primo risultato della ricerca: tra inadeguatezza e passaggi obbligati		19
I.4. Fare geografia oggi. Verso una "visione fuori centro"		21
I.5. Ha ancora senso parlare di abusivismo edilizio?		22
I.6. L'interpretazione fuorviante dell'abusivismo edilizio		24
 II. GEOGRAFIE DEL COSTRUIRE DEBOLE. UNA NUOVA DIRETTRICE D'INDAGINE		 27
II.1. Teoria delle <i>case forti</i> e delle <i>case deboli</i>		28
II.2. Partire dall'elemento normativo		29
II.3. L'approccio decostruttivo		32
II.4. La decostruzione del processo costruttivo		34

III. METODI, STRUMENTI E CASI DI STUDIO	37
III.1. Valore assoluto: punto di forza e punto di debolezza	37
III.2. La decostruzione dei valori assoluti. La comparsa della <i>natura</i> e della <i>società</i> come ulteriori termini di paragone	39
III.3. Legalità, legittimità e liceità	44
III.3.1. Tra sinonimia e specificità	44
III.3.2. Alcune osservazioni di carattere generale	46
III.3.3. Legittimità, legalità e liceità applicate alla pratica edilizia	50
III.3.4. Legittimità, legalità e liceità applicate al caso in esame	54
III.4. Metodi, strumenti e casi di studio	55
 PARTE SECONDA. L'EDILIZIA ABUSIVA: DEBOLEZZA TEORICA E/O FORZA POTENZIALE?	 59
 IV. L'ABUSIVISMO EDILIZIO	 61
IV.1. Definizioni di abusivismo edilizio	62
IV.2. Diverse tipologie di abusivismo edilizio e una nuova proposta	64
IV.2.1. Classificazione secondo il grado di violazione alla norma	67
IV.2.2. Classificazione secondo la finalità della costruzione	68
IV.3. Evoluzione storico-geografica dell'abusivismo edilizio in Italia	70
IV.4. L'analisi quantitativa	78
IV.4.1. La duplice verità delle cifre	79
IV.4.2. I numeri	81
IV.5. Uno sguardo all'estero	90

V.	IL CONDONO EDILIZIO	93
V.1.	Definizione di condono edilizio	93
V.2.	Storia e ragioni del condono edilizio in Italia	95
V.3.	Effetti del condono edilizio	99
V.4.	Un caso quasi tutto italiano	105
VI.	IL RUOLO DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA	107
VI.1.	Le origini di una svolta	107
VI.2.	<i>L'ecomafia</i>	108
VI.3.	<i>Il ciclo del cemento</i>	113
VII.	OLTRE L'ABUSIVISMO EDILIZIO	119
VII.1.	Verso un superamento del concetto di abusivismo edilizio	119
VII.2.	L'abusivismo edilizio tra cultura e convenienza	123
VII.3.	Risvolti positivi dell'abusivismo edilizio	126
VIII.	I DIVERSI GRADI DI DEBOLEZZA NELL'ABUSIVISMO EDILIZIO	131
VIII.1.	Massimo grado di debolezza	132
VIII.2.	Secondo caso di abusivismo edilizio	139
VIII.3.	Terzo caso di abusivismo edilizio	146
VIII.4.	Minimo grado di debolezza	153
PARTE TERZA.	L'EDILIZIA REGOLARE: FORZA TEORICA E/O DEBOLEZZA POTENZIALE? LO SPETTRO DELLE CASE DEBOLI	161
IX.	LA LEGISLAZIONE URBANISTICA IN ITALIA	163
IX.1.	Introduzione	163
IX.2.	La rendita fondiaria urbana	164
IX.3.	Nascita della normativa urbanistica in Italia	167
IX.4.	La "Legge urbanistica" del 1942	171
IX.5.	Il dopoguerra e <i>gli anni della riforma</i>	174

IX.6	Fiorentino Sullo e la riforma mancata	176
IX.7.	Le riforme degli anni Settanta	179
IX.8.	<i>Gli anni della controriforma</i>	184
IX.9.	Conclusioni	191
X.	I DIVERSI GRADI DI DEBOLEZZA NELL'EDILIZIA LEGALE	195
X.1.	Nessun grado di debolezza?	196
X.2.	Secondo caso di edilizia regolare	206
X.3.	Terzo caso di edilizia regolare	213
X.4.	Massimo grado di debolezza	224
	PARTE QUARTA. LA NECESSITÀ DI UNA VIA DI FUGA. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE DI RICERCA	229
XI.	POSSIBILI VIE DI FUGA	231
XI.1.	La necessità di cambiare rotta	231
XI.2.	Prima via di fuga: il suolo indiviso	232
XI.3.	Seconda via di fuga: limitare il consumo di suolo	236
XI.4.	Terza via di fuga: maggiore partecipazione, migliore partecipazione	240
XI.5.	Indispensabile non perdere la bussola	243
XII.	CONCLUSIONI E FUTURE PROSPETTIVE DI RICERCA	245
XII.1.	Tirando le fila del discorso	245
XII.2.	Nuovi traguardi	249
	APPENDICE LEGISLATIVA	251
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI-SITOGRAFIA	309

INTRODUZIONE

Siamo davvero “un popolo di costruttori”. Costruiamo devastando il paesaggio in nome del progresso e della modernità; ma queste alluvioni di cemento, che forse sono il residuo (rovesciato) di un’arcaica fiducia contadina nella terra come unica fonte di ricchezza, non creano sviluppo, lo bloccano. Costruiamo intanto edifici giuridici sempre più complessi; ma questi castelli di parole sono sempre più impotenti ad arrestare la distruzione del paesaggio, sempre più lontani dai problemi dei cittadini. Le norme crescono su se stesse, in un’inflazione di formule e slogan che depotenzia se stessa; eppure il fiume non si arresta.

Settis, 2010, p. 82

Il *costruire* è di per sé un’operazione additiva. Anche la ricerca scientifica lo è: informazione dopo informazione, nozione dopo nozione, quello che in origine costituisce solo l’ipotetico prospetto di un problema gradualmente prende forma, assume solidità nella consapevolezza.

Se in un’indagine l’esito è sempre il prodotto di una somma, nel presente caso lo è stato pure la sua motivazione. L’imprescindibile esigenza conoscitiva si è fatta inizialmente affiancare da una pretesa morale che è divenuta ben presto la vera guida. Il rischio, in simili casi, è certo quello di perdere di obiettività: il rigore scientifico - per quanto è stato possibile - non è mai venuto meno, ma per superare lo sconforto che scaturisce da un cromatismo inesistente servono, talvolta, stimoli ulteriori.

Le riflessioni che seguono costituiscono il naturale sviluppo di un primitivo interesse verso il fenomeno dell’abusivismo edilizio in Italia. L’obiettivo di allora era di documentare, in chiave geografica, l’effettiva situazione di illegalità costruttiva e, una volta individuate dimensioni e peculiarità, tracciarne una mappa tipologica.

L'analisi, così concepita, ha incontrato nel suo cammino svariati ostacoli, alcuni dei quali rivelatisi insormontabili.

Pur trattandosi di un approfondimento con taglio geografico, gli spunti disciplinari a cui ha potuto attingere si sono dimostrati inadeguati, nel numero oltre che nella sostanza. Molteplici circostanze hanno finito per determinare, nel tempo, una diffusa latitanza dell'investigazione geografica nell'ambito dell'edilizia irregolare. Se una complessa ricerca bibliografica non tardava a darne conto, ciò che non poteva essere prevista era però l'incapacità di procedere ad un'osservazione scientifica geograficamente intesa. Troppe le incognite e assai frequenti le inadempienze da parte degli organi deputati al controllo per riuscire a delineare un quadro minimamente attendibile.

La particolare diffusione del fenomeno e il maturare in me di una sempre più esigente coscienza civica a riguardo, ponevano delle domande alle quali, come geografo prima ancora che da cittadino, ero tenuto a tentare di dare risposta. Ritenevo fosse indispensabile adoperarsi nel rendere più accessibile la conoscenza dell'abusivismo edilizio, accostando ad una sua visione tecnica una lettura meno scontata. Tutto questo a vantaggio principalmente della comunità geografica affinché, facendo leva su interpretazioni ad essa più congeniali, ritornasse, anche se sarebbe meglio dire iniziasse, ad occuparsi del problema. Ma quale poteva essere la chiave interpretativa *altra* per quelle geografie?

Nel riconsiderare i vari quesiti che affioravano di volta in volta, il più ricorrente rimandava all'opportunità che l'abusivismo edilizio dovesse essere ricondotto esclusivamente all'interno della dicotomia rassicurante imposta dalle istituzioni e dagli organi di informazione. La tradizionale percezione dell'illegalità nell'edilizia faceva riferimento ad una premessa non più condivisibile *in toto*: liquidare l'abusivismo come un fenomeno che attiene unicamente il venir meno del rispetto di una norma, a ben guardare, creava più interrogativi di quanti non ne risolvesse.

Da qui la decisione di effettuare un superamento di quell'approccio, evitando di puntare dritto al problema: andare a sondare il rapporto

insistente tra norma e società, e quindi tra legalità e illegalità, che sembrava custodire il vero nocciolo del costruire *tout court* in Italia. Una scelta che ha aiutato a chiarire ulteriormente l'ambito teorico e che ha comportato la necessità di ridefinire le finalità della ricerca.

Mutando il punto di osservazione è stato possibile non solo approfondire il concetto di abusivismo edilizio, ma soprattutto pervenire all'esistenza di vere e proprie *geografie del costruire debole*. Rendere manifeste queste geografie è divenuto quindi il principale obiettivo dell'analisi. La sensazione che la fragilità rappresentata dall'abusivismo edilizio sia in realtà parte di una fragilità ravvisabile in tutto il contesto edificatorio presuppone ovviamente un differente modo di intendere l'atto costruttivo. Un'azione, quest'ultima, la cui debolezza deriva dalla precarietà, variamente intesa, dell'istituto legislativo: una medesima norma che, a seconda delle circostanze, viene osservata, contestata, violata, adottata in deroga, impugnata, utilizzata come giustificazione per un suo successivo accantonamento.

Date le singolari condizioni di base, più che attardarci su di un preciso e riconosciuto metodo geografico, è sembrato conveniente costruirne uno su misura: un modello in via di affinamento, che si è rivelato tuttavia particolarmente efficace nel ricondurre i molteplici casi esemplificativi di attività edilizia riscontrati sul territorio nazionale. Significativo il fatto che per destrutturare l'ormai consolidata concezione del costruire si sia partiti ancora una volta dall'elemento normativo. Le ragioni sono più di una: rappresenta l'unico dato certo in una situazione spesso non verificabile, ma soprattutto ha finito per costituire, direttamente o di riflesso, il più incisivo agente territorializzante in Italia. Vi è poi un motivo formale per nulla secondario che consiste nella volontà di minare la credibilità del presupposto prescrittivo proprio attraverso l'utilizzo della norma stessa, la cui applicazione sovente si trova ad alimentare i mali che persegue.

Per meglio rendere le difficoltà incontrate nell'osservazione, si è scelto di riportare passo passo, talvolta a modo di riflessione, talaltra in forma più ufficiosa, sia gli abbagli che le presunte acquisizioni. Ciò

dovrebbe consentire di riprodurre l'esatto percorso intellettuale che ha portato a dare dell'abusivismo edilizio, prima, e dell'attività edificatoria in genere, poi, un'interpretazione meno banalizzante, più pertinente.

Il punto di svolta nella normale dialettica, non solo dell'abusivismo edilizio, ma di tutto il comparto del costruire in Italia, sta perciò nel guardare in primo luogo alla distanza tra norma e società, al divario tra società e politica, al discrimine tra legalità e illegalità, ragionamenti che costituiscono la vera cifra della ricerca. Un'analisi che, pur nei modi e nelle forme sopra indicati, si articolerà in quattro fasi.

La Prima Parte sarà in realtà un'ampia e doverosa premessa. In essa verrà ricostruito il quadro teorico di riferimento da un punto di vista geografico. Nel riassumere lo stato dell'arte raggiunto dall'osservazione geografica dell'abusivismo edilizio, si cercherà di analizzare le problematiche e i limiti a cui questo approccio è destinato. Una volta pervenuti ad una prima provvisoria conclusione, indicheremo quali sono, a nostra avviso, i reali termini della questione. In questo frangente ridefiniremo gli ambiti della ricerca, allargheremo l'impianto problematico, esporremo i propositi e i metodi, anticipando il paradigma che intendiamo seguire. È nelle fasi successive che svilupperemo concretamente il concetto di "*costruire debole*". Lo scopo sarà quello di evidenziare, in relazione ai tre parametri norma-società-natura (termini che provvederemo a contestualizzare), il variare del profilo di debolezza dell'atto edificativo in Italia.

Nella Seconda Parte tratteremo così il tema dell'edilizia abusiva. Sarà l'occasione per delle considerazioni interne al fenomeno dell'abusivismo, oltre che per analizzare le diverse sfaccettature dei provvedimenti di sanatoria. Dimosteremo come in taluni casi l'azione illecita, di per sé debole, venga sostenuta dai vari attori attraverso plausibili ragioni sociali e/o ambientali. A suffragare le differenti tipologie di fragilità, l'approfondimento di specifici casi di studio individuati sul territorio nazionale.

Nella terza fase la riflessione si evolverà ulteriormente. L'oggetto saranno più propriamente le *case deboli*. Inizieremo con una corposa rassegna dei principali momenti normativi urbanistici di cui proveremo ad evidenziare il peso e gli effetti. Cercheremo di portare le prove di come anche l'azione costruttiva lecita, di per sé forte, venga talvolta indebolita da ragioni sociali e/o ambientali. Quindi un'esposizione nel dettaglio dei relativi esempi, utili a investigare su quell'area grigia posta ai margini tra liceità e legittimità.

Nella quarta parte, prima di ricondurre la riflessione a termini il più possibile conclusivi e ad anticipare alcune prospettive di sviluppo della ricerca, si provvederà a indicare le principali vie d'uscita ravvisabili sin qui.

Il presente lavoro dà avvio ad un nuovo approccio circa la considerazione geografica degli agenti territorializzanti attualmente più praticati. Tenta di mettere in luce alcuni aspetti poco considerati in sede di valutazione dei principi pianificatori. Non ha alcuna pretesa di formulare un quadro definitivo di ricerca, ma solo inaugurare quello che si spera possa divenire un tappa imprescindibile nella riflessione civile, politica, etica dell'immediato futuro. Uno strumento attraverso il quale la geografia del costruire possa diventare realmente qualcosa di costruttivo.

PARTE PRIMA

QUADRO TEORICO DI RIFERIMENTO

CAPITOLO PRIMO

GEOGRAFIA E ABUSIVISMO EDILIZIO. UN RAPPORTO COMPLICATO

Sì, quando si scrive una poesia frequente è la serendipità: credi o miri a conquistare le Indie e raggiungi l'America.

Zanzotto, 2011, p. 168

I.1. Tra ragioni scientifiche e ragioni morali

Quando nel 2006 ho iniziato ad occuparmi di abusivismo edilizio in Italia¹ non immaginavo che gli esiti a cui sarei pervenuto mi avrebbero portato così lontano rispetto alla meta prefissata. Credevo che le mie cognizioni sull'argomento poggiassero su basi talmente solide da potermi permettere traiettorie radiocomandate.

Nel riferire su queste tematiche si è costretti a descrivere trame che hanno ovviamente poco di lirico, ma a quel mondo di intima riflessione si rifanno, se vogliamo, la sentita partecipazione, le aspirazioni e le motivazioni che hanno accompagnato la ricerca. Ragioni scientifiche certo, ma soprattutto senso civico e spinta politica, perché «è solo una questione di scelta: voler vedere e, dopo aver visto, volere agire per cambiare» (Isenburg, 2000, p. 5). Trovarsi di fronte ad uno scenario complessivo che non si condivide e non far nulla di quello che è nelle proprie possibilità per capirlo e migliorarlo, comporta delle corresponsabilità che nessuno di noi, come

¹ Si fa qui riferimento all'attività di ricerca confluita nella tesi di Laurea *Il Paese che non c'è. Logiche, geografie e percezioni dell'abusivismo edilizio in Italia*, Facoltà di Lettere e Filosofia, Università degli Studi di Padova, a.a. 2007-2008.

cittadino, dovrebbe accettare. Se poi la lente di ingrandimento è nelle mani di un geografo allora questa esigenza si fa ancora più impellente a causa di una indispensabile capacità di guardare alla realtà con occhio critico e di indignarsi di fronte alla dissipazione e al cattivo uso del territorio (Vallerani e Varotto, 2005, p. 17). Insomma per una sorta di *moral and critical geography* che, prima ancora di assumerla formalmente dai testi di riferimento², dovrebbe sostanziare la sensibilità di chi intraprende questo percorso.

C'era forse una sana presunzione in tutto ciò, dettata dall'illusione di aver le idee chiare sul da farsi, persuasi sull'assoluta intelligibilità del fenomeno. Convinzioni, queste, che si sono ridimensionate di molto nel corso del tempo; intatta è rimasta però la motivazione di fondo che può essere letta anche come volontà di mettere in guardia contro i pericoli dell'accettazione e dell'assuefazione.

Se possono, ora, risultare evidenti le giustificazioni morali, considerato il forte carattere sociale insito in tale pratica, altrettanto comprensibili dovrebbero apparire quelle conoscitive.

L'indagine, così come era stata concepita in origine, partiva dalla constatazione che il territorio italiano è stato oggetto, soprattutto a partire dal secondo dopoguerra, di un'imponente opera di trasformazione a livello urbanistico. Al di là delle modifiche intervenute a seguito di precise pianificazioni imposte dalle amministrazioni locali, vi sono state alterazioni sotto la spinta di un'attività edificatoria non autorizzata. Il contributo apportato da quest'ultima componente è risultato spesso decisivo nel modificare la fisionomia di quello che tradizionalmente viene considerato come "paesaggio italiano"³.

A livello *teorico* apparirebbe quindi *verosimile* poter redigere una mappatura analitica dell'abusivismo edilizio, fatta non solo o non tanto da

² Il rimando va ad un certo modo accademico di fare geografia, eccessivamente asettico rispetto ai problemi sociali. Un viaggio che in Italia prende le mosse dalla *Critica ai concetti geografici del paesaggio umano* di Gambi, passando per l'analisi di Capel e, ovviamente, attraverso la ricerca anglosassone: tra tutti Valentine, 2001 e Smith, 2003.

³ Per una comprensione di cosa si intendesse per "paesaggio italiano" si rinvia, in particolar modo, a Sereni, 1961 e a Turri, 1979.

numeri, quanto da precise differenziazioni tipologiche. Il tutto al fine di poter delineare i connotati di un paesaggio ma anche quelli di un territorio dell'illegalità, così intesa. Il riferimento ad una situazione ipotetica e potenziale, evidenziata dall'uso del corsivo, rimanda ad una questione ancora aperta e per nulla trascurabile. Qual è stata, ad oggi, l'attenzione da parte dei geografi nei confronti di questa pratica illecita? Qual è la conoscenza a cui si è giunti attraverso l'investigazione geografica del fenomeno?

I.2. Contributo della geografia alla conoscenza dell'abusivismo edilizio

In Italia si inizia a discutere di abusivismo edilizio a cavallo degli anni Sessanta del Novecento, all'interno di una riflessione sulla crescita incontrollata di alcune città, interessate da fenomeni di inurbamento senza precedenti (Zanfi, 2008, p. 4). La bibliografia e la documentazione a riguardo, seppur fiorenti, si suddividono sostanzialmente in due tipologie. Da un lato saggi specialistici⁴ rivolti agli organi preposti al controllo e a tecnici del settore. Spesso si presentano sotto forma di prontuari, dove si schematizzano possibili violazioni, nelle vesti di guide operative, con elenchi di casistiche pratiche o in riviste che trattano temi di urbanistica. Oltre che come periodici, escono soprattutto in concomitanza di precisi aggiornamenti normativi e prediligono un'impostazione giurisdizionale. L'altra categoria è costituita da atti di denuncia, *reportage*, indagini, rapporti⁵ che mirano a relazionare la diffusione e le ragioni della pratica illecita (Destro, 2009, p. 7).

«Sul tema dell'abusivismo non vi sono in letteratura contributi scientifici consolidati che forniscano univoche griglie di lettura del fenomeno» (Nocifora, 1994, p. 21). In questi ambiti, poi, la geografia si è da sempre ritagliata spazi ancora più ridotti. Manca quasi del tutto un

⁴ Cfr. Albamonte, 1983, De Chiara, 1989, De Vita, 2003, Centofanti, 2006, Ramacci, 2007 e riviste come *Urbanistica informazioni*.

⁵ Si vedano Cianciullo e Fontana, 1995, Erbani, 2003, oltre alle indagini del CRESME e ai Rapporti annuali e i Dossier di Legambiente.

approccio sistematico in chiave geografica. Le poche analisi riscontrabili, con impostazione geografica, riguardano essenzialmente episodi specifici, esempi localizzati che non permettono una comprensione ad ampia scala del costruire illegale in Italia⁶. Una situazione davvero paradossale se si tiene conto dell'entità dei numeri, della diffusione territoriale del fenomeno⁷ e delle sue implicazioni paesaggistico-ambientali (Destro, 2011, p. 42).

Questo stato allergico della geografia al costruire illegale, questa impossibilità di utilizzare i risultati già sperimentati da altri, non solo non ha agevolato la ricerca, ma ha costretto ad intraprendere una seria riflessione sulla fattibilità dell'impresa. Nel contempo ha rappresentato un importante stimolo per riconoscere eventuali soluzioni interpretative e cercare di portarle avanti.

Prima di poter valutare se e quale strada imboccare si è perciò reso necessario individuare i motivi della scarsa presenza geografica nello studio dell'abusivismo edilizio. Capire se si è trattato solo sinora di una disattenzione o se è dipeso nientemeno che da una irrealizzabilità pratica nell'affrontare l'argomento. Molta parte della ricerca è stata dedicata a questa fase che ha consentito di mettere in luce probabilmente solo alcune delle cause, impedimenti che sembrerebbero manifestarsi sia a livello teorico che in fase di verifica sul campo (Vd. Figura I.1).

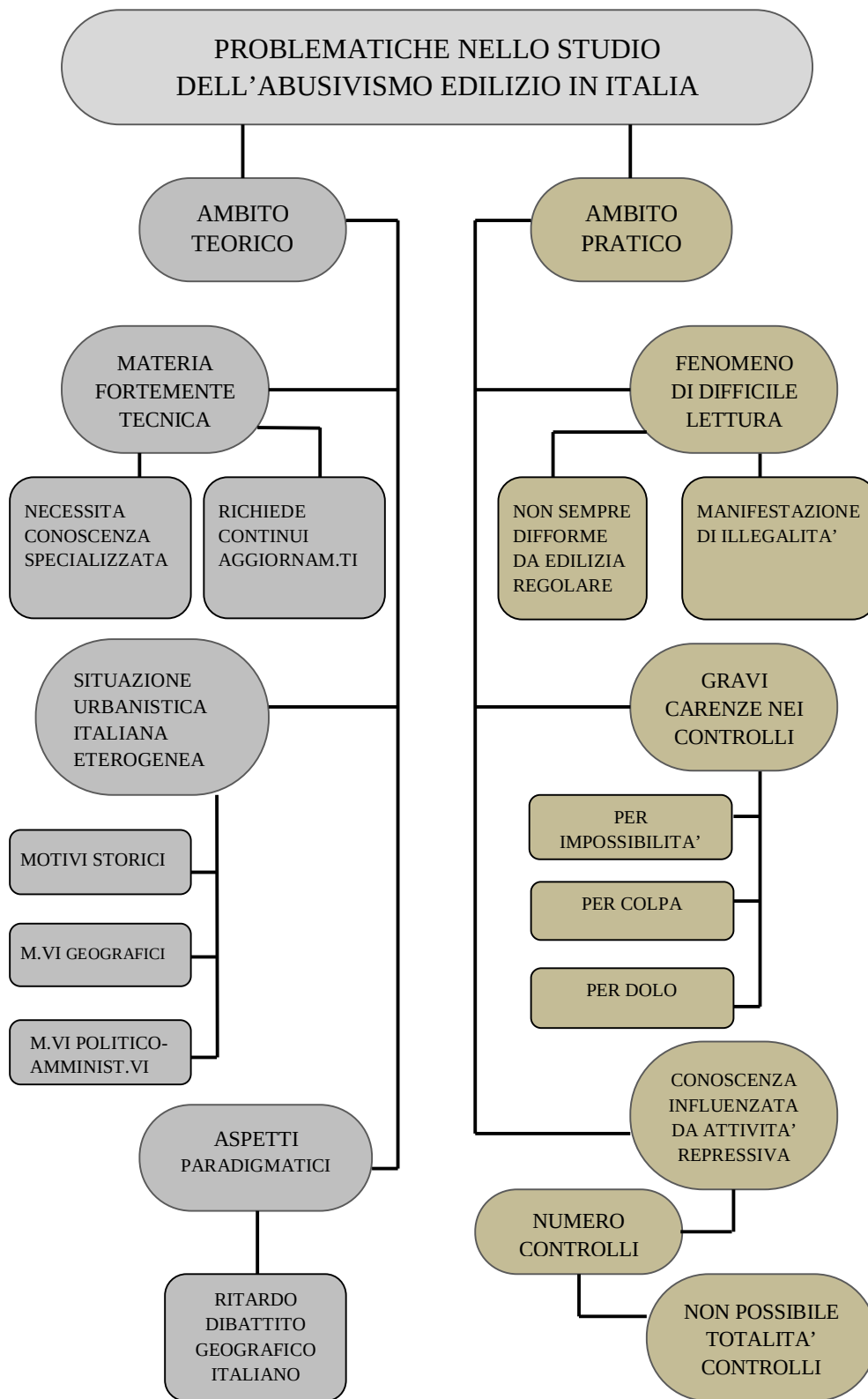
Alla prima circostanza è da ricondursi la forte specializzazione della materia. Essa richiede una conoscenza di tipo tecnico particolarmente approfondita; necessita inoltre di un continuo aggiornamento, per via di una vasta componente normativa sottoposta a frequenti operazioni di modifica e incremento. Il tutto si inserisce poi in uno sfondo, quello urbanistico italiano, che, per motivi storici, geografici e amministrativi, non si è certo caratterizzato per uniformità e omogeneità; in linea più generale, sotto l'aspetto paradigmatico il dibattito geografico italiano si è a lungo trincerato in un descrittivismo, rivelandosi così non sufficientemente applicato⁸.

⁶ In particolare si veda Di Bella, 1983, per la costa catanese, Zanchini, 2000, per il Parco della Sterpaia a Piombino e Zoppi, 2000, per la città di Cagliari.

⁷ Cfr. dati riportati nella seconda parte dell'elaborato.

⁸ Ciò se si esclude la riflessione portata avanti da Massimo Quaini, ma ancor prima dal già citato Lucio Gambi. A quest'ultimo va riconosciuto il merito dei progressi fatti compiere

Figura I.1. – Difficoltà riscontrate nello studio dell'abusivismo edilizio in Italia



alla geografia italiana in direzione delle scienze sociali, anche se la preferenza da lui accordata alla storia ha ridimensionato la spinta verso una vera e propria geografia sociale (Loda, 2008, p. 110).

All'atto pratico, man mano che si approfondisce la problematica, appare chiaro quanto l'abusivismo edilizio sia poi un fenomeno di difficile lettura: i suoi effetti sul paesaggio non sempre sono così difformi da quelli di qualche costruzione che, pur formalmente regolare, determina un oggettivo deturpamento dell'area circostante. In questi casi risulta impossibile distinguere quali conseguenze siano imputabili all'uno o all'altro apporto. Altro elemento da considerare è che siamo pur sempre in presenza di una manifestazione di illegalità, perciò poco incline ad interpretazioni ufficiali e univoche⁹. A complicare il quadro l'inapplicabilità di alcuni degli strumenti di controllo da parte degli organi preposti (Destro, 2011, p. 43). In ordine a quest'ultimo punto, nel corso dell'indagine si è potuto constatare che, nonostante la legge imponga agli uffici comunali una statistica e un monitoraggio costanti degli abusi edilizi, prevale un atteggiamento di inadempienza. Di quasi due terzi delle infrazioni non sappiamo statisticamente nulla (Berdini, 2010, p. 68) e l'unico istituto che compie dei rilevamenti in materia è il CRESME¹⁰ (Zanfi, 2008, p. 22). La conoscenza che abbiamo dell'abusivismo è di fatto strettamente correlata all'attività punitiva, che dipende a sua volta dal numero dei controlli: non essendo possibile, al momento, un accertamento su tutte le costruzioni, si è costretti a parlare di rappresentazioni approssimative della realtà¹¹. Ne consegue che qualora, nella condizione ottimale, si riuscisse a disporre della

⁹ «l'abusivismo è inevitabilmente destinato a far perdere le tracce di sé: non avendo la capacità (né l'interesse) di autodocumentarsi, è infatti vittima di un processo sistematico di rimozione, finalizzato a restituire l'immagine della città in cui le istituzioni dominanti possano rispecchiarsi e certificarsi» (Clementi e Perego, "Abusivismo, una sfida per l'urbanistica" in Clementi e Perego, 1983, p. 22).

¹⁰ Acronimo per designare il Centro delle Ricerche Economiche e Sociali di Mercato per l'Edilizia e il Territorio, operativo dal 1962.

¹¹ A livello puramente teorico, in conseguenza di un adeguamento tecnologico dei sistemi informativi, in futuro dovrebbe risultare più facile pervenire ad una rappresentazione fedele. Nel quadro delle disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria, con l'applicazione del decreto legge 262 del 3 ottobre 2006, è stato attribuito all'Agenzia del Territorio il compito di accertare la presenza di immobili non ancora censiti (*c.d. case fantasma*). Il tutto, da realizzarsi in collaborazione con l'AGEA, l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura, si attuerà mediante la sovrapposizione di ortofoto aeree alle mappe catastali già acquisite. Spetterà poi ai Comuni, una volta ricevute le comunicazioni delle situazioni non sanate da un punto di vista tributario, verificare la compatibilità delle stesse con i parametri urbanistici. Il termine dell'attività di monitoraggio dell'Agenzia del Territorio, tenuto conto di alcune proroghe concesse ai proprietari degli immobili per autodenunciare eventuali inadempienze, è previsto entro l'anno 2012.

situazione derivante dall'intera attività repressiva, ciò non sarebbe ancora sufficiente per delineare uno scenario esaustivo.

Quelle rappresentate sono circostanze che, obiettivamente, non possono che scoraggiare un geografo che voglia sondarne i contenuti per poi intraprendere un qualsiasi progetto di ricerca.

I.3. Un primo risultato della ricerca: tra inadeguatezza e passaggi obbligati

La carenza di letture geografiche sull'abusivismo edilizio è perciò strettamente legata alla complessità dell'argomento¹² e all'impossibilità di restituire le informazioni disponibili in un quadro territoriale dettagliato (Destro, 2011, p. 44). Un'interpretazione geografica dell'abuso rischia poi di non avere alcuna rilevanza territoriale, se si utilizza come unico strumento il metodo quantitativo.

A riprova ulteriore della precarietà della visione geografica al fenomeno, un dubbio sollevato qualche anno prima da Eugenio Turri (2000, p. 9): parlando «dei luoghi del nostro vivere attuale», riteneva che, oramai, gli strumenti più adatti per una loro conoscenza fossero forse in capo agli urbanisti, e sempre meno ai geografi. Una conseguenza inevitabile stante che «il mondo è diventato una sola grande città in continua tensione».

Secondo Pierre George (1976, pp. 11 e segg.) in Italia, diversamente dalla Francia dove l'alleanza con la compagine storica è stata subito determinante, la geografia ha dovuto scontare il forte apparentamento con la sfera umana e le scienze naturali. Una condizione che non le avrebbe consentito di pervenire a decisivi progressi, costringendola ad un'emarginazione dal circolo più vitale della nostra cultura oltre a

¹² Sulla complessità dell'argomento incide molto l'esuberanza della normativa edilizia, sia a livello tecnico che giuridico. Non esiste a riguardo un'interpretazione sistematica, comunemente accettata, della normativa. Ciò dipende in gran parte dall'abbondanza giuridica posta in campo. «Chi affronta questa materia si trova di fronte a un quadro dove c'è tutta una serie di norme, di disposizioni, che sono lì tutte in primo piano, e diventa estremamente difficile muoversi in una situazione di questo genere. Occorre creare la prospettiva» (Delfini in Comini e Delfini, 1985, pp. 146 e segg.).

evidenziare una certa timidezza nei confronti delle tecniche metodologiche e quantitative¹³.

Al di là delle motivazioni che è possibile, più o meno legittimamente, individuare, c'è bisogno che la geografia affronti una seria valutazione di questa pratica territoriale per fornire la propria parte in una lotta che il mondo politico e quello giuridico stanno al momento perdendo. Non c'è solo la necessità di una riflessione su come prevenire futuri abusi edilizi, ma anche su come gestire quelli passati, una presenza ingombrante che è oramai impossibile cancellare. Fra non molto sociologi, architetti, urbanisti e politici saranno tenuti a confrontarsi congiuntamente in merito a una riconversione in positivo di tutte le costruzioni selvagge, su un recupero degli spazi compromessi dall'autogestione edificatoria¹⁴. È auspicabile che a quell'appuntamento, sia presente anche la geografia con le sue competenze, le sue abilità e le sue indicazioni (Destro, 2011, p. 44). Una geografia che, nel misurarsi con le altre discipline, deve «spesso lottare contro l'apriorismo dei matematici» (George P., 1976, p. 263) (*leggi* economisti, politici, categorie imprenditoriali e professionali)¹⁵, ma che è tuttavia consapevole che «la formula di partenza è falsa per definizione in quanto esprime una realtà complessa e continuamente variabile» (*ibidem*). Una geografia che è cosciente che la libertà e il benessere degli individui non devono essere sacrificati alla tirannia delle cifre (*op. cit.*, p. 264). Per questo occorre che essa sviluppi verso l'abusivismo edilizio quella sensibilità, quella conoscenza e quell'attenzione che attualmente sembrano mancare.

L'aver dimostrato l'impossibilità di effettuare un certo tipo di analisi geografica dell'abusivismo edilizio in Italia, per via di una serie di circostanze che ne impedisce un resoconto scientificamente attendibile, è da considerarsi sicuramente un primo importante risultato di questa ricerca. Un

¹³ George P. definisce questa particolare condizione come *pretesa riduzionistica* (in corsivo nel testo) delle scienze sociali su quelle storiche. Si tratta di una presunzione che prende avvio dall'assunzione che la conoscenza di tutta la realtà sia riducibile per intero alla somma dei risultati delle singole ricerche analitiche o, addirittura, sia senza interesse scientifico.

¹⁴ Su questa prospettiva riguardante l'abusivismo edilizio si rimanda all'interessante studio di Zanfi, 2008.

¹⁵ La precisazione tra parentesi è nostra.

esito che per certi versi può amareggiare del molto tempo dedicato per giungere a ben altre conclusioni. Più che una sconfitta crediamo debba essere letta come un approdo inatteso, un nuovo punto di partenza che apre scenari altrettanto stimolanti.

I.4. Fare geografia oggi. Verso una “visione fuori centro”

Per indurre la geografia ad un maggior coinvolgimento verso queste tematiche, bisogna innanzitutto verificare se le siano possibili altre strade, nuovi percorsi in grado di condurre a conclusioni ugualmente scientifiche, facendo a meno dell'incertezza dei numeri.

In una vecchia guida operativa in uso presso l'Esercito Italiano si legge: «Un buon metodo per vedere meglio di notte è quello della “visione fuori centro”. Se si guarda poco al di sopra, al di sotto o al lato di un oggetto, questo si vede più chiaramente che non per visione diretta»¹⁶. Che possa essere questa la via da seguire? Evitare di intestardirsi sullo studio diretto dell'abusivismo edilizio, dimostratosi troppo nebuloso e sfuggente, e dirigere lo sguardo nelle sue immediate vicinanze¹⁷? In effetti sinora si era cercato di approfondire la pratica dell'abuso facendo riferimento principalmente ad esso, utilizzandolo come parametro precipuo: in realtà, per comprendere un'anomalia si dovrebbe forse partire dal considerare il contesto in cui essa si manifesta. L'eccezione risulta più comprensibile solo nel momento in cui è perfettamente chiaro il quadro in cui si realizza.

A conferma della non infallibilità dell'approccio sin qui utilizzato nell'analizzare il costruire fuori regola, un'importante incongruenza si ravvisa pure a livello teorico. Tra le varie enunciazioni proposte di abusivismo edilizio, quella a cui sembra essersi attenuta la legislazione

¹⁶ Manuale del Combattente – Addestramento individuale (1988), pubblicazione dello Stato Maggiore dell'Esercito. Tale espediente trova una sua giustificazione nella conformazione dell'occhio umano i cui fotorecettori sono rappresentati dai coni (situati nella parte centrale della retina, poco sensibili alla luce, e quindi più utilizzati di giorno) e dai bastoncelli (situati nella zona periferica della retina, più sensibili alla luce ma meno ai colori). Approfondimento da elaborazione voce “visione” tratta dall'Enciclopedia Medica on line Treccani.

¹⁷ Tra l'altro sembrerebbe che la scarsa conoscenza del fenomeno abusivo sia l'inevitabile conseguenza di una lacunosa conoscenza dell'attività edilizia legale. (Zanfi, 2008, p. 72).

italiana parla di «violazione in ambito edificatorio di norme assistite da sanzioni amministrative e penali» (Predieri, 1985, p. 15), di «attività edilizia svolta in difetto dei prescritti provvedimenti amministrativi» (De Chiara, 1989, p. 1). Un'adesione a cui manca qualsiasi riferimento alla tutela del territorio: del resto, in linea teorica solo a partire dal 1985, con la Legge 47¹⁸, «si passa da una concezione di urbanistica intesa come sistema di norme tese allo sviluppo e sfruttamento del territorio a una finalizzata alla conservazione del territorio» (Centofanti, 2006, p. XXII). Ciò la dice lunga sulla debolezza concettuale con cui l'abusivismo edilizio è stato percepito in ambito istituzionale.

I.5. Ha ancora senso parlare di abusivismo edilizio?

Senza anticipare dati riportati nel prosieguo della ricerca, attraverso una rapida lettura geografica delle pratiche territoriali in Italia dovrebbe risultare chiaro come l'attuale definizione di abusivismo edilizio sia del tutto superata. È sufficiente osservare quelle aree in cui la cronaca non documenta casi di irregolarità evidente per accorgersi dei gravi limiti che la corrente formulazione presenta da un punto di vista formale oltre che sostanziale.

Riguardo al primo aspetto, basti considerare il caso del Veneto¹⁹ dove costruire significa spesso farlo laddove, per motivi di sicurezza, di bellezza paesaggistica e di convenienza pubblica non si dovrebbe. Paradossalmente tutto avviene nel pieno rispetto delle leggi, leggi che non sempre denotano come finalità principali il territorio e il benessere della comunità. L'utilizzo del condono edilizio e del "permesso di costruire in sanatoria", la possibilità di servirsi in maniera decontestualizzata del provvedimento denominato

¹⁸ Per una sua analisi si rinvia alla seconda parte dell'elaborato.

¹⁹ Frequenti saranno, nel corso dell'analisi, i rimandi all'area veneta. Per taluni aspetti il Veneto è da considerarsi un vero e proprio caso emblematico: una regione nella quale l'abusivismo, nel senso tradizionale del termine, è ufficialmente poco diffuso, ma ciononostante frequenti sono i segnali di malessere e disagio derivanti anche da un modo non più condiviso di produrre territorio. Nelle pagine di studiosi/autori quali Turri, Vallerani, Varotto, Settis, Zanzotto, Paolini, Trevisan, Zamparutti se ne trova ampia testimonianza (*cfr.* bibliografia conclusiva).

“piano casa”, l’abitudine sempre più frequente da parte degli Enti locali a chiedere varianti di piano regolatore (Feltrin, 2006) costituiscono altrettante forme legali di superamento del vincolo normativo generale. Ciò che sino a poco prima, in linea di principio, era vietato diviene, nel migliori dei casi, tollerato se non addirittura incentivato. Il termine “abusivismo edilizio” viene così a perdere molto del suo significato originario. Ora rimanda a qualcosa che nella pratica ha minore probabilità di verificarsi perché, in urbanistica, l’uso della deroga e della contingenza è divenuto meno occasionale di un tempo (*cfr.* Patassini, 2007). Da qui la necessità di una profonda riflessione sull’opportunità di utilizzare ancora tale termine. Più che ricondurre questa esondazione di senso entro lo stretto alveo originario è giunto forse il momento di scavare nuovi alvei, di proporre nuovi concetti.

Non ha più senso parlare di abusivismo edilizio, nella sua accezione tradizionale, nemmeno da un punto di vista sostanziale. Concepire il fenomeno solo come violazione di una norma impedisce di contemplare situazioni edificatorie ineccepibili sotto ogni profilo prescrittivo ma esteticamente, fisicamente e ambientalmente deturpanti o socialmente deleterie. Riguardo a quest’ultimo aspetto, se si analizzano gli eventi calamitosi che colpiscono sempre più spesso molte regioni d’Italia, si scopre una costante fondamentale: non è sempre possibile evitare i danni, ma è sempre possibile limitarli. A parità di condizioni (*pericolosità*), le conseguenze (*rischio*) degli eventi naturali si manifestano con maggiore intensità laddove si è praticato un uso dissennato del suolo²⁰. Difficoltà nella mobilità interna, senso di spaesamento, malessere sociale, impoverimento e deterioramento del territorio sono alcuni degli effetti riconosciuti come risultato di un’eccessiva cementificazione. Cementificazione di per sé regolare, ma ciononostante negativa.

²⁰ Con *pericolosità ambientale* si intende la probabilità che un certo fenomeno si verifichi in un certo qual territorio, in un determinato intervallo di tempo; per *vulnerabilità territoriale* si intende l’insieme complesso della popolazione, delle costruzioni, delle infrastrutture, delle attività economiche, dell’organizzazione sociale e degli eventuali programmi di espansione e di potenziamento di un certo territorio; con *rischio ambientale*, invece, la probabilità che le conseguenze economiche e sociali di un certo fenomeno di pericolosità superino una determinata soglia. Riassumendo il rischio ambientale è uguale al prodotto della pericolosità ambientale per la vulnerabilità del territorio (Panizza, 1988, pp. 133 e 134).

È evidente che se ci si limita a concepire l'abusivismo edilizio come una semplice violazione di norme, dimenticando che rappresenta soprattutto un grave pregiudizio contro beni tangibili, si continuerà a dare dell'abuso una connotazione riduttiva e sorpassata. In virtù di questa miopia ogni sforzo per arginarne la pratica sarà destinato a fallire. A livello di opinione pubblica, si continuerà a considerare questo tipo di illecito come una questione che riguarda unicamente il trasgressore e l'amministrazione della Giustizia; sul piano politico si persevererà nel farsi scudo della sopraggiunta regolarità di certe pratiche, e non valutare la loro reale dannosità e/o inutilità (Destro, 2011, p. 45).

I.6. L'interpretazione fuorviante dell'abusivismo edilizio

Cercando di elaborare ulteriormente la riflessione, è possibile individuare situazioni di criticità nell'approccio tenuto verso l'abusivismo edilizio anche ad altri livelli speculativi.

Alla dicotomia semplificata e semplificante attribuita al fenomeno costruttivo, secondo cui il valore di un'attività si misura sul rispetto o meno di una norma, si è accompagnata un'altra bipartizione: una demarcazione riconosciuta all'interno della stessa concezione di abusivismo edilizio che, come una sorta di *matrioska* disciplinare, svela, man mano la si seziona, nuovi gradi di complessità. Si tratta di una decodificazione adottata per esplicitare abitudini più evidenti nell'Italia meridionale, utilizzata di volta in volta per dare credito all'una o all'altra tesi. Ed ecco alla trasgressione fare da contraltare la necessità, all'abusivismo lo spontaneismo (Cremaschi, 1990), designazioni attorno alle quali si è sviluppato un fiorente dibattito con il fine di condannare o avallare i diversi gradi di illegalità.

La distanza temporale che ci separa dai primi sforzi interpretativi, ci consente oggi di leggere il mondo dell'ordine e quello del disordine come un unico contesto dal quale si dipanano, certo, un'infinità di strade, ma tutte confluenti in una stessa direzione, quella della "modernizzazione" del nostro territorio (Zanfi, 2008, p. 4). In modo analogo è opportuno cogliere nel

dualismo dell'irregolarità una medesima proposizione, fatta di due parti complementari, ma non contrapposte.

Occorre ammettere che ci troviamo di fronte ad un modo fuorviante di intendere la realtà, non solo perché ne ha banalizzato le dinamiche, ma soprattutto perché ha impedito di guardare in faccia il problema. In entrambe le situazioni si è perso tempo ed energie che si sarebbero potuti impiegare per un approfondimento critico del costruire in generale, per una sua comprensione meno sbrigativa, per formalizzare finalmente strategie politiche più confacenti.

L'esempio dei cosiddetti *ecomostri*²¹ mette in evidenza quanto sia fondato il rischio di mistificazioni nel momento in cui ci si documenta sull'abusivismo edilizio. Da un'indagine svolta attraverso gli articoli di quotidiano riguardanti l'edilizia abusiva²² (Destro, 2009) emerge chiaramente come l'interesse sull'argomento si sia a lungo fossilizzato su elementi che rappresentano un aspetto, certo grave, ma assolutamente marginale nell'economia del problema. Nel calamitare tutta l'attenzione su di sé, gli ecomostri hanno finito per far dimenticare un'illegalità molto più diffusa e dannosa delle semplici cattedrali nel deserto.

²¹ Per un approfondimento della figura dell'ecomostro, si rimanda al § VIII.1.

²² Si tratta di un'analisi condotta sugli articoli, aventi come tema generale l'abusivismo edilizio, pubblicati nel quotidiano "la Repubblica" tra il 1984 e il 2008. Un'indagine volta ad evidenziare il mutare della sensibilità nei confronti della problematica da parte di organi d'informazione, istituzioni e opinione pubblica.

CAPITOLO SECONDO

GEOGRAFIE DEL COSTRUIRE DEBOLE. UNA NUOVA DIRETTRICE D'INDAGINE

Alla luce di quanto sin qui esposto, appare chiaro come alle spalle dell'abusivismo edilizio vi sia una problematica ancor più complessa di quella prospettata quotidianamente da organi d'informazione, politica e istituzioni varie. Una situazione che ha finito per falsare completamente i termini del confronto dialettico sull'abuso.

Volendo recuperare parte del tempo perso in dispute accessorie intorno all'argomento, lo si può fare solo ripensando l'azione del costruire nel suo complesso. Al fine del nostro ragionamento ci è utile prescindere dall'edificare secondo o contro norma. Ciò presuppone un particolare assunto teorico di partenza: la constatazione dell'esistenza in Italia di una distanza spesso notevole tra norma e società (Colombo, 2008), riscontrabile anche in molti altri contesti, ma che in quello edilizio ha comportato conseguenze drammatiche. Sulla base di questo divario viene a mutare il grado di legittimità del costruire, che risulta poi variabile anche rispetto ai tempi e ai luoghi in cui si compie.

È in questa fase dell'osservazione che hanno iniziato a prendere corpo quelle che potremmo chiamare le *geografie del costruire debole*. L'immagine della fragilità rimanda volendo all'illusione iniziale, quando si riteneva che la vulnerabilità nel costruire derivasse esclusivamente dal farlo in maniera non legale. Via via che la conoscenza dell'abusivismo edilizio si è fatta più completa, è maturata in noi la consapevolezza di un diverso grado di debolezza che interessa l'intero settore edilizio-urbanistico. Nel caso specifico il concetto di debolezza deriva perciò più propriamente da un parallelismo con una figura presa in prestito dal mondo degli scacchi.

II.1. Teoria delle *case forti* e delle *case deboli*

Le sessantaquattro caselle, dette case, che compongono la più famosa tavola bicolore del mondo, consentono ai trentadue pezzi un numero smisurato di combinazioni. Proseguendo con la terminologia ludica, e tenuto conto delle evidenti approssimazioni, non dovrebbe essere considerato un “azzardo” definire il gioco degli scacchi come l’esatta simulazione di ciò che avviene all’interno di un dominio geografico: un esercizio a complessità variabile la cui analisi deve configurarsi necessariamente in termini di problemi¹. Questa comunanza è evidentemente una considerazione a posteriori, ma non si può nascondere un continuo rimando, eccezionalmente coincidente, tra i due ambiti².

Ritornando agli scacchi, senza entrare nel dettaglio delle maggiori tecniche utilizzate, basti conoscere che terminata la fase di apertura nella quale i due contendenti sviluppano i vari pezzi, prende avvio il periodo denominato del *mediogioco*. Ora il Bianco e il Nero, avendo attivato il più possibile le loro forze, tentano di prendere l’iniziativa per attaccare l’avversario e conquistare un vantaggio. Nell’arco dell’intera partita, ma particolarmente in questa frazione, acquista grande importanza l’individuazione di alcune caselle specifiche. Buona parte della strategia scacchistica si basa infatti sui metodi per creare e sfruttare nel campo antagonista quelle che nel gergo vengono denominate *case forti*, e sui sistemi per difendere dalle intrusioni nemiche le cosiddette *case deboli*.

Seppure il significato sia già abbastanza intuitivo, facendo riferimento a quanto precisato nel sito ufficiale della F.S.I. (Federazione Scacchistica Italiana):

¹ Si fa riferimento, ovviamente, all’omonima teoria geografica espressa da Angelo Turco, secondo la quale in un sistema la *complessità* è data dallo scarto tra le possibilità che l’agire può attualizzare e quelle che restano allo stato potenziale (Turco, 1988, p. 36). Circa la seconda parte della proposizione, ci si è limitati a ricordare un monito centrale per chi fa ricerca geografica: quello di concepirla come un insieme di domande scaturenti dalle varie problematiche teoricamente possibili.

² Banalmente, anche l’abbreviazione del termine caselle in case contribuisce a questa assonanza.

Una casa della scacchiera viene definita *forte* se rispetta le seguenti tre condizioni:

- 1) è al riparo dall'attacco dei Pedoni avversari;
- 2) è vicina alle linee avversarie;
- 3) deve essere possibile controllarla con qualche proprio pezzo, al fine eventualmente di usarla come avamposto nel campo nemico.

Una casa viene invece definita *debole* se è forte per l'avversario.

Forza e debolezza si manifestano così in ragione dell'avversario, la cui offensività è determinata dalla posizione oltre che dalle caratteristiche del singolo pezzo.

II.2. Partire dall'elemento normativo

La metafora col mondo degli scacchi risulta particolarmente utile perché ci consente di affrontare il problema in termini relativi, attraverso una contestualizzazione del processo del costruire in sé. È di fatto un'operazione di decostruzione condotta sulla base dell'elemento normativo. I motivi della scelta del parametro sono essenzialmente tre.

Come prima cosa, disponiamo di dati spesso discordanti, se non addirittura inesistenti, non solo riguardo all'attività abusiva, ma spesso anche di quella regolare. Andando a consultare, ad esempio, il sito ufficiale di uno degli enti a consolidata tradizione statistica, la Regione del Veneto, ci si imbatte in una banca dati che delinea la fisionomia di questa parte del Nord Est attraverso informazioni sui più disparati argomenti di interesse generale³. In un siffatto turbinio di numeri si registra una pressoché assenza

³ I temi considerati sono nell'ordine: l'agricoltura, l'economia, il turismo, la popolazione, la società e, sotto unica voce, l'ambiente, l'energia e i trasporti. Ogni gruppo viene poi sezionato in ulteriori sotto-argomenti.
(<http://www.regione.veneto.it/Temi+Istituzionali/Statistica/Banche+dati.htm>).

di valori attinenti l'aspetto edilizio, settore così decisivo per le sorti economiche, sociali e paesaggistiche di quest'area. Si tratta ovviamente di un caso, ma che riflette una situazione italiana poco confortante⁴. In un quadro insussistente, incompleto o non attendibile, l'aspetto normativo finisce per costituire così l'unico elemento incontrovertibile, il solo riferimento da cui partire per qualsivoglia analisi.

In secondo luogo, sia nei casi in cui è stata osservata come in quelli in cui è stata trasgredita, sia direttamente che in maniera mediata, la legge si è imposta come un inarrestabile strumento di territorializzazione. Un'affermazione questa che richiama l'omonimo concetto sviluppato tra gli altri anche da Raffestin (1981) e Turco (1988), per la cui comprensione occorre forse fornire qualche elemento preliminare.

Innanzitutto, serve a sgombrare il campo da equivoci precisare che "spazio" e "territorio", nonostante siano spesso usati erroneamente come sinonimi anche dagli stessi geografi (Raffestin, 1981, p. 150), presentano una loro significativa differenziazione. Non si tratta quindi di espressioni intercambiabili: il territorio si trova a comprendere anche lo spazio, in quanto le caratteristiche fisiche della superficie terrestre sono una componente fondamentale, la "materia prima", a partire dalla quale il territorio viene prodotto (Turco, 1988, p. 57; Raffestin, 1981, p. 150). Secondo Magnaghi (2010, p. 17) il territorio nasce nientemeno che dalla fecondazione della natura da parte della cultura, opera corale che cresce nel tempo. Per dirlo con altre parole, il territorio è un organismo vivente ad alta complessità⁵.

⁴ A dire il vero esistono casi, come quello rappresentato dalla Regione Piemonte e dalla Regione Lazio, dove del settore edilizio-abitativo si riporta un quadro molto più dettagliato, necessario tuttavia di un profondo aggiornamento (<http://extranet.regione.piemonte.it/edilizia/osservatorio/cresme/cresme.htm>).

Analogamente, e a sostanziale modifica di quanto riportato nella nota precedente, occorre segnalare un'importante variazione. Da un ulteriore accesso, effettuato nella seconda metà del 2012, è emerso che nella medesima sezione del portale della Regione del Veneto è stata aggiunta la voce "indicatori comunali". Al suo interno numerose informazioni riguardanti il comparto abitativo, aggiornate all'anno 2001. L'integrazione, secondo quanto precisato nel commento posto a supporto di quella pagina telematica, è avvenuta in seguito alla pubblicazione, da parte dell'ISTAT, di ulteriori risultanze emerse in precedenti attività d'indagine.

⁵ Stante la multidisciplinarietà dell'argomento, nel corso della trattazione il termine territorio sarà declinato spesso in chiave urbanistica. Se nel dettaglio l'urbanistica

Con territorializzazione si deve intendere così «il processo attraverso il quale questo artefatto [il territorio] si costituisce e si evolve» (Turco, 1988, p. 15), nel contempo l'esito dell'agire collettivo e condizione della riproduzione sociale. Attraverso la territorializzazione, un soggetto non solo produce e usa territorio, ma gli assegna anche una funzione mediatrice delle relazioni con altri attori sociali. L'uomo territorializza lo spazio, cioè lo trasforma in territorio, appropriandosene concretamente o astrattamente (Raffestin, 1981, p. 150).

Alla luce di tali precisazioni si comprende quanto la norma abbia influito e influisca tuttora nel disegnare quel territorio con cui ci confrontiamo ogni giorno. Il richiedere tecniche e tecnologie diversificate all'evolvere della conoscenza, l'incentivare una certa forma di evoluzione immobiliare, il pianificare una differenziazione delle aree, l'indirizzare il loro sviluppo, il dare vita a quartieri e città quali nodi e strutture progressive di uno Stato, l'ispirare la formazione di significati sotto forma anche di toponimi, sono solo alcune delle modalità attraverso le quali viene a realizzarsi l'intera gamma degli atti territorializzanti individuati da Turco (1988, p. 77): la denominazione, la reificazione e la strutturazione⁶.

Riprendendo le fila del discorso, l'ultimo motivo che ha suggerito di utilizzare il precetto come riferimento consiste in una sorta di sfida dialettica. La convinzione che dovesse risultare più eloquente il dimostrare l'infallibilità della norma attraverso la sua applicazione in determinati contesti. È emersa la sensazione che in edilizia il complesso prescrittivo abbia finito talvolta per favorire quei malcostumi che si prefiggeva di combattere. L'eccessiva difficoltà nel seguire certi dettami,

concepisce il territorio sostanzialmente come uno spazio geografico dove sono praticabili progettazione, regolamentazione e sviluppo, in senso lato ribadisce quell'elaborazione umana di uno spazio già presente nell'accezione geografica. Il contesto ne rivelerà la sfumatura.

⁶ L'Autore descrive le tre categorie in funzione del concetto di complessità, di cui si è accennato alla nota 1 del presente capitolo. Per denominazione intende l'atto attraverso il quale si conferisce un nome ad un tratto della superficie terrestre, che in questo modo diventa luogo. Con reificazione rimanda alla creazione di oggetti artificiali, quali case, strade..., dove la tecnica è elemento necessario, anche se non sufficiente. La strutturazione indica il ricavare "dall'ambiente ipercomplesso dei campi operativi, dei luoghi fisici, oggettivabili, di complessità in vario grado ridotta, a disposizione degli attori" (Turco, 1988).

l'incomprensibilità della dottrina, la non totale condivisione di molti vincoli, ha indotto in taluni casi a preferire strade alternative alla legalità. Esempio di come il primo ostacolo al rispetto della legge sia stata, talvolta, la legge stessa.

II.3. L'approccio decostruttivo

All'inizio del precedente paragrafo si è parlato della volontà di perseguire una vera e propria decostruzione del processo costruttivo. Non si tratta ovviamente di un gioco di parole, ma di un approccio che può essere ricondotto anche a quella corrente culturale che prende il nome di *postmodernismo*. Un breve cenno su cosa abbia rappresentato questa nuova forma di interpretazione della realtà aiuterà a comprendere meglio le logiche che governano la nostra analisi.

Col termine postmoderno si designa un dibattito diffusosi inizialmente nel mondo anglosassone e che ha interessato, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, dapprima la critica letteraria, le arti visive e l'architettura, poi la filosofia e le scienze sociali. Ha fatto propria non solo la critica post-strutturalista⁷ all'approccio strutturalista, ma anche la sua ricerca di nuove forme di pensiero, di scrittura e di soggettività. Per altri il postmodernismo è qualcosa di diverso, perché è proprio il mondo che sta cambiando in maniera tale da richiedere nuove codificazioni (Minca, 2001, p. 15). Da qui la conferma della fine della modernità e l'emergere di una società e di una cultura postmoderne. Come comune denominatore dei diversi atteggiamenti postmoderni la denuncia e la codificazione della "crisi della rappresentazione" (Harvey, 1993; Lyotard, 2008), il relativismo, la frammentazione dei soggetti e degli oggetti, la sfiducia nelle grandi cornici teoriche. Nel linguaggio e nel repertorio culturale dei geografi il postmodernismo entrerà solo nel 1984, con la pubblicazione dell'articolo

⁷ La tendenza, in alcuni filosofi francesi degli anni Sessanta e Settanta del Novecento, alla radicalizzazione e al superamento della prospettiva strutturalista in campo filosofico, politico-sociologico e letterario (rispettivamente Jacques Derrida, Michel Foucault e Roland Barthes,). N.d.A.

*Postmodernism, or, the cultural logic of late capitalism*⁸. Il suo autore, Fredric Jameson, offrirà alle scienze sociali un modello in grado di mettere in relazione l'allora nuova fase capitalistica con la serie di cambiamenti in atto nella sfera culturale. Secondo Claudio Minca «la geografia umana, soprattutto nel mondo anglosassone, è stata ampiamente coinvolta in questo fenomeno per certi aspetti rivoluzionario: innanzi tutto, la 'riscoperta' della dimensione spaziale nell'analisi sociale, favorita dall'avanzare del pensiero postmoderno, ha implicitamente rivalutato il ruolo del discorso geografico e parte della sua tradizione; in secondo luogo, l'arrivo del postmoderno ha rappresentato per la geografia il definitivo ritorno nel *mainstream* delle scienze sociali, grazie soprattutto all'adozione dei principi e dei metodi della cosiddetta *social theory*, un'adozione che ha consentito l'apertura di un prolifico dibattito interdisciplinare»⁹. Al postmoderno viene in sostanza riconosciuto il merito di aver cambiato la geografia contemporanea (Johnston, 1997).

In ambito strettamente disciplinare il postmodernismo ha portato in primo piano la dimensione soggettiva del geografo: il concetto di autorità e il punto di osservazione vanno considerati elementi cardine per comprendere lo sviluppo di qualsiasi analisi geografica. In secondo luogo viene messo in discussione il ruolo della differenziazione, proponendo una lettura che sovverta la visione dicotomica che ha animato tutta la cultura occidentale (Minca, 2002). Grazie a questo processo viene data voce a degli attori sociali "altri", considerati sino a quel momento non protagonisti e che riescono a fornire interpretazioni non convenzionali della realtà.

⁸ Per il primo articolo di geografia che riporta anche nel titolo il termine postmoderno si deve attendere il 1986 con la pubblicazione di *Postmodernism and Planning. Environment and Planning* di Michael Dear.

⁹ Passo di un intervento presentato nel corso del Workshop su *Postmoderno e Geografia* organizzato dalla Società Geografica Italiana a Roma, 26 settembre 2002. (<http://www.caffeeuropa.it/attualita03/196geografia-minca.html>)

II.4. La decostruzione del processo costruttivo

Quelle appena sintetizzate sono solo alcune delle riflessioni messe in campo dal pensiero postmoderno. Nei piani originari della ricerca non si prefigurava la volontà di procedervi attraverso metodi di tipo decostruttivo. Nel considerare che il dar vita ad una geografia dell'abusivismo edilizio, intesa quale localizzazione, misurazione e suddivisione dello spazio, descrizione dei luoghi e interpretazione dei rapporti uomo-ambiente, si è rivelata un'operazione impraticabile, le soluzioni adottate per pervenire ad una sua conoscenza più profonda sono, in parte, coincidenti con quelle espresse da quella logica. Nel riassumerle, è possibile ora riproporle evidenziandone la convergenza.

Si è visto, innanzitutto, come ad un preciso momento dell'analisi sia emersa la *difficoltà nel descrivere* una situazione pur sotto gli occhi di tutti. Una vera e propria *crisi della rappresentazione* dettata dalla natura dell'abusivismo edilizio, ma anche dal modo e dagli strumenti che si riteneva opportuno utilizzare. Intuita *l'inadeguatezza del punto di osservazione*, accantonando quanto sino a quel momento si credeva di conoscere sul fenomeno, si è deciso di intraprenderne una *rilettura critica*, cercando di *scardinare la visione dicotomica* dell'abuso. Per far ciò si è concentrata l'attenzione non sulla pratica in sé, ma sull'intero ambito costruttivo, nel tentativo di *rivolgersi ai margini per puntare al cuore del problema*. Si è praticata una geografia volta a scoprire il "dato per scontato", un atto di denuncia contro il *taken for granted*, contro quelle rappresentazioni che vengono tradizionalmente considerate naturali. Categorie come il "giusto e il non giusto", il "legale e l'illegale", il "lecito e l'illecito" andranno rivisitate alla luce della relatività della conoscenza. Quella che scatteremo sarà comunque la fotografia di una realtà, *contingente e contestuale*, diversa a seconda del tempo e dello spazio, ma anche in ordine all'operatore che, inevitabilmente, adopererà il suo particolare obiettivo. Perché «soltanto partendo dall'analisi della natura parziale e soggettiva delle nostre prospettive possiamo in realtà tornare serenamente

ad esplorare il mondo, senza la pretesa di conoscerlo per com'è - perché questa pretesa si tradurrebbe in un atto implicito di violenza nei confronti di chi parte da diverse prospettive - ma piuttosto per riprendere ad attraversarlo consapevoli che il nostro viaggio è un gioco, che si tratta di un nostro infinito esperimento con le rappresentazioni che diamo di esso, che queste rappresentazioni sono lo specchio della nostra storia, del nostro linguaggio, del nostro rapportarci con ciò che supponiamo stia fuori da esso» (Minca, 2002).

Secondo Dear (2000, p. 317) «noi viviamo in un'epoca postmoderna, un'epoca caratterizzata da una rottura radicale, sia nel modo in cui conosciamo le cose, sia nel modo in cui le città sono costruite»¹⁰. La decostruzione del processo costruttivo, pur nella sua contingenza e parzialità, ci dovrebbe consentire di progettare in futuro in maniera più pertinente. Ciò sarà possibile solo se la destrutturazione delle nostre conoscenze avverrà utilizzando regole chiare e coerenti, regole in grado di rispondere a desideri e necessità reali.

¹⁰ La traduzione è nostra.

CAPITOLO TERZO

METODI, STRUMENTI E CASI DI STUDIO

III.1. Valore assoluto: punto di forza e punto di debolezza

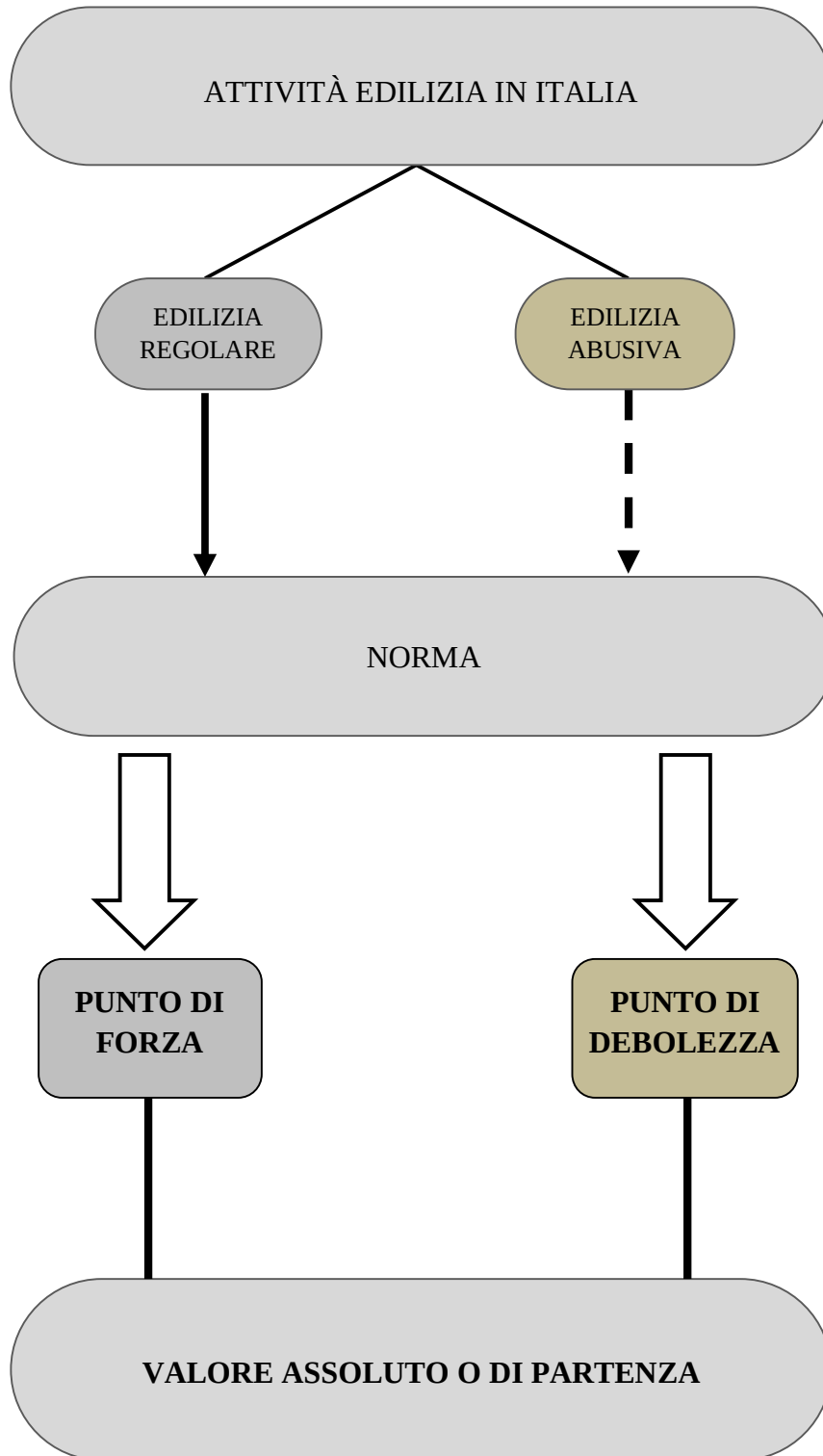
È giunto ora il momento di esplicitare i metodi e gli strumenti che abbiamo individuato per documentare l'esistenza di una geografia del costruire debole.

In seguito alla ridefinizione degli ambiti della ricerca, l'analisi si prefigge di contemplare tutte le possibili manifestazioni di attività edilizia. Questa completezza nella visione non riguarderà tanto il campo in cui avviene la costruzione (infrastrutturale e abitativo, pubblico e privato), anche se maggiore attenzione verrà riservata al settore residenziale, quanto le diverse maniere di rapportarsi alla norma.

Il modello proposto parte quindi dalla trattazione di due grandi sottoinsiemi: l'edilizia abusiva da un lato e l'edilizia regolare dall'altro. Ognuna di queste due categorie è portatrice, per il solo fatto di relazionarsi in un certo modo con la legalità, di un proprio *valore* che, per semplicità di argomentazione, potremo definire *assoluto* o *di partenza*. La costruzione regolare, proprio per la continuità nei confronti della legge, si connota indistintamente per un valore assoluto che chiameremo di *forza*. Di contro, la compagine abusiva, per via della conflittualità espressa nei confronti della legge, si caratterizza per un valore di partenza all'insegna della *debolezza* (Vd. Figura III.1). A rigore, in quest'ultimo caso la situazione è molto più complessa: essendo possibile perpetrare un'illegalità attraverso gradi

differenti di disattenzione normativa, si perviene, analogamente, a stadi diversificati di fragilità.

Figura III.1. – Valore assoluto o di partenza nell'attività edilizia.



I punti di forza e di debolezza sintetizzano di fatto il giudizio che tradizionalmente si è attribuito al duplice criterio di costruire in Italia. È da questa interpretazione che partiremo per affrontare l'osservazione: valori assoluti che, una volta contestualizzati, sarà nostro compito relativizzare.

III.2. La decostruzione dei valori assoluti. La comparsa della *natura* e della *società* come ulteriori termini di paragone

La relativizzazione dei valori assoluti del costruire passa attraverso una loro decostruzione. Si è già anticipato nel capitolo precedente della situazione di debolezza che sembrerebbe investire tutto il settore costruttivo e che ci ha indotto a ripensare l'intera ricerca. Vero è che ad ogni condizione di fragilità corrisponde necessariamente una condizione di forza, e viceversa. Recuperando la metafora degli scacchi¹, entrambe, forza e debolezza, risultano poi tali in virtù dell'avversario: è la controparte di turno che conferisce ad una circostanza la sua temporanea potenzialità. Giocando sul ruolo esercitato dall'avversario è quindi fattibile ravvisare diversi gradi di forza o debolezza. Applicando questa logica alla situazione in esame, non solo dovrebbe essere possibile rintracciare elementi di debolezza nel costruire in forma legale, ma addirittura scovare fattori di positività nella pratica abusiva. Si tratterà, insomma, di sovvertire il loro rispettivo valore di partenza.

Nell'attività edilizia, al di là della norma, quali sono i principali termini di confronto, gli elementi che possono conferire o togliere forza all'atto del costruire? Quelli da noi individuati sono essenzialmente due: l'uno attiene al contesto sociale, l'altro all'ambiente naturale². Concetti

¹ Cfr. § II.1.

² Si tratta dei due elementi presentatesi con più frequenza nel corso dell'analisi. Ovviamente esistono ulteriori parametri come quello economico o quello politico, solo per citare i principali. Ad essi si è voluto accordare un ruolo minoritario: ciò per intima convinzione di chi scrive, oltre che per coerenza sia con l'ambito geografico dell'indagine, sia con le motivazioni morali espresse in apertura.

molto ampi, certo, ma che nel caso specifico ci interessano soprattutto nella loro accezione oggettiva.

L'elemento *società* risulta influente per il nostro ragionamento in quanto campo di espressione di eventuali dissensi, sia rispetto all'abusivismo, sia nei riguardi dell'urbanistica più ortodossa. Una contestazione spesso organizzata, magari supportata politicamente, ma che non disdegna pure manifestazioni più improvvisate (Zamparutti, 2000; della Porta, 2004). Qualsiasi sia la forma in cui si mostra, costituisce la traccia di un disagio nei confronti di un certo modo di progettare il territorio, esempio anche di quell'insofferenza che non sempre trova sfogo apertamente, perché vissuta con rassegnazione o perché l'assuefazione non ha permesso di ricondurne la causa anche a motivi abitativi (Paolini, 1999; Marson, 2001, p. 13).

L'elemento *natura* comporta anch'esso cagione di legittimazione o condanna. Natura da intendersi non tanto come un generico equilibrio ecologico che viene minacciato, quanto come un rischio conclamato. Dinamiche naturali che possono compromettere la solidità delle costruzioni e, indirettamente, l'incolumità dei cittadini e il futuro della loro economia (D'Alpaos, 2006).

Occorre premettere che qualsiasi operazione che si ponga come traguardo una maggiore precisazione dei due ambiti è destinata a fallire. Ci troviamo di fronte a due monoliti che risultano tali solo nell'apparenza, e tanto meno sono immutabili. Ciò che, in un determinato contesto, può dare adito a criticità ambientali o a rivendicazioni sociali può non avere alcuna rilevanza altrove, o non averne, sempre nello stesso luogo, in momenti precedenti o successivi. Questo non ci esime tuttavia dal provare ad individuarne meglio i contorni, un'operazione che, più che per esigenze classificatorie, ci deve servire per distinguere in maniera consapevole le azioni che è opportuno mettere in campo.

Circa la compagine *natura* questo sforzo appare forse meno impegnativo. Non sembra pensabile poter prescindere dal fattore rischio, oltre al fatto che le conoscenze acquisite disciplinarmente a riguardo sono

tali da consentirci decisioni assolutamente mature. In questo senso le varie carte di rischio, sempre che siano state scientificamente redatte e opportunamente aggiornate, costituiscono un validissimo ausilio. Attraverso di esse è possibile conferire alle successive determinazioni un'efficacia più "matematica" di quella raggiungibile affidandosi prevalentemente a valutazioni di tipo economico.

Riguardo il parametro *società* il discorso, decisamente più complesso, dà adito a tutta una serie di interrogativi. Esistono criteri prestabiliti che rendono, agli occhi della comunità, un certo modo di costruire più debole di un altro? Dobbiamo riferirci solo a determinate contestazioni o a qualsiasi insofferenza manifestata da una rappresentanza popolare? Una volta deciso ciò, in quale misura tenerne conto? O ancora, basta che qualcosa sia esteticamente discutibile, e in tal caso, a chi spetta giudicare il bello dallo sgradevole?

Se andiamo a verificare, ad esempio, i risultati emersi in studi convergenti (Zamparutti, 2000; della Porta, 2004), i temi su cui generalmente si mobilitano i comitati cittadini, pur nella loro determinatezza, sono molteplici. I motivi che possono poi spingere a manifestare contro un'ipotetica costruzione attengono, tra gli altri, la sfera ambientale e l'ambito storico-culturale, ma si appellano pure a valutazioni estetiche o a timori rispetto l'integrità dell'ordine pubblico.

È evidente che per potersi pronunciare in merito il bagaglio culturale di un geografo, per quanto abituato a ragionare su più versanti, non è di per sé sufficiente. La multidisciplinarietà della materia richiede la condivisione delle competenze provenienti da tutte le diverse branche della scienza. Non è un caso che il metodo proposto nella presente ricerca, oltre ad evidenziare un'ulteriore chiave di lettura, si prefigge l'obiettivo di rappresentare un nuovo terreno d'incontro tra le varie discipline. Mira a costituire un piano di lavoro comune ove operare al fine di conferire alla tematica costruttiva una conoscenza che non sia più solo, alternativamente, di stampo urbanistico, sociologico, giuridico, economico, geografico o altro.

Allo stadio iniziale di un'indagine così elaborata, ancora sforniti dell'apporto di quelle conoscenze che si auspica di innescare, ha poco senso perdersi in premature demarcazioni. Ha più senso invece limitarsi a rilevare che esistono al momento due direzioni forti, due guide che dovrebbero orientare la pratica costruttiva in termini di baricentro concettuale: la sostenibilità in rapporto alla sfera delle dinamiche naturali e la condivisione in rapporto alla sfera sociale. Il costruire risulta perciò forte se è durevole³ in seno alla natura e se è condivisibile rispetto la società. Va da sé che i due attributi potrebbero tranquillamente invertirsi: il durevole associato al sociale (ad esempio, contro il vantaggio calcolato solo in termini immediati) e il condiviso legato a problematiche ambientali (ovvero secondo una coevoluzione costruttiva riferita alle dinamiche ecologiche ed energetiche).

Alla luce di queste nuove considerazioni, è possibile ora complicare il modello iniziale rappresentato in Figura III.1. Volendo esprimere il ragionamento attraverso un linguaggio di tipo matematico, adottando il duplice rapporto con la norma di volta in volta come costante, si perviene ad uno schema nel quale *natura e società* rappresentano le variabili (Vd. Figure III.2.A e III.2.B).

Figura III.2.A. – Modello con edilizia illegale come costante
(Forza e debolezza riferiti all'atto costruttivo)

PUNTO DI DEBOLEZZA	PUNTI DI FORZA	
NORMA	SOCIETA'	NATURA
ILLEGALITA'		
	X	
		X
	X	X

³ La sostenibilità in rapporto alla natura viene qui resa con maggior efficacia riproducendo, non solo foneticamente, il termine francese *durable*.

Figura III.2.B. – Modello con edilizia legale come costante
(Forza e debolezza riferiti all'atto costruttivo)

<i>PUNTO DI FORZA</i>	<i>PUNTI DI DEBOLEZZA</i>	
NORMA	<i>SOCIETA'</i>	<i>NATURA</i>
LEGALITA'		
	X	
		X
	X	X

Prendiamo in esame la Figura III.2.A. Contempla tutte le situazioni in cui si è costruito abusivamente, ovvero quei casi in cui il valore assoluto espresso dall'attività edificatoria è all'insegna della debolezza. Andando ad approfondire, si scopre come la situazione di partenza possa giungere ad un peggioramento o a un ridimensionamento, in ragione del contesto sociale e naturale, in cui si è perpetrata l'illecito. Si va dal caso in cui l'abuso si innesta in un'area non suscettibile a evidenti pericoli di carattere ambientale e dove la critica sociale è pressoché assente, a quello in cui l'illecito, realizzato in zona a rischio pericolosità, è accompagnato anche da forte obiezione da parte della popolazione locale (quest'ultima legata o meno a motivi afferenti la sfera ambientale). All'interno, tutta la gamma delle rimanenti combinazioni possibili.

Analogamente, secondo la Figura III.2.B, il punto di forza teoricamente raggiunto attraverso il rispetto dei regolamenti edilizi, viene confermato da una legittimità sociale e ambientale, o indebolito da contingenze di segno opposto nei due ambiti.

III.3. Legittimità, legalità e liceità

III.3.1. Tra sinonimia e specificità

Prima di intraprendere la verifica del modello appena esposto, prima di testare se e come le situazioni statisticamente possibili sono effettivamente riscontrabili nella realtà, è necessario effettuare un'importante precisazione. Essa riguarda i concetti di legittimità, legalità e liceità, utilizzati sinora volutamente come sinonimi, ma che di fatto rimandano a contesti non necessariamente sovrapponibili. Per questo motivo, ritenendo l'osservazione giunta ad una sua maturazione, da qui in avanti verranno richiamati facendo riferimento alla loro accezione più specifica.

Da un punto di vista puramente linguistico, legittimità e legalità, derivando entrambi dall'ascendente «legge», sono pressoché intercambiabili. Con il primo termine si intende la «conformità o rispondenza alla situazione o condizione prescritta dal diritto» (Devoto, Oli, 2000, p. 1143), intendendo con diritto il complesso di leggi, con il secondo la «conformità alle prescrizioni della legge» (*op.cit.*, p. 1140).

Dato il contesto, è ancora una volta alla sfera giuridica che dobbiamo guardare per pervenire a quella demarcazione utile ai fini del nostro ragionamento. Pur avendo la stessa origine e lo stesso significato, legittimità e legalità differiscono in seno alla pragmatica, quel particolare campo che tiene conto delle relazioni tra le espressioni linguistiche e coloro che se ne servono (Bianchi, 2003, p. 6). A legittimità si riserva così un uso più tecnico, più vincolante, a legalità uno più generico (si pensi rispettivamente a perifrasi quali «giudizio di legittimità costituzionale», «vizio di legittimità dell'atto», ma anche a «cultura della legalità» ed «educare alla legalità»).

Sulla differenza tra i due vocaboli molto si è scritto e discusso. Se a Max Weber⁴ va il merito di aver introdotto la teoria della legittimità nelle

⁴ Si fa qui riferimento all'opera del 1922 *Wirtschaft und Gesellschaft*, (tr. it. in 2 voll.: *Economia e società*, Edizioni di Comunità, 1974). Per Weber la legittimità è la qualità di un

scienze sociali, un importante riferimento è rappresentato dal saggio del giurista e filosofo tedesco Carl Schmitt. In *Legalität und Legitimität*⁵, egli giunge ad attribuire ai due concetti uno specifico ruolo nella crisi che ha portato al crollo della Repubblica di Weimar. Si tratta di uno studio datato e ritagliato al particolare periodo storico. La sua tecnicità squisitamente politica non ci consente di adattarlo concretamente al nostro contesto; cionondimeno il suo messaggio generale ci induce ad una riflessione. Nel riferire l'esistenza di un divario spesso incolmabile tra legalità e legittimità, Schmitt attribuisce loro una posizione gerarchicamente differente. La legittimità sostanziale, direttamente derivante dal potere costituente, gode di una sua supremazia sulla legalità formale, che promana invece dal potere costituito. A ben guardare, sembrerebbe che l'una e l'altra conducano ugualmente a dei rischi: se la legalità, affrancata da qualsiasi contenuto materiale, ha portato allora a dei regimi dittatoriali, la legittimità plebiscitaria, preferita da Schmitt, può produrre a nostro avviso situazioni altrettanto discutibili. La via di uscita per superare l'inevitabile stallo sembrerebbe quella di affiancare al precedente bipolarismo un terzo concetto, quello di *costituzionalità*. Vero e proprio ago della bilancia, la Costituzione consente di gettare le fondamenta per un esito che non sia, alternativamente, formale o sostanziale. Essendo depositaria di principi, frutto a loro volta di un'elaborazione e sedimentazione mature da parte del potere costituente, conferisce all'ordine costituito un consenso che è procedurale e sostanziale al tempo stesso.

Se la legalità rappresenta la conformità di un atto ad una norma di legge, la legittimità raffigura la rispondenza di tale atto ai valori di fondo di una collettività (D'Amico, 2006). Secondo Gian Pietro Calabrò (*cit.* in Cogliandro, 2007) «la legalità concerne le modalità di esercizio del potere, nel quale è legale in quanto viene esercitato nel pieno rispetto delle leggi vigenti; la legittimità, invece, concerne la titolarità del potere, e cioè la

ordinamento a cui è orientato l'agire sociale come agire di individui riferito all'atteggiamento di altri individui (*ed. it.*, vol. I, p. 29).

⁵ Opera originale del 1932, parzialmente tradotta in italiano con il titolo de *Le categorie del "Politico"*, il Mulino, 1972.

necessità che per essere ritenuto legittimo deve essere giustificato adeguatamente. (...) La legittimità, dunque, è il presupposto perché un potere venga riconosciuto e quindi accettato anche dai suoi avversari». Ruperto⁶, già Presidente della Corte Costituzionale, riassume la questione attribuendo a legalità la soggezione o il rispetto alla legge, a legittimità la conformità alla legge, ovvero la corrispondenza di un atto o di un comportamento specifici al modello astratto configurato da una norma di legge. L'accezione di legittimo nel senso di *consentito* o di *permesso* deriverebbe solo come conseguenza.

Per quanto attiene la parola liceità, che rimanda alla «piena ammissibilità nell'ambito della norma o della consuetudine» (Devoto-Oli, 2000, p. 1154), si profila un contesto più aleatorio di quello evidenziato dagli altri due pseudo sinonimi. In giurisprudenza, se legittimità inerisce tradizionalmente all'atto, liceità rimanda al comportamento (Cogliandro, 2007). La liceità, che richiama la "licenza" nel senso di una facoltà consentita, esprime quindi l'idea dell'ammissibilità o della possibilità rispetto a regole o a principi di una giuridicità non necessariamente legislativa, o addirittura di nessuna giuridicità (si pensi alle regole morali o a quelle di semplice convenienza) (Ruperto, 2001).

III.3.2. Alcune osservazioni di carattere generale

La difficoltà nel demarcare, da un punto di vista semantico, in maniera univoca i tre concetti riflette uno scenario generale di estrema complessità. La nostra attuale idea di giustizia, e di conseguenza anche quella di legalità e di legittimità, si compone dell'apporto derivante da momenti differenti nella storia umana e del diritto in particolare. Non è questa la sede per stilare una cronistoria, ma il ripercorrere brevemente qualche tappa aiuta a comprendere meglio le problematiche ancora aperte.

Più volte, nel corso del tempo, si è guardato all'esistenza di un ordine naturale delle cose quale unico assetto *giusto*. A tale approccio non è

⁶ Intervento tenuto presso la Sala della Provincia autonoma di Bolzano il 17 novembre 2001 (<http://www.giurcost.org/cronache/ruperto2002.html>)

estraneo l'effetto liberatorio e confortante che deriva dal credere in un'armonia preesistente alla regola creata dall'uomo. Anche in seguito alla nascita del diritto si è riproposta questa convinzione per confermare o, più spesso, per confutare il decisionismo dei legislatori di turno. Si è profilata così da una parte una configurazione della giustizia di tipo spontaneo, dall'altra un'organizzazione intesa in termini volontaristici. Con l'Illuminismo e la rivoluzione francese si è ritenuto che per contrastare le disuguaglianze evidenziate nel trattamento della giustizia, si dovesse passare tassativamente attraverso la legislazione (Zagrebelsky, 1992, pp. 24 e segg.). La soggezione alla legge rappresentava l'unico modo per garantire a ciascuno i propri diritti, fosse anche come semplice previsione delle conseguenze in caso di inadempienza dei suoi precetti. Concepire le nozioni comuni di legalità e di legittimità come un qualcosa di assoggettato alla legge, comporta pensare alle leggi come ad una *norma*, ad una *misura* primaria e indispensabile dei comportamenti di tutti i soggetti di un ordinamento sociale (Ruperto, 2001).

Giunti a questo punto della riflessione, molte sono le considerazioni e le perplessità che ne scaturiscano. Un tale modo di intendere la legge, nel senso di garanzia per tutti i consociati, si configura, volente o nolente, come una garanzia per la maggioranza proprio per l'impossibilità di prevedere tutte le combinazioni umanamente possibili. In tal caso, non è fuori luogo chiederci che ne è dei diritti della minoranza, di quelli degli emarginati, di coloro che non vogliono o non possono essere rappresentati da questo sistema? L'unica soluzione sembrerebbe risiedere ancora una volta nel sostituire alla sovranità della legge la sovranità della Costituzione. Solo creando una cornice di regole, intesa come norma superiore e fondante, sulla quale misurare la legge stessa, è possibile rendere i poteri funzionali alla garanzia dei diritti fondamentali (*ibidem*).

Altro imbarazzo riguarda la fonte stessa di produzione del diritto. In un contesto sempre più comunitario, se non addirittura globalizzante, le norme di un singolo Paese si trovano a vivere momenti diametralmente opposti: da un lato possono concorrere nell'indirizzare le scelte a livello

superiore, dall'altro subiscono esse stesse l'influenza delle direttive espresse all'interno del Consiglio europeo (solo per citare un esempio che ci riguarda da vicino). In virtù di ciò, aumenta notevolmente il rischio di una contraddittorietà tra le leggi, situazione che si verifica già tra i dispositivi emessi in ambito nazionale.

In uno scenario, com'è poi quello moderno, di progressivo decentramento dei poteri decisionali, di largo uso della deroga negli atti amministrativi, di frequente conflittualità tra norme provenienti da ambiti diversi, «la legge è sempre meno idonea a fornire regole generali, a selezionare e prevedere le molteplicità, a disciplinare la galassia delle domande, delle emergenze, delle problematiche... Oggi, è anzitutto la legge ad apparire uno strumento di coordinamento sociale non più esclusivo» (Ruperto, 2001). Fin tanto che la società era di tipo omogeneo e numericamente ristretta lo Stato di diritto⁷ era di per sé in grado di dirigere e tutelare le esigenze dei singoli. Tutto si è complicato con l'avvento di una società pluralistica, improntata ad un grande dinamismo, in cui le appartenenze sono plurime, conflittuali, potenzialmente in contrasto, e il territorio è sempre meno univocamente significativo, date tali “pluri-appartenenze” (Massey e Jess, 2006; Varotto, 2010). Il compito dello Stato costituzionale, l'attuale forma istituzionale, è perciò quello di mediare, di dar vita a forme di convivenza tra le diverse istanze e i molteplici interessi.

Secondo Zagrebelsky (1992) con il passaggio dallo “Stato di diritto” allo “Stato costituzionale dei diritti” si assiste nel Novecento al mutare della consistenza del diritto⁸. Da entità autoritaria, imposta coattivamente, il diritto subisce la contaminazione della morale e quindi della politica. Lo

⁷ Lo Stato di diritto è il tentativo di sottomettere lo Stato al diritto [...] Stato legislativo in cui centrale è la legge (Zagrebelsky, 1992), alla quale devono essere subordinate tutte le altre funzioni, competenze e attività pubbliche (Schmitt, 1972, p. 211). Nello Stato costituzionale, invece, la legge conosce nella Costituzione uno strato giuridico ad essa superiore.

⁸ Zagrebelsky rende questa situazione con l'espressione “il diritto mite”, nel senso che è venuta meno la durezza e l'aggressività del diritto passato, ma non la sua forza. Un diritto proiettato «verso soluzioni miti, comprensive di tutte le ragioni che possono rivendicare buoni principi a proprio favore» (*ibidem*, p. 168). Per completezza si segnala che Norberto Bobbio (1993), nella recensione al saggio di Zagrebelsky, pur condividendone le linee generali, rintraccia il carattere della mitezza, non tanto tra le peculiarità del diritto, quanto nella sua applicazione e quindi in chi si trova ad interpretare le leggi.

Stato costituzionale utilizza la Costituzione quale collante in una società pluralistica, unificazione che avviene attraverso la legge, ma anche attraverso diritti e principi di giustizia. Il risultato è la sostituzione di dispositivi astratti e generali con provvedimenti frutto di una continua opera di aggiustamento da parte del legislatore: non tanto per l'incapacità di quest'ultimo, quanto per l'impossibilità di pervenire a soluzioni definitive. Il tutto si svolge perseguendo non solo la conformità, ma pure la compatibilità rispetto ai molteplici interessi in campo. La *scientia iuris* avalutativa viene sostituita dalla *juris prudentia* (Zagrebelsky, 1992, pp. 167 e segg.).

In tale contesto prende corpo l'esigenza di «ripensare la *legalità* in termini di *giustizia*: “non tutto quello che risultasse formalmente consentito, e dunque “legale” o anche “legittimo”, potrebbe infatti configurarsi come costituzionalmente compatibile con l'assetto dei valori e degli interessi, e con gli stessi modi di sentire, radicati nella comunità, indisponibili da parte di qualsiasi legislatore» (Ruperto, 2001); e, viceversa, non tutto ciò che si configura come compatibile con l'assetto dei valori e dei modi di sentire radicati nella comunità è formalmente consentito, dunque legale e legittimo. Del resto ogni soluzione che viene imposta attraverso la legge non costituisce un rimedio razionale, e come tale non può essere scientificamente dimostrabile. È possibile ricercare soluzioni che, nella migliore delle ipotesi, sono state reputate ragionevoli per quel luogo e per quel momento. Ciò invita ad allontanarsi da una dimensione “geometrica” del diritto per assumerne una più “plastica”, che consenta di vivere appieno le potenzialità, e dunque anche le incertezze, di una dimensione profondamente umana del giuridico. Implicitamente, tale convinzione depone a favore dell'antica opinione per cui la giustizia dovrebbe sempre, auspicabilmente, avere un corso lento, per consentire che le tensioni tra i litiganti si placino, come se appunto lo scorrere del tempo (e non il giudice) rimettesse, per forza propria, ciascuna cosa al suo posto, non per miracolo, ma per necessità (Ruperto, 2001; Varotto, 2010).

L'elemento sociale sposta inevitabilmente la discussione verso orizzonti di tipo culturale. L'impressionante diffusione di illegalità nel

nostro Paese obbliga a guardare anche in tale direzione. Sergio Sabetta (2010) giunge a sostenere che alla base del concetto di liceità vi sia un problema culturale. Questo «risulta l'elemento etico che permette agli occhi del gruppo l'azione e la rende lecita se non desiderabile. Il differenziarsi fra l'elemento culturale e l'aspetto giuridico-formale imposto da una parte della leadership alla comunità, prepara la produzione giuridica all'illegalità, fa sì che vi sia un incolmabile spazio fra liceità ed illegalità». Il considerare l'azione normativa come una limitazione all'attività economica, concepire il territorio come un valore negoziabile, rappresentano atteggiamenti fronteggiabili anche a livello culturale. Chiedersi se si debba poi esercitare tale sforzo dapprima sulla politica, sulle istituzioni in genere o sulla popolazione non è evidentemente solo una questione di metodo.

III.3.3. Legittimità, legalità e liceità applicate alla pratica edilizia

Il rapporto tra legittimità, legalità e liceità si complica ulteriormente quando i tre termini finiscono per riferirsi, come in questo caso, a scenari di senso diversi: da un lato la legalità edilizia rispetto alle norme previste dalla *giurisprudenza*, dall'altro la liceità del costruire riguardo alla *sensibilità sociale* e il *rischio ambientale* (a cui si possono aggiungere l'attenzione verso esigenze di natura economica o l'ossequio agli usi della politica, solo per citare gli elementi di raffronto emersi con maggior forza). Esiste un'esatta corrispondenza tra queste due sfere, ovvero, tutto ciò che è legale in sede giuridica è pure lecito in ambito socio-ambientale, e viceversa, ciò che è lecito per la società e per l'ambiente è sempre e comunque in linea con il panorama delle leggi? Analogamente a quanto già evidenziato da Mauro Varotto (2010) in un versante affine, quello che pone di fronte la produzione scientifica alla conformità del codice penale, sembrerebbe che la diversa sfumatura segnalata tra i predetti termini subisca qui un'ulteriore torsione. Non mancano infatti i casi in cui la società, ma anche l'affinarsi della conoscenza su fenomeni ambientali in genere, «spingono a sostenere teorie o affermazioni che solo in un secondo momento vengono riconosciute dal

diritto, ma che in un primo momento appaiono ereticali, non ortodosse, lesive di un ordine (giuridico, economico, sociale) costituito»⁹. Seppur partendo da una prospettiva opposta, a questa logica si sono aggrappate le correnti favorevoli alle varie sanatorie in ambito edilizio. Nel 1985 (e similmente, ma in misura minore, nel 1994 e nel 2003), la stessa approvazione da parte del Parlamento italiano del provvedimento conosciuto con il nome di “primo condono edilizio” sarebbe da leggersi come il tentativo delle istituzioni di inseguire una situazione di illegalità diffusa che, in questo modo, viene ufficialmente accettata.

Quello appena citato potrebbe apparire un caso limite di perversione legislativa. Negli episodi in cui il rincorrere la realtà da parte dello Stato avviene in maniera meno ambigua, sono comunque ravvisabili varie componenti, non sempre conciliabili tra loro. Non bisogna dimenticare che a livello teorico «la legge è prodotta da un’istanza legislativa» (Schmitt, 1972, p. 212): banalmente, ciò sta a significare che sino a che non si verifica un problema non si sente la ragione di disciplinarlo a priori (questa considerazione riguarda ovviamente solo i cosiddetti reati artificiali, che in un codice penale sono prevalenti)¹⁰. Se questo è generalmente l’iter di qualsiasi complesso normativo, in Italia accade qualcosa che ne accelera soprattutto le conseguenze negative. Per impossibilità, per incapacità o semplicemente per scelta, i dispositivi messi in campo in edilizia, ma il discorso vale anche per altri ambiti, sono sovente il risultato di un’azione adottata in condizioni di estrema urgenza. In questo preciso contesto, al

⁹ Esemplare la vicenda umana e giuridica che ha riguardato l’impiego di materiali contenente amianto. In Italia, per un riconoscimento ufficiale della sua pericolosità si deve attendere il 1992, con l’approvazione della Legge 257. Misure di tutela sull’uso dell’asbesto si registrano nel Regno Unito già a partire dal 1930. (<http://www.cancer.org/Cancer/CancerCauses/OtherCarcinogens/Pollution/asbestos?sitearea=PED>)

¹⁰ Con reati naturali (*mala in se*) si indicano i reati che tutelano beni di «riconoscibile» rilevanza penale secondo la coscienza comune; con reati artificiali (*mala quia vetita*) quelli relativi ad interessi ritenuti da parte del legislatore degni di una protezione penale difficilmente «riconoscibile» da parte di una coscienza etico-giuridica collettiva (Di Salvo, 2010, p. 288). In sostanza i reati artificiali (o di mera creazione legislativa) sono quei comportamenti non consentiti che non configurano fattispecie innate nella cultura. Essi si prestano così più facilmente a errori sulla conoscenza o conoscibilità del contenuto afflittivo delle norme penali. (es. l’omicidio è un reato naturale, mentre l’abuso edilizio è un reato artificiale).

mondo politico italiano sembrano essere mancati la forza e il coraggio per dar vita a politiche ad ampio respiro e a lungo termine¹¹. Si è preferito, o ci si è trovati costretti, a legiferare sull'emergenza e poco in previsione, cercando cioè di depotenziare gli effetti di ciò che il buon senso e l'esperienza indicavano come probabili rischi.

Tralasciamo per il momento le circostanze in cui volontariamente, per meri calcoli di consenso elettorale, di fronte ad una necessità legislativa si è optato per non agire o per farlo in maniera poco incisiva. Soffermarsi su questi episodi finirebbe, ora, per allontanarci eccessivamente dai fini della nostra riflessione, a causa di uno scenario deontologico alterato. Limitandoci ai rimanenti casi, essi possono riguardare situazioni di conflittualità tra regolamentazioni diverse¹², che rischiano di far giudicare un comportamento o un atto al tempo stesso legittimo e/o illegale; oppure all'evolvere della normativa, per cui ciò che ieri appariva legale oggi non lo è e viceversa¹³. In ciascuna di queste circostanze la liceità del costruire, che deriva da una sensibilità sociale o economica o da una considerazione del rischio ambientale, può non coincidere, in un certo intervallo di tempo, con la legalità giuridica. Come tale può essere esposta all'attacco da parte di interessi lesi o di poteri costituiti. Si comprende così come le diverse liceità (sociale, economica o ambientale) difficilmente possono tradursi in legittimità assoluta. Esse sono infatti chiamate a rispondere alle regole delle comunità (civile o scientifica) da cui derivano, così che il relativo giudizio spetta in primo luogo a quelle medesime organizzazioni.

¹¹ Non mancano, tuttavia, episodi di segno opposto come la Legge 1150 del 1942, la Legge 10 del 1977 o la Legge 431 del 1985, solo per citarne alcuni. Per una loro più completa trattazione si rimanda più avanti, alla terza parte.

¹² Un esempio tratto dall'ambito urbanistico. In materia di distanze tra edifici, a livello comunale molti enti concedono regolarmente misure inferiori rispetto a quanto previsto dall'art. 9, D.M. 1444 del 1968. Su questo punto la Corte di Cassazione, con sentenza 4076 del 2012, ha ribadito il prevalere del provvedimento nazionale sulla potestà pianificatoria locale (<http://www.diritto.it/docs/33318>). Più in generale, si consideri che ogni concessione edilizia rilasciata dall'autorità competente contempla la dicitura "salvo diritti di terzi", come da garanzia sancita dall'art. 11 co. 3 del D.P.R. 380 del 2001.

¹³ Un esempio richiamato dalla menzione del D.M. 1444 del 1968. Se prima era possibile pianificare un agglomerato urbano senza particolari premure riguardo lo spazio ricreativo dei suoi abitanti, con la sua entrata in vigore, vengono impartite norme tassative per i Comuni (i cosiddetti *standards* urbanistici che regolano tutta una serie di rapporti tra gli spazi, N.d.A) circa la previsione e la realizzazione di verde pubblico (Cederna, 1976, p. 23).

Proprio perché non è semplice avvicinarsi ad una sovrapposizione tra legalità, legittimità e liceità, occorre agire direttamente su quella che di fatto si rivela essere una *vacatio legis*. In linea generale, diventa fondamentale adoperarsi affinché l'intervallo necessario a che la norma si conformi alle diverse sensibilità¹⁴, e viceversa, si assottigli il più possibile. È evidente che in una società dove la comunicazione gioca un ruolo centrale, dove lo scambio di informazioni e di notizie è alla portata di tutti, questa strada non dovrebbe nascondere particolari difficoltà. Il pericolo maggiore è rappresentato semmai da un'informazione eccessiva, talvolta non pertinente, che può portare alla dispersione.

La via maestra da perseguire riteniamo debba essere quella indicata dal biologo Carlo Alberto Redi¹⁵. Riferendosi alle scienze della vita, ragionamento che possiamo serenamente estendere a tutti gli ambiti della cultura, egli sottolinea che la nostra è una società del sapere e della conoscenza. Ciononostante la politica si è sempre dimostrata poco propensa a chiedere un parere alle istituzioni scientifiche in occasione di temi che riguardano ciascuno individuo. Per questo motivo, la comunità scientifica, che non ha avuto sinora un ruolo da protagonista nel formare le coscienze nella collettività contemporanea, deve diffondere maggiormente le proprie acquisizioni. Lo deve fare indirizzando i propri sforzi innanzitutto a tre esponenti della società civile: alla magistratura, in quanto emettrice di sentenze, ai decisori politici, incaricati di redigere norme e ai giornalisti, quali divulgatori scientifici. Ovviamente, aggiungiamo noi, perché il cerchio si chiuda è indispensabile che vi sia una cittadinanza disposta ad arricchirsi di conoscenza. Se sino a qualche tempo fa essa poteva permettersi di ignorare certi argomenti, l'attuale sfruttamento del pianeta impone che le scelte del futuro vengano prese, accettate e criticate in maniera consapevole. Attraverso questa semplice precauzione si possono minimizzare i tempi

¹⁴ Come anticipato in III.2, questo lavoro fa riferimento prevalentemente ad esigenze che per semplicità abbiamo ricondotto alla sfera sociale e naturale. Ciò comporta la necessità di individuare, di volta in volta, anche una gerarchia tra i differenti ambiti, oltre che a instaurarne un dialogo.

¹⁵ Intervista rilasciata nel corso della trasmissione televisiva "Le storie. Diario italiano", Rai Tre, puntata del 22 novembre 2011.

della non gestione istituzionale di un qualsivoglia problema di interesse generale: lo strumento per mezzo del quale conseguire un maggiore livellamento nel divario comunque esistente tra legalità, legittimità e liceità.

III.3.4. Legittimità, legalità e liceità applicate al caso in esame

Alla luce di quanto emerso sinora, si comprende come le differenti accezioni attribuite di volta in volta ai tre termini rendano complicata una demarcazione che non dia adito a fraintendimenti. Diventa così indispensabile precisare il significato che si è ritenuto assegnare a legittimità, legalità e liceità in questa particolare sede. Più che fornire ulteriori definizioni, sembra utile chiarire come siano stati utilizzati nella pratica. Va da sé che, non potendoli usare come sinonimi, nel testo si avvertirà una certa ridondanza, poco rispettosa delle più elementari regole compositive, ma assolutamente necessaria.

Da premettere che nel nostro caso registravamo la pretesa di accordare ai tre parametri (Norma, Società e Natura) un attributo che fosse esclusivo per quell'ambito e, possibilmente, che lo rappresentasse in maniera univoca. In tal modo, richiamando l'aggettivo si sarebbe rimandato direttamente al contesto di applicazione. Per fare ciò, le insidie maggiori si sono rivelate essere essenzialmente due: l'oggettiva vicinanza di significato tra legalità e legittimità, esigenza che ha imposto una scelta tra i due e, conseguentemente, il bisogno di introdurre un quarto vocabolo da sostituire a quello escluso. Il tutto rifuggendo l'approssimazione tipica nell'uso della lingua parlata.

A causa del doppio significato del termine *legittimo* (quello primario di conformità alla legge, e, quello derivato tipico del parlato, ovvero di consentito, di permesso, di cui si è già accennato) gli si è preferita la voce *legale*. Essa l'abbiamo associata al contesto giuridico, in quanto esprime in maniera univoca il riferimento alla norma legislativa. Nessuna difficoltà circa il suo contrario *illegale*.

Con *liceità*, stante la connotazione di ammissibilità e di facoltà consentita, ma soprattutto l'ascriversi al comportamento e a situazioni non per forza riconducibili alla norma giuridica, si è deciso di contrassegnare l'ambito sociale. Per designare la condotta opposta a quella lecita, al fine di non originare equivoci con l'omologo sostantivo *illecito*, più pertinente all'area del diritto quale sinonimo di reato, si adopererà semplicemente la forma negativa.

Per quanto concerne il quadro ambientale si è inserita la parola *congruo*¹⁶, nel senso di opportuno, conveniente e concordante in termini di sicurezza. Con *non congruo* tutto ciò che è da considerarsi obiettivamente pericoloso/rischioso e/o dannoso da un punto di vista naturale (dove natura è da intendersi nel senso più ampio, non solo come ambiente, ma anche come paesaggio).

Nella Figura III.3 un resoconto di quanto sin qui stabilito.

Figura III.3. – Parametri di riferimento e loro attributo. .

NORMA	SOCIETÀ'	NATURA
LEGALE/ILLEGALE	LECITO/NON LECITO	CONGRUO/NON CONGRUO

III.4. Metodi, strumenti e casi di studio

La ricerca così delineata si rifarà a metodi quantitativi d'indagine e, in via complementare, a criteri di tipo qualitativo. Procedimenti applicati non

¹⁶ Proporzionato, rispondente a determinate esigenze, opportuno (Devoto-Oli, 2000, p. 492).

in successione gerarchica, ma in alternanza sussidiaria. Si sono già anticipate le difficoltà emerse nell'approfondire le dinamiche del fenomeno costruttivo. Questa forma di staffetta paritaria permetterà di spingere l'osservazione oltre i limiti consentiti alle singole prassi investigative.

L'approccio quantitativo verrà impiegato per pervenire ad una mappatura dell'abusivismo edilizio in Italia, soprattutto sulla scorta dei condoni denunciati. Come vedremo più avanti, l'emersione dell'abusivismo edilizio nel nostro Paese avviene a seguito di autodenuncia in occasione delle singole sanatorie, e meno per l'azione repressiva delle autorità competenti. Contemporaneamente si provvederà a verificare la consistenza dell'edilizia regolare. Entrambe le situazioni verranno ricostruite servendoci delle poche fonti che si esprimono a riguardo, ovvero CRESME, Legambiente e, per la componente legale, anche ISTAT. I loro dati, in virtù dei limiti già menzionati, sono da leggersi nella maggior parte dei casi come stime, più che come valori incontrovertibili.

Le risultanze del metodo quantitativo, stante il carattere dichiaratamente approssimativo, costituiranno un ulteriore punto di partenza per successive speculazioni di natura qualitativa, soprattutto di tipo decostruzionista. Il passaggio da un paradigma analitico ad uno descrittivo-interpretativo sposterà l'attenzione dal problema della quantità a quello del senso, cioè del significato e dei valori che i vari fenomeni assumono per la società (Loda, 2008). A supporto di questa fase, la letteratura prodotta sull'argomento, nelle tipologie e nei numeri evidenziati. Materiale di stampo tecnico e scientifico, oltre che di genere letterario.

Nel rievocare valutazioni indicative e scarsità di fonti (giudizi che valgono principalmente per la manifestazione abusiva del costruire) aggiunte all'apertura e alla flessibilità tipiche del metodo qualitativo, si è consapevoli del fatto che il lavoro presti il fianco a precise critiche. Se si valutano eccessive l'arbitrarietà e la soggettività espresse, potrebbero formularsi astrattamente delle riserve sul valore scientifico complessivo. Per quanto attiene il procedimento qualitativo tale accusa, poiché prescinde dall'orientamento epistemologico alla base della ricerca qualitativa – che

appunto nega la possibilità di conoscere fenomeni sociali attraverso procedure standardizzate - va respinta perché non pertinente (Pohl, 1986, *cit.* in Loda, 2008, p. 200). Circa l'altro limite, ma in generale per ogni situazione che instilli dubbi di scientificità, è fondamentale che il percorso di studio sia chiaramente esplicitato. Anche sotto questa luce va vista l'ampia fase giustificativa dedicata sin qui. L'evidenziare i singoli progressi raggiunti nel corso dell'organizzazione della ricerca, l'avanzare riproducendo l'itinerario intellettuale che si è venuto a maturare, l'esporre chiaramente i criteri e le ragioni che hanno presieduto le varie scelte, hanno tra i loro motivi d'essere anche quello di rendere l'indagine il più possibile riconoscibile. È uno sforzo che non si esaurisce con la stesura del testo, ma che attende uno scambio con le comunità scientifiche di riferimento (Loda, *ibidem*).

Veniamo ora ai casi di studio posti a corredo delle rispettive sezioni.

Le situazioni complessivamente menzionate saranno molteplici; quelle che si è deciso di approfondire nello specifico saranno invece una dozzina e coprono tutte le otto circostanze ipotizzate dal paradigma riassunto nelle Figure III.2.A e III.2.B. Una rassegna che è frutto di una scelta che incrocia letture, sopralluoghi sul campo, ma anche confronti maturati in ambito accademico. Più che di realtà analizzate minuziosamente in tutti i loro aspetti, come si richiede in simili circostanze, si tratterà di brevi resoconti adottati con l'unico scopo di evidenziare l'esistenza della fattispecie di volta in volta considerata. Data la fluidità di un argomento ove non sono praticabili suddivisioni a compartimenti stagni, alcuni modelli potrebbero non sfigurare se collocati in altra categoria contermina. La decisione di posizionarli all'interno di un gruppo anziché un altro è dipeso dalla presunzione di averne enucleato i connotati più distintivi.

L'attività costruttiva in Italia presenta caratteristiche così eterogenee da consentire diversi spunti investigativi. Dall'analisi portata avanti nel corso degli ultimi anni, parte della quale condotta tra le notizie pubblicate a riguardo sulla stampa (*cfr.* Destro, 2009), è emersa una maggiore rappresentatività dell'area meridionale. Soprattutto per quanto concerne

l'abusivismo edilizio, tale sproporzione ha influenzato anche il numero degli approfondimenti in chiave geografica. La logica e il senso pratico suggerirebbero di continuare su quella strada, riproducendo qui quelle stesse situazioni.

Si è più volte accennato di come la nostra ricerca si proponga di destrutturare il tradizionale approccio alla pratica edilizia. Ci è parso coerente volerlo fare sino in fondo, riportando anche nella casistica contesti territoriali meno scontati. Questa decisione non deve però trarre in inganno. Si tratta infatti di episodi che sono tali sino ad un certo punto, nel senso che non sono occasionali, ma esemplificativi di una filosofia molto diffusa, al Centro come al Nord del Paese. A parte quelle circostanze riscontrabili solo nell'Italia meridionale (e come tali richiamate), si è preferito dar spazio a realtà che, seppur rintracciabili in maniera anche più evidente al Sud, denotino in altre zone delle costanti sottotraccia.

PARTE SECONDA

L'EDILIZIA ABUSIVA: DEBOLEZZA TEORICA E/O FORZA POTENZIALE?

CAPITOLO QUARTO

L'ABUSIVISMO EDILIZIO

Se si osserva il modo con cui sono costruite le città nel nord [Europa], è la legge a imporsi e il piacere della legalità universalmente diffuso, nonché l'obbedienza: s'indovina in tutto questo quell'interiore disporsi all'uguaglianza e inserirsi in un ordine che deve aver dominato l'anima di tutti i costruttori. Ma qui [in Italia] a ogni angolo di strada, trovi un uomo che sta per se stesso [...], un uomo che è avverso alla legge e al vicino, come a qualcosa di tedioso, e che misura tutto il già costruito e già antico con l'invidia nello sguardo...

Nietzsche, 1991, n. 291, p. 168¹

Uno dei rischi maggiori a cui si va incontro quando si affronta il problema dell'abusivismo edilizio è quello di ricondurlo prevalentemente ad una presunta insofferenza alla norma che sarebbe insita nella popolazione italiana (*Cfr.* § VII.2). È un pregiudizio che si accompagna spesso ad un altro, forse ancor più fuorviante: il concepire la legge e l'urbanistica come strumenti astrattamente ineccepibili e infallibili di organizzazione territoriale. L'uno e l'altro rappresentano delle costanti nell'approccio che le istituzioni italiane hanno riservato all'intero comparto costruttivo. Il primo, adottato come forma di giustificazione spesso anche dalla stessa società, ha originato una diffusa rassegnazione nei riguardi dei possibili modi per arginare le numerose perversioni nell'uso del cemento; il secondo ha distolto dal riconoscere la necessità di un'azione di autocritica del mezzo giuridico e pianificatorio.

In questa parte dell'elaborato si procederà ad una riflessione generale su cosa sia stato e in cosa consista attualmente l'abusivismo edilizio in

¹ Commento annotato nel 1882, in occasione di uno dei suoi soggiorni a Genova.

Italia. Sarà l'occasione per formulare alcune considerazioni interne al fenomeno, il tentativo di destrutturarne le tradizionali acquisizioni.

IV.1. Definizione di abusivismo edilizio

È il 1984 quando a Ferrara si riunisce uno dei primi convegni sul tema dell'abusivismo edilizio in Italia. Nell'aprire la seduta inaugurale Giuseppe Delfini, allora Presidente aggiunto onorario della Corte Suprema, sente l'esigenza di sottolineare che «la parola "abusivismo" non c'è nel dizionario della lingua italiana; è una parola recente, è una parola di gergo; è entrata nel linguaggio giornalistico e noi [organizzatori] l'abbiamo usata nella consapevolezza di una certa stortura lessicale» (Comini e Delfini, 1985, pp. 6 e 7). A distanza di quasi tre decenni non si avverte più il bisogno di giustificarne l'utilizzo, ma spiegare in cosa consista precisamente quel binomio risulta quanto mai doveroso.

Dell'abusivismo edilizio sono tracciabili infinite definizioni. Tecnicamente viene descritto con un sintetico «attività edilizia svolta in difetto dei prescritti provvedimenti amministrativi» (De Chiara, 1989, p. 1), con un generico «violazione in ambito edificatorio di norme assistite da sanzioni amministrative e penali» (Predieri, 1985, p. 15), per giungere al più puntuale «opere prive della prescritta concessione edilizia o totalmente o parzialmente difformi o in variante essenziale rispetto ad essa od all'autorizzazione edilizia» (*ex D.P.R. 380/2001*)². Enunciazioni che differiscono nella forma, ma che convergono tutte nella sostanza di attribuire ad un astratto rispetto dell'elemento normativo l'unico discrimine. C'è da chiedersi se un tale approccio, privo di qualsiasi riferimento esplicito alla tutela del territorio, abbia qualche responsabilità sui mali derivati da quell'uso disinvolto del cemento che si è nel frattempo affermato. Non si tratta di mettere in discussione le forme del diritto, il cui scopo è di difendere una vasta gamma di interessi, interessi che non possono essere espressi ogni volta. L'osservazione acquista una sua pertinenza se si

² "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia".

considera che solo di recente, con l'approvazione della Legge 47 del 1985, le istituzioni italiane maturano una nuova concezione di urbanistica: intesa come sistema di norme votate non più allo sviluppo e sfruttamento del territorio, ma finalizzate alla conservazione del territorio (Centofanti, 2006)³.

Non a caso, la normativa penale che è stata istituita per contrastare l'abusivismo edilizio riflette quella che è una tendenza generale nel panorama giuridico italiano: il creare fattispecie penali volte non a colpire fatti di lesione sostanziale al bene (nel nostro caso il bene diffuso rappresentato dal territorio o dalla collettività), ma a punire la disobbedienza formale al provvedimento amministrativo. Il bene protetto diviene così non più il territorio o la società, bensì il monopolio della disciplina territoriale (Sgubbi in Comini e Delfini, 1985, pp. 22 e segg.).

Questo porta con sé importanti conseguenze. Innanzitutto il venir meno della graduazione dei fatti costituenti reato, un appiattimento dei diversi tipi di abusivismo verso un unico concetto di disobbedienza amministrativa. In seconda battuta fa sorgere il dubbio che, sul piano sociale, sia nel frattempo veicolato il messaggio che la norma vada rispettata non perché rimanda ad altri valori assolutamente più concreti, ma perché è essa stessa l'unico valore da garantire. Una strategia che può tuttavia risultare vincente in una realtà istituzionale forte, ma che si rivela disastrosa in uno Stato che esercita l'azione di controllo in maniera non sistematica.

Il richiamo all'attività di verifica fornisce lo spunto per un'ulteriore osservazione di carattere generale.

L'inadempienza della legge, compiuta da chi realizza abusivamente un manufatto, spesso rappresenta solo una delle irregolarità ravvisabili. Capita, infatti, che a questa si aggiunga la violazione di chi, dovendo accertare e sanzionare l'illegalità, non vi provveda. Il termine abusivismo edilizio sottintende così sia il risultato fisico dell'azione di chi costruisce senza autorizzazione, sia quello dell'omissione di chi doveva denunciare l'alterazione. Questo distinguo, pur nella sua ovvietà, non è fine a se stesso.

³ A conferma di quest'analisi, *cfr.* successiva nota 10.

Essere coscienti dell'esistenza di una pluralità di soggetti che prende parte al gioco consentirà in seguito di capire, da un lato, la complessità del fenomeno, dall'altro l'importanza di un tema fondamentale, quello dei controlli.

IV.2. Diversi tipologie di abusivismo edilizio e una nuova proposta

La molteplicità formale riscontrata a livello teorico si ripropone pure sul piano pratico. Sembra quasi che la varietà costituisca un elemento distintivo dell'abusivismo edilizio, e ciò appare chiaro nel momento in cui si approfondisce l'argomento direttamente sul campo.

Anche su questo punto la letteratura specialistica si dimostra discordante, tanto che nel corso degli anni sono state avanzate diverse classificazioni. Ne ricordiamo rapidamente un paio: la prima è quella proposta nel 1988 da Gaetano Fontana e Vittorio Marcelloni (Vd. Figura IV.1); la seconda risale al 2000 ad opera del CRESME (Vd. Figura IV.2).

Figura IV.1. – Tipologie di abusivismo edilizio secondo la classificazione Fontana-Marcelloni

[Fonte: Elaborazione grafica su dati Fontana e Marcelloni, 1988, pp. 74-77]



Figura IV.2. – Tipologie di abusivismo edilizio secondo la classificazione CRESME
[Fonte: Elaborazione grafica su dati CRESME, 2000]



La casistica riscontrata nella letteratura sull'abuso edilizio restituisce un elenco eterogeneo che è riconducibile solo in parte agli esempi sopra riportati, o ad altri non menzionati in questa sede. Volendo riassumerla e nello stesso tempo affidarla a potenziali tipologie, ne esce il quadro raccontato in Figura IV.3. Si tratta di un'interpretazione assolutamente personale, il più possibile ragionata, che oltre al risultato materiale dell'abuso prende in considerazione elementi di natura strumentale e motivazionale. Qui lo sforzo tassonomico è volto a rendere conto della complessità dell'argomento, a porre un po' di ordine in un contesto assai confuso, ma non certo a imporre improbabili criteri scientifici di catalogazione.

Figura IV.3. – Proposta per una nuova classificazione dell’abusivismo edilizio.



Secondo tale suddivisione, una prima distinzione, applicabile poi a tutte i casi esistenti, riguarda l’*oggetto* dell’abuso. Esso può riferirsi ad un’opera singola, spesso apportata da un privato, o ad una plurima, di nuclei abitativi, quando imprese edili sfruttano vere e proprie lottizzazioni. A seconda dell’*entità*, può sussistere un abusivismo impercettibile, per apporto di lavori interni non comunicati, e uno di modifica o d’incremento indebito di quanto già concesso o autorizzato. Quest’ultima circostanza tecnicamente prende il nome di abusivismo per “arrangiamento” (Predieri, 1985, p. 17), in quanto muta il disegno ufficiale. Diverso è l’abusivismo per “arraffamento” (*ibidem*), nel quale aree non destinate all’edificazione nella concessione originaria vengono inglobate per la costruzione. Nello stesso insieme ravvisiamo un macro-abusivismo, ad alta intensità di capitale, dalle conseguenze sul territorio devastanti.

Le classificazioni più interessanti sono però quelle che emergono da una correlazione al vincolo normativo e alle ragioni dell’abusivismo.

Rispetto alle altre consentono sviluppi interpretativi aggiuntivi. Nel lungo elenco riportato sinora, queste due situazioni meritano così un breve approfondimento.

IV.2.1. Classificazione secondo il grado di violazione della norma

Affrontiamo il primo caso. L'elemento caratterizzante è il grado di violazione della legge. Da un livello massimo nell'abusivismo totale, detto anche "abusivismo vero e proprio", si passa ad un valore variabile nel caso dell'edilizia semilegale. Nella medesima categoria è assimilabile l'abusivismo legalizzato.

Con abusivismo totale s'intende la realizzazione di edifici in completa assenza di concessione edilizia. E' una circostanza che generalmente si verifica laddove i piani urbanistici non ne consentirebbero il rilascio. Sulla carta è di più facile individuazione, perché impossibile da occultare: cionondimeno questo limite non ne ha impedito una larga diffusione.

Per l'edilizia semilegale il contesto è di più difficile lettura. Si va dal caso in cui si costruisce in grave difformità rispetto a un progetto approvato, a quello in cui si segue un documento che non si sarebbe dovuto accettare (in quanto non osservante dei parametri richiesti dalla legge). Per quest'ultimo caso, meno conosciuto, si pensi ad esempio a quelle abitazioni seriali, costruite con regolare concessione edilizia, ma che nel complesso costituiscono una lottizzazione, con tutte le conseguenze che ne derivano.

L'abusivismo legalizzato rimanda necessariamente agli effetti dei vari condoni edilizi del 1985, del 1994 e del 2003. E' un argomento controverso e articolato, tanto da richiedere una trattazione a sé stante. La sua giustificazione all'interno di questa classificazione va ricondotta al fatto che apporta un azzeramento dell'illegalità, mantenendo inalterata la sostanza.

IV.2.2. Classificazione di abusivismo secondo la finalità della costruzione

Seppur considerata da taluni come riduttiva e fuorviante (Secchi, 1984; Nocifora, 1994⁴; Zanfi, 2008), la suddivisione più utilizzata per distinguere i vari abusivi edilizi è quella che tiene conto dell'uso che si intende fare dell'immobile. È un'analisi rivolta a individuare lo scopo intimo del costruire, che è del tutto indipendente dalla scelta di procedervi attraverso una modalità legale o meno. In linea teorica, l'adozione di metodi non consentiti dovrebbe intervenire, nella mente di chi edifica, solo in una fase successiva. L'idea del realizzare è precedente al suo piano organizzativo.

Attraverso il concetto di destinazione finale, cui è votata l'ipotetica abitazione, si distinguono le forme di abusivismo "di necessità" e di abusivismo "di speculazione"⁵. In questo caso la nozione di utilizzo torna a congiungersi etimologicamente con quella di utilità.

Si tratta di due esempi che rappresentano rispettivamente il passato e il presente dell'edilizia fuori legge in Italia. Ciò conduce inevitabilmente a una riflessione. Nel rallegrarci delle migliorate condizioni economiche del Paese, dobbiamo ammettere che il settore ambientale non ha conosciuto un simile progresso. È difficile fornire una spiegazione di come, oggi, l'avidità di pochi comprometta il nostro territorio più di quanto non l'abbia danneggiato, ieri, il bisogno di molti.

Anche se i due termini di per sé rendono il significato dei diversi modi di fare abusivismo, vediamo ora di chiarirli maggiormente.

L'abusivismo cosiddetto di necessità è riferibile al bisogno di provvedere ad un'abitazione come luogo indispensabile in cui espletare la propria vita domestica. Rimanda a una situazione d'indigenza, di grave difficoltà economica, oltre che di un'inefficiente politica residenziale da parte dello Stato. È evidente che chi si trova già in una condizione difficile nel gestire le proprie risorse, vede la scorciatoia burocratica come l'unica

⁴ Nocifora, riferendosi soprattutto all'uso che se ne è fatto in ambito politico, definisce quest'approccio come una distinzione così manichea da risultare mistificatoria e fuorviante (1994, p. 87).

⁵ Analoga distinzione è applicabile evidentemente anche per l'edilizia regolare.

via possibile per raggiungere il suo scopo⁶. Una strada rischiosa, ma di gran lunga meno dispendiosa (Vd. Figura IV.4). Se oltre al vantaggio economico consideriamo l'esito, che nella maggior parte dei casi è favorevole al trasgressore, allora si comprende l'enorme successo di tale pratica.

Figura IV.4. – Costi comparati tra edilizia legale ed edilizia abusiva in Italia
(100 = costo globale per abitazione legale)

[Fonte: Dati CRESME in AA.VV., 1984, p. 93]

	Edilizia legale	Edilizia abusiva
Contributi concessori	12,0	0,0
Spese generali	8,0	2,5
Manodopera	48,0	20,0
Materiali di costruzione	32,0	27,5
Totale	100,0	50,0

L'alternativa, generalmente designata come abusivismo di speculazione, costituisce una visione differente del diritto casa. Se le istituzioni hanno recepito con ritardo il principio secondo cui l'abitazione costituisce un bene primario e irrinunciabile, diverso è stato l'atteggiamento degli imprenditori più attenti. Ben presto la loro attività si è rivolta a colmare questo vuoto, aprendo la strada a nuovi guadagni. Sia a livello imprenditoriale che familiare, si è diffusa la convinzione che investire nel

⁶ Clementi (1984) definisce questo tipo come un abusivismo edilizio di bisogno, dove la produzione della casa è destinata prevalentemente all'autoconsumo ed è guidata da strategie di sopravvivenza da parte degli utenti. [...] L'abusivismo di bisogno non è una scelta. È piuttosto l'unica possibilità di accedere alla casa per i gruppi sociali esclusi dalla distribuzione garantita delle risorse.

“mattoni” fosse come avere un salvadanaio a cui attingere, per cui *conta* anche l’inventuto, *contano* anche le case vuote (Settis, 2010, p. 34).

Le tipizzazioni dell’edilizia illegale tentate in passato, prendendo in esame soltanto gli esiti fisici del fenomeno, hanno mostrato la difficoltà nello stabilire dei compartimenti chiari e netti (Zanfi, 2008, p. 76). La nostra interpretazione non è immune a questo rischio. Allargando il campo di applicazione, ha forse il merito di ritardare l’evidenziazione di quei limiti e, soprattutto, di consentire ad un maggior numero di manifestazioni di trovare una loro collocazione.

IV.3. Evoluzione storico-geografica dell’abusivismo edilizio in Italia

Nella sua lucida analisi, Paolo Berdini afferma che l’abusivismo edilizio viene inventato a Roma in pieno ventennio fascista. Il regime, che propone l’ordine e la disciplina come motti ricorrenti, che persegue ufficialmente il divieto di inurbamento, attua politiche che portano nella direzione opposta. Attraverso l’approvazione di un piano regolatore dalle dimensioni generose, a cui seguono puntuali deroghe nel senso della tolleranza, viene manifestamente favorita la proprietà fondiaria⁷: una sorta di riconoscenza per il suo contributo fornito nel colpo di Stato del 1922. Gli ulteriori nuovi insediamenti, resi necessari con lo sfollamento derivato dalla politica di “sventramento”⁸, vengono anch’essi posizionati al di fuori delle previsioni del piano, così da creare nuove teste di ponte per ulteriori espansioni della città (*op. cit.* pp. 17 e segg.).

Per quanto ci riguarda, senza cadere in contraddizione con quanto sostenuto da Berdini, la data di nascita ufficiale dell’abusivismo edilizio in Italia va collocata qualche anno più tardi, al 17 agosto 1942. È il giorno in

⁷ Diversamente, in un saggio che opera un’approfondita revisione dei giudizi finora prevalenti sulla politica urbanistica di quel periodo, si sostiene che «lo strapotere della grande rendita fondiaria è una realtà del dopoguerra, non del fascismo» (Della Seta P. e Della Seta R., 1988, p. 128).

⁸ Gli “sventramenti” dei centri storici sono un prodotto dell’urbanistica europea di metà Ottocento, perseguita in Italia sino agli anni Cinquanta del secolo scorso. Con lo scopo di risanare le aree più malsane delle città, di agevolare gli spostamenti e favorirne i commerci, vengono create nuove strade provvedendo a imponenti opere di demolizione. Del caso di Roma si è più volte occupato Antonio Cederna.

cui il Parlamento approva la legge 1150, altrimenti conosciuta come “Legge urbanistica”⁹. Prima di allora non vi era stata alcuna trattazione unitaria della disciplina dell’assetto del territorio (Santucci, 2002, p. 39), ma provvedimenti che regolamentavano solo determinate aree e in maniera non coordinata. Da quel momento tutto ciò che viene realizzato contravvenendo ai dettami della Legge urbanistica è da considerarsi abusivo.

La Legge 1150 del 1942 viene oggi riconosciuta come un validissimo punto di partenza per la futura organizzazione strutturale del territorio.¹⁰ Pur bisognevole di ritocchi e di aggiustamenti, è però forse troppo ambiziosa e avanzata per l’epoca (Ferracuti e Marcelloni, 1982, p. 15). La guerra finisce poi per vanificarne la portata¹¹. Ne consegue che, già nei primi anni di applicazione, lo spazio viene sfruttato in modo non uniforme e i controlli si rivelano inesistenti.

Nel periodo post-bellico, la priorità è uscire il più velocemente possibile da una fase provvisoria di ripresa, per approdare ad una definitiva di consolidamento. La ricostruzione rappresenta una tappa obbligata per mezzo della quale il Paese deve trovare una sua fisionomia, innanzitutto economica. L’attività edilizia perde la propria natura: da strumento di programmazione urbanistica diventa elemento portante del piano di ricostruzione (Ferracuti e Marcelloni, 1982; Santucci, 2002; De Lucia, 2006). Leggi permissive consentono di temporeggiare sulla richiesta di una riforma del settore, più aderente alla mutata situazione storica.

⁹ Per un approfondimento della legislazione urbanistica italiana si rimanda alla terza parte.

¹⁰ Giudizi positivi si riscontrano, oggi, nella maggior parte degli urbanisti italiani, da Leonardo Benevolo, ad Edoardo Salzano, a Gianni Lanzinger, ad Ada Necchi, passando per Vezio De Lucia, anche se non mancano oggettivi punti critici. Un’interessante riserva è stata espressa da Salvatore Settis non tanto sulla L. 1150 del 1942, quanto sul fatto che, al tempo, non si sia provveduto ad un coordinamento con la pressoché coeva Legge “Bottai” sul paesaggio. «Si era persa così una straordinaria occasione: quella di creare un sistema unitario e coerente di gestione del territorio e del paesaggio che tenesse in conto sia le esigenze della tutela che quelle dello sviluppo edilizio» (*op. cit.*, p. 197).

¹¹ E’ stato osservato che la Legge urbanistica del 1942, adottando un’impostazione sistematica e centralizzata di lungo periodo, rivela essere stata concepita in un clima che giustificava la fede nella stabilità del regime. Che questa impostazione non fosse stata intaccata nella fase finale dell’elaborazione né in quella dell’approvazione, allorché era già iniziata l’avventura bellica, dimostra solo la convinzione che si sarebbe trattato di una guerra rapida e vittoriosa (Ferracuti e Marcelloni, 1982, p. 16). In estrema sintesi, «nata sotto il fascismo e poi ereditata dall’Italia repubblicana, finì col non avere più padri e affondò» (Gucciardo, 1999 , p. 13).

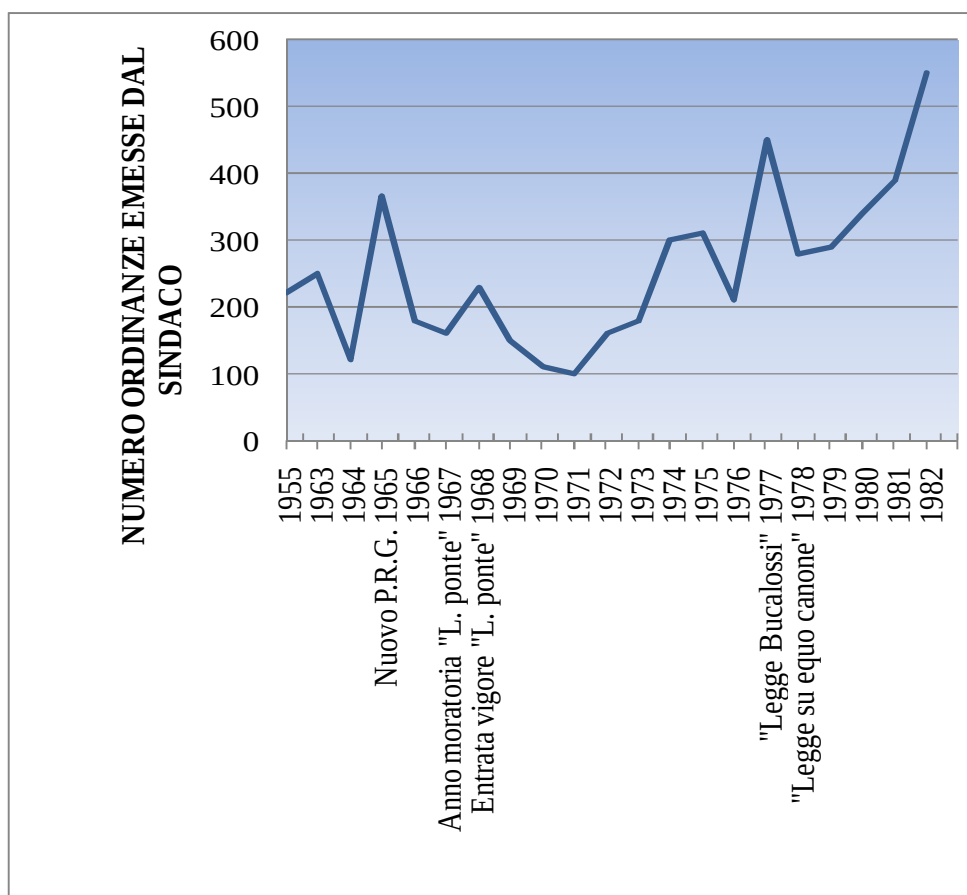
La prima vera riforma urbanistica del dopoguerra si attua nel 1967 con l'approvazione della "Legge ponte" e, poco dopo, con la "Legge Bucalossi" del 1977. La costruzione abusiva della maggior parte del territorio italiano si perpetra a partire da quegli anni.

Gaetano Gucciardo, nell'osservare la realtà meridionale, ritiene non esserci alcuna soluzione di continuità tra i due periodi storici. Se si analizzano infatti le costruzioni realizzate negli anni Cinquanta e Sessanta, nel pieno del primo *boom edilizio*, si scopre qualcosa di inatteso. La maggior parte dell'edificazione è munita di regolare licenza, ma tutto avviene comunque fuori da un rigoroso sistema normativo e da una consapevole politica programmatica di intervento: alla fine, lo stesso esito che si raggiunge nei due decenni successivi, ma attraverso una condotta illegale. L'elemento comune della crescita edilizia è rappresentato da una costante aggressione al paesaggio e al territorio. Ma come si spiega tutto ciò? La ragione sta nel fatto che «l'edilizia degli anni Cinquanta e Sessanta era legale perché il quadro normativo era molto elastico e il potere locale disponeva di ampi margini di discrezionalità. L'edilizia degli anni Settanta e Ottanta è stata abusiva perché il quadro normativo è diventato restrittivo e il potere di mediazione e manipolazione delle norme del ceto politico locale, in questo settore, è stato ridimensionato» (Gucciardo, 1999, p. 14) (Vd. Figura IV.5).

Dal 1942 agli anni Ottanta la sostanza quindi non cambia: all'oltraggio dell'ambiente ne segue un saccheggio sistematico. «L'introduzione di un regime più restrittivo ha prodotto l'effetto perverso della fuga dalla legalità. Quello che prima si faceva con regolari autorizzazioni, lo si è continuato a fare anche senza di esse. Il costume della "libera" edificazione, lungi dall'essere corretto, è stato rafforzato dalla schizofrenia dei pubblici poteri che, da un lato, hanno emesso norme restrittive e, dall'altro, non hanno sanzionato i comportamenti che le violavano» (*ibidem*). Pur concependo l'affronto al territorio come stesso minimo comune denominatore, delle differenze vanno evidenziate. Inizialmente quello che viene praticato è un abusivismo di necessità. È una necessità che riguarda chi edifica al di là di

ogni regola per dare un tetto alla propria famiglia, ma è un'urgenza che sintetizza quello che è l'atteggiamento dello Stato. Quest'ultimo concepisce la limitazione dell'attività edilizia, anche quando è illegale, come un ostacolo al riemergere del Paese. Paradossalmente l'abusivismo di necessità non è visto come una trasgressione, ma come un miracoloso corroborante ad uso e consumo dell'economia.

Figura IV.5. – Cadenza legislativa ed edilizia spontanea
(Comune di Cagliari: periodo 1955 – 1982)
[Fonte: Ufficio Tecnico Comunale di Cagliari in AA.VV., 1984, p. 107]



Geograficamente l'abusivismo di necessità interessa tutto il territorio. Non si registra una sostanziale differenziazione proprio perché ogni area è accomunata da una condizione di emergenza.

Tra gli anni Cinquanta e Sessanta la società italiana cambia, e con lei si trasforma anche l'abusivismo. Il miglioramento generale permette il delinearsi di nuove esigenze e di nuove aspettative. Si assiste al profilarsi di un fenomeno di urbanizzazione che convoglia masse di operai nelle principali città. Nel settore socio-giuridico la casa diventa il bene sul quale maggiormente si esercita il diritto di proprietà tanto che prende piede la convinzione che ne basti il possesso per un uso incondizionato¹². La famiglia si diversifica, passando da un carattere patriarcale ad uno nucleare. Tali condizioni innestano un fabbisogno impreveduto di alloggi, a cui la politica residenziale inizialmente non sa rispondere.

Mentre l'abusivismo di necessità va scemando, per stabilizzarsi su valori che potremmo dire fisiologici, emergono interessi nuovi. Negli anni Settanta fa la sua comparsa un'interpretazione speculativa del fenomeno, assai meno rispettosa delle regole e dell'ambiente. È da questo momento, da quando l'abusivismo edilizio diviene soprattutto un affare economico, che ha senso parlare di una geografia dell'abusivismo edilizio: è da questo momento che inizia a cambiare la geografia del paesaggio in Italia.

La distribuzione del nuovo abusivismo ripete sostanzialmente l'antica separazione tra il Centro-Nord e l'Italia meridionale. La maggiore concentrazione si registra in Sicilia, Calabria, Sardegna oltre che in Campania: aree dove le località costiere di richiamo turistico sono più numerose. Nasce il fenomeno della seconda casa, da utilizzarsi in proprio o da affittarsi stagionalmente a terzi, e dei villaggi adibiti a centri per le vacanze (Nocifora, 1994).

¹² «[In Italia] si è diffusa in certi settori della collettività la sensazione o la convinzione che l'attività edilizia illegittimamente esercitata non costituisca un fatto penalmente rilevante e che anzi il costruire sia sostanzialmente sempre un'attività lecita, giustificata dal "c.d. diritto alla casa" e dalla circostanza oggettiva della penuria cronica degli alloggi» (Stefano Schirò, "Indagine sulle cause che hanno determinato l'insuccesso dell'azione penale nel settore dell'abusivismo edilizio" in AA.VV., 1984, pp. 41-42).

La speculazione praticata in questo decennio presenta anche una variante tutt'altro che di secondo piano. È un'edilizia di sfruttamento, forse addirittura precedente all'altra, promossa dalle singole famiglie che trovano nell'abitazione una più sicura forma d'investimento¹³. La dilagante crisi economica produce tassi d'inflazione tali da far registrare una sensibile alterazione del potere d'acquisto. La costruzione di seconde case diventa, ancor prima che un fattore di costume, uno strumento per proteggere i risparmi dei ceti più deboli, e non solo. La corsa al mattone si realizza spesso attraverso modalità illegali: ciò è sintomatico di come, nella gerarchia dei timori dell'italiano medio di quel tempo, il rischio di una sanzione non ricopra certo una posizione di vertice. Inutile ricordare come il settore edilizio, anch'esso in stato di afflizione in virtù della crisi, accolga con entusiasmo la nuova contingenza. Migliaia di costruzioni del tutto abusive, spesso da tenere a disposizione per chissà quale utilizzo futuro, spuntano sull'intero territorio nell'arco di due soli lustri (Vd. Figura IV.6).

Figura IV.6. – Edilizia regolare ed edilizia abusiva in Italia negli anni Settanta

[Fonte: Dati CRESME in Bellicini, 1990, p. 13]

	<i>Abitazioni realizzate nel decennio 1971-81</i>	<i>Concessioni rilasciate nel decennio 1971-81</i>	<i>Variazione</i>	<i>Abitazioni abusive (%)</i>
NORD	1.892.291	1.700.000	192.291	10,2
CENTRO	832.175	700.000	132.175	15,9
SUD E ISOLE	1.694.282	650.000	1.044.282	61,6
ITALIA	4.418.748	3.050.000	1.368.748	31,0

¹³ «Attraverso gli anni l'abusivismo disperato, di risposta ad un bisogno abitativo primario, non garantito dall'offerta ufficiale, è mutato in un abusivismo di convenienza, frutto della volontaria scelta di procurarsi una casa migliore di quella ottenibile allo stesso prezzo sul mercato legale e anche di partecipare al gioco della rendita fondiaria e immobiliare» (Clementi e Perego, "Abusivismo, una sfida per l'urbanistica" in Clementi e Perego, 1983, p. 23).

A partire dagli anni Ottanta la crescita edilizia rallenta, sebbene l'abusivismo speculativo inizi ad espandersi anche nell'Italia centrale. Ciò che soprattutto aumenta sono le abitazioni non occupate, e tra queste quelle utilizzate per le vacanze (Vd. Figura IV.7). Non solo zone di villeggiatura, ma anche le grandi città del Centro-Nord denotano variazioni significative.

«L'abusivismo ha dunque soddisfatto solo in parte una necessità urgente di casa per fasce sociali a reddito basso o medio-basso [...] Le zone dove va ora a concentrarsi [l'abusivismo] presentano una notevole qualità ambientale e sono diverse da quelle di più antico insediamento che invece si presentano degradate» (Gucciardo, 1999, p. 22).

Figura IV.7. – Abitazioni occupate in Italia nel 1981 e nel 1991
[Fonte: ISTAT, Annuario statistico, 1993]

	1981	1991	Variazione	Variazione (%)
CENTRO e NORD				
Abitazioni occupate	11.960.811	13.134.347	1.173.536	+ 9,8
Abitazioni non occupate	2.629.008	3.011.312	382.304	+14,5
Altri tipi di alloggio	28.906	18.218	- 10.688	- 36,9
SUD e ISOLE				
Abitazioni occupate	5.548.247	6.375.015	826.768	+14,9
Abitazioni non occupate	1.714.651	2.282.210	567.559	+33,1
Altri tipi di alloggio	67.024	27.115	- 39.909	- 59,5

Negli ultimi vent'anni la situazione tende ad una sua regolarità, seppur con picchi di maggior abusivismo in concomitanza dei vari condoni edilizi. In queste occasioni il Paese si riscopre unito: accomunato nella corsa all'illegalità, anche se le regioni "a tradizionale presenza mafiosa" godono di un "vantaggio" oramai incolmabile¹⁴.

Negli stessi anni si ravvisano tuttavia segnali nuovi. L'opinione pubblica prende maggiormente coscienza dei danni arrecati nel tempo dall'edilizia irregolare, associazioni ambientaliste e organi d'informazioni denunciano ogni giorno i misfatti che si perpetrano sul territorio. Forze di polizia e pubblici ministeri si trovano ad affrontare terreni di battaglia diversi da quelli tradizionali (Destro, 2009).

È grazie a questo dispiegamento di energie che viene alla luce l'ingerenza della criminalità organizzata nell'abusivismo edilizio¹⁵. La costruzione illegale di tipo speculativo conosce così una sua ulteriore evoluzione. Ora viene vista come un settore dell'economia in grado di accattivarsi grande consenso, ma soprattutto di garantire ampi margini di guadagno ai vari clan. Ideale per occultare situazioni di delinquenza internazionale, rappresenta un ottimo strumento attraverso il quale riciclare denaro proveniente da traffici illeciti (Cianciullo e Fontana, 1995).

L'ultima sfida con cui l'Italia è tenuta a confrontarsi è rappresentata da un abusivismo sempre più speculativo e organizzato. Le leggi urbanistiche, già poco efficaci sinora, ancora meno potranno fare in questo nuovo contesto se non supportate da una coalizione di tutte le forze in campo per evitare che ad un problema di natura ambientale si sovrapponga uno di ordine pubblico (Destro, 2009).

Paradossalmente, mentre l'Italia non ha ancora deciso che atteggiamento adottare in campo urbanistico, si configura un ritorno di un particolare abusivismo di necessità: quello cui sono costretti gli immigrati

¹⁴ In letteratura, le regioni cosiddette "a tradizionale presenza mafiosa" sono la Campania, la Puglia, la Calabria e la Sicilia.

¹⁵ Il rapporto tra abusivismo edilizio e criminalità organizzata sarà oggetto del capitolo riservato all'*ecomafia*.

extracomunitari, spesso in regime di clandestinità, che sperano in un futuro migliore nel nostro Paese.

IV.4. L'analisi quantitativa

Abbiamo già ampiamente accennato, nel primo capitolo, alle difficoltà incontrate nel riferire qualitativamente, ma soprattutto quantitativamente sull'edilizia abusiva. «Non esistono, purtroppo, dati assolutamente certi sulla consistenza del fenomeno (e questa è colpa grave dell'amministrazione pubblica che sarebbe tenuta per legge a censirlo)» (Erbani, 2003, p. 36). È a causa di tale problematicità che da sempre, o meglio dagli anni Ottanta del secolo scorso, momento in cui si è iniziato ad esaminare le caratteristiche dal punto di vista statistico, l'unico metodo di investigazione possibile a riguardo è quello della stima¹⁶.

Le sole cifre che disponiamo sono frutto delle ricerche del CRESME, risultati che divulga direttamente o, più spesso, attraverso la mediazione di altri organi, prima fra tutti l'associazione Legambiente¹⁷. Valori che provengono dall'incrocio di più fonti, tra cui: *data base* CRESME da indagini specifiche su singoli settori e principalmente sulla nuova produzione edilizia, dati censuari ISTAT, l'attività comunale (di rilascio delle concessioni per edificare, di segnalazione dell'attività abusiva e ricezione domande di sanatoria) e gli allacci di energia elettrica¹⁸.

Oltre ai problemi derivanti dalla raccolta delle informazioni, torna l'obbligo di evidenziare le insidie che si celano nell'attività di divulgazione.

¹⁶ Recenti acquisizioni tecnologiche fanno ben sperare circa futuri sviluppi interpretativi (cfr. nota 11 del I capitolo); al di là di ciò, ad oggi, data la natura illegale del fenomeno, mancano rilevazioni ufficiali da parte dell'Istituto nazionale di statistica.

¹⁷ Nata nel 1980, è riconosciuta dal Ministero dell'Ambiente come associazione di interesse ambientale. Fa parte dell'EEB (*European Enviromental Bureau*) e della IUCN (*International Union for Conservation of Nature*). Lo stesso Istat si avvale, per l'abusivismo edilizio, della collaborazione del CRESME anche per «un'analisi del fenomeno e definizione di una metodologia di stima».
(www3.istat.it/istat/comunicazionilegali/collaborazioni.pdf).

¹⁸ Con la Legge 47 del 1985, all'art. 45 viene introdotto il divieto alle aziende erogatrici di servizi pubblici di somministrare le loro forniture per l'esecuzione di opere prive di concessione. Da qui l'obbligo di comunicare alle stesse, da parte degli utenti, gli estremi dell'immobile ove viene richiesto il servizio.

IV.4.1. La duplice verità delle cifre

Lo studio dei numeri legati ai fenomeni economici e sociali è incentrato sul confronto nel tempo o nello spazio. Rappresentare una situazione sotto un profilo diacronico, o nella sua caratterizzazione per zone, è un sistema particolarmente efficace per comprenderne la natura. Il modo in cui questi dati vengono riportati è però fondamentale nella percezione del problema (Bracalente, 2003)¹⁹. Tutto ciò apre una nota dolente che riguarda gli organi d'informazione quando espongono le cifre di un caso, e, in maniera sistematica, quando si occupano di abusivismo edilizio.

Generalmente i dati pubblicati sull'argomento sono articolati per regione, con l'obiettivo di mostrare in quali di esse il fenomeno dell'abusivismo è più diffuso.

Prendiamo in esame una notizia apparsa ne "Il Messaggero" (Vd. Figura IV.8).

Figura IV.8. – Classifica regionale dell'abusivismo edilizio in Italia nel 2002
[Fonte: *Il Messaggero* del 17 settembre 2003, p.27]

<i>Regioni</i>	<i>Costruzioni abusive</i>
Campania	5925
Sicilia	4260
Puglia	3820
Calabria	2919
Lombardia	1901
Lazio	1697
Veneto	1664
Sardegna	1482
Toscana	1327
Abruzzo	1252

¹⁹ Conferenza tenuta presso il CIRDIS di Perugia, dal titolo *Statistica e mass media. Quando si comunica con i numeri*. All'analisi di Bracalente si deve gran parte delle osservazioni riportate in questo paragrafo.

Quelli riportati nella Figura IV.8 sono valori assoluti che rischiano di fuorviare e di indurre a conclusioni sbagliate. Le regioni che si trovano nei primi sette posti rivestono quella posizione non solo, e non tanto, perché ospitano una maggiore diffusione dell'abusivismo edilizio. Sono le regioni a maggiore estensione e, verosimilmente, a maggior presenza abitativa.

Un confronto corretto si attua nel momento in cui si elimina il cosiddetto effetto di scala. Rapportando, ad esempio, il numero delle abitazioni abusive a quello complessivo delle case costruite nella medesima area, si ottiene una lettura più veritiera del fenomeno.

Nella Figura IV.9 riportiamo la stessa notizia, pubblicata contemporaneamente dal quotidiano "la Repubblica".

Figura IV.9. – Classifica regionale dell'abusivismo edilizio in Italia nel 2002
[Fonte: *la Repubblica* del 17 settembre 2003, p.25]

<i>Regioni</i>	<i>Costruzioni abusive su totale esistenti</i> <i>(%)</i>
Molise	30,7
Sicilia	28,9
Campania	28,3
Calabria	23,2
Abruzzo	19,3
Liguria	18,8
Puglia	15,8
Sardegna	15,5
Basilicata	11,6
Toscana	8,4

La maggior parte dei resoconti, attinenti la problematica dell'abusivismo edilizio, viene riportata secondo l'esempio rappresentato dalla Figura IV.8. A volte ciò è dovuto a perfetta buona fede, a un'imperdonabile leggerezza da parte di chi raccoglie i dati; più spesso vi è una precisa volontà di piegare «la forza oggettiva dei numeri per convincere l'opinione pubblica della giustezza di una tesi» (*ibidem*)²⁰.

A causa di questa, oramai, consolidata abitudine, anche i dati riprodotti di volta in volta nel presente lavoro peccano in tal senso. Purtroppo l'unico mercato delle statistiche dal quale è possibile attingere è costituito quasi esclusivamente da numeri diffusi senza una loro preventiva contestualizzazione. Ogni qualvolta la nostra ricerca ha potuto rinvenire, da altre fonti, anche il valore relativo del medesimo fenomeno, è stata nostra cura preferirlo, o affiancarlo a quello generalmente comunicato dai media. Questo è un grosso limite di cui l'analisi tradizionale sull'abusivismo edilizio non ha ancora saputo fare a meno.

IV.4.2. I numeri

Iniziamo la difficile carrellata di cifre sull'abusivismo edilizio in Italia partendo dal 1971, all'indomani della nascita formale delle Regioni²¹.

Sulla base dei valori riportati nella Figura IV.10, la situazione che si delinea è già abbastanza chiara. Sicilia, Lazio, Puglia, Lombardia, Calabria e Campania sono le realtà che presentano nel valore assoluto le situazioni più gravi. Da sole concentrano più del 50% dell'abusivismo edilizio nazionale.

La graduatoria che emerge sulla base dei dati relativi dà origine a due ulteriori osservazioni. Tra le prime sette posizioni sono collocate la Valle d'Aosta, l'Abruzzo e il Molise, a conferma di quanto sia fondamentale l'interpretazione critica dei numeri. L'altro elemento importante riguarda la

²⁰ Senza voler attenuare i giudizi negativi nei confronti del condono edilizio, è doveroso segnalare, come ricorda tra l'altro lo stesso Bracalente, come tale espediente sia stato spesso utilizzato dai media per amplificare gli esiti, già nefasti, di quella misura.

²¹ Cfr. nota 40 del cap. IX.

situazione delle regioni meridionali. Esse si trovano tutte sopra la media nazionale attestata al 12,3%.

Figura IV.10. – Alloggi abusivi costruiti in Italia fra il 1971 e il 1984

[Fonte: Dati CENSIS in *Libro bianco sulla casa* del Ministero dei Lavori Pubblici riportati in Cremaschi, 1990]

<i>Regioni</i>	<i>Alloggi abusivi (in migliaia)</i>	<i>Costruzioni abusive su totale esistenti (%)</i>
Sicilia	447	27,3
Calabria	207	25,4
Sardegna	129	23,5
Valle d'Aosta	19	22,8
Puglia	272	19,0
Abruzzo	94	18,8
Molise	22	16,2
Basilicata	34	14,6
Lazio	277	14,0
Campania	197	12,3
Umbria	36	12,2
Trentino	48	12,1
Marche	61	11,3
Veneto	165	10,2
Toscana	125	9,0
Liguria	77	8,5
Emilia Romagna	117	7,2
Friuli Venezia Giulia	35	7,1
Piemonte	144	7,1
Lombardia	222	6,5
Italia	2.723	12,3

Nel corso degli anni la situazione generale non riserva sostanziali novità dal punto di vista qualitativo. Il paesaggio dell'Italia meridionale continua ad essere gravemente penalizzato da un abusivismo diffuso (Vd. Figura IV.11).

Figura IV.11. – Ripartizione percentuale dell'abusivismo edilizio sul totale delle costruzioni

[Fonte: Dati ANCI/CRESME in Legambiente, 2008, p. 223]

<i>Regione</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Nord Ovest	6,5	10,6	10,7	9,6	10,1
Nord Est	7,4	10,1	10,6	10,1	9,6
Centro	18,6	16,6	17,2	17,8	12,4
Altro Sud e Sardegna	16,6	17,0	16,9	17,1	22,4
Puglia	12,8	11,5	11,1	12,4	12,4
Sicilia	18,2	16,5	15,9	13,8	13,8
Campania	19,8	17,7	17,6	19,2	19,2
Italia: costruzioni abusive	34.000	28.900	28.300	30.800	40.000

Per quanto concerne l'aspetto quantitativo dobbiamo riferire alcune osservazioni.

Dal 1982 al 2007 il numero delle abitazioni ultimate per anno in Italia passa dalle 450.000 alle 336.000 unità. Una diminuzione che non avviene in maniera graduale. Nel 1988 il saldo scende a 230.000, per poi salire a 270.000 nel 1994. Dopo un secondo calo che si protrae sino al 1999, si giunge al rapido incremento che conduce al 2007. Nello stesso periodo l'abusivismo residenziale si contrae, pur stabilendo punte preoccupanti in corrispondenza dei vari condoni edilizi (Vd. Figure IV.12 e IV.13).

Figura IV.12. – Numero (in migliaia) delle abitazioni ultimate e delle abitazioni abusive²² in Italia. Periodo 1982-2007
 [Fonte: Dati CRESME in Legambiente, 2008, p. 221]

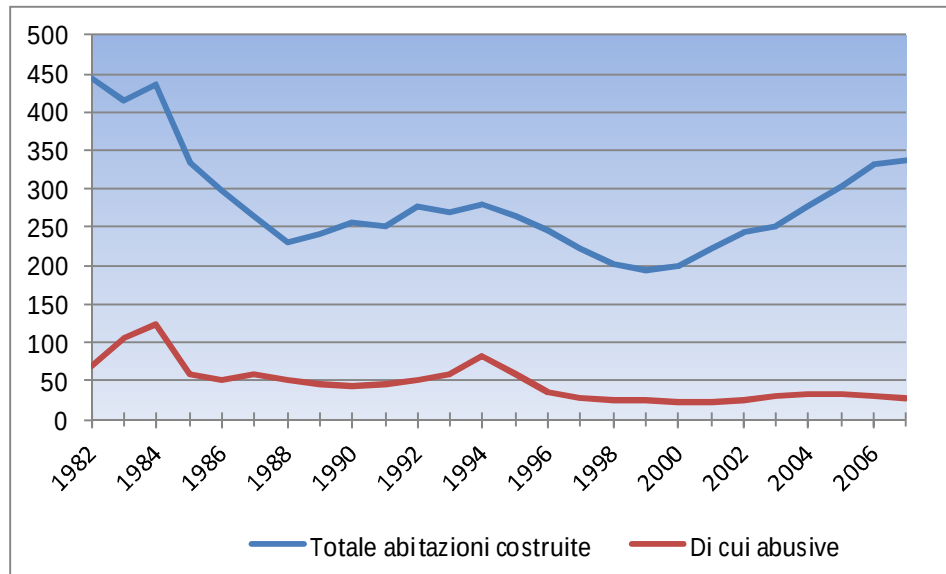
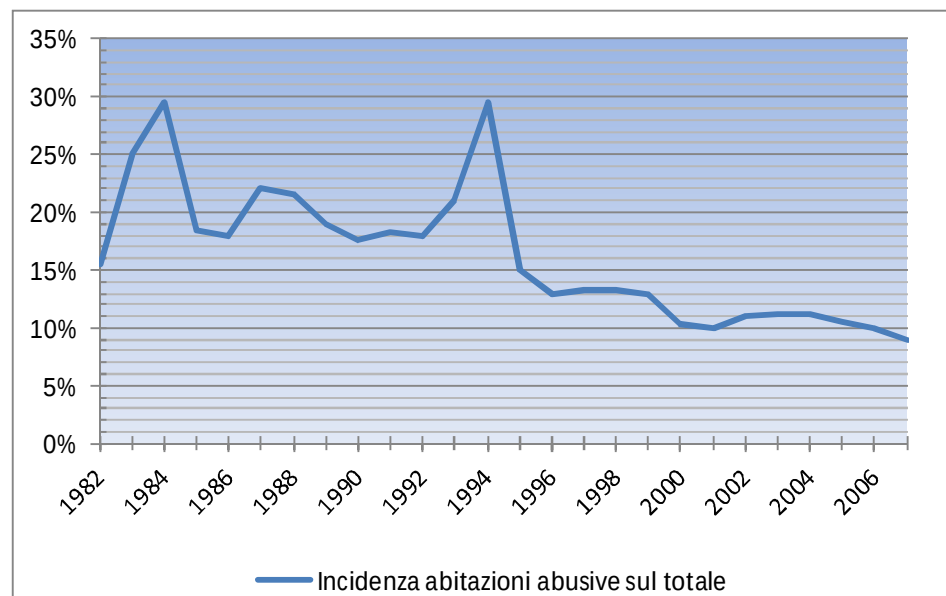


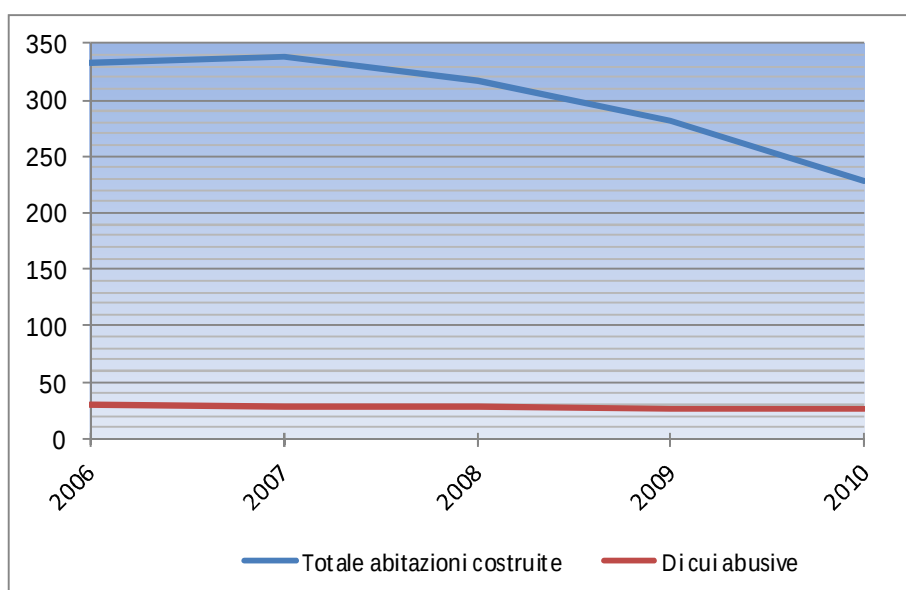
Figura IV.13. – Incidenza delle costruzioni abusive sul totale delle abitazioni ultimate in Italia. Periodo 1982-2007
 [Fonte: Dati CRESME in Legambiente, 2008, p. 221]



²² Con abitazioni ultimate s'intende il totale derivante dai fabbricati residenziali di nuova costruzione sommati alle abitazioni ricavate da ampliamenti di edifici preesistenti o in nuovi edifici non residenziali.

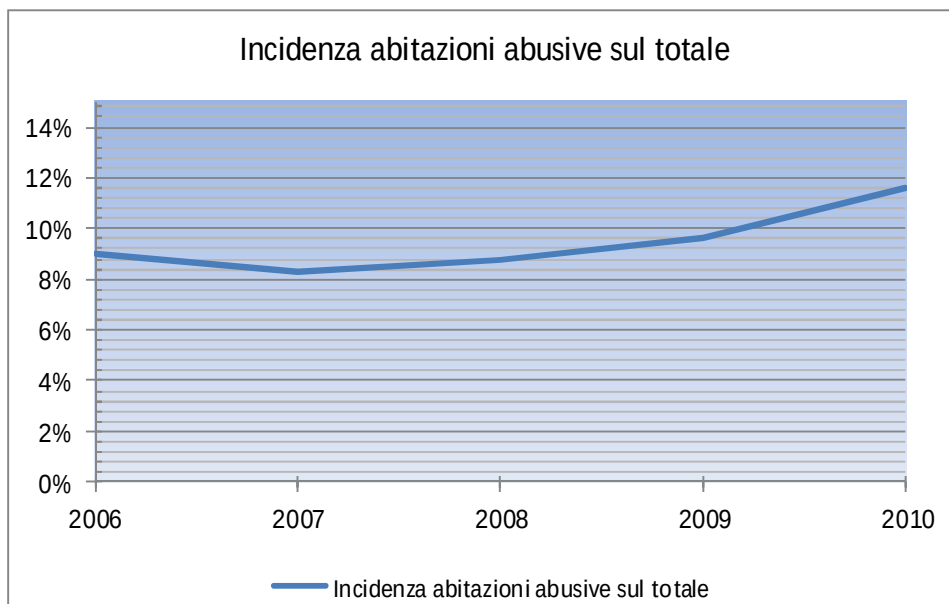
Se l'abusivismo edilizio degli ultimi anni è in leggera diminuzione, ciò che desta preoccupazione è il suo valore relativo. In concomitanza con la crisi economica che ha investito i principali ambiti produttivi, l'attività edilizia è scesa dal 2007 ad oggi di oltre il 30%; nello stesso periodo le realizzazioni abusive sono complessivamente diminuite di solo il 5%. Questi dati indicano come vi sia stato un incremento dell'abusivismo di oltre il 3%. Un dato assolutamente preoccupante, ma per nulla sorprendente: in passato, in situazioni analoghe di difficoltà economica, la risposta è stata la medesima²³.

Figura IV.14. – Numero (in migliaia) delle abitazioni ultimate e delle abitazioni abusive in Italia. Periodo 2006-2010
[Fonte: Elaborazione dati CRESME in Legambiente, 2011b, p. 202]



²³ Cfr. § IX.7.

Figura IV.15. – Incidenza delle costruzioni abusive sul totale delle abitazioni ultimate in Italia. Periodo 2006-2010
[Fonte: Elaborazione dati CRESME in Legambiente, 2011b, p. 202]



Riguardo la caratterizzazione geografica del fenomeno, c'è da registrare un ulteriore elemento di riflessione che è emerso da recenti studi affrontati dal CRESME in collaborazione con l'ANCI²⁴. (Vd. Figura IV.16 e IV.17).

Se l'abusivismo attuato al Nord è legato soprattutto ad un'attività di ristrutturazione, per il Sud si deve parlare di un'edificazione *ex novo*. «Una crescita accentuata - scendendo da Nord verso Sud - delle costruzioni non conformi alle norme urbanistiche (che potremmo definire “abusivismo pesante”), mentre gli “abusi di trasformazione” – che riguardano difformità urbanistiche, restauri e manutenzioni “estensive” – trionfano al Nord e nelle aree urbane dove la tesaurizzazione del valore immobiliare passa significativamente tra mansarde, edifici dismessi, opifici, ecc» (Legambiente, 2008, pp. 220-221).

²⁴ Associazione nazionale comuni italiani.

Figura IV.16. – Classifica degli abusi edilizi in Italia nell'anno 2005
[Fonte: Dati ANCI/CRESME in Legambiente, 2008, p. 223]

<i>Tipologia di abuso</i>	<i>Nord (%)</i>	<i>Centro (%)</i>	<i>Sud (%)</i>	<i>Totale (%)</i>
Ampliamento o nuova costruzione di piccola dimensione	4,1	28,1	40,3	26,2
Ampliamento o nuova costruzione di medio- grande dimensione	2,1	8,5	8,8	6,8
Ristrutturazione con piccolo incremento volumetrico	5,9	18,0	9,5	11,2
Ristrutturazione con medio- grande incremento volumetrico	0,3	7,1	0,1	2,4
Opere di completamento	77,7	30,9	32,7	44,9
Altro	9,9	7,4	8,5	8,5
Totale	100,0			

Figura IV.17. – Domande di condono edilizio per tipologia d'abuso in Italia nell'anno 2005
[Fonte: Dati ANCI/CRESME in Legambiente, 2008, p. 223]

<i>Tipologia di abuso</i>	<i>Nord (%)</i>	<i>Centro (%)</i>	<i>Sud (%)</i>	<i>Totale (%)</i>
Costruzioni non conformi norme urbanistiche	26,2	53,6	94,7	69,0
Costruzioni conformi	7,9	0,4	0,2	2,4
Ristrutturazioni non conformi	17,6	25,2	3,2	10,6
Restauri, in zona A, non conformi	1,0	0,9	0,0	0,4
Restauri, in altre zone, non conformi	5,0	2,0	0,8	2,2
Manutenzioni straordinarie non conformi	36,5	13,9	0,6	12,8
Altri abusi più leggeri	5,7	4,0	0,5	2,5
Totale	100,0			

Le stime che si riferiscono agli ultimi anni, al di là del reale ridimensionamento degli abusi, non consentono particolari motivi di ottimismo. Le schede che riportiamo di seguito (Figure IV.18. e IV.19) denotano come il Mezzogiorno sia sempre più l'oggetto di un inarrestabile saccheggio. Da una parte vittima dell'indifferenza di chi dovrebbe controllare, dall'altra in balia degli appetiti insaziabili di una criminalità sempre più organizzata.

Figura IV.18. – Classifica provinciale dell'abusivismo edilizio nell'anno 2003
(n° case/1000 famiglie)

[Fonte: Dati CRESME in Legambiente, 2004b, p. 41]

<i>Posizione</i>	<i>Città</i>			<i>Posizione</i>	<i>Città</i>	
1	Trieste	0,13		84	Siracusa	3,28
2	Genova	0,25		85	Oristano	3,38
3	Cremona	0,26		86	Vibo Valentia	3,57
3	Lodi	0,26		87	Catanzaro	3,58
3	Milano	0,26		87	Crotone	3,58
6	Torino	0,27		89	Brindisi	3,64
7	Bologna	0,29		90	Trapani	3,78
8	Pavia	0,32		91	Caltanissetta	3,98
9	Gorizia	0,37		92	Cosenza	3,99
9	Udine	0,37		93	Nuoro	4,01
11	R. Emilia	0,40		94	Agrigento	4,06
12	Piacenza	0,41		95	Messina	4,11
13	Treviso	0,43		96	Ragusa	4,16
14	Trento	0,44		97	Lecce	4,20
15	Brescia	0,47		98	Sassari	4,52
16	Belluno	0,49		99	Benevento	4,65
17	Bolzano	0,51		99	Salerno	4,65
18	Modena	0,52		101	Enna	5,51
19	Pordenone	0,53		102	Avellino	5,64
20	Como	0,54		103	Caserta	5,99

Figura IV.19. – Regioni/Stato: distribuzione dell'abusivismo edilizio e trend dell'illegalità nel ciclo del cemento nell'anno 2002.
[Fonte: Dati CRESME in Legambiente, 2003]



IV.5. Uno sguardo all'estero

L'abusivismo edilizio praticato in forma diffusa non è una realtà presente in maniera generalizzata in tutti i paesi, anche se in ognuno viene concepito come una violazione della normativa urbanistica. Senza allontanarsi di molto, il fenomeno dell'illegalità edilizia è praticato in Portogallo e nella fascia mediterranea, coinvolgendo sia il continente europeo che quello africano (Bellicini, 2011)²⁵. Qui il malcostume è motivato prevalentemente dall'attrazione che le zone costiere esercitano sul turismo organizzato; quello che differenzia fortemente la situazione italiana è la modalità con la quale si è affrontata la tematica negli ultimi cinquant'anni, in definitiva senza un serio progetto di rientro nella legalità. Se consideriamo così l'abusivismo secondo la nozione di duplice violazione, ovvero come un'irregolarità frequente e nello stesso tempo impunita, gli esempi si riducono essenzialmente a due situazioni: l'Italia e alcune capitali dei paesi in via di sviluppo (Predieri, 1985, p. 21).

Per quanto ci riguarda, si è tentato di spiegare le dimensioni del problema con le grandi migrazioni di persone, prima dalle campagne alle città e poi da alcune città ad altre, determinate in gran parte dal decollo industriale conosciuto dal nostro paese nel ventesimo secolo. Se esistono delle correlazioni, queste sono però limitate (Predieri, *op. cit.*, p. 22). In Italia l'abusivismo edilizio è concentrato soprattutto nelle regioni da cui queste migrazioni sono partite e non in quelle in cui si sono insediate (Clementi e Perego, 1983, p. 33). A riprova che questo motivo da solo non può giustificarne la mole, il caso della Germania dove, in tempi recenti, si sono avute grandi ondate migratorie, da Est ad Ovest, eppure di abusivismo edilizio non vi è traccia.

Se delle cause che stanno alla base dell'abusivismo nostrano avremo occasione di parlare più avanti, soffermiamoci per un momento nel considerare la realtà urbanistica dei paesi in via di sviluppo.

²⁵ E ancora: «se dovessimo scegliere un carattere del Mediterraneo di oggi, questo sarebbe la produzione di edilizia illegale» (Bellicini, 1997, p. 9).

Quella dell'abusivismo è sempre stata considerata un'onda anomala, perché difficile da stimare e analizzare²⁶. Nella metà degli anni Novanta, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha quantificato in settanta milioni il flusso di persone che ogni anno si spostano verso le città. Dati aggregati più recenti possono ricavarsi da uno studio complementare del 2001²⁷, ma un decennio è un periodo lunghissimo, soprattutto per un argomento come questo.

Le maggiori concentrazioni di illegalità si registrano in Africa, nelle metropoli dell'America latina e nelle città sovraffollate dell'Asia. Qui i due terzi della popolazione vive in baraccopoli erette con materiale di scarso valore. Molti riescono a realizzare, nel tempo, strutture più consistenti, ma sempre in condizioni di igiene e sicurezza precarie. Da un certo punto di vista queste masse informi di persone rappresentano i più grandi costruttori di alloggi della storia (Neuwirth, 2007, *passim*). Effettivamente in queste aree l'immigrazione ha un peso determinante nella crescita dell'abusivismo.

È difficile resistere alla tentazione di procedere ad un raffronto tra la situazione italiana e quella delle società in via di sviluppo. Partendo dalla constatazione che non esiste un'internazionale dell'abusivismo, anche laddove fossero riscontrabili analogie occorre evitare di dedurre generalizzazioni sull'omogeneità dei fenomeni, poiché ciascuno di essi rinvia a meccanismi assai diversi per condizioni storiche, economiche, sociali e politiche (Clemente e Ramirez, 1985)²⁸. Premesso ciò, la comparazione ha eventualmente un senso se operata al di fuori dei caratteri del visibile. Clementi e Perego (1983, pp. 41 e segg.) suggeriscono così, quali indicatori, i due elementi maggiormente definitivi dell'abusivismo: la

²⁶ Per un approfondimento di questo argomento, si veda il saggio di Robert Neuwirth, *Città ombra. Viaggio nelle periferie del mondo*, Roma, Fusi orari, 2007, oltre agli studi curati da Alberto Clementi.

²⁷ United Nations Human Settlement Programme (2003), *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003*, Earthscan Publications Ltd., London-Sterling.

²⁸ Nei limiti sopra esposti, è possibile rintracciare alcuni tratti comuni nei processi di urbanizzazione non autorizzata. L'edificazione assume sempre una forma graduale, anche se abitata sin dal primo momento; ovunque presenta, almeno inizialmente, standard di dotazione dei servizi pubblici decisamente insufficienti, e comunque inferiori a quelli dell'area legale. Ovunque, infine, il valore e la struttura dei costi di produzione dell'alloggio risultano più adatti alle capacità di spesa dell'utente rispetto al settore legale (Clementi e Ramirez, 1985, p. 24).

natura dei processi di produzione-consumo della casa e le modalità di intervento urbanistico. Riguardo al primo aspetto per i due ricercatori vi sarebbe una corrispondenza tra le due realtà, similitudine che a nostro avviso non trova alcun riscontro considerati i livelli raggiunti dall'abusivismo speculativo italiano negli ultimi vent'anni. Circa il ruolo del piano la questione è più plausibile. In Italia il piano urbanistico esprime un'opera di mediazione tra forze politiche, sociali ed economiche; lo stesso non avviene nei paesi in via di sviluppo dove potere politico e potere economico sono concentrati nelle mani dei medesimi soggetti. In entrambi i casi l'abusivismo viene tollerato: da noi perché «rappresentato all'interno delle istituzioni», altrove perché «si risolve in un colossale ammortizzatore sociale, liberando le classi dirigenti dall'onere di provvedere all'abitazione di quelle subalterne».

Un ulteriore elemento sembra fungere da minimo comune denominatore. In quei luoghi, come in molta parte del nostro territorio, l'abusivismo edilizio, sebbene abbia assunto una rilevanza sociale importante, viene percepito ai limiti dell'ordinarietà. Se ciò può sembrare comprensibile in molti paesi in via di sviluppo, dove il piano urbanistico è solo uno degli strumenti attraverso i quali è possibile “costruire territorio”, non lo è affatto per una nazione come l'Italia che considera l'atto di previsione una condizione imprescindibile (Clementi e Ramirez, 1985).

CAPITOLO QUINTO

IL CONDONO EDILIZIO

V.1. Definizione di *condono edilizio*

Il *condono edilizio* doveva essere nulla più che un episodio all'interno della legislazione urbanistica italiana. Una circostanza che invece ha comportato implicazioni rilevanti sia sotto il profilo estetico, sociale e culturale, che sotto quello paesaggistico e ambientale. Anche per questo motivo, nonostante rappresenti la conseguenza di una tematica già affrontata, merita una trattazione separata.

Attraverso la consultazione dei principali dizionari della lingua italiana,¹ si scopre come al termine condono sia associato ancora una volta quel carattere di singolarità di cui si accennava poc'anzi. In particolare il Devoto-Oli (2000, p. 484) definisce il condono edilizio come una «serie di misure intese a sanare i casi di abusivismo mediante autodenuncia e pagamento di un'ammenda».

Volendo proseguire in quella che apparentemente è solo una riflessione linguistica, è strano come un fatto di tale spessore sia stato designato dal legislatore attraverso il deverbale di condonare. Sinceramente è difficile individuare in questa prassi lo «scusare, riferito a un fatto non grave» (*ibidem*) che costituisce l'accezione comune del verbo originario. Il tutto diventa ancor più disarmante se ci si appella all'etimologia della parola. Considerando che l'italiano condonare deriva dall'omonimo verbo

¹ «il condono è l'annullamento totale o parziale di una pena o di un debito» (Devoto-Oli, 2000, p. 484); oppure: «liberazione dall'obbligo di scontare tutta o parte della pena» (Zingarelli, 2008, p. 291).

latino il cui significato è “concedere in dono”, allora forse si comprende quella che è stata la degenerazione di questo provvedimento. Nel tempo, infatti, le finalità che hanno indotto il Parlamento a formulare la prima legge sul condono edilizio sono state oggetto di evidenti strumentalizzazioni.

Prima di parlare più diffusamente del condono edilizio, occorre sgomberare il campo da un equivoco in cui cadono sovente gli organi d'informazione nel riportare l'argomento. Uno degli errori riscontrati con maggior frequenza è il considerare il permesso di costruire in sanatoria come sinonimo di condono edilizio². Si tratta di due diverse cause estintive del reato urbanistico che non vanno tra loro confuse.

«Il permesso di costruire in sanatoria è rivolto al recupero degli interventi abusivi previo accertamento della conformità degli stessi agli strumenti urbanistici generali e di attuazione, nonché alla verifica della sussistenza di altri requisiti di legge specificatamente individuati»³. Inoltre il rilascio della sanatoria estingue, differentemente dal condono, solo le violazioni edilizie: non sono contemplati anche i reati eventualmente concorrenti quali, solo per fare qualche esempio, quelli concernenti la tutela del paesaggio, le aree protette e la normativa sismica. «E' un istituto di carattere generale non disciplinato da disposizioni transitorie e caratterizzato da specifici sbarramenti amministrativi e temporali in un contesto di rigoroso controllo della sostanziale inesistenza di un danno urbanistico»⁴.

Il condono edilizio, per il quale la stessa legge usa talvolta il termine di sanatoria, costituisce una causa di estinzione del reato non già per un preliminare accertamento di conformità, bensì per un avvenuto pagamento dell'oblazione prevista dalla legge. E' una norma eccezionale, che si applica solo per le opere abusive realizzate entro una certa data e a seguito di una

² Il permesso di costruire in sanatoria è disciplinato dagli artt. 36 e 45 del Testo Unico D.P.R. 380/2001; il condono edilizio è contemplato dal capo IV della L. 47/1985 (per le opere ultimate entro il 1° ottobre 1983), dall'art. 39 della L. 724/1994 (per le opere ultimate entro il 31 dicembre 1993), e più recentemente dall'art. 32 del D.L. 269/2003 (per le opere ultimate entro il 31 marzo 2003).

³ Cfr. Cass. Sez. III del 7 settembre 1987, Scarcella, nonché Cass. Sez. III del 22 ottobre 1988, Serra, in *Rivista Giuridica Editore*, 1989, I, p. 1042.

⁴ Cfr. Cass. Sez. III del 9 aprile 1997, Candela, in *Rivista Giuridica Editore*, 1989, I, p. 1043.

istanza da presentarsi nei tempi stabiliti. La sua efficacia estintiva si estende anche ai reati diversi da quelli urbanistici.

Probabilmente l'unico elemento in comune alle due soluzioni è la loro inapplicabilità al reato di lottizzazione abusiva.

V.2. Storia e ragioni del condono edilizio in Italia

Nel corso degli anni Ottanta approda nella società italiana la filosofia della deregolamentazione, che da qualche tempo ormai imperversava negli Stati Uniti d'America⁵. La nuova dottrina si basa su un principio economico di stampo liberista, dove l'intervento dello Stato è ridotto a casi sussidiari. In generale, i sostenitori della deregolamentazione ritengono che un sistema sorretto da un numero ridotto di leggi conduca necessariamente ad una maggiore efficienza.

Da noi il comparto che, da sempre, più di ogni altro è stato oggetto di critiche, poiché considerato carente sotto l'aspetto della produttività, è senza dubbio quello della pubblica amministrazione. Non è un caso che tale dottrina semplificativa trovi applicazione in prima battuta in uno dei suoi settori più problematici: quello urbanistico. In questo ambito già nel 1980 alcune leggi locali avevano previsto delle forme di condono edilizio a livello regionale: l'adozione di norme di sanatoria per l'abusivismo ancor prima di una presa di posizione nazionale⁶. Il loro successo si era rivelato tuttavia limitato. La causa risiedeva nella competenza stessa delle Regioni, la cui capacità normativa è circoscritta alla sfera amministrativa, mentre nessun potere può esercitare in campo penale, prerogativa dello Stato (Nocifora, 1994, p. 73). Di conseguenza, colui il quale aveva costruito illegalmente non aveva interesse ad autodenunciarsi: dal punto di vista amministrativo la sua

⁵ Traduce il termine inglese *deregulation*, con cui si designa la «eliminazione di norme e vincoli legislativi o amministrativi imposti ad una certa attività specialmente economica» (Devoto-Oli, 2000, p. 604).

⁶ In particolare la Legge regionale n. 7 del 29 febbraio 1980 della Regione Sicilia e la Legge regionale n. 28 del 2 maggio 1980 della Regione Lazio.

posizione sarebbe stata cassata; sotto il profilo penale le sue responsabilità sarebbero state comunque perseguite, seppur in altra sede⁷.

Il primo condono edilizio, ovvero la Legge 47 approvata dal Parlamento italiano nel 1985 sotto l'allora Governo Craxi, rappresenta una riproposizione su larga scala di una scelta già adottata localmente da altre Regioni. In questo caso il potere esercitato dalla legge non è condizionato da restrizioni costituzionali, condizione sufficiente per presupporre, almeno sulla carta, esiti più confortanti.

L'idea di fondo che anima il pensiero politico di quegli anni, è che il settore urbanistico è stato spesso regolamentato da un eccessivo numero di leggi, di non semplice lettura ed ancor più difficile esecuzione. In altre parole, se astrattamente è facile promulgare delle leggi, non tutte le norme sono facili ad applicarsi. Il legislatore non è un urbanista, né tanto meno un geografo o un ambientalista, anche se verosimilmente si dovrebbe servire della loro competenza. Soprattutto in materia edilizia, quando pensa una legge egli è affascinato dalla visione dell'ottimo, dalla situazione perfetta. Questo è uno dei motivi che rende difficile al cittadino l'adeguarsi alle leggi, perché sovente le leggi non sono aderenti alla realtà. (Delfini in Comini e Delfini, 1985, p. 144)

La motivazione da cui trae origine il primo condono edilizio nella storia italiana sta sostanzialmente in questo. Si ritiene che la sanatoria sia necessaria al fine di mantenere il collegamento tra la rappresentazione della realtà percepita dagli organi dello Stato e la vera quotidianità, quella riscontrabile sul territorio. Attraverso un'azione tollerante si pensa di uscire dalla fase di stallo in cui sono bloccate l'urbanistica e l'edilizia italiana. Se non si interviene con misure coraggiose la situazione è destinata a peggiorare ulteriormente, giacché tutti i precedenti tentativi non sono riusciti a frenare la corsa incessante dell'abusivismo.

Del resto il contesto è drammatico. Da una parte il dilagare del fenomeno dell'abusivismo edilizio, dall'altra un tessuto urbanistico

⁷ Per un approfondimento di questo aspetto, si veda la Relazione introduttiva di Antonio Carullo esposta in occasione del già citato *Abusivismo edilizio*, Atti del convegno, Ferrara 29/30 settembre 1984.

caratterizzato da un forte degrado. Le istituzioni rispondono su più fronti. Definiscono un quadro normativo più rigoroso contro l'abuso edilizio attraverso la semplificazione dei procedimenti amministrativi, introducendo nuove fattispecie di reato. Occorre realizzare una diversa politica del governo del territorio, consapevoli che l'attuazione di finalità virtuose richieda l'azzeramento dell'enorme carico pendente in tema di abusivismo. Regularizzare e chiudere, attraverso una sola norma, oltre un quarantennio d'illegalità diffusa. Usufruire di una seconda occasione, per ripartire da zero⁸.

Gli abusi condonabili dalla Legge 47 del 1985 sono individuati in quelli perpetrati entro il 1° ottobre 1983. Non tutte le costruzioni sono tuttavia suscettibili di condono: sono escluse le abitazioni in contrasto con i vincoli di inedificabilità assoluta, per ragioni storiche, artistiche, paesistiche e ambientali. Oltre a presentare formale richiesta, l'interessato è tenuto al pagamento di un'oblazione variabile secondo i gradi di violazione e alla corresponsione degli oneri di urbanizzazione. Il pagamento ha l'effetto di sospendere, prima, ed estinguere, poi, i procedimenti penali e amministrativi a carico. Una volta sopraggiunta la concessione edilizia viene meno l'applicabilità delle sanzioni e la non commerciabilità dell'immobile.

Alla volontà di voltare pagina con un passato di forte aggressione al territorio non sono del tutto estranei motivi di finanza pubblica. Tale finalità sono più evidenti nel secondo condono edilizio.

La Legge 724 del 1994, approvata sotto il primo Governo Berlusconi, nasce, infatti, come accessorio alla legge finanziaria dell'anno successivo. Possono essere condonate solo le costruzioni irregolari terminate entro il 31 dicembre 1993. Tra le novità, l'introduzione dell'impossibilità di regularizzare le opere abusive realizzate sopra e sotto il soprassuolo boschivo distrutto o danneggiato per cause naturali o atti volontari. Al di là

⁸ De Chiara sostiene che la prima legge sul condono edilizio «sarebbe giustificata dal fatto che “nel periodo più recente sono venute a cessare talune delle cause che avevano creato l'aggressione massiccia del territorio a motivo del maggior peso degli interventi pubblici nel settore dell'edilizia e del conseguente affinamento di norme e procedure, talché si è creata una situazione favorevole per avviare un nuovo processo di pianificazione che, raccordando il nuovo periodo al passato, escluda la possibilità del ripetersi dei fenomeni negativi”» (1989, p. 60)

delle ulteriori restrizioni apportate alla Legge 47 del 1985, la promulgazione del secondo condono edilizio denota sostanzialmente due elementi poco edificanti. Da un lato, l'innegabile fallimento delle finalità del primo condono: il riproporre, a distanza di soli dieci anni, il medesimo intervento, presentato allora come soluzione *una tantum*, è di per sé significativo. Dall'altro lato, è oramai chiara la strumentalizzazione di una problematica paesaggistico - ambientale a fini economici.

Nel 2003, sotto il secondo Governo Berlusconi, fa la sua comparsa quello che al momento è l'ultimo condono edilizio.

Anche in questa circostanza il provvedimento è fortemente legato a motivazioni finanziarie. Non a caso, è inserito all'interno del Decreto Legge 326 dal titolo "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici". Nonostante le premesse e i legittimi pregiudizi che la nuova norma puntualmente suscita, gli aspetti correlati al condono sono disciplinati solo indirettamente. Maggiore attenzione viene formalmente riservata alla riqualificazione urbanistica dei nuclei interessati dall'abusivismo edilizio e al contenimento della sua diffusione⁹. Su questa direzione vanno visti il rafforzamento della politica delle demolizioni non sanabili, gli ulteriori obblighi imposti alle aziende erogatrici di servizi pubblici¹⁰, l'istituzione di un *Osservatorio nazionale dell'abusivismo edilizio*¹¹.

Nell'arco di nemmeno vent'anni in Italia si susseguono tre disposizioni riconosciute comunemente sotto il nome di condono edilizio. Nonostante un tale dispiego di energie, il problema dell'abusivismo edilizio continua ad affliggere il nostro Paese. Resta ora da capire la misura in cui

⁹ Di contro, rispetto alla Legge 47 del 1985 e della Legge 724 del 1994, il terzo condono edilizio si caratterizza per ammettere a sanatoria anche gli immobili abusivi realizzati su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale (ad esclusione del demanio marittimo, lacuale e fluviale, nonché dai terreni gravati da diritti di uso civico). (Zanfi, 2008, p. 58).

¹⁰ Cfr. nota 18 del IV capitolo.

¹¹ Di fatto, come si evince alla p. 76 del resoconto stenografico dell'Assemblea tenutasi presso la Camera nella seduta 214 del 30 ottobre 2002, l'*Osservatorio nazionale dell'abusivismo edilizio* non è mai stato istituito a causa della totale assenza di risorse finanziarie specificatamente stanziare.

tale serie di provvedimenti ha influito sul mondo della costruzione illegale e sull'ambiente in generale.

V.3. Effetti del condono edilizio

Parlare degli effetti del condono edilizio significa raccontare una tra le pagine più controverse mai vissute dal paesaggio italiano. Al solo pensare che si è trattato di un disastro annunciato, ma soprattutto di un errore reiterato nel tempo, l'analisi che ne esce appare, se possibile, ancora più amara¹².

Da un punto di vista geografico il condono edilizio rivela ancora una volta un'Italia a due velocità. Nel Nord le richieste di condono riguardano prevalentemente piccoli abusi, quali l'ampliamento, la sopraelevazione o il mutamento di destinazione; al Sud si concentrano invece le grandi lottizzazioni e le realizzazione di edifici interi (Berdini, 2010, p. 67).

Gli esiti di quella che è stata definita «la vendita delle indulgenze» (Santoloci, 2001, p. 526) sono stati molteplici e, tendenzialmente, tutti negativi¹³. Se volessimo ad ogni costo individuare un aspetto favorevole

¹² Esempio di rara lucidità politica e chiaro rigore morale, il giudizio espresso nel 2003 dal sindaco di Eboli: «il condono edilizio premia i disonesti ed è un insulto per le persone perbene. Mortifica gli amministratori più coraggiosi [...], favorisce gli amministratori collusi con gli interessi illegali e insensibili al disordinato sviluppo del territorio. L'abusivismo di necessità è finito da un quarto di secolo. L'abusivismo recente è un'attività criminale gestita da imprese collegate alla malavita organizzata. Al mancato rispetto della disciplina edilizia si accompagna sempre l'evasione della normativa sulla sicurezza, sul fisco, sulla previdenza. Il condono edilizio è peggio del condono fiscale. Di quest'ultimo, fra vent'anni, con uno sperabile e progressivo recupero della legalità, potrebbe essersi persa la memoria. Non è così per la sanatoria edilizia, perché le ferite inferte dagli abusi al territorio e alle città sfidano i secoli. Il condono edilizio è in ogni caso un disastro per le pubbliche finanze. [...] Gli uffici tecnici di molti comuni, di quasi tutti i comuni meridionali, sono ancora ingolfati dalle pratiche inevase dei precedenti condoni del 1985 e del 1994. Non è vero che l'abusivismo è favorito dal rigore della pianificazione territoriale. È vero il contrario. L'abusivismo si sviluppa vertiginosamente proprio in quelle regioni dove è più alto il numero dei comuni sforniti di piani regolatori e dove è fragile la tenuta dei poteri locali [...] perciò il condono perpetua e accentua il divario tra Nord e Sud» (De Lucia, 2010°, pp. 69 e 70).

¹³ Così Salzano: «la legge 47 [del 1985] chiude con un bilancio fallimentare. All'appello hanno risposto in modo consistente soltanto le regioni del centro-nord, mentre il sud è presente con cifre molto al di sotto di quelle stimate e di quelle vere» (1987). Meno categorico è invece De Chiara: «Sotto un profilo pratico il provvedimento si sottrae ad un

potremmo indicarlo nel fatto che, se oggi vi è una maggiore consapevolezza di cosa sia l'abusivismo edilizio, lo dobbiamo anche a scelte avventate come queste. Tralasciamo di esaminare al momento quello che è stato l'obiettivo dichiarato di ciascun condono, per considerare l'aspetto meramente economico.

Non tanto la Legge 47 del 1985, ma i condoni edilizi del 1994 e del 2003 sono stati presentati dai vari governi prevalentemente come un sistema che, oltre al settore urbanistico, avrebbe messo un po' di ordine alla finanza pubblica. Per rendersi conto di come sono andate effettivamente le cose, riassumiamo di seguito, sottoforma di tabella, i dati forniti da *Legambiente*, attraverso le parole dell'onorevole Ermete Realacci¹⁴. Il discorso è stato pronunciato in un'occasione ufficiale: l'assemblea parlamentare tenutasi alla Camera nella seduta 470 del 19 maggio 2004.

Figura V.1. – Entrate fiscali nei vari condoni edilizi in Italia
[Fonte: Dati CRESME in Legambiente, 2004a]

PERIODO	<i>Entrate previste (miliardi €)</i>	<i>Entrate pervenute (miliardi €)</i>	<i>Saldo (miliardi €)</i>	<i>Entrate pervenute su previsione (%)</i>
1985–1986 1° Condono edilizio	5,1	3,0	- 2,1	58,8
1994–1995 2° Condono edilizio	3,5	2,5	- 1,0	71,4
2003–2004 3° Condono edilizio	3,8	0,9	- 2,9	23,7

giudizio del tutto negativo in quanto contiene anche una disciplina più severa degli abusi futuri» (1989, pp. 59 e 60)

¹⁴ Esponente del *Partito Democratico*, Presidente Onorario di *Legambiente*.

Il fallimento della misura del condono, sotto il profilo economico è ancor più manifesto se si osservano i valori proposti nella Figura V.2. Attraverso il caso della città di Roma, viene sintetizzato il rapporto tra i costi, che comportano le sanatorie in una realtà complessa come quella capitolina, e i benefici che ne traggono le casse del Comune. Infatti, una volta condonato un immobile corre l'obbligo di fornire, all'area in cui insiste, i servizi essenziali per consentire la vivibilità dei suoi residenti. Secondo i dati CRESME, l'urbanizzazione primaria e secondaria di un'area progettata in ogni dettaglio, dalle strade alle fognature ai servizi essenziali, costa circa ventiduemila euro per ogni abitazione, caricati per quindicimila euro sulla famiglia che compra o costruisce seguendo la legge. Questo se ogni intervento è coordinato e prefissato. Nel caso delle borgate abusive il costo di un'urbanizzazione completa lievita mediamente sino a raggiungere i trentamila euro (Valori riferiti a parametri del 2004).

Figura V.2. – Condoni edilizi nella città di Roma. Rapporto costo – benefici
[Fonte: Comune di Roma in *Legambiente*, 2004a]

PERIODO	Oneri concessori pervenuti dai condoni (milioni €)	Spesa per urbanizzare aree condonate (milioni €)	Saldo (milioni €)	Costo per abitante (€)
1° e 2° condono edilizio	447	2.992	- 2.515	1.157

L'esempio di Roma ritorna utile anche per un ulteriore motivo. L'estensione territoriale, le dimensioni della sua periferia sono tali da determinare oggettive difficoltà nei controlli da parte degli organi preposti. E' una realtà che, più di tante altre, si presta ad incoraggiare un abusivismo diffuso. A riprova di ciò, il favore con cui la sua cittadinanza ha accolto la

proposta rappresentata dall'ultimo condono edilizio è impressionante. I suoi numeri sono giustificabili solo in parte con il fatto di essere il capoluogo più popoloso d'Italia (Vd. Figura V.3).

Figura V.3. – Domande di condono edilizio pervenute nei capoluoghi di Regione al 4 dicembre 2004

[Fonte: Dati CRESME in Legambiente,2004a]

<i>Città</i>	<i>Domande</i>
Roma	32.224
Milano	5.800
Bari	5.260
Palermo	4.600
Torino	2.288
Napoli	2.000
Venezia	1.800
Genova	1.600
Cagliari	1.000
Catanzaro	450
Firenze	200
Bologna	127
Potenza	80
Aosta	50
Trento	50
Campobasso	30
Trieste	30
Ancona	28

Proviamo ora a rispondere a quella che costituisce la domanda principale di questo capitolo: quanto il condono edilizio ha inciso, in questi quasi trent'anni, sul malcostume del costruire abusivo? Iniziamo a dire che

nei tre appuntamenti spesso, oltre ad una forma “reale”, è stato applicato un “condono preventivo”. Le richieste che sono pervenute ai vari Comuni, oltre a interessare situazioni di un abusivismo pregresso, a seconda i termini temporali indicati, hanno riguardato anche edifici non ancora costruiti. Sovente si è cercato di approfittare della contingenza favorevole per incrementare un’irregolarità già commessa o per originarne *ex novo*¹⁵.

La cosa paradossale, quando si studia la problematica dell’abusivismo, è però l’accorgersi che tale fenomeno conosce un forte incremento proprio in corrispondenza di ogni condono. Volendo azzardare un paragone, gli effetti sono gli stessi di quando un medico somministra ad un paziente un farmaco che anziché alleviarne la malattia, la acutizza.

Per meglio comprendere una tale contraddizione analizziamo i dati di due decenni di abusivismo edilizio in Italia (Vd. Figura V.4).

Al di là della mole sconcertante di costruzioni abusive che il paesaggio italiano ha dovuto sopportare in un tempo relativamente breve, ciò che preme osservare è l’andamento altalenante delle cifre.

Il fenomeno è sostanzialmente costante, e in diminuzione a partire dal 1985, presumibilmente per effetto di una contrazione economica generale. In corrispondenza di ciascun condono edilizio, stranamente le realizzazioni irregolari aumentano in maniera vertiginosa. Negli anni 1983-84, 1993-94 e nell’anno 2003 si registrano gli incrementi più significativi. La causa viene normalmente ricondotta al cosiddetto effetto “annuncio”: è sufficiente che qualche esponente politico ventili l’ipotesi di un possibile condono edilizio, per risvegliare l’interesse di chi non disdegna l’illegalità. La semplice attesa di un provvedimento di clemenza dà vita ad un clima di rilassatezza che produce un’inversione nella tendenza alla riduzione degli abusi.

¹⁵ Al fine di mascherare eventuali truffe, nel 2003 alcuni Enti locali hanno messo a punto un sistema di rilevazione aerea, già previsto dalla L. 47 del 1985. Attraverso il sistema denominato “Gemma”, i cui risultati devono essere per legge convalidati dall’Aeronautica Militare, sono stati programmati dei voli nella giornata posta come limite dal condono. La situazione fossilizzata nei fotogrammi consentirebbe di individuare possibili discordanze. Grazie a questo strumento è stato possibile scoprire, tra gli altri, delle difformità in alcuni abusi commessi all’interno del parco di Veio, successivamente alla preventiva richiesta di condono.

Figura V.4. – Abusivismo edilizio in Italia dal 1983 al 2010

[Fonte: Dati CRESME in Legambiente, 2011, p. 205]

<i>Periodo</i>	<i>Costruzioni abusive</i>
1983	70.000
1984	105.000
1985	125.000
1986	60.000
1987	51.000
1988	59.000
1989	50.000
1990	45.000
1991	46.000
1992	50.000
1993	58.000
1994	83.000
1995	59.000
1996	36.000
1997	29.000
1998	34.070
1999	33.571
2000	23.000
2001	22.000
2002	25.000
2003	29.000
2004	32.000
2005	32.000
2006	30.000
2007	28.000
2008	28.000
2009	27.000
2010	26.500

V.4. Un caso quasi tutto italiano

Abbiamo già indicato come, pur rappresentando un malcostume praticato anche in altre parti del mondo, si manifesti nel nostro Paese con caratteristiche del tutto singolari. Nell'evidenziare l'unicità dell'approccio con cui le istituzioni italiane hanno da sempre affrontato la problematica, ci riferivamo ovviamente anche alla misura del condono edilizio. Dopo aver analizzato gli effetti che i tre distinti provvedimenti hanno avuto sull'abusivismo, è difficile sostenere che il loro contributo rappresenti un serio progetto di rientro nella legalità. La critica è rivolta soprattutto agli ultimi due condoni edilizi che, avendo davanti a loro gli esiti poco felici della Legge 47 del 1983, non possono essere giustificati in nessun modo.

E' facile comprendere come il condono edilizio non abbia trovato molto favore al di fuori dei nostri confini. Per lungo tempo non ve ne è stata traccia nei vicini paesi del Mediterraneo, dove pure il fenomeno dell'abusivismo edilizio è particolarmente sviluppato, e non è mai stato applicato altrove. A dire il vero, di recente, complice la contingente crisi economica¹⁶, se ne è proposta l'adozione in Spagna¹⁷, per essere formalmente praticato in Croazia¹⁸.

Ciò non toglie che il condono edilizio rimanga un'anomalia tutta italiana e questa dà corso a evidenti ricadute sul piano geografico, e non solo.

Annualmente il nostro paesaggio viene alterato da un abusivismo che potremmo definire abituale, attestato su cifre ormai consolidate nella loro drammaticità. Nulla che ci differenzi dalla Spagna, dalla Francia, dalla Croazia o dalla Grecia se non nei numeri che colà sono nettamente inferiori. L'abusivismo che pervade ogni regione della Penisola, invece, rappresenta

¹⁶ In Francia, negli ultimi mesi della presidenza Sarkozy è stato proposto un provvedimento del tutto simile al Piano Casa già introdotto in Italia: la possibilità di un incremento dei volumi abitativi del 30% (<http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2012/01/29/20002-20120129ARTFIG00168-nicolas-sarkozy-presente-ses-mesures-choc-pour-l-emploi.php>).

¹⁷ http://ansamed.ansa.it/ansamed/it/notizie/stati/spagna/2012/05/31/Spagna-Governo-prepara-condono-edilizio-fare-cassa_6963583.html.

¹⁸ <http://ilpiccolo.gelocal.it/cronaca/2012/08/26/news/abusi-edilizi-maxi-sconto-sul-condono-1.5598140>

troppo spesso anche un'illegalità ad orologeria. In concomitanza di precise scadenze il nostro retroterra subisce un'accelerazione nel suo quotidiano degrado. Quelle che vengono praticate in occasione dei condoni sono delle vere e proprie iniezioni ricostituenti di abusivismo edilizio¹⁹.

Si tratta di osservazioni, che per i risvolti che determinano e le discussioni che richiedono, meriterebbero da sole una trattazione a parte. Al momento accontentiamoci di concludere con una testimonianza. E' un passo dell'intervista rilasciata nel 2005 alla redazione di *Italialibri.net* dallo scrittore Antonio Pascale (<http://www.italialibri.net/interviste/0502-3.html>).

...Mi trovavo a Francoforte per un convegno. Il mio intervento veniva tradotto in simultanea. Ho pronunciato le parole "condono edilizio" e la traduttrice si è fermata.

«Scusi Pascale, non abbiamo un vocabolo per tradurre la parola condono».

Ho detto: «Va bene, adesso ve lo spiego. Partiamo dalle basi: quando si costruisce dove non si può costruire...»

Un tedesco: «E allora perché costruite?»

Ho cominciato a sudare. «Appunto perché è abusivo...»

«E allora perché non abbattete?»

Ho cominciato a balbettare. Non riuscivo a spiegare il meccanismo del condono. Gli italiani in sala ridevano; i tedeschi guardavano la traduttrice:

«Ma che c'è da ridere?»...

¹⁹ Cfr. § VII.3.

CAPITOLO SESTO

IL RUOLO DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

VI.1. Le origini di una svolta

I dati riportati sulla distribuzione dell'abusivismo edilizio in Italia evidenziano lo stato di assoluta emergenza in cui si trova il paesaggio delle regioni meridionali. Se la problematica investe indistintamente tutta la Nazione, è innegabile che al Sud si viva una vera e propria emergenza. Qui, ancor più che altrove, l'insofferenza verso la norma urbanistica da sola non riesce comunque a spiegare la massiccia diffusione del fenomeno.

E' negli anni Ottanta del secolo scorso che s'instaura il sodalizio tra abusivismo edilizio e criminalità organizzata. A sancirlo è ancora una volta una condizione di necessità. L'urgenza non è tanto legata all'esigenza di dare un tetto a delle famiglie prive di un'abitazione, quanto al bisogno di sopravvivenza delle stesse organizzazioni malavitose.

Secondo quanto emerge da alcuni studi curati dal sociologo Umberto Santino (1995, 2006)¹, già negli anni Settanta le associazioni mafiose affiancano alle attività tradizionali, quali l'estorsione e il contrabbando, il traffico internazionale di sostanze stupefacenti. La diversificazione, attuata per motivi di competitività, frutta considerevoli patrimoni utilizzati poi per

¹ In *Paradigma della complessità*, (<http://www.centroimpastato.it/tesauro/complessita.htm>), Santino definisce le organizzazioni mafiose come delle organizzazioni criminali particolari che: 1) operano all'interno di un contesto relazionale ampio e ramificato; 2) danno corpo a un sistema di violenza e di illegalità al fine di accumulare capitali e acquisire posizioni di potere; 3) si servono di un preciso codice culturale; 4) godono di un certo consenso sociale. Esercitano un efficace controllo del territorio che condiziona le dinamiche politiche, sociali ed economiche; non riconoscono il monopolio statale dell'uso della forza, tanto da poter disporre di una considerevole capacità di offesa.

consolidare la rete criminale mondiale. I capitali vengono reinvestiti nel territorio di azione, sia in Italia che all'estero. A cavallo degli anni Novanta, le mutate condizioni economiche e sociali obbligano la malavita a rivedere la propria stessa ragion d'essere e le proprie alleanze. La risposta avviene sul profilo militare e su quello politico: da una parte sfidando lo Stato attraverso una serie di attentati, dall'altra trasformandosi, ricercando nuove intese. E' in questa fase di cambiamento che le associazioni criminali abbandonano definitivamente tutte quelle attività illecite considerate ormai poco redditizie, perché troppo esposte e contrastate. In cambio di una adeguata percentuale, il traffico e lo spaccio di stupefacenti viene ora lasciato alle formazioni straniere di recente immigrazione. Le organizzazioni italiane iniziano a prediligere settori come quello dell'infiltrazione e il condizionamento di appalti e servizi pubblici o il traffico di rifiuti. Si tratta di interessi fortemente remunerativi, ma assai meno visibili.

VI.2. L'*ecomafia*

«'A monnezza è oro» (Camera dei Deputati e Camera del Senato, 1998, p. 28). E' la frase pronunciata dal pentito Nunzio Perrella, boss della Camorra napoletana e collaboratore di giustizia, che ben riassume gli esiti investigativi di uno dei primi processi promossi nei confronti del traffico illegale dei rifiuti.

L'anno successivo, il 1994, il giornalista Enrico Fontana, nelle pagine del primo *Rapporto* di Legambiente conia il neologismo *ecomafia*. Con *ecomafia* si intendono così «le operazioni o le speculazioni della mafia e della criminalità organizzata che hanno un impatto fortemente devastante sul territorio e sull'ambiente» (Devoto-Oli, 2000, p. 700). Il termine esprime in maniera chiara il connubio tra attività criminali e ambiente. Inizialmente sono soprattutto i settori legati ai rifiuti e all'edilizia ad attirare le attenzioni della criminalità. In seguito si aggiungono il racket degli animali, il commercio abusivo di specie protette, il traffico illegale di legname, il

traffico di materiale artistico e archeologico. In Italia, nell'arco degli ultimi due decenni, la criminalità ambientale si attesta su valori ragguardevoli (Vd. Figura VI.1) e questo nonostante l'attività repressiva divenga via via sempre più incisiva. Le Regioni a tradizionale presenza mafiosa rivestono un ruolo di primo piano in questo ambito dell'illegalità (Vd. Figure VI.2 e VI.3).

Figura VI.1. – Infrazioni accertate nel settore ambientale in Italia
Periodo 1997- 2007

[Fonte: Forze dell'Ordine in Legambiente, 2008, p. 29]

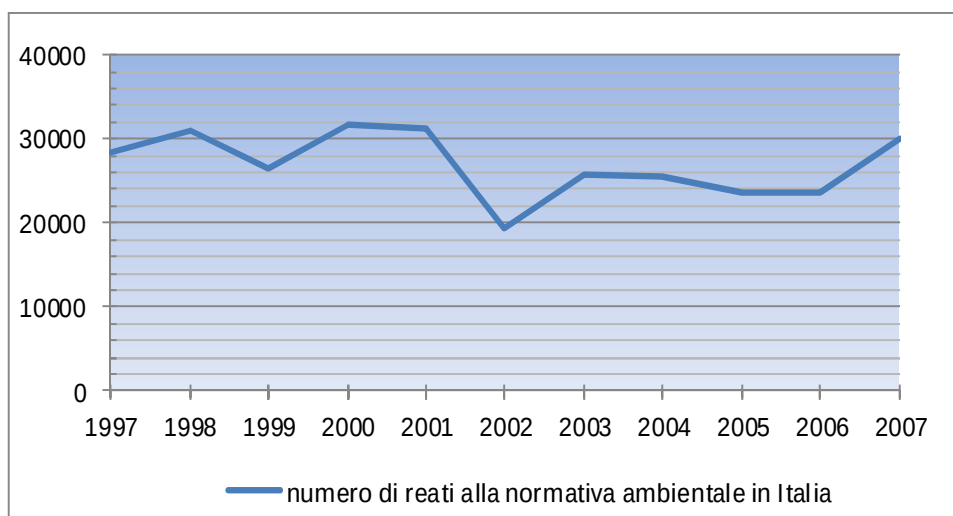
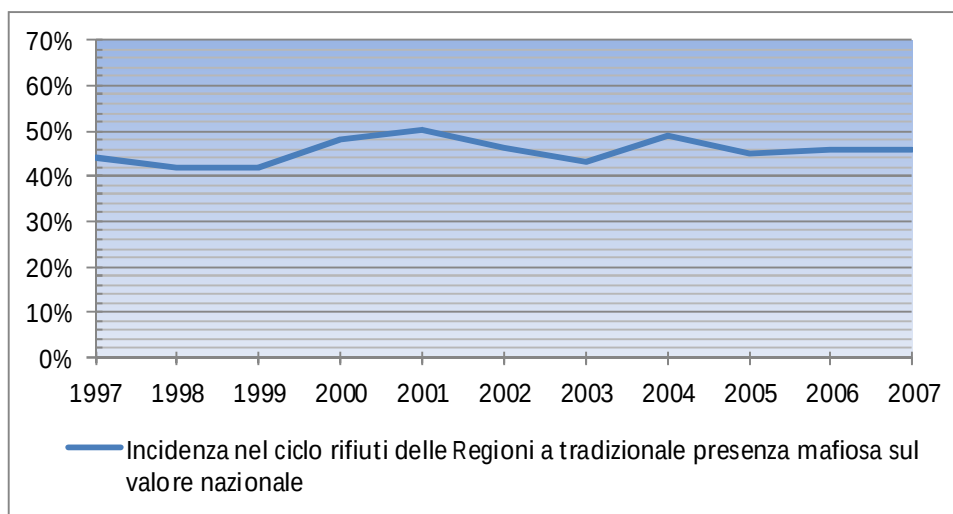


Figura VI.2. – Incidenza delle Regioni a tradizionale presenza mafiosa sul valore nazionale nell'illegalità ambientale in Italia
Periodo 1997-2007

[Fonte: Forze dell'Ordine in Legambiente, 2008, p. 29]



L'intuizione che permette alla criminalità organizzata di fare quel salto di qualità, che le consentirà di fregiarsi del titolo di ecomafia, matura nel casertano.

Cicciotto [soprannome di Francesco Bidognetti, capo del clan dei Casalesi] ha l'intelligenza e il fiuto di individuare sul nascere un business coi fiocchi a cui all'epoca ben pochi pensavano: i rifiuti. Ma sì, quelli che i giornali scoprivano solo durante le cosiddette "emergenze", che i politici snobbavano perché non davano lustro, che gli industriali trascuravano perché non davano profitto.

Cianciullo e Fontana, 1995, p. 32

Quando, sul finire degli anni Ottanta il clan di Casal di Principe decide di occuparsi del traffico dei rifiuti ha davanti a sé via libera. Nessun concorrente, né ufficiale, né occulto. All'epoca l'Italia non riesce a sfruttare in senso costruttivo il risveglio generale, verso la causa ambientale, maturato dopo il disastro di Chernobyl (Cianciullo e Fontana, *op. cit.*, p. 33)². Diversamente da quanto avviene nelle Nazioni vicine, viene rimandata qualsiasi decisione per un compromesso tra economia ed ecologia. Se da una parte non si tenta alcun provvedimento di riduzione dell'impatto ambientale della produzione, dall'altra ogni progetto di discarica viene abbandonato³. Nel frattempo si aggiunge un'ulteriore contingenza favorevole ai disegni della Camorra. Molti Paesi del Sud del mondo, destinatari sino ad allora dei rifiuti pericolosi dell'intero pianeta, dopo aver compreso di aver svenduto il loro territorio, alzano il prezzo (Cianciullo e Fontana, *op. cit.*, p. 46).

Data la quasi assenza di discariche legali per rifiuti tossici e nocivi in Italia, considerati i costi esosi di quelle alternative all'estero, all'imprenditore italiano viene prospettata la soluzione vantaggiosa rappresentata dalla criminalità organizzata. Per gli industriali che non accettano subito le nuove regole, ogni altro canale di smaltimento viene precluso.

² Un referendum, indetto nel novembre 1987, aveva bloccato con 21 milioni di voti la rincorsa al nucleare dell'Italia.

³ Viene generalmente attribuita alla cosiddetta sindrome di *Nimby* (*Not in my back yard*, non nel mio cortile), l'ondata di protesta che in Italia anima molti movimenti popolari ed istituzionali contrari alla dislocazione di impianti di smaltimento nei propri territori.

Figura VI.3. – Classifica dell'illegalità ambientale in Italia nel 2007
 [Fonte: Forze dell'Ordine in Legambiente, 2008, p. 28]

Regioni	Infrazioni accertate	% su totale
Campania	4.695	15,6
Calabria	4.141	13,7
Puglia	2.596	8,6
Lazio	2.595	8,6
Sicilia	2.351	7,8
Sardegna	2.250	7,5
Toscana	1.690	5,6
Liguria	1.193	4,0
Lombardia	1.118	3,7
Veneto	1.046	3,5
Abruzzo	1.003	3,3
Piemonte	937	3,1
Basilicata	934	3,1
Emilia Romagna	885	2,9
Marche	737	2,4
Umbria	612	2,0
Molise	470	1,6
Trentino Alto Adige	426	1,4
Friuli Venezia Giulia	381	1,3
Valle d'Aosta	64	0,2
Italia	30.124	100

.

Il meccanismo messo in piedi dai Casalesi può così partire. Regione dopo Regione il sistema si espande a tutta l'Italia, valicandone anche i confini. La Campania diventa la destinazione principale dei più pericolosi rifiuti del Paese: una formidabile pattumiera opportunamente occultata con espedienti che vanno dall'impianto sportivo al campo da utilizzare per l'agricoltura (Vd. Figure VI.4, VI.5 e VI.6).

Figura VI.4. – Infrazioni accertate nel ciclo dei rifiuti in Italia
Periodo 1997-2007

[Fonte: Forze dell'Ordine ed elaborati in Legambiente, 2008, p. 74]

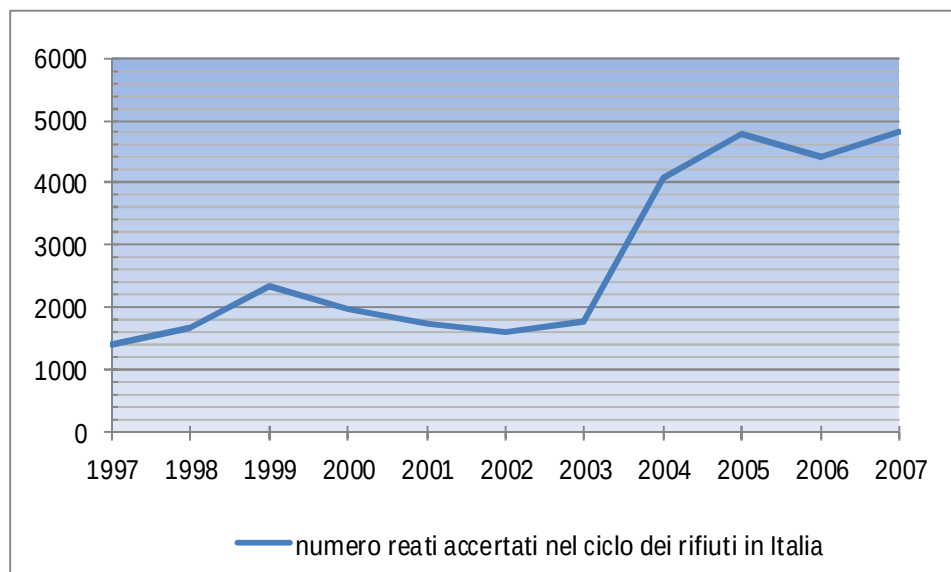


Figura VI.5. – Incidenza delle Regioni a tradizionale presenza mafiosa sul
valore nazionale nell'illegalità del ciclo dei rifiuti in Italia
Periodo 1997-2007

[Fonte: Forze dell'Ordine in Legambiente, 2008, p. 74]

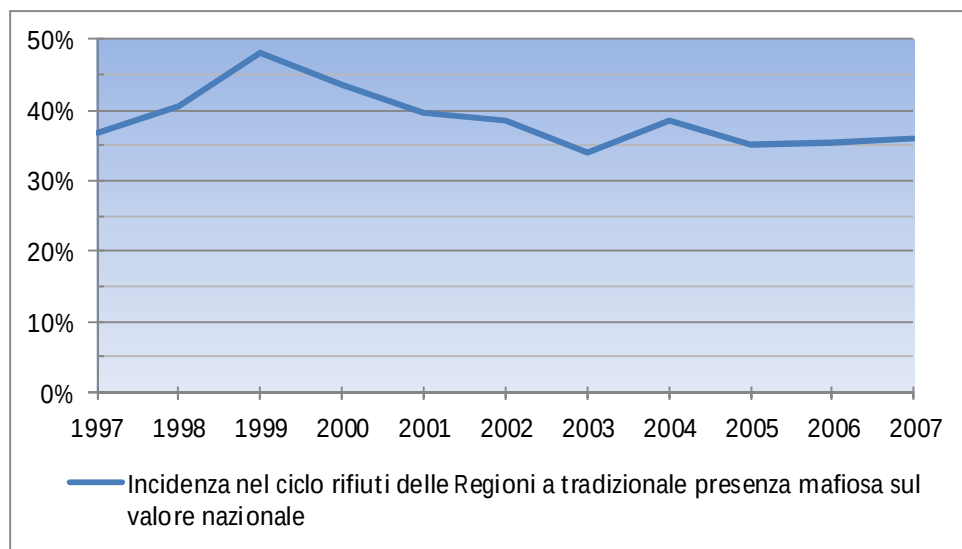


Figura VI.6. – Classifica dell'illegalità nel ciclo dei rifiuti in Italia nel 2007

[Fonte: Forze dell'Ordine in Legambiente, 2008, p. 75]

Regioni	Infrazioni accertate	% su totale
Campania	613	12,7
Veneto	462	9,6
Puglia	391	8,1
Calabria	389	8,0
Sicilia	342	7,1
Lazio	288	6,0
Toscana	283	5,9
Sardegna	269	5,6
Emilia Romagna	260	5,4
Piemonte	241	5,0
Marche	216	4,5
Lombardia	210	4,3
Abruzzo	200	4,1
Liguria	148	3,1
Trentino Alto Adige	117	2,4
Umbria	106	2,2
Molise	102	2,1
Friuli Venezia Giulia	101	2,1
Basilicata	80	1,7
Valle d'Aosta	15	0,3
Italia	4.833	100

VI.3. Il ciclo del cemento

Sebbene il traffico clandestino di rifiuti tossici non costituisca oggetto della nostra analisi, abbiamo ritenuto indispensabile fornire una pur minima informazione sulla sua natura. I motivi sono vari. E' un'attività che nel Mezzogiorno spesso s'intreccia con l'abusivismo edilizio. Ha rappresentato con esso, almeno nei primi anni, l'altra faccia di quella stessa medaglia che è l'ecomafia. I soggetti che determinano i due fenomeni sono gli stessi, medesimi sono i sistemi utilizzati, la cultura intimidatoria e i danni arrecati all'ambiente. La stessa cava che dà il via al ciclo dell'uno determina la conclusione del ciclo dell'altro.

Dalla Campania, alla Puglia, alla Sicilia, passando per la Calabria, l'edilizia irregolare è la norma (Vd. Figura VI.9). Le dimensioni del fenomeno sono tali che complessivamente, secondo le stime pubblicate da Legambiente, dal 1982 ad oggi in Italia una casa su cinque è stata costruita abusivamente. Per meglio comprendere ciò che sta dietro all'abusivismo edilizio, i giornalisti Cianciullo e Fontana nel loro saggio sull'ecomafia, si sono rifatti ad uno studio inedito⁴. I risultati che emergono da quel rapporto, effettuato qualche anno dopo il primo condono edilizio, sono significativi.

Oltre a sfatare il carattere di bisogno primario, cui si attribuiva ancora l'origine della maggior parte delle costruzioni abusive realizzate in quegli anni, si perviene a qualcosa di nuovo. Attraverso la cronologia dell'abusivismo edilizio in Italia si scopre come il fenomeno si sia sviluppato nel Centro-Nord prevalentemente a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta. Al Sud e nelle Isole la vera progressione avviene dai primi anni Ottanta. Solo in parte ciò è dovuto alle diverse condizioni economiche del Paese: solo in parte perché gli anni Ottanta rappresentano la data di nascita delle ecomafie, soprattutto in Campania, Calabria e Puglia.

L'edilizia diventa così un affare dei diversi clan, tanto che anche il soggetto che perpetra l'abusivismo non è più il semplice manovale, o il padre di famiglia che lavora nel tempo libero. Oltre il 30% delle case illegali sorte nelle aree metropolitane del Sud è opera di imprese, a loro volta abusive. Ditte che non pagano le tasse, che sfruttano una manodopera sottopagata e cui non versa i contributi previdenziali. Ovviamente, nell'assenza del rispetto delle norme sulla sicurezza sul lavoro. Le aree interessate sono spesso quelle di maggior pregio.

L'organizzazione di un sistema così articolato è in mano alle varie associazioni criminali. Esse dispongono di ingenti patrimoni, parte dei quali devono essere riciclati perché ottenuti attraverso affari ugualmente illeciti.

⁴ Lo studio di cui si parla, *Indagine rivolta agli effetti della conoscenza degli effetti della legge di sanatoria dell'abusivismo*, fu commissionato nel 1988 a centri di ricerca e società quali il CRESME, il CENSIS, l'ENIDATA e l'ITALECO. Consegnato al Ministero dei Lavori Pubblici nello stesso anno, non è mai pubblicato.

Sanno coordinare con estrema professionalità mondo imprenditoriale e mondo politico.

E' quasi inutile ricordare come questo tipo di abusivismo sia spesso oggetto di domande di condono edilizio, in gran parte accolte.

La realizzazione degli immobili è solo l'ultimo anello del percorso alimentato dall'abusivismo edilizio. E' una catena cui viene dato il nome di *ciclo del cemento*, perché come quello dell'acqua è caratterizzato da una sua circolarità. In questo caso la ciclicità ha una natura indubbiamente perversa.

Il punto di partenza è costituito dalle attività estrattive. Sono migliaia le cave abusive disseminate, non solo nel Sud, scavate per ottenere la materia prima. Sabbia utilizzata per costruire strutture; strutture immobiliari previste da appositi bandi pubblici; bandi vinti da imprese, facenti capo alle associazioni mafiose, mediante infiltrazioni nel settore della pubblica amministrazione; pubblica amministrazione in cui operano funzionari e politici collusi; funzionari che non controllano e politici che si accattivano il favore dell'elettorato garantendo la possibilità di costruire abusivamente; costruzioni abusive realizzate col materiale estratto dalle cave che vengono poi riempite con i rifiuti provenienti dal traffico di sostanze tossiche. «Gli ecomafiosi non sprecano niente. Il riciclaggio, così poco praticato nel circuito legale dei rifiuti, è diventato una radicata abitudine nel giro malavitoso» (Cianciullo e Fontana, *op. cit.*, p. 67)

Figura VI.7. – Infrazioni accertate nel ciclo del cemento in Italia.
Periodo 1997-2007

[Fonte: Forze dell'Ordine in Legambiente, 2008, p. 248]

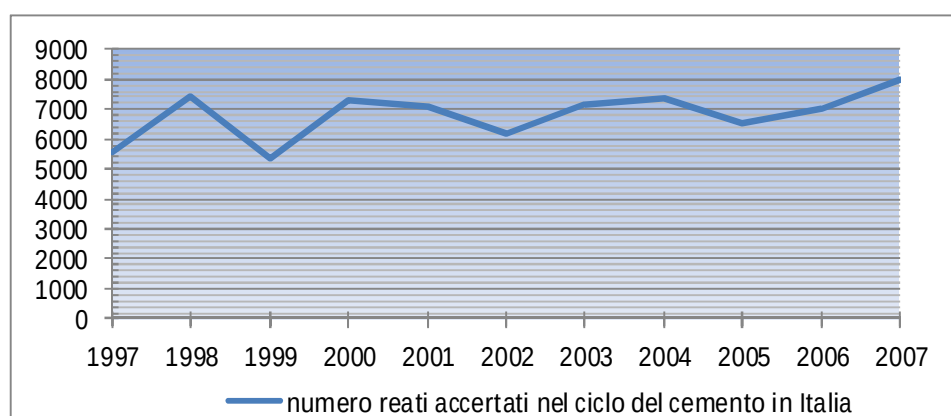


Figura VI.8. – Incidenza delle Regioni a tradizionale presenza mafiosa sul valore nazionale nell'illegalità del ciclo del cemento in Italia
[Fonte: Forze dell'Ordine in Legambiente, 2008, p. 74]

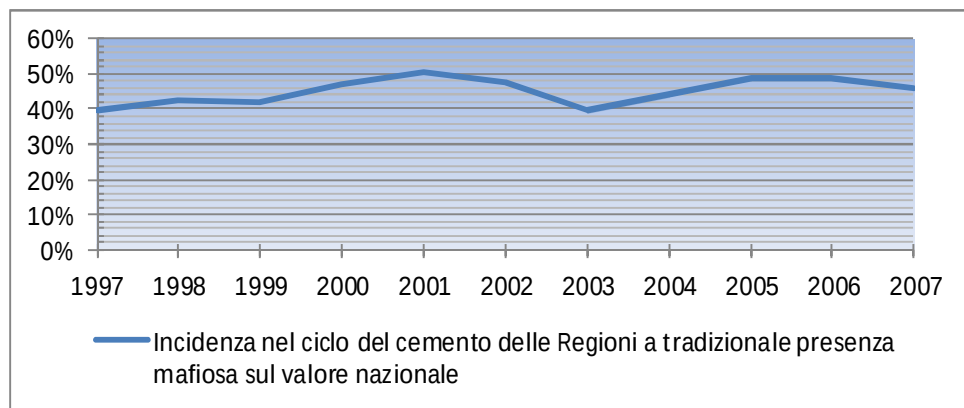


Figura VI.9. – Classifica dell'illegalità nel ciclo del cemento in Italia nel 2007
[Fonte: Forze dell'Ordine in Legambiente, 2008, p. 75]

Regioni	Infrazioni accertate	% su totale
Campania	1.346	16,9
Calabria	972	12,2
Puglia	721	9,0
Lazio	661	8,3
Sicilia	618	7,7
Sardegna	567	7,1
Toscana	532	6,7
Liguria	434	5,4
Lombardia	369	4,6
Emilia Romagna	263	3,3
Abruzzo	240	3,0
Piemonte	225	2,8
Marche	221	2,8
Veneto	209	2,6
Umbria	197	2,5
Basilicata	178	2,2
Trentino Alto Adige	84	1,1
Molise	84	1,1
Friuli Venezia Giulia	48	0,6
Valle d'Aosta	9	0,1
Italia	7.978	100

Anche per il ciclo del cemento, così come per il traffico di rifiuti, il problema non investe più una circoscritta area dell'Italia. E' un fenomeno che ha raggiunto proporzioni tali da rappresentare una vera priorità per il Paese. I periodici resoconti di Legambiente denotano una costante espansione, soprattutto sotto il profilo geografico. E' evidente che l'abusivismo edilizio che ne deriva ha una connotazione riferibile solo in parte ad una questione urbanistica. Per questo motivo non sarà più pensabile limitare l'invasione del cemento illegale servendosi unicamente di strumenti di pianificazione edilizia. Occorrerà prima di tutto risolvere il retroterra criminale che lo alimenta.

CAPITOLO SETTIMO

OLTRE L'ABUSIVISMO EDILIZIO

Sin qui il resoconto fedele di cosa rappresenti l'abusivismo edilizio in Italia e di come, ad oggi, sia stato ufficialmente raffigurato. Una panoramica che, nonostante si sia limitata a ripercorrere solo alcune tappe principali, pone di fronte numerosi elementi su cui merita riflettere. L'obiettivo è di arrivare ad una destrutturazione del tradizionale approccio ai diversi modi del costruire, in modo da affrontare la questione del costruire finalmente sotto una luce oggettivamente più coerente.

VII.1. Verso un superamento del concetto di abusivismo edilizio

Iniziamo questa sequenza di interrogativi, critiche e proposte partendo direttamente dal termine. Abusivismo edilizio, l'abbiamo visto, è una voce gergale entrata nel linguaggio quotidiano grazie alla pratica giornalistica. Da un punto di vista fonematico è una parola di estrema efficacia: attraverso il suffisso *-ismo* richiama intuitivamente la tendenza di dare una sistematicità, una normalità al fenomeno dell'abuso; per estensione rimanda pure agli effetti concreti di tale attività.

La sua fortuna rispetto ad altre possibili locuzioni è legata probabilmente al carattere autoritario dell'ambito in cui si inserisce. Come campo d'applicazione proviene dalla sfera giuridica e sta ad indicare un qualsiasi comportamento non autorizzato. Questa constatazione è sintomatica e chiarificatrice al contempo. È indiziaria perché dimostra come l'abusivismo sia il risultato di un preciso orientamento tecnico e culturale dell'urbanistica: una disciplina che in Italia è portata a considerare deviante

ogni manifestazione che si discosta dalla norma, che si allontana cioè dal metro con cui si vorrebbe misurata la normalità. Lo riproverebbe il fatto che in altri Stati, dove esistono forme di abusivismo in qualche modo simili a quelle italiane, la diversità del contesto giuridico-disciplinare ha portato a coniare altre definizioni quali “urbanizzazione marginale”, “colonie popolari”, “lottizzazioni clandestine” etc. (Clementi e Perego, 1983, p. 29). Il tutto è poi esplicativo perché denota l’esattezza, non solo formale, nel far coincidere con il 1942 l’inizio di ogni discorso sull’abusivismo. Dato tale quadro non è pensabile parlare di edilizia abusiva prima dell’imposizione della copertura con strumenti urbanistici di tutto il territorio nazionale (obbligo che deriva appunto dalla Legge 1150 di quell’anno). Ciò indipendentemente dal fatto che forme proprie dell’abusivismo, seppur all’epoca non avvertite come tali, siano documentabili in Italia già nel periodo compreso tra le due guerre.

Queste considerazioni, unite a quelle già anticipate (sul rischio di uno svuotamento del significato primo della norma in urbanistica, sul prolungato affrancamento dagli obiettivi di tutela del territorio) e ad altre di cui parleremo in seguito (in occasione di una critica all’attività edilizia *tout court*), inducono a riflettere seriamente sull’opportunità di continuare ad utilizzare il termine abusivismo edilizio. Appare sempre più evidente quanto sia fuorviante affidarsi esclusivamente al rapporto tra edificazione e diritto, e non considerare invece anche i modi e gli effetti dell’urbanizzazione.

In passato c’è chi ha abbozzato una ridefinizione del fenomeno. Pur mantenendo il nome di abusivismo, troppo consolidato per sostituirlo, Clementi e Perego hanno proposto una loro descrizione, forgiata sul rapporto con la pratica legale. È così che, in via generale, l’abusivismo edilizio è stato considerato come:

a) un sistema di produzione e consumo di un prodotto nel quale i rapporti tra gli agenti coinvolti non sono garantiti dalle istituzioni pubbliche¹. La soddisfazione del fabbisogno abitativo è perseguita

¹ Si pensi all’evasione fiscale praticata sulla manodopera: al di là del danno operato allo Stato, essa rappresenta grave nocumento al lavoratore per l’assenza di una copertura assicurativa e contributiva. Più genericamente, si consideri poi la nullità degli atti giuridici

attraverso un modello nel quale ha un ruolo determinante la capacità di autogestione dell'utente, diversamente da quanto avviene nell'area garantita;

b) una condizione di accesso alla proprietà di un prodotto realizzato con sistemi capaci di contenere i costi insediativi e comunque di adattarli alle capacità di investimento degli utenti in modo assai più flessibile dell'edilizia legale (*op. cit.*, p. 30).

L'analisi di Clementi e di Perego è precedente sia a certe aberrazioni dell'abusivismo speculativo che alle discutibili politiche gestionali che contrassegnano l'urbanistica italiana degli ultimi trent'anni. Alla luce di quanto si è verificato successivamente (dall'ingerenza della criminalità organizzata nel settore edilizio, al condono edilizio reiterato, all'urbanistica contrattata²) è lo stesso concetto di abusivismo edilizio a risultare superato.

Persuasi dell'inopportunità di continuare ad attribuire al discrimine giuridico-amministrativo l'unico riferimento possibile e dell'obbligo di considerare i modi e gli effetti dell'urbanizzazione, occorre spingersi oltre rispetto a quanto fatto sinora. Serve innanzitutto adottare un sistema penale a tutela del territorio che sia più attento al momento sostanziale, cioè all'effettiva offesa al bene piuttosto che a questo aspetto formale della trasgressione del provvedimento amministrativo (Sgubbi in Comini e Delfini, 1985, p. 27).

In questa direzione va, in parte, un'enunciazione rintracciata in un isolato compendio redatto, negli anni del primo condono edilizio, da Dino Borri. L'ingegnere pugliese, utilizzando la pratica forma del glossario, definisce l'abusivismo come l'«insieme delle attività sociali, singolarmente o collettivamente perseguite, concretanti abusi edilizi e/o urbanistici, costituenti in genere indicatore dell'azione concomitante di non adeguate forme di governo pubblico nel settore del territorio e della politica edilizia,

aventi per oggetto immobili abusivi, introdotta dall'art. 17 della Legge 47 del 1985. Su quest'ultimo tema si rimanda ad AA.VV. (1994), "Abusivismo edilizio ed invalidità negoziale", *Atti del Convegno, Pavia, 12 giugno 1993*, Giuffrè, Milano.

² L'urbanistica contrattata, di cui si parlerà più diffusamente nella Terza parte, evidenzia una logica secondo cui paradossalmente «le amministrazioni pubbliche non sono titolate a governare la città e il territorio, beni comuni per eccellenza, ma devono scendere a patti con la proprietà fondiaria» (Paolo Berdini, 2010, p. 150).

di distorti meccanismi di accumulazione economica privata, di insufficienze culturali, da ritenersi esiziale per ogni corretto equilibrio ambientale» (1985, p. 12)³. Una soluzione sicuramente più dettagliata di quelle tracciate fin qui, ma non ancora esaustiva.

Più che provare ad allargare il contesto, serve forse abbandonarne l'uso in favore di locuzioni, come quel “costruire debole”, che meglio riassumono tutte le criticità sin qui evidenziate. Se ipotizziamo infatti, per un momento, di ampliare il significato sino a rispolverare l'etimologia del termine abusivismo, potremmo contemplare sotto questa voce tutte quelle realtà in cui si costruisce attraverso un uso anomalo del suolo, attraverso un suo consumo eccessivo. L'attributo abusivo verrebbe così a comprendere anche situazioni non necessariamente contrarie al complesso legislativo ma avverse alle esigenze primarie della società. Ebbene, anche una simile soluzione, pur più coerente rispetto agli stimoli espressi in questo lavoro, non ne soddisfa completamente la logica.

Non si tratta perciò solo di una questione di senso, perché se si sceglie di allargare il significato di abusivismo mantenendone il termine, inevitabilmente si accetta di trasferire nella nuova accezione anche parte della vecchia. Nello specifico ciò comporta il preservare una certa centralità della norma con tutto quello che ne consegue, soprattutto a livello di attività di verifica. Adottare invece il “costruire debole” come parametro distintivo deve indurre a nuove e significative azioni.

Tra le condotte necessarie la prima riguarda senz'altro l'ambito normativo. Esso deve riformularsi secondo criteri che contemplino maggiormente la risorsa suolo, la qualità della vita, che tengano conto dell'immediato ma ancor più del divenire: che mettano al riparo dalla costante speculativa la quale, perseguendo il vantaggio di pochi, ha penalizzato la comunità intera.

³ Una definizione in controtendenza rispetto alla concezione prevalente nel mondo urbanistico italiano, ma, in una certa misura, anche rispetto a quanto specificato nel prosieguo dell'elencazione. Qualche voce dopo, lo stesso Borri esplicita l'abusivismo edilizio-urbanistico come «ogni opera non rispondente interamente o parzialmente a leggi e regolamenti, disposizioni degli strumenti urbanistici generali ed attuativi e delle relative norme ed obbligazioni convenzionali, caratteri della concessione edilizia» (*op. cit.*, p. 13).

Il divenire quindi come orizzonte che deve indirizzare la pratica costruttiva. È un discorso complesso che, non potendosi esaurire a questo punto dell'analisi, approfondiremo più avanti.

VII.2. L'abusivismo edilizio tra cultura e convenienza

Veniamo ora alle classificazioni dei vari tipi di abusivismo edilizio. Da premettere che, fino a quando il fenomeno verrà ricondotto esclusivamente ai contenuti evidenziati sinora, fino a quando non gli verrà assegnato un contorno più coerente rispetto ai bisogni reali della comunità, ogni catalogazione risulterà sfalsata. Più che di un ulteriore elenco, alla società servirà forse una mappatura critica di ciò che è avvenuto negli ultimi decenni da un punto di vista geografico ed urbanistico. Una rappresentazione, anzi un'autorappresentazione dei territori abitati: un modo efficace per farle prendere coscienza di quei luoghi, costringendola ad un bilancio che metta in relazione la visione attuale con l'idea di paesaggio che nutriva mentre era intenta a costruire.

Dovendo tuttavia attenerci a quella che è stata la sua trattazione tradizionale, facciamo un passo indietro e riprendiamo la casistica espressa nella Figura IV.3. Limitandoci alla suddivisione più praticata, quella che tiene conto della destinazione e quindi delle motivazioni del costruire, si distinguono due posizioni: quella di chi non ha scelta perché è alla ricerca di un riparo che non può procurarsi altrimenti (abusivismo di necessità) e quella di chi agisce in una logica di investimento economico (abusivismo di speculazione)⁴. Ebbene, all'interno di questa gamma si è ritenuto di individuare uno stadio intermedio, una miscela di necessità e speculazione

⁴ Anche questa suddivisione, nel momento in cui attribuisce, secondo criteri morali, una maggiore gravità alla motivazione economica rispetto a quella emergenziale, non tiene conto del reale danno arrecato al bene giuridico protetto dalla norma. In definitiva si giunge allo stesso esito a cui si perviene quando, applicando un diritto formale e non sostanziale (*cfr.* § IV.1), si appiattisce la gradualità delle trasgressioni.

altrimenti definita come «convenienza» (cfr. Clementi e Perego, 1983, p. 32)⁵.

Ciò fornisce lo spunto, non tanto per ridisegnare la tassonomia del costruire illegale, quanto per confutare un preciso luogo comune: l'abusivismo edilizio come prodotto di una delle tante insofferenze alla norma insite nella popolazione italiana. La storia e la cultura hanno certamente un ruolo fondamentale in contesti simili, ma il ricorrervi indistintamente non consente di cogliere né la specificità né le vere ragioni del fenomeno. Anzi, addurre una tale spiegazione comporta profetizzare situazioni che poi finiscono per autoavverarsi, alimentando quell'atteggiamento misto di fatalismo e rassegnazione che allontana da possibili soluzioni.

Immaginiamo per un momento di togliere a quei modelli culturali il requisito della razionalità, facciamo in modo che la loro adozione da parte degli attori non risulti più conveniente. È chiaro che a quel punto essi non possono far altro che svuotarsi, perdere ogni potere di modellamento dei comportamenti sociali. Banalmente, l'abusivismo edilizio si riduce al risultato di una strategia sociale che rende l'opzione illegale la più conveniente. «In questo senso l'abusivismo edilizio è più l'esito della configurazione delle opportunità che si presentano agli attori sociali di soddisfare determinate esigenze che di un *ethos* refrattario alle leggi e allo Stato» (Gucciardo, 1999, p. 7)⁶.

Lo stesso discorso vale anche per altri elementi riconducibili alla sfera culturale e variamente confluenti verso la causa ambientale. Pensiamo a quel senso poco sviluppato per la cosa pubblica, che spinge a distruggere un bene, che apparentemente non ha valore tangibile come il territorio, per

⁵ A questa categoria gli Autori riconducono, per esempio, la realizzazione di un numero di abitazioni eccedente le esigenze di consumo diretto del nucleo familiare primario. Quel surplus viene messo a reddito o accantonato in vista di ampliamenti nella cerchia parentale.

⁶ Analogamente, Gherardo Colombo ritiene che ciò che trascina verso il potere criminale non sia tanto l'insofferenza verso le regole e la voglia di trasgressione, ma la volontà di adesione a quella che potremmo considerare un'altra legge, che garantisce condizioni di vita migliori di quelle offerte dalla legge istituzionale. «La questione è lì. L'adesione alle regole dipende da quel che viene proposto come risultato della loro osservanza» (1996, p. 173). Nulla toglie che su tale atteggiamento si formi poi un modello culturale adottato per soddisfare le esigenze vitali dell'individuo.

ottenere un vantaggio personale, meglio se monetizzabile da subito; pensiamo alla rinuncia da parte del singolo cittadino, per motivi di convenienza spiccia o indotta da temute ritorsioni, alla denuncia di fatti oggettivamente censurabili. Si tratta di elementi culturali che se orientano la scelta della forma abusiva lo fanno in maniera indiretta.

La convenienza deriva dai vantaggi offerti dal mercato, deriva anche dalla latitanza delle istituzioni nell'attività di verifica. Il passaggio intermedio è rappresentato spesso dalla certezza di ampie falle nel sistema degli accertamenti. La trascuratezza nei controlli da parte di chi ne ha l'obbligo denota che l'ambiente non è una priorità nei propri mandati istituzionali⁷. Prima che di una cultura dell'illegalità come causa scatenante l'abusivismo edilizio dovremmo semmai parlare di una *non cultura del controllo*. Essa non è tuttavia la ragione diretta dell'abusivismo edilizio ma la condizione sufficiente affinché si determini quella convenienza di cui si accennava.

In ambito militare circola un monito non scritto per chi ricopre incarichi di responsabilità. Esso consiste nel rammentare che l'attività di comando non si conclude nel momento in cui si impartisce un ordine, ma prosegue nel controllo della sua effettiva esecuzione. Un ordine intimato, ma non verificato successivamente, è perciò un comando esercitato solo a metà!

La metafora militare rende appieno i limiti evidenziati dalla normativa italiana in materia edilizia. Da una parte appare cruciale quanto l'ordine (nel nostro caso il dispositivo legislativo) debba essere proferito tempestivamente, ma soprattutto in maniera chiara ed eseguibile. Molto spesso la normativa urbanistica si è dimostrata tardiva, difficile da interpretare e di non facile esecuzione. Dall'altro denota come la mancanza di un sistematico accertamento del costruito (carezza confermata dal fatto che istituzionalmente non esiste una conoscenza puntuale dell'abusivismo edilizio) finisca per rendere superflua l'osservanza anche di quei vincoli che risulterebbe semplice rispettare. Date queste precondizioni, qualsiasi

⁷ Cfr. § VIII.2.

società, non solo quella italiana, avrebbe difficoltà a dimostrare un minimo attaccamento alla norma⁸.

La convenienza appare di fatto l'unica regola a non essere soggetta a disattenzione, l'unica regola che non occorre spiegare o imporre. Una volta compreso ciò non rimane che agire affinché la convenienza del singolo diventi la convenienza della società e affinché la convenienza sociale diventi la convenienza naturale.

VII.3. Risvolti positivi dell'abusivismo edilizio

La conclusione a cui siamo appena giunti non deve considerarsi in contraddizione con quanto precisato in III.3.2 circa il rapporto tra liceità e cultura. Il grado di liceità di un atto, a maggior ragione se astrattamente contemplato come reato, appare in urbanistica fortemente viziato. A condizionarlo è appunto il calcolo tra benefici e rischi da cui risulta una convenienza che in questo ambito si realizza verso ciascuno degli attori coinvolti.

A guadagnarci è *in primis* il singolo costruttore abusivo che riesce a contenere i costi di realizzazione, utilizzando manodopera non regolare, oppure acquistando materiale fuori dal mercato formale. Egli poi può dilatare i tempi di esecuzione secondo le proprie risorse, o decidere di appropriarsi di spazi di particolare pregio, altrimenti preclusigli.

Vi è poi l'intero mondo di professionisti. Geometri, ingegneri e architetti ai quali viene richiesta, dal privato come dalle istituzioni, un'articolata attività burocratica che va dalle perizie, alla consulenza, al semplice supporto nella modulistica. Si tratta di interventi che lo porta a gestire «uno stock edilizio che legalmente non potrebbe transitare sui propri tavoli da disegno e garantendo d'altra parte una debole forma di garanzia qualitativa su di esso» (Zanfi, 2008, p. 52).

⁸ Questa analisi si limita a comprendere, anche se non a giustificare, una violazione edilizia nel campo del privato. Rimane esclusa qualsiasi tolleranza rispetto a forme più speculative di illegalità, non ultima quelle attuate dalla criminalità organizzata.

Un importante tornaconto lo consegue anche l'Ente locale che applica con una certa elasticità la normativa urbanistica in cambio di un futuro riscontro elettorale⁹.

Lo stesso Stato ha un guadagno, seppur in misura infinitesimale rispetto alle conseguenze a cui dovrà prima o poi porre rimedio. Guadagna in chiave di consenso politico, ma pure quando viene sollevato dall'impegnarsi in politiche della casa che risulterebbero insostenibili per le sue casse, o quando si serve dei proventi ricavati dai condoni edilizi¹⁰.

Il maggior guadagno lo realizza però la criminalità che gestisce l'abusivismo edilizio in maniera organizzata, coordinando i diversi ambiti dell'illegalità, originando delle vere e proprie economie di scala.

Senza dover ricorrere a situazioni così perverse, è possibile rinvenire nell'abusivismo edilizio elementi di positività, almeno allo stato potenziale? Se è difficile individuare oggi, in questa pratica, tracce di ottimismo, per il passato la cosa risulta più plausibile. Quando il costruire in maniera illegale era legato essenzialmente a motivi di necessità, l'abusivismo edilizio ha significato senza dubbio un'ancora di salvezza per molte famiglie, un modo per alimentare sogni e speranze verso un futuro più agevole. Resta da chiedersi quanti di quei sogni si sono avverati e quanti invece, in virtù di un disagio sociale che ha accompagnato quel tipo di illegalità, sono venuti meno.

Paradossalmente l'abusivismo edilizio «è servito anche a colmare i gravi ritardi del nostro Paese nell'affrontare o cercare di risolvere il

⁹ «È bene ricordare che gli organi elettivi (ed il rilievo vale soprattutto per le autonomie locali) sono selezionati da un meccanismo elettorale che per essere caratterizzato dalla lotta per le preferenze spinge gruppi e singoli candidati alla ricerca di voti e finanziamenti in cambio di futuri favori. Più ampia è la base elettorale di un partito, più è diffuso il cosiddetto mercato delle preferenze e concreto il pericolo di inquinamento della vita politica. (Francesco Bonifacio, *Le Riforme Istituzionali*, relazione tenuta il 30 settembre 1988 a Napoli al Convegno omonimo organizzato dall'associazione degli ex Parlamentari). Da un'errata concezione del rapporto candidato-elettore, nasce, soprattutto in determinate zone del Paese, l'interesse delle forze politiche per l'abusivismo edilizio che, coinvolgendo tutti gli strati sociali, è visto più che come fenomeno da ridimensionare, serbatoio elettorale da coltivare» (De Chiara, 1989, p. 68).

¹⁰ Zanfi parla a riguardo di una «convenienza contraddittoria» in quanto «all'entrata nelle casse dello Stato dei proventi delle obblazioni si accompagna un deficit crescente nel bilancio dei livelli amministrativi inferiori» (2008, p. 51). Lo Stato rimane «l'unico promotore di una politica di sanatoria le cui conseguenze sono ormai diventate insostenibili per i livelli amministrativi inferiori» (*op. cit.*, p. 63).

problema della casa [...] Spesso si è pensato che non dare una risposta, rinviando il problema, potesse significare una soluzione automatica dello stesso» (Soffritti in Comini e Delfini, 1985, p. 5). Ritardi dei pubblici poteri sul piano normativo ma anche in quello attuativo, «perché se oramai gran parte degli italiani ha una casa è perché una casa è stata costruita violando le leggi ed i regolamenti» (Delfini in Comini e Delfini, 1985, p. 145).

Il merito dell'abusivismo va inoltre visto anche nella risposta a taluni errori del legislatore che, inseguendo la visione dell'ottimo senza considerare il possibile, ha di fatto originato un profondo solco tra leggi e realtà: «perché è chiaro che certi piccoli abusi sono abusi soltanto perché ci sono delle norme fatte male» (*ibidem*).

Visto sotto questa luce poteva avere un senso anche il primo condono edilizio promosso nel 1985: il tentativo estremo di mantenere il collegamento tra la rappresentazione della realtà nota alle Istituzioni, e la realtà stessa. Un modo per poter tracciare in questo ambito un nuovo inizio, a partire dal quale le norme edilizie sarebbero state rispettate

Tutti discorsi questi che hanno una loro validità se applicati al passato. Nessuna valenza positiva può essere attribuita all'abusivismo speculativo di fine anni Ottanta, né alle successive sanatorie che hanno dimostrato finalità più venali.

In merito a quest'ultime è tuttavia necessario fare un'importante osservazione, non tanto per ridimensionare la gravità della situazione, ma per una sorta di correttezza intellettuale.

Nelle stime elaborate dal CRESME, divulgate periodicamente dai mass media (*cfr.* figura V.4) l'abusivismo viene indicato come costante, e in diminuzione a partire dal 1985. In corrispondenza di ciascun condono edilizio, le realizzazioni irregolari aumentano tuttavia in maniera vertiginosa. Negli anni 1984-85, 1993-94 e in misura minore nel 2003 (quest'ultimo inserito in una fase di crescita del fenomeno già attiva da qualche anno, e destinata ad un ulteriore aumento in quelli immediatamente successivi) si registrano gli incrementi più significativi. Secondo le ricostruzioni riportate in ambito giornalistico, in quello istituzionale, ma

anche dagli stessi studiosi del settore, la causa va ricondotta esclusivamente al cosiddetto effetto «annuncio»: è sufficiente che qualche esponente politico ventili l'ipotesi di un possibile condono edilizio, per dar vita ad un clima di rilassatezza (Nocifora, 1994, p. 111)¹¹. Questo a sua volta induce a ritenere che una realizzazione abusiva realizzata in quel preciso momento possa avere in seguito un esito favorevole, o quanto meno non eccessivamente penalizzante.

L'opportunismo è certamente una chiave di lettura condivisibile, ma il dato non deve trarre in inganno. Una parte non quantificabile di quei numeri è giustificabile anche con l'inevitabile emergere, in queste occasioni, di irregolarità commesse negli anni precedenti e non ancora denunciate o scoperte. Se vi è un opportunismo questo è legato anche ad attività pregresse che solo ora ha una convenienza dichiarare. In questo modo il nesso tra condono edilizio e abusivismo, seppur reale, andrebbe certamente ridimensionato.

¹¹ «A ragione si sostiene che la legge 47/85 ha la diretta responsabilità del sensibile aumento degli illeciti edilizi commessi nel corso dell'iter parlamentare durato circa quindici mesi. Nelle more dell'approvazione del provvedimento il diffuso convincimento circa un possibile spostamento del termine indicato nell'art. 31 1° co. l. cit. al giorno di entrata in vigore della legge, innesca una folle corsa contro il tempo ad opera degli abusivi dell'ultima ora che sperano di completare i lavori prima del varo della sanatoria e di avvalersi così del c.d. condono» (De Chiara, 1989, p. 64).

CAPITOLO OTTAVO

I DIVERSI GRADI DI DEBOLEZZA NELL'ABUSIVISMO EDILIZIO

L'interrogativo che dà titolo a questa seconda parte, rimanda ad uno degli scopi della ricerca: dare conto delle diverse sfumature di cui si compone l'abusivismo edilizio. L'analisi del fenomeno nelle sue distinte manifestazioni pratiche consentirà di mostrarlo sotto una luce nuova. Una luce che, come tutti gli spettri luminosi, è composta da raggi deboli, ma anche da lampi più intensi.

Nel terzo capitolo si è evidenziato come l'edilizia irregolare sia portatrice di un valore all'insegna della debolezza, valore che abbiamo definito *assoluto o di partenza*. Ciò deriverebbe dal rapporto di conflittualità espresso nei confronti della legge, istituzionalmente vista come unico discrimine nel valutare la qualità dell'attività costruttiva (*Cfr.* Figura III.1). Nell'occasione si anticipava come la possibilità di violare la norma secondo stadi diversi origini altrettanti livelli di fragilità. Una eterogeneità che risulta tanto più assortita quanto più, oltre al variare della disattenzione normativa, si prendono in considerazione anche altri parametri di giudizio.

A seguito dell'approfondimento della materia, da un punto di vista teorico e pratico, è parso come ad incidere sulla qualità dell'atto contribuiscano notevolmente sia il contesto sociale che quello ambientale. È per questo motivo che società e natura, secondo le accezioni già circostanziate, dovrebbero entrare di diritto tra i termini complessivi di verifica del comparto edilizio. L'esemplificazione di specifici casi di studio aiuterà a comprendere meglio il tenore di questo nuovo approccio metodologico.

VIII.1. Massimo grado di debolezza

In edilizia la forma massima di debolezza si registra quando il costruire contro legge coincide con il procedervi attraverso comportamenti che collidono con le aspettative sociali e con i limiti ambientali dell'area in cui insiste il manufatto. In sostanza tutte le volte in cui si realizzano i rapporti espressi in Figura VIII.1.

Figura VIII.1. – Massimo valore di debolezza

<i>MASSIMO GRADO DI DEBOLEZZA</i>		
<i>NORMA</i>	<i>SOCIETA'</i>	<i>NATURA</i>
ILLEGALE	NON LECITO	NON CONGRUO

Il valore di partenza, già di per sé debole, viene aggravato nelle connotazioni sociale e ambientale. Tale congiuntura di fragilità nasconde di fatto una costruzione inutile e deleteria, condannabile sotto ogni punto di vista.

Molta parte dell'abusivismo edilizio dell'Italia meridionale, specie se conseguita a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, risponde a queste caratteristiche. Quando l'elemento speculativo ha iniziato a sostituire lo stato di necessità nelle motivazioni del costruire abusivo, spesso si sono preferite scenografie e forme del tutto inappropriate. L'unica giustificazione a questa scelta è stata evidentemente la possibilità di un maggior guadagno che quell'ubicazione poteva concretamente, o astrattamente, monetizzare.

Nell'immaginario collettivo una tale situazione rimanda innanzitutto alla figura dell'ecomostro, neologismo coniato nel 1998 da Legambiente per descrivere una determinata costruzione realizzata abusivamente sulla costiera amalfitana, l'*Hotel Amalfitana* (Legambiente, 1998) (Vd. Figura VIII.2).

Figura VIII.2. – Hotel Amalfitana a Fuenti nel Comune di Vietri sul Mare
[Fonte: www.ecomostri.com]



Se inizialmente il termine si riferiva a grandi strutture immobiliari, in seguito ha assunto un significato meno specifico rispetto le dimensioni, sino a designare, attualmente, qualsiasi costruzione percepita come offensiva di contesti paesaggistici (Pieroni, 2007, p. 5). A livello strettamente scientifico e in sede di pianificazione territoriale, si è propensi a definire l'ecomostro sulla base di più piani di analisi.

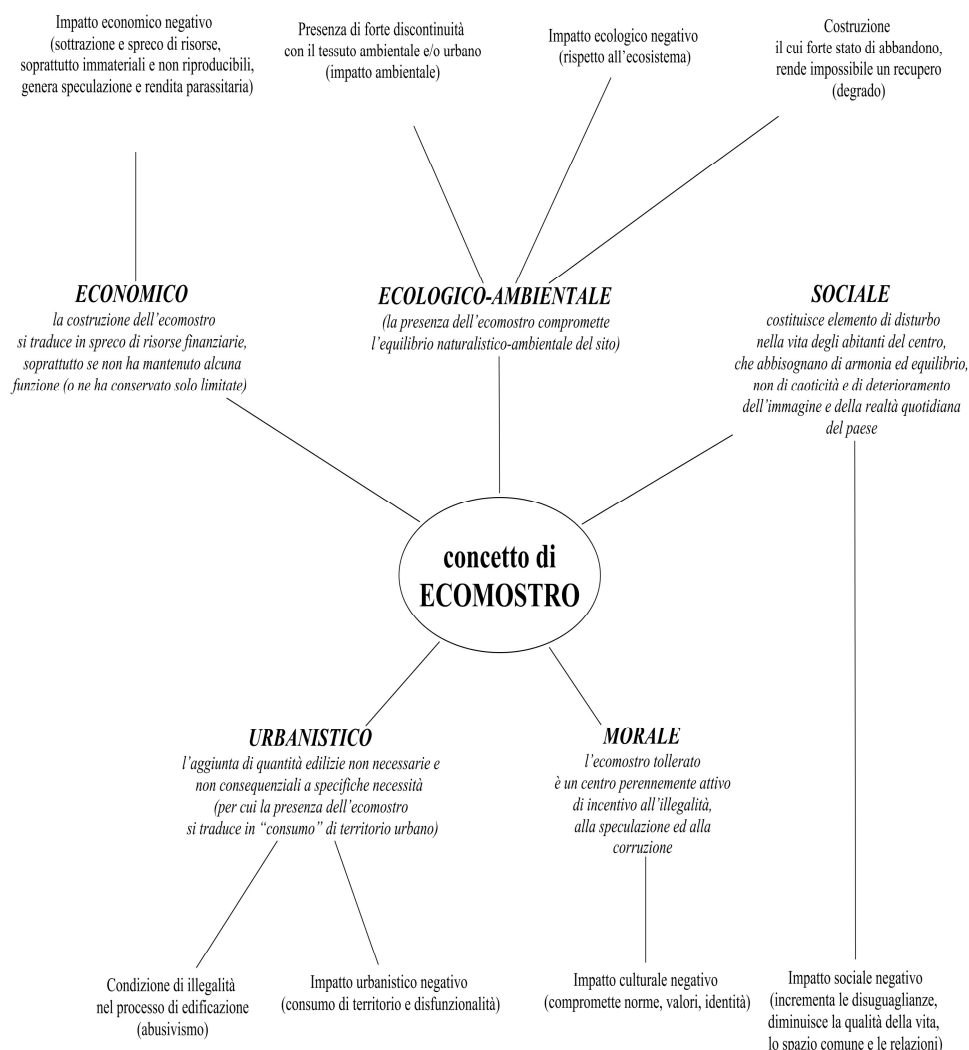
Significativo a riguardo lo studio affrontato nel 2007 dall'Università Mediterranea in collaborazione con l'Università della Calabria. Commissionato dall'Assessorato al Governo del Territorio ed all'Urbanistica di quella Regione, il lavoro è consistito nel censire le offese al paesaggio ed alla conformazione ecologica del territorio lungo le coste calabresi. Con lo scopo di rendere possibile, in seguito, l'attivazione di laboratori territoriali per la riqualificazione del paesaggio, sono stati

individuati tutti gli ecomostri, indipendentemente dalle loro dimensioni (<http://www.urbanistica.regione.calabria.it>).

Di particolare interesse la preliminare formulazione del concetto di ecomostro, pienamente confermata dai risultati conseguiti sul campo. In virtù di un ambito investigativo di tipo sociale, economico, urbanistico, ecologico-ambientale e morale, l'ecomostro viene visto come una costruzione a cui vengono riconosciuti precisi caratteri (Vd. Figura VIII.3).

Figura VIII.3. – Definizione della figura di ecomostro

[Fonte: Pieroni, 2007, p. 8]



Parallelamente all'approccio scientifico, si fa strada un accostamento più emozionale al fenomeno (componente per altro già contemplata nell'analisi condotta dagli Atenei calabresi).

Negli stessi anni il quotidiano "la Repubblica" promuove un'iniziativa attraverso la quale i lettori sono invitati a mandare istantanee e segnalazioni sui vari orrori urbanistici che interessano il nostro Paese¹. Non solo: esiste un sito internet dedicato unicamente a tale argomento². Si tratta di alcune tra le campagne mediatiche promosse contro gli ecomostri che, pur lodevoli nei loro intenti di sensibilizzazione alla causa del territorio, rischiano di creare un po' di confusione.

Prima di tutto perché gli ecomostri sono divenuti, loro malgrado, «*landmark*³ del paesaggio abusivo» (Destro, 2009, pp. 93 e segg.). Come avviene infatti per alcuni episodi architettonici nel campo della pianificazione edificatoria⁴, anche queste strutture possono essere studiate per i valori che sottendono, soprattutto sotto il profilo relazionale. Esternamente si manifestano attraverso forme estetiche difficilmente condivisibili: in realtà, per la maggioranza delle persone, costituiscono la sintesi di un mondo che gira attorno all'edilizia abusiva. In questo modo, finiscono essi stessi per impersonare quella stessa filosofia d'illegalità e cattivo uso degli spazi tipiche di quell'ambiente⁵.

Il secondo equivoco consta nel paravento che l'occuparsi di ecomostri offre ad un fenomeno di dimensioni singolarmente più modeste, ma complessivamente esteso un po' ovunque. Ne è convinto anche Zanfi (2008, pp. 22 e segg.) che nota come l'attrarre l'attenzione su questi colossi,

¹ La campagna, dal titolo "*Hai visto un ecomostro?*", promossa nel settembre 2008 in collaborazione con Ecoradio e Legambiente, ha consentito di pubblicare sul portale de *la Repubblica* immagini e commenti sull'argomento.

² Il sito www.ecomostri.com, allestito nel 2007 su iniziativa di Legambiente Puglia.

³ Termine inglese dal significato sia di edificio facilmente individuabile a distanza, che di punto di riferimento, punto di svolta, pietra miliare: «a prominent or well-known object in or feature of a particular landscape» (Collins Dictionary, 2006, p. 914).

⁴ In merito, si veda l'interessante studio di Bocchi, Barbarewicz e Vernizzi (1999), *Architettura come landmark. Un progetto per Collecchio est*, EdicomEdizioni, Monfalcone.

⁵ A livello pratico e in sede di pianificazione territoriale si è propensi a definire l'ecomostro sulla base di cinque categorie: 1) incompatibilità con il contesto territoriale e naturale; 2) incompatibilità con il contesto insediativo; 3) incompatibilità con il quadro normativo; 4) incompatibilità con le unità di paesaggio; 5) incompletezza dell'opera.

impattanti ma limitati nel numero, distolga dal rappresentare quelle forme di abusivismo diffuso che costituiscono la vera emergenza ambientale. Ecomostri che divengono quindi «obiettivo tranquillizzante e, nei fatti, fuorviante» (*ibidem*). Non è un caso che ciò sia avvenuto quando il prolungato disinteresse all'abusivismo edilizio da parte del mondo scientifico ha originato un vero e proprio vuoto disciplinare. Una scarsa attenzione più volte denunciata in queste pagine che ha costretto spesso a ricomporre le tracce a partire dalla cronaca (Zanfi, 2008; Destro, 2009), con il rischio di mistificazioni o di non corretta informazione che questo comporta⁶.

Sommando le due considerazioni risulta legittimo chiedersi quanto i vari complessi residenziali e commerciali che arredano le nostre città, seppur realizzati nel rispetto delle norme edilizie, obbediscano a parametri accettabili quantomeno a livello estetico. Discuterne ora ci allontanerebbe dal tema proposto in questa sezione, perciò riprenderemo la questione più avanti. Per il momento osserviamo che per quanto attiene il singolo cittadino, a lungo privo di un potere decisionale riconosciuto all'interno delle istituzioni, è di fondamentale importanza che mantenga una visione critica delle cose che gli stanno attorno. Questo almeno fino a che l'ambiente non si sarà completamente uniformato al brutto, fino a che sarà ancora possibile distinguere un ecomostro, abusivo o legale che sia.

In questa particolare categoria non vi sono però solo le forme più appariscenti di edilizia. Vi è pure tutto quell'abusivismo che ha perseguito

⁶ A conferma di ciò si consideri la relazione che il Ministero dei Lavori Pubblici presenta in Parlamento l'11 gennaio 1988, per fornire alcuni indici statistici di valutazione dell'efficacia del primo condono edilizio. Attraverso i dati in essa espressi emerge che l'abusivismo edilizio non è un fenomeno unicamente meridionale. «Anche qualora si volesse dare per scontato che al sud vi sia stata un'area di evasione di gran lunga più diffusa rispetto al resto del paese, e che le domande presentate al nord siano complessivamente più dettagliate e precise, quindi veritiere, resta tuttavia una presenza abusiva nelle regioni del nord che è di dimensioni notevolissime. Un risultato politico così marcatamente controproducente è, a nostro avviso, dovuto soprattutto alla mancanza di una conoscenza precisa del fenomeno da parte delle forze politiche le quali hanno assunto posizioni molto spesso dettate più dalle indicazioni approssimative fornite dai giornali, piuttosto che da una profonda conoscenza dell'ampiezza e della dimensione sociale dell'abusivismo. Questo è, infatti, un tema su cui mancano ricerche esaustive. Fatta eccezione per Roma e per la Sicilia, non vi è un solo saggio che abbia analizzato le caratteristiche del fenomeno in altre regioni del paese» (Nocifora, 1994, pp. 112 e segg.).

una speculazione indiscriminata, su aree prestigiose da un punto di vista paesaggistico, in territori a forte criticità ambientale, su cui nel tempo è venuto meno anche il consenso di quegli stessi componenti che li abitano e che forse, in passato, hanno contribuito a modificarli (Nocifora, 1994). Ciò è avvenuto soprattutto al Sud, dove la criminalità organizzata ha mosso incontrastata i suoi primi passi nel ciclo del cemento, ma dove anche il singolo cittadino ha potuto contare su maglie amplissime nei controlli.

Il perché ciò si sia verificato prevalentemente nelle regioni meridionali non è evidentemente materia solo per sociologi. L'interpretazione che Putman, Leonardi e Nanetti (1993) forniscono della differente efficienza istituzionale riscontrabile tra le regioni italiane può aiutare a comprendere anche il diverso approccio al territorio. Fondamentale in questo senso risultano le ragioni storiche, le tradizioni di vita civile e di autogoverno locale che affondano le radici in un passato che parte addirittura dal Medioevo. Al Nord le strutture sociali e l'atmosfera culturale dell'età comunale hanno favorito la formazione di un capitale sociale basato su «rapporti orizzontali di reciprocità e cooperazione» che erano guidati dall'eguaglianza politica e che tendevano a promuovere la fiducia, l'impegno civile, la tolleranza e la solidarietà. Al Sud, invece, la frattura tra governanti e governati, creatasi durante la monarchia feudale normanna, si è allargata durante tutta l'età moderna e i legami sociali si sono potuti sviluppare solamente sull'asse verticale del privilegio e delle clientele. Qui, alla carenza del senso civico e di senso di appartenenza ad una comunità di eguali corrispondono il familismo amorale, il malgoverno e la mafia.

Se queste possono essere le origini del problema, in tempi più recenti lo Sato ha implicitamente affidato il progetto di costruzione del territorio meridionale alle reti della famiglia (Nocifora, 1994, *passim*) e alla libera iniziativa dei singoli. Ciò si è attuato in uno sfondo sociale che scontava gravi arretratezze culturali, gettando così le basi «per la crescita di comunità immature e portatrici di una mancata assunzione di responsabilità verso un qualsiasi terreno collettivo» (Zanfi, 2008, p. 173).

In Italia meridionale le scelte dei vari attori sociali che hanno riguardato il bene pubblico si sono consumate nel nome dell'appartenenza e dell'interesse privato e meno sulla base di regolamenti. Lo confermerebbe il fatto che nelle zone sorte in regime di illegalità edilizia domina l'individualismo, l'assenza di servizi primari e di spazi collettivi (Fera, Ginatempo, 1985, pp. 61-64). Qui l'abusivismo trova applicazione in un ambiente sociale dove risulta prevalente «la regolazione sociale particolaristica», quel processo che nella localizzazione e nella realizzazione degli interventi costruttivi privilegia i particolarismi rispetto a criteri di razionalità ed efficienza (Gucciardo, 1999, p. 25). Secondo tale modello le scelte alla base dell'abusivismo edilizio risultano, per gli attori coinvolti, le più razionali (perché le più idonee secondo il rapporto mezzo-fine) e le più economiche (secondo il rapporto costo-benefici). Ciò dimostrerebbe poi come alla base di questo particolare approccio nei confronti del territorio non vi sarebbe solo l'eredità dei modelli culturali indicati da Putnam, ma anche la volontà di mantenere vivi quegli stessi modelli perché continuano ad essere considerati convenienti.

L'abusivismo edilizio non è così la conseguenza di una inefficiente politica residenziale dello Stato, ma il risultato di un suo particolare modo di funzionare in Italia meridionale⁷. Infatti scegliendo di non adottare lo strumento legislativo, quale metro di regolazione urbanistica, il potere locale ottiene il vantaggio di non rifiutare alcunché a nessuno. Non solo. Certo della non applicabilità della norma, ognuno si può sentire libero di agire prescindendo da essa, consapevole altresì che un'eventuale denuncia di abusivismo difficilmente troverà un suo seguito istituzionale. Le logiche individuali e quelle familiari hanno svuotato di senso il sistema delle norme (Gucciardo, 1996). La certezza che la normazione astratta possa essere

⁷ Limitatamente all'abusivismo edilizio praticato in Sicilia, Nocifora sostiene che una forma di necessità è certamente esistita in passato. Attualmente è più corretto sostenere che quello siciliano è un abusivismo anti-istituzionale: una forma che non è tale né per necessità né per speculazione, ma per una scarsa disponibilità, culturale e politica, ad accettare le limitazioni al diritto di proprietà dei suoli che la crescita della coscienza civile nel nostro paese ha imposto. Un abusivismo che è inoltre incoraggiato dai gruppi dirigenti locali i quali, piuttosto che svolgere opera pedagogica di mediazione e di rappresentanza della domanda politica, ne assecondano opportunisticamente l'isolazionismo antistatale (1994, pp. 89 e 90).

subordinata a quella particolaristica induce a considerare razionale il costruire abusivamente. In un siffatto sistema a regolazione particolaristica, «il privato e il particolare prevalgono sul pubblico e sul generale creando illegalità diffusa e miseria pubblica» (Gucciardo, 1999, p. 30).

A corredo di questa disamina storico-sociologica, da un punto di vista strettamente geografico si può solo aggiungere un dato di fatto. Nelle regioni meridionali sono particolarmente numerose le località costiere che, proprio per il prestigio turistico che deriva dalla loro posizione, possono garantire speculazioni economiche maggiori⁸. Se questo spiega l'agire dei costruttori abusivi, non riesce a giustificare l'assenza, nelle istituzioni, di una tutela verso una ricchezza paesaggistica così palese oltre che verso un'area a spiccata fragilità idrogeologica.

VIII.2. Secondo caso di abusivismo edilizio

La seconda tipologia di abusivismo edilizio trattata all'interno di questa casistica costituisce un alleggerimento della situazione precedente. Costruzioni realizzate contravvenendo norme urbanistiche, in aree con problematiche dal punto di vista ambientale, cionondimeno avvallate o non condannate dalla popolazione (Vd. Figura VIII.4).

Rifacciamoci ad esempi che attingono ad un passato non troppo lontano. Esaminiamo quelle strutture erette sotto la spinta di una primaria necessità abitativa che, all'epoca, non ha trovato risposte adeguate, né nella politica residenziale, né nel mercato immobiliare. Si può comprendere come in una siffatta condizione di partenza, difficilmente possa svilupparsi, almeno a breve termine, una critica a quel genere di abusivismo edilizio. Questa ipotetica comunità ha creduto allora, e probabilmente crede ancor oggi, che quella sia stata la più logica tra le soluzioni adottabili.

⁸ «l'abusivismo rende di più perché attacca le aree a maggior valore aggiunto. Il ragionamento è semplice, se devo rischiare, se devo corrompere, se devo profittare: rischio tutto! Più qualificata e paesaggisticamente apprezzabile è l'area, più se ne trae vantaggio economico; se devo corrompere tanto vale farlo per la massima convenienza» (Legambiente, 2011, p. 203)

Figura VIII.4. – Secondo caso di abusivismo edilizio

<i>SECONDO CASO DI ABUSIVISMO EDILIZIO</i>		
NORMA	<i>SOCIETA'</i>	<i>NATURA</i>
ILLEGALE	LECITO	NON CONGRUO

Una dimostrazione pratica di questa fattispecie è rappresentata dall'abusivismo edilizio perpetrato in Campania a ridosso del Vesuvio, dove non è esagerato parlare di "caso Napoli"⁹.

Qui, al forte squilibrio tra domanda e offerta per abitazioni a prezzi accessibili, si deve aggiungere un fallimentare intervento pubblico nel settore residenziale oltre all'assenza di un adeguato mercato nelle locazioni. Con il terremoto verificatosi nell'inverno 1980-81 la richiesta di alloggi si fa più impellente. L'abusivismo edilizio sembra rappresentare l'unica risposta ad una situazione resa ancora più difficile da una disoccupazione diffusa. L'elemento che forse più di ogni altro deve però ritenersi in rapporto di causalità immediata, è la mancata adozione dei piani particolareggiati attuativi del P.R.G. del 1972¹⁰ (De Chiara, 1989, pp. 5 e segg.).

Ovviamente oltre ad un abusivismo di necessità, si fa strada una forma speculativa incoraggiata dalla particolare contingenza.

⁹ Nel capoluogo partenopeo l'abusivismo edilizio ha sconvolto ogni programmazione ed ha lasciato poco spazio da urbanizzare (De Chiara, 1989, p. 111).

¹⁰ Il piano regolatore generale è per definizione un complesso organico di scelte generali che necessita di specificazione mediante successivi atti giuridici, tra cui i piani particolareggiati. La pluridecennale inadempienza a riguardo da parte del Comune di Napoli ha comportato la possibilità di rilasciare licenze solo in determinati casi. L'inevitabile blocco di un'ampia parte dell'attività edilizia che ne è conseguito, ha incoraggiato indirettamente forme di abusivismo.

Il grado di liceità percepito in queste circostanze è così alto da giustificare nella popolazione, non solo la violazione delle più elementari leggi pianificatorie, ma anche di accettare il rischio di possibili calamità naturali. Una scusante che matura anche tra gli stessi organi preposti al controllo, che per molto tempo rimangono lontani da questi ambiti investigativi.

Presso le aule della Magistratura si registra in quegli anni un pregiudizio culturale abbastanza comune ed una scarsa sensibilità alle tematiche della tutela ambientale. A torto i reati perpetrati nel settore edilizio vengono ritenuti di scarsa importanza, espressioni di bisogni che non possono essere compressi. Il coordinamento delle forze di polizia avviene poi da parte di una Prefettura preoccupata più agli eventuali riflessi negativi che un intervento repressivo potrebbe determinare sull'ordine pubblico e meno di tutelare efficacemente il territorio. Si cerca così di assicurare il mantenimento dei livelli occupazionali degli addetti all'edilizia, oltre a non compromettere le aspettative di quanti aspirino a conseguire un'abitazione anche se realizzata illecitamente (De Chiara, 1989, pp. 91 e segg.).

Significativo il fatto che, pur trovandosi in una delle zone a maggior concentrato di rischio potenziale (idraulico, geologico, sismico, vulcanico...), né la popolazione, né le istituzioni, considerano tale circostanza sufficiente per riconsiderare la logica costruttiva dominante.

Sarebbe però un grave errore ritenere che queste situazioni si verifichino solo nelle regioni meridionali. Certi presupposti di natura politica ed economica sono probabilmente peculiari di alcune di quelle aree, ma esemplificazioni rispondenti al medesimo schema da noi proposto sono riscontrabili anche altrove.

Un caso emblematico in questo senso va individuato nel complesso dei casoni della Quarantia, a ridosso del canale omonimo, lungo la foce del fiume Isonzo (Vd. Figura VIII.5). Un agglomerato di oltre cento unità variamente dislocato nel tratto compreso tra Punta Barene e Brancolo Morto, nei comuni goriziani di Staranzano e San Canzian d'Isonzo.

Figura VIII.5. – Particolari di casoni in località Quarantia, a Staranzano

[Foto: Destro N., 2010]



I primi insediamenti risalgono agli anni Trenta del secolo scorso, quando una manciata di ricoveri di legno con tetto in paglia costituisce l'abitazione principale per alcune famiglie di pescatori (Unione Casoni Quarantia, 1978). Nel tempo i moduli si moltiplicano; cambiano pure i materiali costruttivi, ma soprattutto muta la destinazione d'uso, ora limitata ad occupare i momenti ricreativi della popolazione locale, con funzione prossima a quella di una seconda casa.

Le istituzioni iniziano ad occuparsi dei casoni della Quarantia nel corso degli anni Settanta, dopo che il loro numero ha raggiunto quota centoquaranta. Solo in quel momento ci si accorge che l'edificazione perpetrata in prossimità degli argini demaniali è avvenuta in contrasto alle vigenti regole urbanistiche, ma anche contro le norme di polizia idraulica.

Entro gennaio 2013 il Consiglio di Stato si pronuncerà decretando il destino di quegli edifici. La sentenza porrà termine a oltre trent'anni trascorsi tra sequestri, ordinanze e ricorsi.

Seppur geograficamente circoscritto, l'episodio dei casoni della Quarantia è esemplificativo di una situazione più generale. Per questo

motivo merita ripercorrerne le fasi principali dalle quali è possibile riconoscere molte delle contraddizioni che hanno contrassegnato più di mezzo secolo di urbanistica italiana. Si va dall'esistenza di una legislazione puntuale e particolarmente severa, alla difficoltà nell'osservarne i precetti, dalla carenza nei controlli, all'impossibilità di far eseguire le ordinanze adottate dalle istituzioni, dal perseguimento del vantaggio privato a scapito dell'interesse pubblico, all'immane compromissione di una risorsa ambientale.

Per una migliore comprensione della vicenda occorre premettere che i casoni sono stati realizzati in parte su aree demaniali marittime, in parte su aree demaniali fluviali e in misura minore all'interno di aree private. Pur inserite nello stesso contesto naturale, ognuna di queste realtà è formalmente soggetta al controllo aggiuntivo di soggetti differenti: la Capitaneria di Porto di Monfalcone per il tratto marittimo, il Genio Civile di Gorizia per quello fluviale, i Comuni di Staranzano e San Canzian d'Isonzo per quello privato.

I primi dubbi circa la regolarità delle costruzioni sorgono nel 1971 in capo al Consorzio di Bonifica locale (Stabile, 2002, p. 64). In qualità di usufruttuario dell'area, denuncia al Genio Civile la presenza di manufatti che arrecano limitazione d'intervento in caso di emergenza, manufatti eretti senza che egli, Consorzio, abbia rilasciato alcuna autorizzazione. In realtà i *casonari* hanno ottenuto una licenza da parte del Genio Civile per edificazioni che, considerata l'estrema vicinanza del fiume, non poteva essere accordata. Inoltre il nulla osta viene concesso senza la verifica di una preesistente licenza edilizia del Comune, *condicio sine qua non* per qualsivoglia attività costruttiva¹¹.

È chiaro come a determinare l'illegalità complessiva concorrano, sin qui, più di una causa. Il privato che, di proposito o perché fuorviato dalla tortuosità della procedura, si limita a richiedere la concessione solo al Genio

¹¹ Sino all'entrata in vigore della Legge ponte, secondo quanto previsto dalla Legge 1150 del 1942, l'obbligo di licenza spetta solo per le opere da realizzarsi nei centri abitati. Questo almeno per i comuni con caratteristiche a cui sono assoggettabili sia Staranzano che San Canzian d'Isonzo. In seguito all'approvazione della Legge 765 del 1967 l'obbligo viene invece esteso a tutte le costruzioni. La maggioranza dei casoni è stata edificata successivamente al 1967.

Civile. Quest'ultimo che non applica correttamente la norma. Il Comune, ma pure le forze di polizia locali, che per lungo tempo non effettuano quel controllo del territorio che rientra tra i compiti istituzionali a loro devoluti.

Dopo una prima dichiarazione di regolarità, nel 1976 il Genio Civile sanziona la quasi totalità dei proprietari dei casoni per violazione alle norme di polizia idraulica. Neanche un anno prima il sindaco di Staranzano veniva denunciato dalla Magistratura per omissione d'atti d'ufficio. Egli infatti aveva provveduto a diffidare i *casonari* nel continuare a costruire, ma non aveva disposto nessuna demolizione. (Amministrazione comunale di Staranzano, 1978, p. 26). Negli stessi anni alcune perizie documentano l'esistenza di un grave inquinamento delle acque, determinato da un sistema fognante che dai casoni scarica direttamente nel canale. Ciò costringe il sindaco di Staranzano ad emettere un'ordinanza di divieto di balneazione e di soggiorno, a cui seguirà ordinanza di demolizione.

Nel 1977 si costituisce l'Unione Casoni Quarantia Amici della Natura. Formata dai proprietari dei casoni e da diportisti locali, persegue, tra gli altri, gli obiettivi di continuare la millenaria tradizione degli insediamenti in area lagunare e di salvaguardare l'ambiente naturale (Stabile, 2002, p. 66). L'associazione si impegna da subito a difendere l'esistenza dei casoni. Lo fa avanzando ricorsi contro le ordinanze dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale, ma anche presentando, nel 1985, nel 1994 e nel 2003, domanda di condono edilizio.

Ogni tentativo di legalizzazione delle opere viene respinto¹², tuttavia ciò consente ai ricorrenti di dilungare i tempi sino ai giorni nostri. A sostegno dell'accusa, la sezione regionale del WWF riesce a dimostrare, attraverso fotografie aeree scattate in epoche differenti, che a parte pochi esemplari, tutti i casoni sono stati approntati a partire dal boom economico degli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso. Da un punto di vista

¹² Riguardo la richiesta di sanatoria, i casoni non possono accedere al beneficio del condono edilizio perché in contrasto col vincolo paesaggistico. Il respingimento della domanda comporta l'emissione da parte del Comune di un'ordinanza di demolizione, che viene regolarmente disattesa dai casonari. Stante l'inadempienza dei trasgressori, lo stesso Comune, pur autorizzato a procedervi direttamente, non riesce ad effettuare il ripristino dello stato dei luoghi. I fondi stanziati per l'occasione dalla Regione Friuli Venezia Giulia non sono sufficienti a coprire l'intero fabbisogno. (Stabile, 2002, pp. 98 e segg.).

cronologico il complesso non può quindi essere ricondotto alla dichiarata tradizione lagunare, principio cardine nella linea difensiva dei casonari (http://www.wwf.it/client/news_regionali.aspx?root=31713&parent=1949&content=1); da un punto di vista formale, non presentando le caratteristiche architettoniche tipiche delle costruzioni lagunari, risulta addirittura improprio definire quelli della Quarantia *casoni*.

Al di là dell'utilizzo a fini privati di un bene pubblico, sotto il profilo ambientale i rischi sono particolarmente evidenti. L'area è inserita all'interno della Riserva naturale regionale della Foce dell'Isonzo, riconosciuta Sito d'Importanza Comunitaria e Zona di Protezione speciale. Attraverso la realizzazione di terrapieni e approdi si è venuta a modificare l'originaria linea di costa, spesso utilizzando materiale di riporto, dannosissimo per la flora. Non di rado si sono erette barriere di contenimento utilizzando calcestruzzo, traversine, e lastre contenente amianto. La presenza di numerose imbarcazioni a motore comporta, oltre al disturbo provocato da una fruizione massiccia degli spazi acquei, anche l'inevitabile sversamento di oli combustibili, senza contare le perdite derivanti dai pozzi neri allacciati ai manufatti.

La vicenda dei casoni della Quarantia, geograficamente parlando, è più circoscritta rispetto all'esempio di Napoli. Tuttavia si può ravvisare una gravità maggiore in seno a quella liceità sociale che contraddistingue entrambi i casi. Almeno rispetto alle prime forme di abusivismo compiute nell'area partenopea, nel goriziano la liceità sociale non è giustificata da alcuna necessità primaria ad un tetto. Si ravvisa ancora una volta quella generica vocazione al profitto personale, legata qui ad una fruizione diretta dell'immobile più che ad una previsione remunerativa.

In ambedue le situazioni la considerazione delle conseguenze che un eventuale apporto edilizio avrebbe determinato all'ambiente naturale è inesistente o sicuramente secondario. Questo non solo nei privati ma anche nelle stesse istituzioni. Una volta che il fenomeno ha raggiunto dimensioni considerevoli, trasformandosi da gesto isolato a consolidata prassi sociale,

queste ultime non sono più in grado di ricondurre la realtà, non tanto alla legalità, quanto ad esiti complessivamente più rispettosi.

VIII.3. Terzo caso di abusivismo edilizio

Speculare alla situazione precedente, il terzo caso di abusivismo edilizio alterna ad un rafforzamento del parametro legato al concetto di natura, un indebolimento del riscontro sociale (Vd. Figura VIII.6).

A questa fattispecie appartengono varie forme di abusivismo edilizio, nessuna delle quali significativa da un punto di vista del rischio ambientale. Si va dalle particolari figure di ecomostro che non trovano accoglimento nella sensibilità, prima di tutto estetica, della popolazione, a tutte le illegalità regolarmente condonate dalle istituzioni, ma non metabolizzate da quella parte di società di più spiccato senso civico.

Figura VIII.6. – Terzo caso di abusivismo edilizio

<i>TERZO CASO DI ABUSIVISMO EDILIZIO</i>		
<i>NORMA</i>	<i>SOCIETA'</i>	<i>NATURA</i>
ILLEGALE	NON LECITO	CONGRUO

Molteplici sono gli esempi riconducibili alla prima circostanza. Per le medesime ragioni già ampiamente evidenziate in § VIII.1 se ne registrano in gran numero soprattutto al Sud.

Tra tutti, il più rappresentativo è certamente il complesso di Punta Perotti sul litorale pugliese. Gli oltre trecentomila metri cubi di cemento

posti a meno di trecento metri dall'arenile hanno per anni privato i cittadini di Bari di uno sguardo verso il mare. Da qui il soprannome di *saracinesca* di Bari. La sua costruzione risale al 1995 quando la famiglia Matarrese lo destina a fini residenziali. Un destino beffardo lo designa ufficialmente come *Punta Perotti*, associandolo al nome dell'insigne studioso scomparso nel 1924, particolarmente affezionato alle bellezze di quella regione¹³ (Vd. Figura VIII.7).

Figura VIII.7. – Complesso a Punta Perotti, Bari

[Fonte: www.ecomostri.com]



Anche in questo caso la controversia legale è durissima. Intrapresa nel 1997, solo nel 2001 la Cassazione sancisce definitivamente il carattere abusivo del complesso. Altri cinque anni per definire i dettagli che si perfezionano con la demolizione attuata nel 2006. Viene tutt'ora additato a manifesto di come l'abusivismo edilizio possa essere sconfitto.

Ovviamente, alla base del giudizio negativo sull'opera, non vi è solo un problema di visuale, ma esistono limitazioni che riguardano anche la sfera ambientale. Esse sono però tali da non essere mai state considerate un

¹³ Armando Perotti (Bari 1865-1924), poeta, storico e letterato. Le cronache narrano di un suo sfogo ufficiale, indirizzato nel 1919 al Soprintendente ai monumenti delle Puglie e del Molise, per contestare la realizzazione del Teatro Margherita che avrebbe chiuso il lungomare di Bari (Legambiente, 2006b, p. 3).

rischio diretto per l'incolumità delle persone o delle strutture. Ciò che ha invece determinato l'esito demolitorio, oltre al riscontro dell'effettiva irregolarità procedurale, è stata l'emotività e la coesione che è venuta a crearsi attorno l'aggregato di Punta Perotti. Associazioni ambientaliste e singoli cittadini hanno espresso il loro disappunto nei confronti di qualcosa che non li rappresentava e che secondo loro li stava penalizzando. Un risentimento che forse qualche decennio prima non si sarebbe avvertito o non avrebbe trovato voce, ma che in quel momento, complice l'azione amplificatrice svolta dagli organi di informazione, ha raggiunto una sua maturazione e una sua consapevolezza.

L'esemplarità del complesso di Punta Perotti va però oltre la questione dell'irregolarità edilizia. Costituisce il simbolo di quanto non solo sia complessa la norma in materia, ma addirittura dell'impossibilità di garantire, nell'applicarla, il diritto di tutti.

La Corte europea dei Diritti dell'Uomo con sede a Strasburgo, accogliendo il ricorso presentato nel frattempo dai costruttori dell'area, ha condannato lo Stato italiano per il reato di violazione del diritto alla protezione della proprietà privata¹⁴. In questo modo non viene messa in discussione la demolizione disposta dalla Cassazione, ma viene riconosciuto ai proprietari il danno derivato dalla confisca del terreno su cui insisteva la struttura. In sostanza il Comune di Bari, nell'attuare una legge dello Stato, aveva proceduto alla confisca senza che prima fosse intervenuta una condanna definitiva. Una condanna che per altro non poteva essere pronunciata a carico dei proprietari: la Cassazione li aveva già giudicati non colpevoli per l'attuazione dei piani di lottizzazione e delle concessioni edilizie rilasciate illegalmente dallo stesso Comune (de Stefano, 2009).

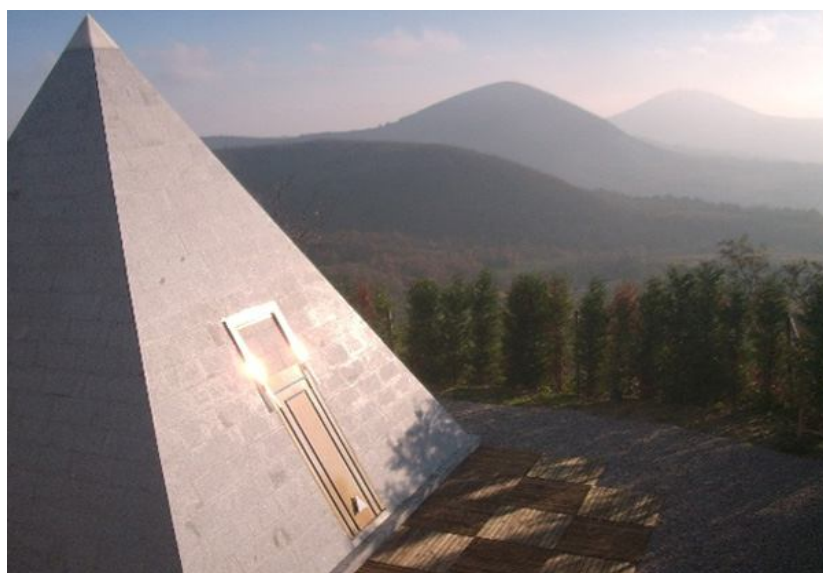
Pur evidenziando un grado di contraddittorietà meno accentuato, ecomostri che rispondono agli stessi parametri di riferimento non sono sconosciuti a latitudini più settentrionali.

¹⁴ Oltre al pagamento di circa cinquanta milioni di euro, la Corte europea ha intimato allo Stato italiano di astenersi dal richiedere ai ricorrenti il rimborso dei costi di demolizione e di riqualificazione dei terreni.
(http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/daassociare/2012/05/10/Punta-Perotti-Corte-Strasburgo-49-milioni-euro-ricorrenti_6845882.html).

Recentemente è assunta agli onori della cronaca edilizia la cosiddetta Piramide della Setta, all'interno del Parco Regionale dei Colli Euganei (Vd. Figura VIII.8). Una struttura geometrica, con base quadrata di sette metri di lato per sette di altezza, realizzata con telaio in legno e rivestimenti in onice e granito. A costruirla, e ad utilizzarla a partire dal 2010, un'associazione riconducibile ai movimenti New Age, La Piramide di Luce con sede nel vicentino.

Figura VIII.8. – La Piramide della Setta, a Cinto Euganeo

[Fonte: www.piramidediluce.net]



Il tetraedro di Valnogaredo di Cinto Euganeo doveva fungere da luogo di meditazione perché ubicato in uno dei cinque «perni energetici» presenti in Italia (<http://www.piramidediluce.net>). Nel 2011, il Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, espressosi sul ricorso presentato dall'associazione, decreta la totale abusività del manufatto. Non ravvisando alcuna continuità nella sagoma, volume e funzione con gli edifici presenti in passato nell'area, ne dispone la demolizione che viene regolarmente eseguita (<http://mattinopadova.gelocal.it/cronaca/2011/08/24/news/piramide-sui-colli-euganei-bocciata-dal-tar-via-libera-alla-demolizione-1.1154727>).

Oltre a metterci in guardia che non serve trovarsi nel Mezzogiorno per incontrare quello che comunemente viene chiamato ecomostro¹⁵, la Piramide della Setta degli Euganei ci evidenzia anche un altro aspetto. Fino a che punto è corretto penalizzare la localizzazioni di strutture, certo opinabili da un punto di vista estetico, ma che nulla hanno da temere circa possibili rischi di carattere naturale, o che non apportano elementi di negatività differenti rispetto un ampliamento edificatorio realizzato legalmente nello stesso contesto? La normativa spesso, al di là della doverosa tutela riservata in questo caso ad un Parco, non sembra tenere nella giusta considerazione le ragioni della liceità. Di fatto questa circostanza ci prepara alla riflessione che scaturirà nell'affrontare l'ultimo caso di abusivismo edilizio. Un caso che tratteremo a breve, non prima di aver esaurito la seconda fattispecie di cui si accennava all'inizio di questo paragrafo.

Infatti ovunque si costruisca contravvenendo alla norma, anche senza incorrere o arrecare rischi sotto il profilo ambientale, vi è sempre una parte della società che non si sente rappresentata da quel modo di programmare il territorio. Quando non si materializza in forme di protesta esplicite, questa contrarietà può manifestarsi indirettamente, nelle scelte che attengono il futuro di molte famiglie. E' anche sotto tale luce che va visto il rifiuto di molti giovani ad abitare in certe aree edificate illegalmente dai propri genitori.

Questo aspetto poco noto dell'abusivismo edilizio richiama alla mente problematiche analizzate al momento nella sola Sicilia. Una valutazione resa possibile forse dal fatto di essere la regione italiana che, riguardo all'indagine sulle caratteristiche dell'edilizia illegale, vanta gli esiti più maturi¹⁶; un'attenzione che, a sua volta, è dipesa anche dall'essere stata la realtà amministrativa apripista nell'abbracciare un provvedimento di

¹⁵ Solo per citarne alcuni, si pensi alla struttura della società immobiliare Michelangelo sulla riviera di Pescara, allo "scheletrone" presso l'isola di Palmaria, nel Parco Regionale delle Cinque Terre, all'Hotel Residence di Marina di Carrara e al complesso di villette abusive costruite a Campagnatico, nel grossetano.

¹⁶ L'altra area oggetto di analoghi saggi a riguardo è quella romana (Nocifora, 1994, p. 115).

sanatoria locale¹⁷. Tra i vari studi su cui possiamo contare, un'indagine sociologica effettuata qualche anno fa da Enzo Nocifora, avente come temi principali la seconda abitazione e l'abusivismo edilizio siciliani. Di quella ricerca preme qui evidenziare un grave paradosso che va ben oltre la sfera sociologica.

In passato, e in particolar modo negli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, il territorio siciliano viene investito da un'incessante opera di urbanizzazione condotta da privati. Un'attività spesso svincolata sia dalle imposizioni normative che dalle condizioni del mercato immobiliare. L'innegabile complessità burocratica e il susseguirsi di provvedimenti di clemenza inducono a diffidare della forza dei divieti legislativi. I singoli progetti finiscono così per rispondere a due volontà: quella del geometra, improntata alla ricerca di cosa potrà essere regolarizzato attraverso le successive sanatorie, e quella familiare, tradizionalmente insofferente ai limiti legislativi e in questo caso più mai risoluta a realizzare strutture di dimensioni superiori alle reali esigenze. È su questa tendenza all'insegna del *surplus* edificativo che merita soffermarsi.

Al di là degli spazi generosi riservati al piano terra, questi complessi si caratterizzano per una composizione dei piani sovrastanti che è strettamente correlata al numero della prole. È come se si provvedesse a proiettare nel futuro l'attuale composizione familiare, prevedendo uno spazio adeguato per i figli anche dopo il loro matrimonio (Nocifora, p. 63). Ciò induce ad una serie di riflessioni e conseguenze che afferiscono all'ambito sociale, ma che investono pure i versanti politico, economico e geografico.

Attraverso questa prassi, si dà corso a cospicui investimenti che impegnano gran parte della capacità di risparmio della famiglia. Uno sforzo che è motivato anche all'esigenza di liberarsi da un'insicurezza storica che ha spinto molti siciliani ad emigrare: un modo per tenere compatto il nucleo originario e superare i trami che l'istituzione familiare ha subito in passato (*ibidem*). La compagine economica denota poi un'ulteriore criticità. Questi immobili finiscono infatti per avere un valore inestimabile solo per chi li ha

¹⁷ Seguita qualche mese dopo dalla Regione Lazio (*cfr.* § V.2).

eretti con tanti sacrifici, ma scarsa appetibilità per il mercato. I materiali con cui sono stati realizzati e la particolare ubicazione in zone poco servite rende la loro fruizione non preferibile da parte di soggetti terzi.

L'accorgersi della difficoltà nel monetizzare questi capitali, induce così i proprietari a cercare coperture politiche. Occorre certo mettersi al riparo da eventuali sanzioni, ma occorre anche valorizzare al massimo quegli edifici, tentando di inserirli in future aree di espansione.

Sotto il profilo geografico le conseguenze sono immaginabili. Una rapida ricognizione lungo le coste mette in evidenza un degrado ambientale divenuto irreversibile. Molti centri abitati sono sorti dal nulla; altri si sono trasformati da villaggi di pescatori in centri di seconde abitazioni, per lo più frequentati solo pochi mesi all'anno (*op. cit.*, p. 67), stravolgendo la fisionomia naturale di quei luoghi. Non si incorrono particolari rischi per la popolazione dovuti a calamità o altro, ma l'estetica di quei luoghi ne esce fortemente compromessa.

In che modo questa lunga riflessione s'inserisce nella tipologia di abusivismo edilizio presa in esame? In che modo cioè queste strutture, la cui irregolarità è stata sanata da semplici domande di condono edilizio o dalla complicità derivata da coperture politiche, seppur non sottoposte a rischio ambientale, vengono ora avversate sul fronte sociale? Il tutto avviene indirettamente, attraverso le scelte di vita che coloro che hanno ereditato quella situazione sono costretti a prendere. Scelte dettate dall'incertezza provata nell'abitare quei luoghi e dall'interrogarsi sul loro avvenire (Zanfi, 2008, p. 69).

La particolare forma di cementificazione che è stata approntata ha abbassato significativamente gli standard di vivibilità di aree molto estese della regione (*op. cit.* p. 128), originando un vero e proprio circolo vizioso. Perseguendo un disegno che avvantaggiasse le generazioni future, in realtà se ne è compromessa la sopravvivenza attraverso un attacco portato da più fronti. È venuta meno, da un punto di vista estetico, la piacevolezza

sensoriale di abitare certi luoghi¹⁸, ma è venuto meno pure la possibilità economica per poterlo fare¹⁹. «L'abusivismo edilizio si colloca qui: atti di appropriazione individualistica miope che scambiano vantaggi privati immediati con un peggioramento a lungo termine del contesto ambientale e un impoverimento dei beni collettivi in genere, finendo per generare delusione nei medesimi protagonisti e costituendosi come elementi di freno allo sviluppo» (Zanfi, 2008 p. 56). Soltanto in rapporto ad un modello di sviluppo, un problema come l'abusivismo può essere colto nella sua ambiguità, percependone la razionalità e denunciandone nello stesso tempo il carattere di spreco (Nocifora, *op. cit.*, *passim*).

Lo sviluppo socio-economico siciliano si è a lungo caratterizzato per una gestione del patrimonio familiare che ha immobilizzato nello sviluppo edilizio la parte più attiva e cospicua delle risorse regionali. Risorse che si sarebbe potuto utilizzare invece per avviare un processo autopropulsivo di stampo imprenditoriale. In virtù di questa scarsa lungimiranza, la parte più giovane di quella società è ancora una volta costretta a cercare altrove le risposte alle proprie ambizioni professionali e di vita.

VIII.4. Minimo grado di debolezza

La forma minima di debolezza si manifesta in edilizia tutte le volte in cui si costruisce violando un dispositivo di legge, ma senza pregiudicare la sicurezza ambientale, né alimentando insofferenze sul piano sociale (Vd. Figura VIII.9).

¹⁸ Un'immagine frequente è rappresentata da abitazioni costruite solo parzialmente: strutture dalle quali fuoriescono in verticale quei piloni di cemento che avrebbe dovuto costituire la struttura portante per i successivi piani: oppure depositi di materiale edile abbandonati, divenuti tutt'uno con uno spazio domestico che ha più l'aria del cantiere infinito che della casa di famiglia. Chiare dimostrazioni di difficoltà economiche sopraggiunte ad infrangere il progetto originario.

¹⁹ «Un territorio costruito malamente non si presta più a operazioni di valorizzazione qualitativa e non è attraente da alcun punto di vista» (Donolo, 2002, p. 35).

Figura VIII.9. – Grado minore di debolezza

<i>GRADO MINORE DI DEBOLEZZA</i>		
NORMA	<i>SOCIETA'</i>	<i>NATURA</i>
ILLEGALE	LECITO	CONGRUO

Il valore iniziale, all'insegna della debolezza, rimane invariato anche in seguito ad un'analisi circa le connotazioni sociale e ambientale. Tale congiuntura, pur invidiabile dato il contesto di partenza, pone delicati ma doverosi interrogativi.

All'interno di questa tipologia di abusivismo vi sono elementi come i chioschi, le pompeiane, ma pure le casette in legno così diffusi nei giardini della pianura veneta. Strutture che spesso si rivelano abusive, in quanto, appoggiando stabilmente sul terreno, abbisognerebbero di idonea autorizzazione edilizia che quasi mai viene richiesta. Alla medesima categoria fanno altresì parte tutti quegli edifici, anch'essi particolarmente frequenti in Veneto, la cui originaria vocazione agraria è stata mutata trasformandoli in edifici residenziali; oppure quelle villette realizzate utilizzando contributi destinati in realtà alla ristrutturazione di adiacenti immobili agricoli, che subito dopo l'elargizione del fondo sono stati abbandonati.

Il caso concreto, individuato per sviluppare meglio la riflessione, riguarda i cosiddetti "Orti di via Rizzoli": una situazione che ci è possibile ricostruire grazie agli atti reperiti presso il Comune di Milano, alla cronaca giornalistica locale²⁰ e attraverso uno studio realizzato in passato dal

²⁰ Attinta in gran parte dalle pagine de *la Repubblica*.

ricercatore Paolo Cottino²¹ (Vd. Figura VIII.10). Ancora una volta se ne riassumono le varie fasi per favorire una più completa comprensione delle componenti in gioco.

Figura VIII.10. – Gli Orti di via Rizzoli, a Milano

[Fonte: www.repubblica.it]



Ci troviamo nella zona Nord/Est della città di Milano, tra viale Monza e Lambrate. Tra il 1957 e il 1960 un'anonima area di campagna viene divisa in due dalla costruzione di una nuova direttrice, via Rizzoli appunto, in posizione sopraelevata rispetto ai terreni preesistenti. Una frazione defilata di quei fondi, a ridosso del fiume Lambro, si presenta incolta e del tutto trascurata. Lo stato di abbandono finisce per attirare l'attenzione di alcuni cittadini locali che, a partire dal 1968, iniziano a ritagliarsi un loro spazio da adibire ad orto.

È così che prende corpo oltre un centinaio di piccoli orti dalle dimensioni e dalle forme variabili. Sono soprattutto pensionati coloro che alla spicciolata e in forma autonoma, iniziano a prendere possesso di quei

²¹ Ora docente presso il Politecnico di Milano al Dipartimento di Architettura e Pianificazione. L'analisi in parola, con il titolo di "Terra e libertà", è confluita nel saggio *La città imprevista. Il dissenso nell'uso dello spazio urbano*, edito da Elèuthera.

suoli dimenticati. Progressivamente, oltre a destinarli alla coltivazione, li rendono funzionali accessoriandoli e infrastrutturandoli con materiali di scarto che utilizzano con ingegnosità e senso di adattamento.

Quegli appezzamenti non sono per nulla il residuo rimasto fuori da un'opera di lottizzazione: fanno parte delle proprietà di una ditta privata, la Carle e Montanari, e dell'Azienda Trasporti Milanese, quale investimento per la Cassa di Previdenza dei suoi dipendenti²². Per lungo tempo i titolari dei terreni non rivendicano alcun diritto su quei beni, né sorgono problemi di convivenza tra gli *ortisti* e gli occupanti di due complessi di edilizia popolare realizzati tra il 1980 e il 1983. Le istituzioni iniziano ad interessarsi degli "Orti di via Rizzoli" sul finire degli anni Ottanta, dopo che è stato edificato un terzo complesso a destinazione più elitaria. I nuovi condomini ufficializzano le loro lamentele nei confronti degli orti: denunciano alle autorità il venir meno delle qualità estetiche della zona, una scarsa igiene dei luoghi e timori per la sicurezza pubblica nelle ore notturne²³. A partire da quel momento gli ortisti vengono formalmente percepiti come dei costruttori e degli occupanti abusivi²⁴.

Nel 1989, per rivendicare lo spirito salutista che li ha animati sin dal primo insediamento, i vari ortisti decidono di associarsi. Nella strategia difensiva si richiamano alla figura giuridica dell'usucapione. Molti di loro infatti sono in grado di dimostrare, con prove documentali e testimonianze, di dedicarsi da almeno vent'anni alla cura di quei fondi. Un periodo

²² Nel corso degli anni le due proprietà passano rispettivamente al Comune di Milano e all'INPS.

²³ «...vennero ad abitare lì degli appartenenti al ceto borghese, dei "sciuri" insomma, i quali cominciarono a dire: "Allora! Cos'è quella roba lì? Cos'è quella casbah?"...è il tempo infatti i cui iniziano ad arrivare i vari Bossi, la Lega, ecc. Cominciano a dire che sono tutti drogati, extracomunitari [...] Quelli delle case popolari invece non hanno mai creato problemi perché in comune avevamo la filosofia popolare» (così ricostruisce la vicenda tale Basilisco, rappresentante degli ortisti, in Cottino, 2003, p. 91).

²⁴ A rigore, questa tardiva forma di dissenso dovrebbe consigliare di inserire gli "Orti di via Rizzoli" in una casistica di abusivismo edilizio che contempli tra i suoi parametri anche la critica sociale. Si è deciso di non considerare fondamentale questo aspetto, perché ritenuto minoritario rispetto al pensiero espresso dalla totalità dei residenti e, per certi versi, forse anche pretestuoso (le critiche circa le problematiche attinenti l'ordine pubblico e l'igiene non hanno trovato riscontro nel corso dei numerosi sopralluoghi effettuati da parte delle istituzioni). Nonostante il rendere ufficiale la lamentela sia risultato determinante nell'attivare la reazione dei secondi titolari, l'offensiva di questi ultimi sembrerebbe dettata soprattutto da un obbligo connesso alla loro posizione di proprietari. L'esito della vicenda, riportato nel prosieguo del testo, lo comproverebbe.

interamente trascorso senza che nessuno dei proprietari abbia mai lamentato alcunché²⁵.

Nel 1995 il Tribunale di Milano, in fase di indagine preliminari intraprese a seguito di una causa intentata dall'INPS, procede all'archiviazione con sentenza di *non luogo a procedere*. Una riformulazione delle imputazioni avanzata successivamente dai proprietari consente loro di ribaltare il primo pronunciamento e di spuntarla in via definitiva. Nel febbraio 2011 gli orti vengono così sgomberati: tutti ad eccezione di sette, di cui era già stato riconosciuto il diritto di usucapione, e di altri diciassette in attesa di sentenza.

La vicenda degli “Orti di via Rizzoli” investe una problematica che è innanzitutto di occupazione abusiva e, solo in seconda battuta, di abuso edilizio. Tale distinguo qui, ma anche in altri casi riscontrabili un po' ovunque nelle periferie italiane, ha una sua ragione se si considera unicamente l'assetto formale; dal punto di vista sostanziale l'elemento proprio va ravvisato, in realtà, nell'uso di anteporre il rispetto di una norma a qualsiasi altro parametro di rilevanza sociale o ambientale, malgrado questi non presentino connotazioni negative. Questo il motivo che ha indotto ad utilizzarlo per la presente tipologia di abusivismo edilizio.

Nel caso specifico vi era certo la necessità di assicurare il diritto della proprietà e di preservare nelle mani delle istituzioni il potere alla pianificazione urbanistica²⁶, ma in linea generale siamo davvero certi che detti parametri debbano sempre e comunque prevalere? Siamo sicuri che nel seguire questi indicatori stiamo offrendo alla collettività la soluzione più vantaggiosa?

Una prima risposta è lo stesso Comune di Milano a fornirla, poco tempo dopo. Ritornando sul caso di via Rizzoli, la nuova Giunta indice nel 2012 un bando per la concessione quinquennale di venti particelle ortive

²⁵ La strada dell'usucapione si rivela in questo caso realmente perseguibile. Agli inizi la proprietà era infatti ancora ad appannaggio di privati; nessuna pretesa può essere rivendicata, invece, se i beni avessero avuto un'origine pubblica.

²⁶ Il piano regolatore generale urbanistico costituisce il principale strumento urbanistico di livello comunale volto ad indirizzare e vincolare l'attività urbanistica ed edilizia *de futuro* (De Gioia, 2009, p. 3).

insistenti nell'area già oggetto dello sgombero. L'autorizzazione finale verrà rilasciata, sulla base di una graduatoria, a soggetti con precisi requisiti e previo pagamento di un contributo annuo (<http://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/>). Non solo. Dopo aver preannunciato lo sgombero ad un centinaio di coltivatori di orti, alcuni dei quali abusivi, in area demaniale fra via Martinelli e via Tre Castelli, Palazzo Marino trova un rimedio più accomodante. In accordo con l'Azienda Sanitaria Locale, decide di effettuare la necessaria bonifica della zona da materiali pericolosi senza distogliere quei pensionati, pur privi di regolare autorizzazione, ad abbandonare definitivamente i luoghi che curano da decenni (<http://ricerca.gelocal.it/repubblica/archivio/repubblica/2012/08/23/orti-abusivi-sul-naviglio-dietrofront-del-comune.html>).

Non si può negare che una visione esclusivamente regolativa e ordinativa della città non porti con sé dei limiti. Impedisce innanzitutto di collaudare tutte quelle pratiche alternative, ugualmente sopportabili in chiave ambientale che, potrebbero consentire una maggiore condivisione a livello di comunità. Se in passato si è provveduto a sperimentare un'apertura della norma in questa direzione, lo si è fatto solo attraverso improvvise sanatorie, i cui esiti si sono rivelati spesso più deleteri delle stesse violazioni. Se in edilizia si può talvolta derogare alle regole soddisfacendo unicamente un obbligo di natura economica (leggesi pagamento della sanzione in occasione di condono edilizio), tanto più sembrerebbe logico poterlo fare quando già vengono soddisfatti imprescindibili priorità di ordine sociale e ambientale. Non si tratta ovviamente di abolire la legge in favore dello spontaneismo e della libertà edificatoria, ma occorre iniziare a plasmarla secondo parametri meno astratti.

L'atteggiamento dimostrato recentemente dal Comune di Milano sembra confortare questa concezione. Un approccio già ipotizzato, in linea generale, da taluni²⁷ nei confronti di tutto l'abusivismo edilizio in qualche modo sanabile, ma che in questa fattispecie è sicuramente più riconoscibile. Il costruire illegalmente, attraverso forme non suscettibili né a rischi

²⁷ Zanfi su tutti.

ambientali, né a mature critiche sociali, porta in sé delle potenzialità ancora non adeguatamente considerate, quasi a conferire qualità piuttosto che a detrarre. Una latenza, per riprendere la terminologia proposta da Zanfi, consistente in opportunità esistenti, ma al momento non esplicite e che il continuare ad utilizzare unicamente la razionalità aprioristica della norma non permetterebbe di riconoscere.

In urbanistica è prevalsa spesso la linea secondo cui le scelte di piano sono da ritenersi positive solo se svincolate dagli interessi e perciò un buon modello di organizzazione territoriale debba essere definito indipendentemente da essi. In realtà per essere giusto e funzionale un paradigma organizzativo deve saper mediare tra le molteplici esigenze di organizzazione: solo così diventa espressione di effettiva democraticità. «Se le scelte del piano non sono giustificate con riferimento agli interessi in campo, ma con riferimento soprattutto a modelli tecnici, ciò che risalterà maggiormente sarà la discrezionalità politica e tecnica delle scelte e, in assenza di compensazioni degli interessi soccombenti, sarà difficile che le scelte non appaiano in qualche misura arbitrarie con la conseguenza di delegittimare professionalmente gli esperti che hanno contribuito ad assumerle» (Mazza, 2001).

PARTE TERZA

**L'EDILIZIA REGOLARE:
FORZA TEORICA E/O DEBOLEZZA POTENZIALE?
LO SPETTRO DELLE CASE DEBOLI**

CAPITOLO NONO

LA LEGISLAZIONE URBANISTICA IN ITALIA

IX.1. Introduzione

L'esame della materia costruttiva richiede necessariamente un'analisi della normativa urbanistica succedutasi in Italia nel corso della sua storia. In centocinquant'anni il Parlamento, in questo ambito della Pubblica Amministrazione, ha approvato una moltitudine di provvedimenti. Il ricordarli tutti rischierebbe di dare al presente lavoro una connotazione nozionistica che, nonostante risulti funzionale, costituisce pur sempre un elemento secondario. Quella che segue è perciò una rassegna volutamente sommaria: si è cercato di ripercorrere gli episodi salienti dell'esperienza edilizia e urbanistica¹ in Italia. Per questo motivo, per completezza d'informazione, oltre che per un maggiore approfondimento della materia, si rimanda agli stralci legislativi che si è ritenuto opportuno riportare in appendice. Non hanno la pretesa di esaurire l'argomento, ma ne forniscono un indispensabile riferimento.

¹ Sinora i due termini sono stati utilizzati volutamente come sinonimi. Ognuno è in realtà portatore di uno specifico significato. L'edilizia è «il complesso delle attività dirette alla costruzione di fabbricati d'ogni genere» (Devoto-Oli, 2008, p. 702); l'urbanistica riguarda «lo studio e la tecnica relativi alla programmazione e al coordinamento strutturale e funzionale delle nuove zone di insediamento demografico nelle città, allo scopo di realizzare le condizioni più favorevoli alla vita e alle attività produttive» (Devoto-Oli, 2008, p. 2233). Più in generale l'urbanistica, quale «strumento di regolazione amministrativa dei processi d'uso dello spazio» (Patassini, 2007) verte alla «ricerca della *coerenza* dell'insieme delle trasformazioni necessarie per utilizzare il territorio come insieme di risorse fisiche e come recipiente per le attività che richiedono spazio» (Salzano, 2007, p. 26).

IX.2. La rendita fondiaria urbana

Prima di intraprendere qualsiasi discorso di tipo normativo è necessario introdurre alcune basilari nozioni di economia. Farlo ora consentirà, oltre che a rendere più snella la sua discussione, di comprendere meglio la natura della questione edilizia nel suo complesso.

Il concetto cardine attorno cui ruota gran parte della problematica urbanistica è quello della rendita². In generale con rendita si rimanda al «reddito che il proprietario di certi beni percepisce in conseguenza del fatto che tali beni sono, o vengono resi, disponibili in quantità scarsa; dove la scarsità va intesa in uno dei seguenti sensi: 1) i beni in questione appartengono alla categoria degli agenti naturali, disponibili in quantità limitata e inferiore al fabbisogno; 2) i beni in questione vengono resi disponibili da chi li possiede in quantità inferiore alla domanda che di essi si avrebbe in corrispondenza di prezzi uguali ai loro costi» (Napoleoni, 1956).

Analogamente a quanto avviene nel linguaggio corrente con i termini legale, legittimo e lecito, anche la parola rendita viene spesso usata in maniera impropria. La si utilizza generalmente per indicare il reddito ricavabile da qualsiasi operazione economica. In realtà «la rendita si differenzia dalle altre forme di reddito³ proprio per il fatto che essa viene percepita solo perché quel bene scarso è di proprietà di qualcuno che è libero di fornire o non fornire il bene di cui dispone a chi ha intenzione di utilizzarlo» (Salzano, 2007, p. 88).

Un esempio classico di rendita è costituito dalla rendita fondiaria, ovvero dal «reddito percepito dal proprietario terriero in conseguenza del fatto che egli è proprietario di un bene destinabile alla coltivazione o al pascolo» (*ibidem*). L'ambito fondiario è particolarmente adatto per intuire come in ogni reddito, ottenuto da un proprietario di un bene scarso, siano

² L'impostazione qui utilizzata per spiegare il concetto di rendita si rifà a quella proposta da Salzano, 2007.

³ Nell'ambito della produzione, secondo l'economia classica, le altre forme di reddito sono il profitto (residuo del processo produttivo, dato dalla differenza tra il valore del prodotto e il costo della produzione) e il salario (valore/remunerazione della forza lavoro) (*ad vocem Rendita* (Economia) in Istituto dell'Enciclopedia Italiana, vol. X, 1995, p. 83).

distinguibili una componente assoluta e una componente relativa o differenziale. In sostanza, «una parte, che c'è in ogni rendita, è la rendita *assoluta* e dipende dalla scarsità *generale* di quel bene; un'altra parte, che c'è solo in corrispondenza di un sottoinsieme di beni, è la rendita *differenziale* o *relativa*, e dipende dalla *maggiore* appetibilità, o utilizzabilità, di quel particolare bene rispetto ad altri della stessa categoria⁴» (Salzano, 2007, p. 89).

Alla rendita fondiaria si è soliti assimilare la rendita urbana che altro non è che il reddito che deriva dalla proprietà della terra in relazione non a un suo uso agricolo, ma all'uso edilizio urbano. Ebbene, se ogni terreno è astrattamente destinabile ad un uso agricolo (in quanto costituisce il suo fine naturale), solo i fondi sui quali è avvenuto «un processo storico di urbanizzazione» possono essere usati a fini edilizi. Si comprende così come la scarsità di un terreno urbano (statisticamente più frequente della scarsità di un terreno in generale) sia di fatto una scarsità manovrabile, e manovrabile è di conseguenza anche la sua rendita⁵.

Sotto questo aspetto un ruolo decisivo viene svolto dall'intervento pubblico. Ogni qual volta un Comune stila un piano urbanistico, viene a modificarsi la rendita fondiaria assoluta. Ciò accade per il fatto che sono state designate le aree che, in futuro, potranno essere destinate all'edificazione. L'azione pubblica può altresì incidere sulla rendita fondiaria differenziale attraverso due distinti livelli: realizzando opere di urbanizzazione, ad esempio, si rendono da una parte le aree concretamente edificabili, dall'altra, la qualità dei servizi conferiti comporta un aumento o una diminuzione dell'appetibilità delle singole aree potenzialmente edificabili.

⁴ Non tutti i beni di una stessa categoria sono uguali: si differenziano non solo in base alla loro qualità costitutiva (per esempio, considerando la terra, essa può essere più o meno fertile), ma anche in base alla loro ubicazione (riferendosi sempre alla terra, dalla sua posizione può derivare una minore o maggiore esposizione a problematiche naturali, oppure una minore o maggiore vicinanza rispetto a luoghi ritenuti vantaggiosi o di interesse).

⁵ Anche nella rendita fondiaria urbana è possibile individuare una componente assoluta (che deriva dal fatto che per un certo terreno l'uso edilizio è più conveniente di quello agricolo), e una relativa o differenziale (che dipende dal fatto che quel terreno, ai fini dell'utilizzazione edilizia, presenta vantaggi che lo rendono più appetibile rispetto ad altri).

Altra conseguenza fondamentale riscontrabile nei fondi urbani è la maggiore consistenza della rendita relativa (detta anche di posizione) rispetto quella assoluta. Per definizione, ragionando in termini agrari, la rendita di un suolo urbano è di fatto un bene improduttivo, il cui valore finisce per coincidere con il solo diritto di proprietà. Ciò appare evidente nel momento in cui il proprietario decide di non sottoporre a sfruttamento il terreno, almeno fino a quando non avrà raggiunto un prezzo da lui ritenuto congruo.

Da questa breve analisi emerge come la centralità della rendita, in termini urbanistici, si manifesti in più circostanze. Forte è la sua connessione al controllo dell'uso dei suoli, la cui distribuzione incide sul suo valore economico; la rendita mette poi in relazione le decisioni e gli investimenti pubblici alle condizioni che spingono la società alla trasformazione edilizia. Non ultimo, il legame che intercorre tra azione pubblica/privata e il valore dei suoli pone una serie di questioni di carattere tecnico-politico, oltre che di tipo etico.

Con il termine rendita urbana ci si riferisce normalmente alla rendita fondiaria urbana. Da questa si distingue un'altra forma di rendita urbana: la rendita edilizia. Per comprenderne la differenza si utilizza di solito l'esempio di aree edificabili che non siano di proprietà privata, ma siano state espropriate da un ente pubblico e cedute in uso a chi voglia utilizzarle a un prezzo uguale a zero (Salzano, 2007, p. 92). In questo caso la rendita fondiaria urbana viene azzerata; tuttavia chi ha ricevuto in uso il terreno può costruirvi e utilizzare l'immobile per i fini più diversi. Ancora una volta viene a crearsi una rendita (che ora viene specificata con l'attributo di "edilizia") con una sua componente assoluta e una differenziale del tipo già considerato con i terreni urbani.

Nel corso del processo di urbanizzazione e di edificazione, la rendita fondiaria viene così trasformata in rendita edilizia. L'insieme dell'una e dell'altra costituisce la rendita immobiliare (*ibidem*).

Dopo una così lunga parentesi di economia teorica giova forse portare un caso di urbanistica quotidiana, ripreso da un datato, ma sempre attuale, saggio di Cederna.

Si consideri un qualsiasi periferico appezzamento di terreno inizialmente sfruttato in ambito agricolo. Il suo valore aumenta repentinamente di dieci-venti volte non appena il piano regolatore lo destina ad area edificabile, o vengono portati nelle vicinanze regolari servizi. Succede così che, senza alcun merito, il proprietario si arricchisce a scapito della società, intascando una rendita, un *plusvalore* creato dalla comunità; paradossalmente il Comune, intenzionato ad acquistare o ad espropriare dei terreni da destinarsi a fini collettivi, avrebbe difficoltà a farlo per le enormi somme necessarie nell'operazione (1976, pp. 23 e segg.).

Tutto ciò non avviene ovunque nel mondo, ma solo nelle situazioni, come quella italiana, in cui non esiste una separazione netta tra diritto di proprietà e diritto di costruire⁶. Su questo aspetto nodale dell'urbanistica torneremo più avanti: a breve, accennando alla riforma Sullo e, più compiutamente, nella parte propositiva della ricerca.

IX.3. Nascita della normativa urbanistica in Italia

Punto di partenza obbligato di questo percorso è rappresentato dalla fase immediatamente successiva all'unificazione politica. Il 25 giugno del

⁶ Questa particolare condizione di partenza ha spinto Giovanni Ferracuti e Maurizio Marcelloni a parlare di «anomalia del settore edilizio» italiano. Infatti l'impostazione liberistica data al sistema economico nel dopoguerra, assieme ai suoi due corollari fondamentali della proprietà privata dei mezzi di produzione e della tutela della massima redditività dell'investimento, si traducono, nel settore edilizio, nella rinuncia a qualsiasi politica di controllo dei prezzi delle aree. Il suolo edificabile viene così assimilato a fattore della produzione indipendentemente dai suoi costi di produzione (urbanizzazione). Questa anomalia viene assunta fin dall'inizio, e come tale considerata dalla maggior parte dell'elaborazione teorica sugli aspetti economici del settore, come conseguenza necessaria della natura particolare del bene-casa. La proprietà privata dei suoli edificabili fa quindi sì che essi diventino oggetto di scambio in un libero mercato, e cioè che la loro immissione nel processo produttivo comporti, come per tutti gli altri fattori, dal capitale ai materiali di costruzione, il pagamento di un prezzo di mercato che ingloba in questo caso anche la rendita fondiaria derivante dal fatto che alla proprietà del suolo si attribuisce anche, quasi fosse naturalmente connaturato, il diritto di edificare (1982, p. 34).

1865 viene approvata la Legge n. 2359, la prima di rilievo urbanistico nella storia del Paese. Dal titolo “Disciplina sull’espropriazione forzata per pubblica utilità”⁷, seppur in fase embrionale, rappresenta una regolamentazione che può già definirsi organicamente urbanistica. Nel consentire l’esproprio a prezzo di mercato quale strumento per la realizzazione di opere pubbliche, individua nei Comuni con popolazione di almeno 10.000 abitanti la facoltà di realizzare un piano regolatore nel quale indicare gli allineamenti per l’edificazione. Lo scopo è, da una parte, correggere l’arbitraria disposizione degli edifici, dall’altra, perseguire una maggiore salubrità degli abitati, la cui repentina urbanizzazione si è attestata su infrastrutture insufficienti. Introduce l’istituto dei piani urbanistici articolato su due tipologie. «Oltre al già anticipato piano regolatore, è previsto il piano di ampliamento: il primo è volto a riorganizzare l’abitato esistente, il secondo a disciplinarne correttamente l’espansione» (Mengoli, 1992, p. 36). Da ciò consegue che mentre le aree indicate dall’espansione hanno un loro piano, la rimanente parte del territorio è totalmente priva di prescrizioni di destinazione d’uso.

La programmazione pubblica ne risulta tuttavia scarsamente incisiva. Ogni piano, per essere approvato, necessita del decreto regio ma, soprattutto, mancano misure di salvaguardia dopo l’adozione da parte del Comune. Indicativo il fatto che «non sono previsti specifici reati per l’infrazione a disposizioni di carattere urbanistico» (Centofanti, 2006, p. XXI). E’ contemplata la distruzione dei manufatti, oltre che una multa al proprietario, ma nessuna sanzione di natura penale.

Sulla base di questi primi approcci è possibile trarre alcune considerazioni. Innanzitutto si può constatare come, sin dal sorgere dello Stato unitario, al Comune venga attribuito un ruolo centrale per quanto attiene la disciplina urbanistico-edilizia⁸. Si comprende altresì come sia

⁷ Pubblicata nella G.U. 8 luglio 1865, n. 158.

⁸ Con il R.D.L. 25 marzo 1935, n. 640, viene introdotto l’istituto giuridico della «preventiva autorizzazione comunale» per la realizzazione di qualsiasi costruzione. Esso anticipa l’istituto della licenza edilizia prevista poi dalla legge urbanistica. Pur rinvenibile in altre leggi speciali applicate a precisi contesti territoriali, è solo con la citata legge che viene sancito un obbligo specifico, con carattere di generalità (Santucci, 2002, p. 26).

assente un intento pianificatorio complessivo degli usi del territorio: oggetto dell'azione programmatoria è il solo contesto urbano, con il fine di ristabilirne le condizioni minime di convivenza, soprattutto da un punto di vista igienico-sanitario⁹. Si evidenzia inoltre con forza un elemento che contrassegnerà la successiva legislazione a riguardo, ma pure gran parte della storia riguardante l'intera legislazione nazionale: quella di rincorrere costantemente l'emergenza¹⁰, cercando di limitare i danni, più che formulare norme in grado di prevenirli. L'urbanistica in Italia nasce, di fatto, come appendice all'espropriazione per pubblica utilità; il piano regolatore, poi, uno strumento di natura ablatoria, teso cioè a togliere beni ai privati a vantaggio della collettività, ma privo di qualsiasi carattere conformativo.

La necessità di provvedere ad un'altra emergenza, venutasi a creare con l'improvvisa diffusione dell'epidemia di colera¹¹, porta a varare nel 1885 la cosiddetta "Legge di Napoli"¹². La Legge n. 2892 si occupa di risanare il centro abitato partenopeo adottando ancora una volta il sistema coercitivo seguito dalla demolizione. Tra le novità, rispetto alla norma precedente, l'aumento dei valori d'indennizzo dei beni espropriati: ciò induce a ritenere economicamente più conveniente l'espandere la città verso aree sinora risparmiate dall'edificazione.

⁹ Il problema dell'igiene e della salubrità delle città e delle abitazioni costituisce un elemento centrale nella politica della casa in Europa per tutto l'Ottocento. In Italia la questione è ancora particolarmente sentita agli inizi del Ventesimo secolo (Baldini, 2003, *passim*).

¹⁰ Il carattere eccezionale della norma viene sottolineato già nella Relazione al re. I commentatori escludono infatti che i piani potessero «avere per fine immediato e principale l'abbellimento e l'ornato, sì da perdere di vista lo scopo essenziale della salubrità e della viabilità avuto di mira dal legislatore» (Sabbatini, 1891, vol. II, p. 631).

¹¹ «Grazie alle scoperte di Pasteur, anche i medici divengono protagonisti della pianificazione urbana, cambia il modo di vedere le epidemie che non vengono più considerate un castigo divino, ma il risultato di specifiche condizioni che devono essere modificate. E' l'utilizzazione congiunta di topografia e statistica che evidenzia il legame tra diffusione delle epidemie e la mancanza, o il cattivo funzionamento di acquedotti e fognature» (Santucci, 2002, pag. 20).

¹² L. 15 gennaio 1885, n. 2892, "Risanamento della città di Napoli", pubblicata nella G.U. 19 gennaio 1885, n. 14. Tale provvedimento è una chiara dimostrazione di come, per tutto il Diciannovesimo secolo, dell'urbanistica prevalga il carattere igienico-sanitario: una disciplina intesa come strumento per risanare quartieri malsani e far sì che le nuove costruzioni sorgano lungo predeterminati allineamenti stradali.

Si deve attendere il 1903 per la prima legge sull'edilizia popolare, la cosiddetta "Legge Luzzatti"¹³. Nel prevedere crediti agevolati, in particolare alle cooperative, apre la strada a un filone di leggi emanate per disciplinare i compiti degli *Istituti Autonomi per le Case Popolari*. Da questo momento si realizza quella divisione tra edilizia privata, agevolata¹⁴ e sovvenzionata¹⁵ tutt'oggi ravvisabile.

L'inesperienza di questi primi approcci al settore urbanistico, ma soprattutto «la mancanza di efficaci misure di salvaguardia [...], rendono scarsamente incisiva la programmazione pubblica del territorio, lasciando sostanzialmente la proprietà fondiaria arbitra dello sviluppo degli abitati» (Centofanti, *op. cit.*, p. XXI).

I piani regolatori e di ampliamento, previsti dalla legge del 1865, che avevano privilegiato il momento espropriativo rispetto a quello urbanistico, entrano ben presto in crisi. Già nei primi anni del nuovo secolo risulta palese la loro debolezza come strumenti risolutivi: complici il crescente fenomeno dell'urbanesimo, lo spopolamento delle campagne, il miglioramento delle condizioni di vita, lo sviluppo della motorizzazione e le distruzioni apportate da calamità e dal primo conflitto mondiale. Ciò non impedisce loro di rimanere in vigore sino al 1942.

Per ovviare all'inadeguatezza della normativa generale ai bisogni di determinate realtà urbane della Nazione, si delibera di approvare piani regolatori con leggi speciali, sulla stregua della legge per il risanamento della città di Napoli del 1885, che è da considerarsi, in questo senso, una legge capostipite. «Il sistema delle leggi speciali è continuato in pratica fino all'emanazione della legge urbanistica, dando luogo al sorgere di uno *ius singulare* per ciascun comune, con effetti dannosi per l'unitarietà delle

¹³ L. 31 maggio 1903, n. 254, "Funzionamento ed attività delle cooperative edilizie", pubblicata nella G.U. 8 luglio 1903, n. 159. Prende il nome dal Ministro per l'Agricoltura, l'Industria e il Commercio del tempo, Luigi Luzzatti (Venezia 1841 - Roma 1927), uomo politico ed economista italiano appartenente al partito della *Destra storica*. Più volte Ministro del Tesoro, fu un convinto sostenitore dell'istituto della cooperativa e della banca popolare (Istituto dell'Enciclopedia Italiana, vol. VI, 1995, p. 987). In Europa il movimento a favore delle abitazioni popolari fa i suoi primi passi in Belgio nel 1818, per affermarsi in maniera matura già nella prima metà del secolo in Francia e in Inghilterra (Einaudi in Baldini, 2003, p. 17)

¹⁴ Gestita dalle cooperative edilizie.

¹⁵ Gestita dagli *I.A.C.P.* (Istituti Autonomi per le Case Popolari).

soluzioni. Il sistema ha peraltro avuto anche vantaggi consentendo la sperimentazione di istituti nuovi, poi utilizzati dalla L.U.» (Santucci, 2002, p. 24).

Una storia della legislazione urbanistica non può prescindere da due importanti leggi emanate a tutela di specifici interessi pubblici che, seppur indirettamente, investono la disciplina urbanistica. Si tratta delle leggi 1089 e 1497¹⁶, in vigore sino all'approvazione nel 1999 del Testo Unico dei beni culturali e ambientali. È alla legge a "Protezione delle bellezze naturali" che si deve una figura come i *piani paesistici* volta a salvaguardare i «complessi aventi valore estetico e altre bellezze naturali e panoramiche»; entrambi i provvedimenti adottano poi, come limitazione al diritto di proprietà nell'interesse pubblico, gli istituti del *vincolo* e delle *zone di rispetto*¹⁷.

IX.4. La "Legge urbanistica" del 1942 ¹⁸

Una prima matura trattazione unitaria della disciplina del territorio¹⁹ viene intrapresa con la "Legge urbanistica" del 1942, «il primo ordinamento sistematico di organi, strumenti e mezzi per una razionale sistemazione del territorio» (Santucci, 2002, p. 39).

Consapevole dello squilibrio tra la città e la campagna, inserisce il principio di favorire il popolamento delle aree decentrate frenando nello stesso tempo la tendenza all'urbanesimo. La Legge del 1865 è ampiamente

¹⁶ L. 1° giugno 1939, n. 1089, "Tutela delle cose di interesse Artistico o Storico", pubblicata nella G.U. 8 agosto 1939, n. 184; L. 29 giugno 1939, n. 1497, "Protezione delle bellezze naturali", pubblicata nella G.U. 30 giugno 1939, n. 241. Entrambe recano la firma dell'allora Ministro dell'Educazione nazionale Giuseppe Bottai (Roma 1895 – ivi 1959), insegnante di diritto e tra i fondatori del Fascio di combattimento di Roma (Istituto dell'Enciclopedia Italiana, vol. II, 1995, p. 331).

¹⁷ Attraverso la figura del vincolo (storico-artistico, paesaggistico...) ai proprietari è consentito, previa verifica, di costruire solo strutture che non danneggino il bene vincolato; con le zone di rispetto si impone l'obbligo di edificare osservando determinate distanze dal bene tutelato.

¹⁸ L. 17 agosto 1942, n. 1150, pubblicata nella G.U. 16 ottobre 1942, n. 244.

¹⁹ E' doveroso precisare come le accezioni istituzionali e giuridiche dei termini *territorio*, *ambiente* e *paesaggio* non sempre coincidano pienamente con le rispettive accezioni disciplinari, siano esse geografiche, urbanistiche o sociali.

superata introducendo degli istituti urbanistici ben precisi. Il tutto viene elaborato in senso gerarchico, a seconda le dimensioni dell'area interessata.

Al livello superiore vi è il piano territoriale di coordinamento, col compito di orientare e coordinare l'attività da compiere in determinate parti del territorio nazionale. In posizione intermedia, ma preminente, vi è il piano regolatore generale (PRG). È lo strumento che fissa le direttive per la sistemazione del territorio di un Comune. Tra le numerose informazioni, deve contenere la localizzazione della rete delle principali vie di comunicazione, l'individuazione delle aree destinate a un uso pubblico, la destinazione dei suoli attraverso zonizzazioni e l'indicazione della presenza di eventuali vincoli. Ha come oggetto tutto il territorio comunale e non alcune sue aree. Si compone di vari piani particolareggiati di esecuzione (PPE) con i quali si specificano ulteriormente i principi contenuti nel piano regolatore.

Per i Comuni sprovvisti del piano regolatore generale²⁰ vi è tuttavia l'obbligo di dotare il regolamento edilizio di un programma di fabbricazione, cioè di una pianificazione in piccola scala.

Gli aspetti contraddittori conseguiti all'applicazione della "Legge di Napoli" sono affrontati in maniera puntuale. L'esproprio per pubblica utilità delle aree di espansione viene applicato a un prezzo che non deve tener conto degli incrementi di valore derivati dalle previsioni del piano regolatore. In questo modo si conta, da un lato di provvedere alla formazione di demani comunali, strumento indispensabile per indirizzare l'espansione urbana nelle zone ritenute più idonee, dall'altro di operare un'azione calmieratrice sul mercato delle aree (De Lucia, 2006, pp. 4 e 5).

Ai Comuni vengono affidati compiti di adozione degli strumenti urbanistici comunali, nonché tutta l'attività di vigilanza, controllo e repressione in materia edilizia. Tra i vari istituti vengono così disciplinati la licenza edilizia, il regolamento edilizio e introdotte sanzioni penali per le

²⁰ Ivi, art. 8: «I Comuni hanno la facoltà di formare il piano regolatore generale del proprio territorio [...] La formazione del piano è obbligatoria per tutti i Comuni compresi in appositi elenchi da approvarsi con decreto del Ministro per i lavori pubblici [...]».

violazioni alle norme sull'attività privata, dando luogo all'autonoma figura del reato edilizio.

Si è già riferito del giudizio complessivamente positivo che la legge 1150 del 1942 ha riscosso tra i principali urbanisti italiani²¹. Viene generalmente riconosciuta come un dispositivo ben strutturato, che fa tesoro della lunga esperienza maturata nella fase precedente. Seppur modificata più volte, ma sostanzialmente inalterata sino alla Legge ponte del 1967, resta tutt'ora il principale riferimento in materia. Ciò non toglie che gli stessi addetti ai lavori, alla luce del suo non soddisfacente funzionamento, abbiano evidenziato importanti elementi di criticità.

«Segni di debolezza sono rappresentati ancora una volta dal controllo dell'attività edilizia; inoltre penalizzante risulta l'obbligo della licenza edilizia, che viene imposto solo ai centri abitati e alle zone di espansione previste dai piani» (Mengoli, 1992, p. 37). I piani vengono concepiti come strumenti rigidi, non soggetti a revisione periodica, perciò incapaci di adattarsi ai mutamenti necessari; manca poi una qualsiasi norma che incida sul regime dei suoli. Del resto l'esproprio è riservato solo ad occasioni particolari e l'indennizzo, a prezzo di mercato, risulta proibitivo per i Comuni (Cederna, 1976, p. 54). Oltre alla mancanza di un regolamento attuativo che ne espliciti gli aspetti procedurali, più in generale da segnalare un'eccessiva astrattezza dei contenuti rispetto alle reali condizioni del Paese (tanto da non riuscire a prevedere l'imminente passaggio da una società di stampo agricolo, ad una di tipo industriale prima e postindustriale poi). Anche in questo senso determinante è stato il mancato coordinamento con la coeva Legge Bottai sul paesaggio. Non si è pensato, o non si è voluto, dar vita ad un sistema unitario in grado di contemplare sia le esigenze della tutela che quelle dello sviluppo edilizio. «Da quel mancato raccordo [...] nacque fra le città e le campagne d'Italia quella "zona grigia", quella terra di nessuno che ha finito con l'essere occupata da desolanti periferie

²¹ Cfr. cap. IV.

«Il disordine urbanistico che aveva dominato negli anni Cinquanta non era stato in effetti, la conseguenza della mancanza di un sistema normativo, ma della sua mancata attuazione» (Becchi, 1997, p. 125).

senz'anima, né città né campagna, che hanno interrotto con la loro trista invadenza il filo di una tradizione che si era snodata con naturale continuità per decine di generazioni» (Settis, 2011, p. 197).

IX.5. Il dopoguerra e gli anni della riforma

Tra i motivi principali che stanno alla base della mancata attuazione della Legge urbanistica configurano sicuramente le esigenze della ricostruzione.

Pur partendo da una situazione meno grave rispetto a realtà come la Germania o la Polonia, l'Italia del dopoguerra si trova ad affrontare la ricomposizione del proprio territorio. «Mentre in molti paesi europei²² la ricostruzione è stata utilizzata per impostare su basi nuove e razionali i problemi dello sviluppo urbano e territoriale, in Italia, viceversa, è stata utilizzata per fare marcia indietro rispetto agli strumenti di cui già disponeva: con l'alibi – appunto – di “superare rapidamente la fase contingente della ricostruzione dei centri abitati” attraverso “dispositivi agili e di emergenza”, fu accantonata la legge urbanistica e fu varata la legge sui *piani di ricostruzione*²³, disciplinati da norme speciali, estesi solo a porzioni del territorio comunale, causa di molte sciagure per le città italiane» (De Lucia, 2006, pp. 5 e 6). Nell'immediato dopoguerra si sceglie così di assegnare all'edilizia il ruolo di volano economico, di traino dello sviluppo.

²² Interessante il raffronto tra la città di Milano e quella di Rotterdam. Nel primo caso il piano regolatore viene adottato solo nel 1953: nel frattempo il piano di ricostruzione si occupa di considerare solo le zone effettivamente danneggiate dalla guerra. Gran parte del centro storico viene demolito (oggi solo il 40% delle unità immobiliari è antecedente al 1900) e al suo interno localizzate le attività direzionali. Risultato: centro cittadino ulteriormente appesantito da traffico e funzioni. Nella città olandese, qualche giorno dopo essere stata pesantemente danneggiata dai bombardamenti tedeschi, il Comune espropria tutto il centro e parte della periferia. Costituitosi un ampio demanio, eliminata alla base ogni possibile speculazione, effettua una ricostruzione senza impedimenti legati alla proprietà privata. Le attività incompatibili vengono allontanate dal centro e i quartieri residenziali, sorti in periferia, esempio di elevato standard ambientale (Cederna, 1976, pp. 22 e 23; Benevolo, 1996, p. X).

²³ Formalmente istituiti col D.Lgs. 1° marzo 1945, n. 154, vengono interamente ridisciplinati con la L. 27 ottobre 1951, n. 1402. Secondo quest'ultimo provvedimento i Comuni contemplati in appositi elenchi, sono obbligati a dotarsi entro tre mesi di un piano di ricostruzione. Attraverso continue proroghe, molti di questi Enti beneficeranno per oltre trent'anni di un regime nato con carattere di provvisorietà.

Del resto questo «non poteva essere immediatamente affidato all'industria del Nord, sia a causa dei gravi danni subiti dagli impianti, sia a causa dell'arretratezza di quelli funzionanti, sia a causa della dequalificazione della mano d'opera in conseguenza della pausa forzata. Il settore edilizio si prestava ottimamente al ruolo trainante o quantomeno di collaborazione sia perché non richiedeva in partenza né impianti costosi, né materiali d'importazione, sia perché rispondeva ad una esigenza sociale sentitissima che era quella della ricostruzione fisica delle città e della dotazione individuale di una dimora sicura come bisogno primordiale» (Tutino, 1971, p. 50).

In virtù di questi presupposti gli anni Cinquanta si rivelano un periodo di profonda speculazione edilizia. «Ogni tentativo di pianificazione comunale e territoriale è stato a bella posta tenuto a freno dalle autorità responsabili, affinché la ricostruzione prima, e la ripresa economica poi, potesse liberamente svilupparsi quando, dove e come meglio ritenessero i privati imprenditori e operatori senza intoppi di piani» (Astengo, *cit.* in Cederna, 1976, p. 62). Mutui agevolati e facilitazioni fiscali agevolano poi l'aumento della domanda che determina, a sua volta, un aumento dei prezzi delle aree e delle abitazioni. Dal punto di vista quantitativo, il fatto nuovo che più caratterizza l'espansione urbana dopo il 1945 è la dimensione. Sebbene ancora lontane dalle megalopoli americane, giapponesi ed europee, le città italiane ne hanno già i problemi, uniti a quelli dell'urbanesimo dei paesi sottosviluppati sudamericani, asiatici e africani. Lo sviluppo delle città in realtà non è altro che una grave manifestazione di sottosviluppo (Insolera, 1973, vol. 5, tomo 1, p. 483).

Con lo sviluppo industriale dei primi anni Sessanta, emerge così la contraddizione tra il settore dell'edilizia speculativa e il settore industriale. Quest'ultimo sente la necessità di un più razionale uso del territorio che contribuisca a realizzare economie di scala di largo respiro. Si inizia a parlare di integrare la pianificazione urbanistica con quella economica, ma tale analisi è colta dalle diverse parti politiche con atteggiamenti scostanti.

Inevitabilmente, la riforma urbanistica, seppur invocata da più parti, viene sistematicamente rimandata²⁴.

Vezio De Lucia, nel riassumere la storia dell'urbanistica italiana che va dal secondo dopoguerra ad oggi è solito distinguere due momenti. Il primo, databile tra il 1947 e il 1977, viene da lui designato come «gli anni della riforma» (2010b, pp. 85 e segg.). Questo periodo è caratterizzato infatti dall'impegno per il miglioramento delle politiche e degli strumenti per il governo del territorio. Negli anni della grande speculazione edilizia, è particolarmente avvertita la fiducia verso un imminente cambiamento²⁵, tanto che l'urbanistica rappresenta uno dei temi portanti del dibattito politico. Tale riflessione porta a importanti risultati: tra tutti la Legge ponte²⁶ e la Legge Bucalossi²⁷, ma prima ancora la legge sull'edilizia economica e popolare²⁸, e un tentativo naufragato di riforma urbanistica.

IX.6. Fiorentino Sullo e la riforma mancata

La Legge 167 del 1962 si prefigge di correggere la normativa esistente in materia di edilizia economica e popolare²⁹ che prevedeva la costruzione

²⁴ Oltre a quanto già evidenziato sulle esigenze di ricostruzione, è legittimo chiedersi, come ha fatto tra l'altro Ada Becchi (1987, pp. 107 e segg.), per quale motivo già dal dopoguerra non ci sia battuti per porre in atto la legge urbanistica appena varata; perché, nell'afflato riformistico degli anni Sessanta, non si è pensato di costruire strumenti attuativi e integrativi delle norme di quella stessa L. 1150 del 1942, anziché tentare di vararne una nuova. Salzano sostiene che, tra gli urbanisti di allora, si avvertisse un certo distacco dalla concretezza della situazione reale del paese. Ai loro occhi, grandissima appariva la distanza di ciò che vedevano attorno a sé e i modelli realizzati e possibili di cui avevano esperienza. A questo si aggiungevano le difficoltà apportate da una macchina amministrativa arretrata e per nulla flessibile (Lanzinger, 1993). «Una legge di riforma sembrava forse la spada di Gordio capace di sciogliere un groviglio altrimenti non dipanabile» (Salzano, 2007, p. 294).

²⁵ Sono gli anni in cui Antonio Cederna scrive i suoi articoli di denuncia sulle pagine de "Il mondo", Italo Calvino scrive il romanzo "La speculazione edilizia", Francesco Rosi gira il film "Le mani sulla città".

²⁶ L. 6 agosto 1967, n. 765, "Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150", pubblicata nella G.U. 31 agosto 1967, n. 218.

²⁷ L. 28 gennaio 1977, n. 10, *Norme per l'edificabilità dei suoli*, pubblicata nella G.U. 29 gennaio 1977, n. 27.

²⁸ L. 18 aprile 1962, n. 167, "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare", pubblicata nella G.U. 30 aprile 1962, n. 111.

²⁹ I primi interventi risalgono agli inizi del Novecento. Oltre al R.D. 28 aprile 1938, n. 1165, che ha costituito il Testo di riferimento per l'edilizia economica e popolare, da citare la L. 408 del 1949 (Legge Tupini) e la L. 43 del 1949 (Legge Fanfani o piano Ina-Casa).

di edifici sparsi su aree affrancate da qualsiasi criterio urbanistico. Mira ora a realizzare quartieri a prezzi contenuti in zone residenziali già urbanizzate, su aree sottratte al libero mercato. Per ridurre i costi viene scelto di adottare l'esproprio preventivo delle intere zone in cui realizzare i vari complessi³⁰, attraverso un sistema di indennizzo che elimina, almeno in parte, le plusvalenze. I Comuni oltre i 50.000 abitanti hanno l'obbligo di dotarsi, all'interno del PRG, di *piani di zona* per l'edilizia economica e popolare, i cosiddetti PEEP.

La Legge 167 del 1962 è legata al nome del democristiano Fiorentino Sullo. Tra il 1962 e la primavera del 1963 l'allora Ministro dei Lavori Pubblici è promotore di un'importante riforma urbanistica³¹ volta a incidere profondamente sul problema della rendita fondiaria. Una proposta fortemente innovativa per l'Italia, e non solo per quella di allora. Poco conosciuta al di fuori degli "addetti ai lavori", merita un suo approfondimento per le conseguenze che, se approvata, avrebbe potuto produrre.

L'ipotesi iniziale si fonda sulla consapevolezza che la crisi urbanistica dipenda in gran parte dagli effetti perversi della rendita urbana, vero e proprio ostacolo allo sviluppo ordinato degli aggregati e allo sviluppo delle forze produttive³². In particolare si denota un abnorme incremento del prezzo dei terreni, che si manifesta nel momento in cui questi da agricoli

Quest'ultima, pur costituendo un programma di edilizia sovvenzionata, pagata da lavoratori e dai datori di lavoro, aveva come obiettivo primario, non tanto fornire una casa, quanto occupare manodopera. Né sono una dimostrazione il titolo, "Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia" e la guida, affidata all'allora Ministro del lavoro (Benevolo, 2011, p. 35).

³⁰ La sentenza n. 22 del 1965 della Corte Costituzionale giudica incostituzionale tale meccanismo di acquisizione limitatamente all'entità dell'indennizzo. La motivazione, ripresa poi da successive sentenze, indica che l'indennità debba costituire un serio ristoro del danno patrimoniale subito dall'espropriato. Questo viene così rideterminato secondo i parametri introdotti con la Legge di Napoli del 1885, ritenuti più vantaggiosi per l'espropriato (Majoli, 2001).

³¹ In sede di dibattito parlamentare, la legge 167 del 1962 viene definita legge di settore che, per realizzare appieno i suoi obiettivi «postula necessariamente come completamento una nuova legge urbanistica» (Ministero dei Lavori Pubblici, 1967, p. 9)

³² Sullo, nel porsi anche un problema di costi, evidenzia il paradosso rappresentato dalle costruzioni INA-Casa realizzate in periferie del tutto scoordinate rispetto le previsioni pianificatorie. Nell'andare alla ricerca di aree che fossero economicamente vantaggiose, lo Stato non ha tenuto conto dei costi che si sono poi rivelati necessari per razionalizzare quei territori (Sullo, 1964, p. 370).

diventano edificabili, e che incide eccessivamente sul prezzo delle abitazioni (bene di cui vi è un grande bisogno soprattutto a causa della consistente migrazione interna); dall'altra l'entità della rendita urbana e il suo accaparramento da parte dei proprietari fanno in modo che le dinamiche della città siano determinate dall'unica regola del massimo sfruttamento economico di ogni frazione di suolo, dando vita a periferie invivibili.

Come rimedio viene postulato il ricorso all'esproprio generalizzato a prezzo agricolo delle aree inedificate (ad eccezione per quelle demaniali) e delle aree già utilizzate per costruzioni, qualora il loro utilizzo sia stato sensibilmente difforme alle prescrizioni del piano particolareggiato. Una volta acquisite le aree, il Comune provvede alle opere di urbanizzazione primaria e cede, attraverso lo strumento dell'asta pubblica, il diritto di superficie sulle aree destinate ad edilizia residenziale, che restano di proprietà del Comune. In sostanza i terreni oggetto della cessione rimangono pubblici mentre i privati acquistano solo lo *ius ad aedificandum*, il diritto di costruire e ad un prezzo maggiorato delle spese sostenute dal Comune. Azzerato, in un colpo solo, il fenomeno della rendita fondiaria!

La proposta, inizialmente avallata dalla dirigenza del partito della Democrazia Cristiana, non trova seguito. Alla vigilia delle elezioni politiche del 1963 la DC, spinta del blocco sociale e politico formatosi attorno alla grande proprietà fondiaria ed edilizia, dissocia la propria responsabilità dall'operato del ministro Sullo³³. Su di lui viene mossa un'aspra campagna politico-mediatica nella quale si ipotizzano situazioni non corrispondenti al vero, cercando di annullare la sua credibilità e impedendogli pubbliche repliche (De Lucia, 2006, pp. 29 e segg.). «Così, una legge nata per

³³ Nelle dichiarazioni programmatiche alla Camera del 1963, al tempo del suo primo governo, Aldo Moro dedica molto spazio alla nuova legislazione sui suoli. Tra gli obiettivi indicati: l'avocazione alla collettività delle plusvalenze determinatesi; la creazione di un meccanismo che eviti la formazione di nuove rendite per il futuro; un utilizzo del territorio, per il raggiungimento dei fini della politica economica e sociale, che avvenga attraverso un regime pubblicistico del mercato delle aree fabbricabili. Nel programma del secondo governo Moro, del luglio 1964, la riforma urbanistica è del tutto assente, De Lucia, 2010a, pp. 23 e 24).

calmierare le aree divenne, nel clima di zuffa politica, una legge per ... togliere la proprietà della casa!» (Sullo, 1964, p. 18)³⁴.

A Sullo nulla valse rifarsi all'insegnamento degli economisti liberali, al riallacciarsi a principi che erano stati trasformati in leggi negli anni della destra storica, della sinistra storica e del giolittismo, a suggerire strumenti che erano stati adoperati ampiamente negli anni del regime fascista. Questo non bastò a salvarlo come non gli servì dimostrare che intendeva applicare in Italia la stessa politica fondiaria urbana che aveva reso civili le periferie delle città dei più evoluti paesi europei (Salzano, 2010)³⁵.

IX.7. Le riforme degli anni Settanta

E' un fatto tragico a imporre un'immediata presa di posizione. Nel luglio del 1966 ad Agrigento³⁶, il sovraccarico edilizio apportato negli ultimi anni, provoca una frana dalle conseguenze disastrose, seppur prevedibili³⁷. Questo episodio, unito alle alluvioni che nel novembre

³⁴ Significativa della confusione che viene a crearsi attorno alla vicenda, l'ammissione di Sullo circa la necessità di spiegare, ai suoi stessi famigliari disorientati, che non era sua intenzione togliere loro la casa (Sullo, 1964, p. 17).

³⁵ In Europa, nell'ambito della gestione del territorio, il difficile equilibrio tra pubblico e privato è stato perseguito in epoca moderna lungo due direttrici. Un modo tradizionale, databile tra il sesto e settimo decennio dell'Ottocento, in cui si è assegnato all'amministrazione pubblica il compito di stabilire le regole per gli interventi altrui, e di gestire in proprio una parte minore del suolo per le infrastrutture. I difetti di questo metodo (squilibrio finanziario derivante da spese pubbliche a fondo perduto che valorizzano i terreni privati; aumento della rendita speculativa sui terreni; necessità di sempre maggiori regole per controllare i processi) spingono, a cavallo tra i due secoli, ad adottare una seconda strada. All'amministrazione pubblica viene così assegnato il compito di acquisire temporaneamente i terreni da trasformare, corredarli delle opere pubbliche e rivenderli in pareggio economico ad operatori pubblici e privati. I paesi più progrediti, sia nel primo che nel secondo dopoguerra, applicano questo secondo metodo. L'Italia, tagliata fuori dal dibattito europeo sotto la dittatura fascista, salta questo passaggio e gioca le grandi quantità edilizie della ricostruzione e del *boom* economico sui terreni privati, subendone gli effetti negativi (speculazione fondiaria, irrazionale sviluppo territoriale, regole sempre più complicate per correggere a posteriori gli inconvenienti). Quando, negli anni '60 del Novecento, le storture dello sviluppo sono divenute evidenti, si è tentato di porvi rimedio con regolamenti più severi e maggiori poteri discrezionali degli enti pubblici nella valutazione dei beni privati. A quel punto, però, è intervenuta la reazione da parte degli organismi di controllo legale (Corte costituzionale e Cassazione) (Benevolo, 1996, pp. 25 e segg.).

³⁶ Una ricostruzione completa dei fatti è in Gucciardo, 1999.

³⁷ Nel 1974 i ventisette imputati di "frana colposa", in prevalenza appartenenti alla pubblica amministrazione, vengono prosciolti dall'accusa "per non aver commesso il fatto".

successivo incombono, tra le altre, sulle città di Firenze e Venezia, induce a ricorrere velocemente ai ripari con l'approvazione della cosiddetta "Legge ponte"³⁸. Nell'intenzione del legislatore la Legge 765 deve costituire, come suggerisce il nome, un tramite temporaneo tra la Legge 1150 del 1942 e la futura riforma urbanistica: "accelerare i tempi di formazione dei piani per limitare l'attività costruttiva in assenza di strumenti urbanistici fondamentali" (Salvia e Teresi, 1980, p. 9). La novità principale è rappresentata dall'introduzione, in grave ritardo rispetto ai principali paesi europei, dei cosiddetti *standard urbanistici*. Il loro compito è di quantificare lo spazio minimo che ogni piano regolatore deve inderogabilmente riservare all'uso pubblico e le distanze minime da osservare nell'edificazione ai lati delle strade. Validi su tutto il territorio, a prescindere dall'esistenza di piani regolatori comunali, dettano entro quali limiti è possibile l'utilizzo del suolo edificatorio, a seconda che esso sia situato in centri storici, in zone di edilizia residenziale o non residenziale. Con l'estensione della licenza di costruzione a tutto il territorio comunale si realizza così una pianificazione nazionale di tutti i suoli edificatori.

Alla Legge 765 si deve tra l'altro il principio dell'equivalente in denaro, quale sanzione per gli abusi edilizi, in caso di mancanza di loro demolizione o riduzione in pristino e l'estensione della licenza di costruzione a tutto il territorio comunale. Stabilisce pure l'intervento sostitutivo dello Stato nel caso di Comuni inadempienti e l'assunzione da

Il caso di Agrigento viene in seguito additato, da molta parte della cultura urbanistica italiana, quale metafora esemplare del rischio a cui andrebbe incontro l'intero territorio nazionale senza un tempestivo cambiamento di rotta in quel modo di costruire, così noncurante della sicurezza e dei vincoli paesaggistici. In contro tendenza rispetto questo tipo di lettura, Zanfi evidenzia come, non solo questo, ma tutta la speculazione e l'edilizia abusiva in generale, abbiano fornito «gli occhiali concettuali che la cultura urbanistica più ortodossa non è stata in grado di togliersi nel guardare una realtà non conforme alle proprie previsioni», e ancora abbia consentito «di esimersi da una riflessione autocritica sulla concreta applicabilità dei propri strumenti» (*op. cit.*, pp. 8 e segg.).

³⁸ L. 6 agosto 1967, n. 765, "Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150", pubblicata nella G.U. 31 agosto 1967, n. 218.

Dopo le alluvioni del novembre 1966 viene altresì istituita (ai sensi dell'art. 14 della L. 27 luglio 1967, n. 632), presso il Ministero dei Lavori pubblici, la "Commissione Interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo, nota come commissione De Marchi, dal nome del suo presidente. Nella sua Relazione conclusiva del 1970 viene indicato un programma nazionale di interventi strutturali e non strutturali, corredato da una serie di criteri di realizzazione di opere di sistemazione del territorio (Noè, Rossi Doria, 1979, pp. 25 e segg.).

parte dei privati delle spese per l'*urbanizzazione primaria* (ad esempio strade, fognature, fornitura dell'acqua e dell'energia elettrica) e parte di quella *secondaria* (vedi spazi adibiti "a verde", scuole, ambulatori e centri sociali).

Temendo che le restrizioni, volutamente imposte ai Comuni sprovvisti di piano regolatore, finissero per scoraggiare il settore edilizio, all'interno del pacchetto normativo viene approvato un emendamento che rinvia di un anno l'applicazione della "Legge ponte"³⁹. In questi dodici mesi gli uffici comunali rilasciano licenze per oltre otto milioni e mezzo di vani residenziali, quasi il triplo della media annuale di vani autorizzati nel decennio precedente; in un solo anno potenzialmente aumentato di un terzo l'intero patrimonio edilizio italiano (Cederna, 1976, pp. 73 e segg.). «Tre righe (articolo 17, comma 7) erano bastate a compromettere lo spirito della legge: fatta per frenare il caos nei Comuni senza piano, diventava un incentivo all'edificabilità indiscriminata proprio in quei Comuni fino allora renitenti a darsi una qualunque disciplina» (*ibidem*).

Il 1970 vede la realizzazione pratica delle Regioni⁴⁰. Gradualmente esse si trovano a conquistare i poteri loro attribuiti dalla Costituzione e, tra questi, fondamentali sono le funzioni in materia urbanistica. Lo Stato mantiene comunque una sua discrezionalità. Essa spazia "dall'indirizzo e coordinamento dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento alla tutela ambientale ed ecologica, alla difesa del suolo, per giungere alla competenza che riguarda le zone sismiche"⁴¹.

Nel 1977 trova approvazione la Legge 10, fortemente voluta dal Ministro dei Lavori Pubblici in carica, Pietro Bucalossi⁴². Essa costituisce,

³⁹ Dall'1 settembre 1967 al 31 agosto 1968 si compie il cosiddetto "anno di moratoria" della "Legge ponte".

⁴⁰ Previste dalla Costituzione approvata nel 1948, le quindici Regioni a statuto ordinario vengono istituite, dopo vent'anni di inadempienza al dettato costituzionale, con la L. 16 maggio 1970, n. 281, *Provvedimento finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*, pubblicata nella G.U. 22 maggio 1970, n. 127. L'effettivo trasferimento dei poteri avviene nel febbraio del 1972.

⁴¹ D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22-7-1975, n. 382*, pubblicato nella G.U. 29 agosto 1977, n. 234, S.O., art. 81.

⁴² Pietro Bucalossi, (San Miniato, Pisa 1905-Milano 1992), medico e uomo politico italiano nelle fila del *Partito Socialista*, sino al 1967, anno in cui confluì nella compagine repubblicana. Fu sostenitore di una politica che mirava al contenimento delle spese

di fatto, la prima legge quadro in materia urbanistica, essendo sopravvenuta dopo l'avvio della vita operativa delle Regioni a statuto ordinario. Le novità sono molteplici e rilevanti. Nelle aree urbane di qualche dimensione è introdotto il principio generale dell'onerosità dell'atto autorizzativo dell'edificazione. Ciò avviene con l'istituto della concessione edilizia onerosa: spetta all'autorità pubblica il potere di concedere al proprietario l'utilizzo del suolo. Si passa quindi dalla licenza alla concessione. Non si tratta di un'onerosità piena poiché il contributo non costituisce il corrispettivo dell'intero plusvalore dell'area, ma è composta da una quota del costo di costruzione e da una quota per le competenze di urbanizzazione. La concessione non incide sulla proprietà dell'immobile realizzato, che rimane privata.

Altro elemento importante si realizza con l'obbligo del Programma Poliennale di Attuazione che consente ai Comuni di definire quali delle opere previste dal P.R.G. si possono realizzare in un determinato periodo, organizzando per tempo, e in rapporto alle proprie disponibilità finanziarie, gli interventi pubblici necessari (De Lucia, 2006, p. 137).

Sempre all'interno della Legge Bucalossi il convenzionamento dell'edilizia abitativa. Esonerando l'edilizia convenzionata dagli oneri di concessione si ritiene di favorire le imprese disposte a concordare con il Comune i prezzi di vendita ed i canoni di locazione degli alloggi da destinare alle categorie meno abbienti.

Nel versante sanzionatorio, si registra un inasprimento delle misure, oltre che una loro differenziazione complessiva, prevedendo l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale delle opere abusive. La demolizione resta l'unica sanzione possibile in caso di costruzione abusiva in contrasto con rilevanti interessi urbanistici e ambientali.

Tra gli effetti scaturiti dal riformismo della “Bucalossi”, vanno considerate due discusse norme approvate dal Parlamento nel 1978: il cosiddetto “equo canone”⁴³ e la correlata Legge 457⁴⁴.

La prima pone termine alla proroga del blocco degli affitti che durava da quasi mezzo secolo, istituendo un sistema che prevede meccanismi di valutazione stabiliti dallo Stato. In questo momento si vive un grave periodo d’inflazione, che rende proibitivo l’acquisto di abitazioni e appesantisce il già grave problema della richiesta di alloggi. Lo Stato, approvando questa Legge, conta di favorire l’immissione nel mercato dell’affitto di un maggior numero d’immobili. Dall’altra parte, la popolazione italiana, preoccupata del deprezzamento del valore dei propri risparmi, si lancia nell’acquisto e nella costruzione di case. Essa vede nel mattone una garanzia d’investimento che, in quel momento, i circuiti finanziari non riescono ad offrire. Risultato: il mercato dell’affitto privato subisce un brusco ridimensionamento.

Il fallimento della legge sull’equo canone non sarebbe però da imputarsi alla scarsa qualità del provvedimento, quanto alla sua mancata gestione. Da una parte la L. 392 del 1978 rappresenta un labile accordo con i proprietari. A loro si chiede di accettare un controllo sui canoni in cambio della garanzia alla piena disponibilità dell’alloggio alla scadenza dei contratti; fa da contraltare la promessa offerta agli inquilini sfrattati, o comunque alla ricerca di casa, di assegnare degli alloggi di edilizia pubblica la cui produzione doveva essere potenziata dalle nuove disposizioni del piano decennale (appunto la Legge 457 del 1978). Il mancato coordinamento tra le due leggi determina l’esito perverso della strategia del giusto affitto (De Lucia, 2006, p. 141)⁴⁵.

⁴³ L. 29 luglio 1978, n. 392, *Disciplina delle locazioni degli immobili urbani*, pubblicata nella G.U. 29 luglio 1978, n. 211.

⁴⁴ L. 5 agosto 1978, n. 457, *Norme per l’edilizia residenziale*, pubblicata nella G.U. 19 agosto 1978, n. 232.

⁴⁵ Estremamente suggestiva la lettura proposta da Leonardo Benevolo a riguardo. Essa prova a spiegare come, nonostante il quantitativo di alloggi disponibili sia da considerare congruo rispetto al numero dei potenziali utenti, perduri in Italia una cronica difficoltà nel far combaciare l’offerta con la domanda. L’anomalia sarebbe imputabile all’imperfezione del mercato della casa che non è mai divenuto un prodotto a sé stante, ma un sottoprodotto del commercio delle aree. La scelta di tenere associate le due cose, e di praticare la

IX.8. *Gli anni della controriforma*

Tra il 1984 e il 1985 si perviene ad una svolta importante nell'evoluzione normativa della tutela del paesaggio attraverso il Decreto⁴⁶ e successiva approvazione della "Legge Galasso"⁴⁷. Nati con l'intento di limitare i danni del recente condono edilizio, estendendo il vincolo paesistico ad intere categorie di zone e di elementi territoriali, fissano l'oggetto principale nella difesa dell'ambiente nella sua totalità. L'individuazione dei beni da tutelare viene effettuata sulla base dei loro caratteri fisici costitutivi, quali componenti essenziali della forma del territorio nazionale, superando così le tradizionali concezioni soggettive del paesaggio.

Alle Regioni sono attribuite le funzioni dello Stato per la protezione delle bellezze naturali, per la loro individuazione, tutela e relative sanzioni. Alle Regioni è perciò imposto di sottoporre a specifica normativa d'uso e valorizzazione ambientale il proprio territorio attraverso la compilazione di Piani Paesistici da approvarsi entro l'anno successivo. Lo scopo è di «elevare il livello della tutela e gestione del paesaggio, sensibilmente abbassatosi dopo la delega alle Regioni del 1977; e di farlo sia chiamando le

ricostruzione edilizia sulle aree private, deriva dalla politica economica di stampo liberale decisa da De Gasperi e da Einaudi nell'immediato secondo dopoguerra. Per rimediare all'aumento dei prezzi che impedisce ai ceti più poveri di accedere alla casa (anche per l'eccessiva incidenza del costo dell'area sul prezzo dell'alloggio) lo Stato, non osando agire sulla causa, adotta tre rimedi dalle conseguenze deleterie: a) tiene bassi artificialmente gli affitti. Ciò comporta una paralisi del mercato e spinge i possessori di casa a costruirne altre non per affittarla ma per scopi maggiormente speculativi; 2) favorisce l'accesso alla casa in proprietà, da non considerarsi come scelta razionale, ma rimedio a una casa in affitto introvabile; 3) realizza una quota di case pagate con denaro pubblico, numericamente insufficiente rispetto al fabbisogno, ma fortemente penalizzante per i conti dello Stato (1996, pp. 34 e segg.).

⁴⁶ D.M. 21 settembre 1984, "*Dichiarazione di notevole interesse pubblico dei territori costieri, dei territori contermini ai laghi, dei fiumi, dei torrenti, dei corsi d'acqua, delle montagne, dei ghiacciai, dei circhi glaciali, dei parchi, delle riserve, dei boschi, delle foreste delle aree assegnate alle Università Agrarie e delle zone gravate da usi civici*", pubblicata nella G.U. 26 settembre 1984, n. 265.

⁴⁷ L. 8 agosto 1985, n. 431, *Conversione in legge con modificazioni del D.L. 27 giugno 1985, n. 312 concernente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, pubblicata nella G.U. 22 agosto 1985, n. 197. Prende il nome dallo storico e giornalista Giuseppe Galasso (Napoli 1929), esponente del *Partito Repubblicano* dal 1970 al 1993 (www.treccani.it/enciclopedia).

Regioni a più alte e precise responsabilità, sia riaffermando e rilanciando il ruolo di vigilanza e coordinamento dello Stato» (Settis, 2010, p. 211).

I meriti della legge non consistono solo nell'aver aperto una fase di più progredita salvaguardia dei connotati essenziali del territorio italiano, riprendendo l'intuizione del paesaggio come elemento caratterizzante l'identità nazionale: sono da cogliersi anche nell'aver introdotto nuovi modi nella tutela e nella pianificazione territoriale e urbanistica (Salzano, 2007, p. 222). Il vincolo non viene concepito come fino a se stesso, ma come strumento di una tutela del paesaggio che punta a un governo del paesaggio programmato e pianificato. Il messaggio più significativo della legge 431 del 1985 è che deve essere la pianificazione nel suo complesso, ad ogni livello, che deve farsi carico della tutela del paesaggio e dell'ambiente (Salzano, *op. cit.*, p. 223).

Se applicata la legge Galasso avrebbe potuto perciò determinare un'inversione rispetto allo smantellamento della pianificazione, alla tolleranza per l'abusivismo, al ricorso spregiudicato all'uso della deroga. Il tentativo di riportare a un più rigoroso esercizio della tutela del paesaggio si infranse contro la volontà politica di lasciare mano libera sul paesaggio a Regioni e Comuni (De Lucia, 2006, p. 186; Settis, 2011, p. 211)⁴⁸.

Quelli appena citati rappresentano rari esempi in cui è ancora evidente il tentativo di riannodare quel processo di riforma avviato negli anni Sessanta sulla questione riguardante il territorio. Per il resto gli anni Ottanta

⁴⁸ Oltre al Decreto e alla Legge Galasso, da ricordare di questo periodo:

1) La creazione nel 1986 del Ministero dell'Ambiente⁴⁸ che fornisce un riferimento istituzionale alla lotta contro l'abusivismo, e non solo. Tra i suoi compiti, all'art. 1 comma 2, si legge quello di «assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento» (L. 8 luglio 1986, n. 349, *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*, pubblicata nella G.U. 15 luglio 1986, n.162, S.O.);

2) Nel 1996, recependo una precisa direttiva dell'allora Comunità Economica Europea, viene approvato con Decreto (D.P.R. 12 aprile 1996, s.n. *Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale*, pubblicato nella G.U. 7 settembre 1996, n. 210) la preventiva valutazione d'impatto ambientale per la realizzazione delle grandi opere. Ogni progetto, sia esso pubblico o privato, può essere intrapreso solo dopo una dettagliata e documentata analisi delle conseguenze che quell'opera comporterà sul territorio in cui andrà ad inserirsi.

si aprono con due sentenze della Corte Costituzionale⁴⁹ che sanciscono l'illegittimità delle norme delle leggi per la casa e sul regime dei suoli che regolano gli espropri per pubblica utilità. Di fatto una menomazione della Legge Bucalossi e al tentativo di separare lo *ius aedificandi* dal diritto di proprietà⁵⁰.

Ritornando all'ambito urbanistico vero e proprio, una mini riforma, sul procedimento di rilascio di concessione edilizia, si ha nel 1982 con la "Legge Nicolazzi"⁵¹. Essa introduce la procedura del silenzio assenso consentendo, in determinati casi, il formarsi di un silenzio che ha valore di accoglimento sulla richiesta di concessione, anche in mancanza di un provvedimento esplicito dell'ente locale (Centofanti, 2006, p. XXV).

La Legge Nicolazzi, considerata capostipite degli interventi impropriamente definiti neoliberisti, risponde a un'esigenza di praticità in un settore, da sempre, fortemente burocratizzato. Non è un caso che in questi anni si faccia strada una politica concepita da molti come dettata dalla sottocultura della "deregolamentazione"⁵², volta a introdurre elementi di mercato e di spontaneità nel sistema italiano (De Lucia, 2006, p. 172). Con il fine di eliminare lacci inutili e opprimenti, vengono accantonate molte delle conquiste legislative relative alla programmazione e alla

⁴⁹ Sentenza n. 5 del 1980 e sentenza n. 223 del 1983.

⁵⁰ L'argomento riguarda ancora una volta il concetto della proprietà e il valore attribuito al bene espropriato. «L'Italia è così probabilmente l'unico paese al mondo – dopo la rivoluzione francese – privo di certezza del diritto in materia di uso del suolo. [...] È noto il caso del comune di Modena, che aveva pagato per un esproprio 90 milioni, mentre il proprietario ne chiedeva il doppio. Nel 1987, dopo anni di contenzioso, il comune deve liquidare, per sentenza definitiva della Cassazione, ben 2500 milioni, e cioè 14 volte più di quanto richiesto dall'espropriato» (De Lucia, 2006, p. 169).

⁵¹ L. 25 marzo 1982, n. 94, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, concernente norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti*, pubblicata nella G.U. 26 marzo 1982, n. 84. Deve il nome al suo promotore Franco Nicolazzi (Gattico 1924), Ministro dei Lavori Pubblici nel 1979-80 e segretario del Partito Social Democratico Italiano dal 1985 al 1988 (www.senato.it/leg/08).

⁵² Cfr. § V.2.

Riguardo ai tratti caratteristici del neoliberismo, Berdini parla del trionfo del paese fai da te: «Anche negli altri paesi avanzati ci sono stati tagli alla spesa e limitazioni dell'intervento pubblico. Ma l'Italia rappresenta un'anomalia perché la debolezza iniziale della nostra struttura statale sta causando una progressiva cancellazione dello Stato» (2010, p. 147). Sullo stesso tema, De Lucia sostiene che, rispetto al progresso urbanistico europeo, la situazione italiana non può dirsi nemmeno in ritardo, «il ritardo supponendo comunque lo stesso senso di marcia. Noi muoviamo nell'altro senso, lentamente sprofondando nella condizione urbana del terzo mondo» (1988).

pianificazione. L'apice di questo disegno si raggiunge con la Legge 47 del 1985, che disciplina la pratica del condono edilizio⁵³, già oggetto del V capitolo.

Completando la metafora proposta da De Lucia (2010b, pp. 85 e segg), dal 1977 l'urbanistica italiana vive *anni di controriforma*. Infatti oltre alle sentenze della Corte Costituzionale, ai tre condoni edilizi (1985,1994,2003), vengono adottate leggi che svalutano la pianificazione in generale, leggi che dilatando il senso degli accordi di programma rendono sempre possibile la deroga alla disciplina urbanistica (De Lucia, 2010b, p. 86).

Salzano parla in questo caso di «urbanistica contrattata», ovvero la sostituzione, a un sistema di regole valide *erga omnes*, definite dagli strumenti della pianificazione, della contrattazione diretta delle operazioni di trasformazione urbana tra soggetti che hanno il potere di decidere (2007, p. 195). Un'urbanistica che si realizza ogni volta che le decisioni sull'assetto del territorio non vengono prese per la libera determinazione degli enti che istituzionalmente rappresentano gli interessi della collettività, ma per il condizionamento di chi detiene il possesso di consistenti beni immobiliari⁵⁴. «Quando insomma comanda la proprietà e non il comune» (*ibidem*). Il protagonismo della proprietà immobiliare è un protagonismo diverso da quello del passato, non più alternativo all'interesse pubblico ma ad esso apparentato, legittimato dagli istituti della contrattazione (De Lucia, 2010a, p. 136).

Altrettanto efficacemente si è riassunta questa situazione con la locuzione di «urbanistica del trasformismo», come di «un modello di organizzazione dello spazio ispirato ad un uso corporativo e non da un uso

⁵³ L. 28 febbraio 1985, n. 47, *Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia*, pubblicata nella G.U. 2 marzo 1985, n. 53, S.O.

⁵⁴ A questo filone è da ricondurre, nel 2005, il disegno di legge dell'on. Maurizio Lupi che prevedeva un'amplissima definizione del governo del territorio, riservando interamente alle Regioni la potestà legislativa. Gli *atti autoritativi*, propri del potere pubblico, sostituiti con *atti negoziali* nei quali l'interesse collettivo è solo uno degli attori, alla pari con altri interessi in gioco, per primi quelli immobiliari. Oltre a ciò, l'incentivazione del consumo del suolo e la cancellazione degli *standard urbanistici*. Sulla proposta, arenatasi in Senato, ma che vasto consenso aveva riscosso alla Camera, si veda Settis, 2010, p. 216 e De Lucia, 2010a, pp. 183 e segg.

sociale del territorio. Ispirato non dalla ricerca delle esigenze di una comunità urbana nel suo insieme [...], ma dalla preoccupazione di soddisfare le inclinazioni di una parte di essa» (Testa, 1984).

L'urbanistica contrattata è solo apparentemente la manifestazione, in chiave moderna, della tradizionale speculazione fondiaria degli anni Cinquanta e Settanta. Se quella si perfezionava attraverso la violazione del sistema di regole dato, questa costituisce la sostituzione, a quelle regole, di un nuovo controsistema di regole. Attraverso una prassi consolidata si è realizzata la costruzione di un contropotere, legittimato dalla costanza dei comportamenti⁵⁵. Ancora una volta è la rendita fondiaria a dettare le regole.

L'ultimo grande corpus normativo è rappresentato dal "Testo unico sull'edilizia del 2001"⁵⁶. Esso innova profondamente il sistema repressivo disegnato dalla "Legge 1150" del 1942 e si adegua alle richieste avanzate da più parti di combattere con maggior efficacia l'abusivismo edilizio. Al sistema precedente, che prevedeva la demolizione e la sanzione pecuniaria, si sostituisce la demolizione obbligatoria delle opere, in totale o parziale difformità o in assenza di concessione, a cura e a spese del proprietario. In mancanza di demolizione le opere sono acquisite al patrimonio indisponibile del Comune. Sono inoltre ridefiniti in maniera più puntuale i campi d'azione delle Regioni e dei Comuni. A questo si aggiunge la creazione di uno sportello unico per l'edilizia per gli enti locali singolarmente o associati, con il compito di curare "tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorre, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di denuncia di inizio di attività"⁵⁷. Oltre a ribadire i tipi di interventi e la loro definizione, in ambito abilitativo alla concessione edilizia si sostituisce il permesso di costruire unito alla denuncia di inizio attività per gli interventi minori. Il certificato di abitabilità diventa certificato di agibilità.

⁵⁵ «C'è da credere che il termine [urbanistica contrattata], se non fosse esplosa Tangentopoli, sarebbe comparso nelle prossime edizioni dei manuali di tecnica urbanistica o di diritto amministrativo» (Salzano, 2007, p. 196).

⁵⁶ D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*, pubblicato nella G.U. 20 ottobre 2001, n. 245, S.O.

⁵⁷ *Ivi*, art. 5 comma 1.

Al Testo unico del 2001 si deve poi un'ulteriore deroga, la cui logica, già applicata in altri ambiti contabili della Pubblica Amministrazione, nel campo edilizio ha comportato gravissime conseguenze sul piano paesaggistico. Si tratta dell'abolizione del vincolo di destinazione dei ricavi derivanti dai permessi edilizi che, fino al 2000, dovevano essere spesi soltanto per opere di urbanizzazione. Con l'entrata in vigore del T.U. si è potuto utilizzarli anche per spese correnti, con prevedibili effetti nella normale attività concessoria di molti Enti locali (Patassini, 2012)⁵⁸. Se con le finanziarie del 2005 e del 2006 si è cercato di limitarne l'impiego, con l'abolizione dell'Imposta Comunale sugli Immobili (I.C.I.) sulla prima casa del 2007 il problema si è riproposto in maniera ancora più evidente. Il fatto che per molti Comuni l'espansione edilizia costituisca una fonte di gettito necessaria per mantenere in equilibrio i propri bilanci, fornisce un'ulteriore prova di come il comparto edilizio, in Italia, sia tradizionalmente utilizzato innanzitutto per scopi economici.

Non è possibile congedarsi da questa rassegna di leggi urbanistiche senza prima un accenno al provvedimento denominato "Piano casa".

Si tratta in realtà di due distinti episodi politici lanciati, attraverso una medesima etichetta, rispettivamente nel 2008 e nel 2009 dal Governo Berlusconi. Il primo, un piano di edilizia residenziale pubblica destinato ad

⁵⁸ Secondo l'urbanista Domenico Patassini (2012) l'apertura nella destinazione dei proventi edificatori giustificherebbe gli esiti di una ricerca condotta nel 2008 da CRESME e CGIA di Mestre. L'analisi sul ciclo edilizio nel periodo 2000-2007 (prima della abolizione dell'ICI sulla prima casa) evidenzia come nel 2007 le abitazioni costruite siano state 298.000 (336.000 considerando gli ampliamenti di edifici esistenti): più di quanto si sia costruito nel 1985, anno del condono del Governo Craxi, e di poco sotto al massimo relativo di 370.000 unità registrato nel 1984. Dal massimo del 1984 con 370.000 abitazioni costruite, si scende al minimo relativo di 200.000 nel 1988, per risalire a circa 240.000 nel 1992 e ridiscendere al minimo di 159.000 nel 2000. Mentre le oscillazioni precedenti sono state favorite dai ripetuti condoni, la ripresa successiva sarebbe stata 'drogata' dall'abolizione del vincolo di destinazione dei ricavi da permessi edilizi. (Per completezza d'informazione, pur non essendo disponibili elaborazioni aggiornate, il ciclo "senza ICI", al netto dell'effetto crisi 2008-10, sembra registrare un significativo apprezzamento dell'edilizia commerciale e di servizio) (*ibidem*).

Per Bonora «il ricorso agli oneri di urbanizzazione come sostegno della spesa corrente, finisce per generare un concatenamento perverso che paga solo nella misura in cui distrugge. Erode la nozione stessa di diritto pubblico e la visione del territorio come bene di comune e indivisa appartenenza. Nel protagonismo liberista gli enti locali smarriscono quel capitale istituzionale preziosamente tesaurizzato negli anni del riformismo e dell'economia sociale di mercato e aderiscono senza indecisioni a una logica costruttivista che fa terra bruciata delle utopie di un tempo» (2009, p. 15).

offrire una prima casa ad alcune categorie svantaggiate⁵⁹; il secondo, un “Piano casa” rivolto a coloro che, già possessori di un immobile e dotati di credito, intendano ampliarne il volume sino ad almeno il 20%⁶⁰, beneficiando di semplificazioni nel rilascio delle necessarie autorizzazioni. Il tutto con lo scopo di rimettere in moto il comparto edilizio.

Nel linguaggio ufficiale del Governo per la prima e seconda versione viene usata la stessa denominazione, ingenerando comprensibile confusione negli organi di informazione e nell’opinione pubblica. Da osservare che, per giustificare il ruolo dominante affidato alla Regione dal presente Piano, si adotta una procedura che di fatto viola i contenuti dell’art. 117 della Costituzione, secondo il quale una legge dello Stato deve determinare i principi fondamentali delle leggi regionali. In sostanza il Governo si impegna a emanare a breve un decreto legge di semplificazioni normative e, subito dopo, le Regioni devono emanare propri provvedimenti conformi alle linee guida generali dello Stato. Ad oggi il Governo non ha mai emanato la legge nazionale, mentre le Regioni si sono organizzate nell’approvare specifiche disposizioni. Viene così a concretizzarsi una illegalità concordata tra Stato e Regioni su una materia che è già di deroga al rispetto dei vincoli urbanistici: una sorta di illegalità elevata alla seconda.

Risulta ormai evidente come, ancora una volta, per ovviare ad un problema economico, si faccia leva sul comparto edile⁶¹. Del resto tale espediente ha trovato puntuale sintonia tra Stato e Regioni. L’eventuale disputa che è venuta a crearsi, non ha riguardato infatti la sostanza del problema (ovvero dei modi per limitare le conseguenze paesaggistiche che un tale provvedimento avrebbe inevitabilmente comportato) quanto di regolare il conflitto delle rispettive competenze. Pur di riattivare i cantieri si

⁵⁹ D.L. 112 del 25 giugno 2008, convertito nella L. 133 del 6 agosto 2008. In realtà una riproposizione del *Programma straordinario di edilizia residenziale e pubblica* approvato dal Governo Prodi con L. 222 del 2007.

⁶⁰ Limite, in certi casi, estensibile sino al 35%. Ogni ampliamento, così come precisato all’art. 2 c.1 della bozza preliminare, viene consentito «in deroga alle disposizioni legislative, agli strumenti urbanistici vigenti o adottati e ai regolamenti edilizi» (Settis, 2010, p. 24).

⁶¹ Pier Luigi Cervellati, 2009, p. 31, riferendosi anche all’espediente del “Piano casa”, sostiene che nei momenti di crisi, invece di indagare sulle cause, si attende la ripresa della stessa economia che ha determinato la crisi. Si spera cioè che tutto torni come prima.

è ritenuto opportuno semplificare le norme, non considerando che l'ampliamento di case preesistenti, in deroga a norme che lo vietano, era né più né meno l'oggetto dei precedenti condoni edilizi (Settis, 2010, pp. 29 e segg.).

IX.9. Conclusioni

Al termine di questa breve e incompleta carrellata sulla normativa urbanistica in Italia, è possibile trarre qualche considerazione di carattere generale.

I provvedimenti analizzati sin qui denotano la presenza di due dati fondamentali. Da una parte la tempestiva attenzione degli organi istituzionali al settore urbanistico, uno dei primi obiettivi all'indomani dell'unificazione politica; dall'altra una legislazione in materia particolarmente fiorente. La lettura sul campo porta a un terzo elemento: il territorio italiano risulta fortemente provato sia nel settore edilizio, sia in quello urbanistico.

In che modo spiegare un divario così palese tra impegno profuso ed effetti conseguiti? Le cause sono ovviamente molteplici. In questo capitolo ci siamo limitati a indicare quelle ascrivibili alla sfera strettamente normativa. Le altre, siano esse di carattere sociale, culturale o politico hanno già sostanzialmente diverse pagine di questo lavoro e ulteriori approfondimenti verranno condotti nel prosieguo.

Volendo effettuare una semplificazione di massima, si può affermare che l'insuccesso complessivo va ricondotto, nella maggioranza dei casi, a leggi inadeguate; laddove queste siano state invece corrispondenti alle necessità, quella che è venuta meno è stata la loro osservanza.

Per quanto attiene alla prima ipotesi, occorre premettere che nel corso della sua storia l'Italia ha dovuto affrontare esigenze differenti che puntualmente hanno influito sulla diversa natura della questione urbanistica. Sovente le misure adottate si sono rivelate insufficienti o addirittura controproducenti. Si pensi alle disposizioni a cavallo tra Otto e Novecento,

lodevoli per l'epoca ma rivolte a perseguire un ordine estetico, più che uno funzionale; si consideri pure la serie di leggi speciali adottate in quegli anni nelle singole città per risolvere problemi di salubrità: se da una parte hanno costituito esperienze poi sfruttate in ambito nazionale, di fatto, la loro frammentarietà non ha agevolato l'adozione di una soluzione unitaria del problema. La più grande inadempienza si è consumata però nel primo e nel secondo dopoguerra. Il piano di ricostruzione adottato dall'Italia si è posto essenzialmente come uno strumento di attività edilizia, non certo come uno strumento di programmazione urbanistica su modelli moderni. Il fatto che l'attività costruttiva sia stata utilizzata come volano dello sviluppo economico, ha portato a mettere tutto il resto in secondo piano. Infine, per giungere ai giorni nostri, il susseguirsi di tre condoni edilizi, l'adozione della deroga come regola e il recente "Piano casa" hanno rappresentato l'apice del fallimento della norma.

Ritornando all'altra ipotesi dell'analisi, a dire il vero non sempre la legislazione è stata manchevole. Nel corso della rassegna si è avuto modo di evidenziare anche momenti positivi: il carattere innovativo apportato dalla Legge urbanistica del 1942, la Legge 167 del 1962, alcuni articoli della Legge ponte o la stessa Legge Bucalossi, solo per citarne i più importanti. Ebbene la maturità raggiunta in quei casi è stata regolarmente vanificata. E' stata dispersa nel momento in cui le disposizioni non sono state fatte rispettare dagli organi preposti, quando i Comuni non hanno realizzato o non hanno applicato i previsti piani regolatori, o quando i dipendenti pubblici non hanno curato sufficientemente la loro preparazione professionale. Talvolta l'eccessiva burocratizzazione delle procedure ne ha reso difficile l'applicazione, inducendo a scorciatoie più agevoli. A questo si aggiungano tutte le situazioni in cui il legislatore ha ritenuto che il provvedimento fosse eccessivamente penalizzante, rimandandone l'esecuzione⁶², oppure a quando l'eccellenza di una legge è stata trascurata per via del sopraggiungere di una più permissiva.

⁶² Cfr. nota 39 del presente capitolo.

Attraverso un'analisi statistica della normativa urbanistica italiana, non si può non giungere alla conclusione che a prevalere, nella pratica, sia stata l'attenzione verso la rendita fondiaria, verso il diritto della proprietà, verso quelle possibili dinamiche economiche che, nell'immediato, un certo provvedimento sembrava astrattamente risvegliare. All'aspetto paesaggistico-ambientale è stato da sempre attribuito un ruolo di secondo ordine: dapprima in maniera poco cosciente, ma poi, dopo che tale sensibilità ha iniziato a occupare stabilmente le pagine della legislazione urbanistica ufficiale, in modo assolutamente colpevole⁶³.

⁶³ Oppure (parafrasando la sintesi che l'allora direttore generale dell'urbanistica del Ministero dei Lavori Pubblici, Michele Martuscelli, attribuì alla condotta umana nei fatti che condussero alla "Frana di Agrigento" del 1966) «errando fortemente e pervicacemente» (Ministero dei Lavori Pubblici, 1966).

CAPITOLO DECIMO

I DIVERSI GRADI DI DEBOLEZZA NELL'EDILIZIA LEGALE

Andando ancora una volta a rispolverare le risultanze a cui si è pervenuti nel corso del terzo capitolo, l'edilizia legale risulta portatrice di un valore all'insegna della forza. Ciò deriverebbe dal rapporto di continuità espresso nei confronti della legge, istituzionalmente intesa come unico discrimine nel valutare la qualità dell'attività costruttiva (*Cfr.* Figura III.1). Si è provveduto a definire tale valore come *assoluto* o *di partenza*: da un lato, infatti, riassume il giudizio unanimemente diffuso su questa particolare forma di territorializzazione, dall'altro indica il punto da cui avviare qualsiasi ragionamento a riguardo. Il fine di questa duplice operazione consiste, di fatto, nel relativizzare il valore assunto a riferimento.

Analogamente a quanto si è avuto modo di mostrare sul conto dell'abusivismo edilizio, anche nel costruire secondo norma sono ravvisabili gradazioni differenti. Si tratta di sfumature che si palesano nel momento in cui si considerano anche parametri riconducibili al contesto sociale e ambientale.

L'esemplificazione di ulteriori casi di studio aiuterà a comprendere il senso di questo nuovo approccio metodologico. L'analisi della pratica, nelle sue possibili espressioni, ci permetterà di scoprire tonalità tali da far apparire molto meno nitida l'immagine che, tradizionalmente, viene proposta dell'edilizia legale.

X.1. Nessun grado di debolezza?

Nell'approfondire l'edilizia legale, la prima forma che si incontra è quella in cui l'attività procede in sintonia con le aspettative sociali e con i limiti ambientali dell'area in cui insiste il manufatto. In sostanza tutte le volte in cui si realizzano i rapporti espressi in Figura X.1.

Figura X.1. – Situazione pseudo ottimale

<i>SITUAZIONE PSEUDO OTTIMALE</i>		
NORMA	<i>SOCIETA'</i>	<i>NATURA</i>
LEGALE	LECITO	CONGRUO

Il valore di partenza, già di per sé forte, non incontrando censure nella sensibilità collettiva, né controindicazioni sul versante del rischio ambientale, viene ulteriormente rinvigorito dal contesto. Una congiuntura di questo tipo rappresenta astrattamente l'*optimum*, la migliore delle condizioni possibili nel processo edilizio-urbanistico. Il fatto che ci si trovi in presenza del massimo raggiungibile non impedisce tuttavia di ravvisare alcune potenziali criticità. Ci limitiamo ad evidenziarne un paio.

Poniamo il caso di un immobile realizzato di recente, nel pieno rispetto dell'*iter* procedurale, in completa condivisione delle locali aspirazioni sociali e ossequioso delle varie problematiche ambientali legate al fattore del rischio. Ebbene quello che oggi rappresenta senz'altro una costruzione ideale, può altrove non essere considerato tale in quanto esposto a condizioni di partenza differenti; allo stesso modo, la medesima struttura,

in quel medesimo luogo, può, in epoche differenti, dar adito a riscontri opposti, perché nel frattempo si sono sviluppate nuove sensibilità, sono sopraggiunte altre variabili.

Da ciò si intuisce come non sia possibile delineare una posizione valida in assoluto, né in termini spaziali, né in termini temporali. Quello che, in un preciso momento storico, costituisce elemento di positività a Treviso, può non esserlo evidentemente nella vicina Venezia soggetta ad esigenze proprie; e nella stessa Milano, un'identica soluzione può, in prospettiva, incontrare esiti diversissimi.

Il fatto che in ambito pianificatorio viga il più assoluto relativismo, non deve tuttavia dar adito ad atteggiamenti di rassegnazione. Al contrario deve spingere verso uno studio più scrupoloso delle diverse dinamiche che entrano di volta in volta in gioco. Anche in questa ottica va vista l'opera di confronto tra i diversi saperi più volte auspicata nel corso della presente analisi. Lo scopo è di pervenire ad una condivisione delle varie esigenze, con un grado di soddisfazione il più possibile a lungo termine. Per raggiungere un risultato in questo senso occorre che il dibattito sia reale: non solo tra discipline contermini, ma anche all'interno della stessa materia¹, ponendo questioni che si spingano al di là del contingente.

Simili considerazioni sono spesso state sottovalutate in fase di costruzione del territorio. Troppe volte, ad esempio, ci si è accontentati di applicare gli stessi moduli abitativi in realtà che storicamente presentavano connotati difficilmente comparabili. Si è venuta così a realizzare, a livello urbanistico, quell'uniformità che la società ha conosciuto, con la globalizzazione, solo decenni più tardi, un'uniformità che sovente è diventata sinonimo di appiattimento, sul piano estetico oltre che su quello funzionale².

¹ «Che lo stato [attuale] del dibattito offra poche speranze di riscontri concreti [...] non è una buona ragione per rinunciare a proporre un quadro di riforme in questo campo. Compete ai tecnici offrire "proposte utopistiche tecnicamente fondate" [...]; la mediazione politica verrà dopo, e non può nascere se i tecnici la scontano in anticipo, cioè riducono le proposte alla misura delle difficoltà presenti» (Benevolo, 1996, p. XI)

² Anna Marsan, 2008; 2009, p. 124, sostiene che la maggior parte dei processi di urbanizzazione contemporanea produce siti di elevata uniformità per ciò che attiene alle

È all'interno di questa filosofia che vanno ricondotte le periferie fotocopia riscontrabili nelle città da Nord a Sud, la proliferazione su larga scala della *villetta geometrica*³ (Vd. Figura X.2), la ripetizione modulare e ubiquitaria di tipi edilizi finiti (Varotto, 2005, p. 74), la fortuna illogica della *città diffusa*⁴: segni tutti dell'incapacità di emulare quella saggezza antica che, dosando con equilibrio controllo pubblico unitario e pluralità di iniziative autonome, ha prodotto gli straordinari paesaggi urbani e rurali che tanto ammiriamo (Benevolo, 1966, p. 25).

Figura X.2. – Villetta geometrica, a Rovigo

[Foto: N. Destro, 2013]



strutture e ai caratteri degli insediamenti, in modo indipendente dai luoghi fisici, dalle culture sociali, dai patrimoni storici che ne configurano il contesto.

³ Termine coniato dallo scrittore Gianni Celati in occasione del suo viaggio-documento all'interno alla Pianura Padana, da Cremona verso la foce del fiume Po. Le villette geometriche designano così quei caratteristici «cassoni squadrati a due piani» che si replicano in maniera ossessiva, frutto dell'opera di geometri e architetti, esempio di un paesaggio sviluppatosi senza alcuna regia, 1989, *passim*.

⁴ Si fa qui riferimento a quella particolare forma insediativa, riconoscibile in Veneto sin dagli anni Settanta del secolo scorso, caratterizzata da un generalizzato processo di dispersione e da uno sviluppo a bassa densità. Tra i numerosi studi sinora espressi, imprescindibili quelli di Indovina, 1990 e di Fregolent, 2005.

L'attributo negativo va qui a considerare le situazioni di antieconomicità, di incremento del traffico, di mancanza di servizi adeguati, di spreco di suolo... In realtà, più in generale, «la diffusione urbana in Italia trova spazio non nel vuoto della storia ma in un contesto storicamente e culturalmente consolidato, e si presenta come autoctona evoluzione di un *milieu* preesistente, spinta dai cambiamenti del sistema produttivo industriale e dalla mobilità privata» (Castelnovi, 2002, p. 42).

Paola Bonora, 2009, pp. 17 e segg., nel parlare di *città de-formata*, dà al rispettivo modello territoriale generatore l'attributo di «neourbano». Infatti quando il disagio metropolitano genera l'onda lunga del rifiuto della città moderna, le popolazioni che si diffondono portano con sé mentalità e comportamenti urbani e propagano a largo raggio la concezione urbana del tempo e dello spazio.

I numerosi studi apportati su queste tematiche hanno evidenziato problematiche e ripercussioni che il solo ricordare ci allontanerebbe troppo dai nostri scopi. Qui ci preme attirare l'attenzione su come certe modalità, pur applicate allora in apparente sintonia, inizino oggi a rivelare strascichi che, soprattutto a livello sociale, impongono una seria autocritica.

La rapidità con cui si è consumato il passaggio da una civiltà contadina ad una industriale, non ha aiutato a considerare adeguatamente gli effetti che un tale salto avrebbe comportato, sul piano pratico, ma anche in termini di disagio e di smarrimento, individuale oltre che collettivo. Tradizionalmente le città non sono mai cresciute tutte nell'arco di una sola generazione. «Nessun sguardo umano prima di questi cinquant'anni ha potuto misurare di persona una modificazione così radicale dello spazio, delle condizioni di vita e di lavoro⁵. Tutto è avvenuto paradossalmente senza che nessuno abbia progettato o organizzato questo cambiamento [...] è il risultato di migliaia di azioni prodotte da singoli individui, da centinaia di piani non coordinati tra loro» (Paolini, 1999, p. 13).

Se da una comunità, e in particolar modo da quella dell'immediato dopoguerra, non si può sempre aspettare lungimiranza nel suo agire, diverso è il discorso circa la responsabilità delle istituzioni e dei professionisti di ogni tempo⁶. Sulle debolezze delle prime si è già avuto modo di pronunciarsi ampiamente; per parlare dei secondi bisogna partire da più lontano.

⁵ Analogo cambiamento è occorso anche nella sfera della natura. Dagli anni Cinquanta del secolo scorso si è assistito ad una inversione nei due termini che le culture tradizionali consideravano stabili nel loro rapporto reciproco. «La stabilità del paesaggio da una parte e del contesto ecologico dall'altra, con i suoi cicli, le variazioni climatiche e di abbondanza o scarsità delle risorse, costituivano il contrappunto al tempo degli uomini e delle donne, al tempo della vita e dell'invecchiare. Negli ultimi decenni la natura è invecchiata a ritmi da vita umana e li ha infine spesso superati. Così, chi era abituato a certe costanze ambientali, si è trovato di fronte ad un paesaggio sconvolto [...], alla scomparsa di punti di riferimento familiari» (La Cecla, 1993, p. 105).

⁶ I meriti/demeriti di queste due componenti sono ben riassunti nel garbato scambio a distanza tra Francois Mitterand e Jack Lang. Il primo, in occasione della campagna presidenziale del 1981, dichiarava che «dalla riuscita della sua architettura si giudica una civiltà»; l'anno dopo il Ministro della Cultura francese gli faceva eco asserendo che «l'architettura non è l'espressione di una società, come si dice sovente, ma quella dei poteri che la dirigono» (entrambe le citazioni in Benevolo, 1996, p. 99).

All'architettura si chiede normalmente di costruire luoghi, ambienti, paesaggi, di fare cioè quello che una politica seria dovrebbe sempre saper fare: costruire visioni del futuro radicate nel quotidiano presente (Boeri, 2011, p. 118). Per adempiere a questa particolare missione sono indispensabili preparazione, apertura intellettuale e coscienze che operino nell'esclusivo interesse della collettività. Troppo spesso il sistema che sottende allo sviluppo del territorio è risultato fornito in misura insufficiente di queste caratteristiche imprescindibili.

In generale è sfuggita la consapevolezza dell'oggetto del pianificare, a livello tecnico, certo, ma soprattutto sul piano motivazionale.

In ordine alle insidie interne alla disciplina, lo stesso Adolf Loos, propugnatore tra Otto e Novecento di un'architettura funzionale, «vera» e assolutamente non ornamentale, non ha dubbi. Nell'osservare, ad esempio, uno scorcio nei pressi di un lago, nota come la casa costruita dal contadino non deturpi il paesaggio come fa invece la vicina abitazione realizzata dall'architetto. Quella del contadino è addirittura già lì, fa parte del contesto come creata non dall'uomo, ma da Dio; la costruzione dell'architetto è invece un'estranea che irrompe da fuori. Ciò è dovuto al fatto che il ricovero del contadino, seguendo una necessità interna, si rivela essere soltanto una casa. All'architetto mancherebbe così la sicurezza del contadino, la padronanza che deriva dall'equilibrio dell'uomo che è garantito solo dal pensiero e dall'azione razionali (2009, pp. 241 e segg.).

La consapevolezza dell'oggetto si è rivelata carente però anche sul piano delle motivazioni⁷: in particolar modo a livello locale, è mancata la lucidità sull'importanza del ruolo che si era chiamati a compiere, sulle conseguenze che il proprio agire avrebbe determinato. A riguardo Domenico Patassini (2012) sostiene che «diversamente da altri paesi, in Italia continuano a svolgere un ruolo importante il 'geometra' e il relativo

⁷ Oltre a quanto precisato nel prosieguo del ragionamento, torna alla mente un'osservazione di Riccardo Lombardi. Nella prefazione al libro sulla riforma della casa di Achilli, ricorda come Franklin D. Roosevelt, nel promuovere la celebre legge per la Tennessee Valley Authority, volle in essa un articolo per stabilire che la sua applicazione fosse affidata solo «a chi era persuaso della sua giustezza e utilità». Da noi, prosegue Lombardi, «le poche riforme realizzate sulla carta sono in genere affidate a una gestione politica e amministrativa che non è convinta né della loro bontà né della loro utilità» (1972, p. 9).

Ordine. Si tratta di professionista, con formazione culturalmente limitata e critica anche come base per un eventuale percorso universitario, abilitato a effettuare rilevazioni topografiche, progettare e dirigere lavori di costruzione civile di modesta entità. Soprattutto (ma non esclusivamente) negli ambienti insediativi caratterizzati da diffusione insediativa e nei piccoli comuni (che sono la maggioranza in Italia) opera come figura ‘pivot’ nella costruzione di specifici ‘regimi’»⁸.

Il semplice rispettare una norma, al riparo da obiezioni sociali e ambientali, può rivelarsi quindi non abbastanza se prima (ma anche durante e dopo) non si è operata una seria analisi degli effetti del proprio agire sul territorio.

La mancanza di lungimiranza è alla base pure della seconda considerazione che questa variante di edilizia, solo apparentemente priva di connotati di debolezza, suggerisce. Il ragionare sul costruire nella maniera forte, così come concepita dalla presente tipologia, può riferirsi al passato (e ne abbiamo appena accennato una potenziale criticità), ma può riferirsi anche al futuro. È così che più che un’osservazione si vuole porre una domanda che inviti ulteriormente a riflettere: non è che a forza di costruire in maniera dissennata in passato, ci siamo giocati la possibilità di costruire in maniera saggia in futuro? Ovvero, non è che più avanti, anche qualora riuscissimo ad adottare tutte le cautele più garantiste nel pianificare, il farlo potrebbe non essere sufficiente per ottenere i risultati prefissati?

Oltre che alle violazioni commesse sul piano normativo, questo interrogativo chiama in causa il problema del consumo di suolo nel nostro Paese⁹. Non possiamo rinunciare a ragionare sulle prossime modalità di territorializzazione, che dovranno necessariamente essere sostanziate da

⁸ e ancora: «Ai nostri migliori tecnici fa difetto il senso morale [...] Come potrebbero infatti, denunciando rovine, illegalità e sordide speculazioni, mettersi contro i grossi complessi industriali e commerciali, le grosse società immobiliari, che sono i loro benéfici committenti?» (Cederna, 2006, pp. 21-22); oppure: «Nessuno ha altrettante responsabilità che gli architetti dell’uso infame e dello scempio che si è fatto, si sta facendo e si farà del nostro territorio» (Trevisan, 2002, p. 79); «I paesi [...] sono orribili aggressioni di geometri deliranti» (Ceronetti, 2004, p. 108).

⁹ Il tema del consumo di suolo verrà ripreso e ampliato nel capitolo XI.

argomentazioni più forti di quelle passate, ma nel farlo dobbiamo altresì tenere conto dello sfruttamento degli spazi che è avvenuto sino ad oggi.

Cederna era solito ricordare che l'Italia è un paese a termine, dalla topografia provvisoria, che si regge su un avverbio: questa foresta non è ancora stata lottizzata, quel centro storico è ancora ben conservato, questo tratto di costa non è ancora cementificato, ecc. (1991, p. 10; lo stesso concetto è già presente in 1976, p. 76). Nonostante l'abnorme uso del cemento perpetrato dal secondo dopoguerra, le problematiche che tale pratica si è sempre proposta di risolvere non hanno trovato particolare giovamento.

Innanzitutto la questione della casa, che ad oggi rappresenta ancora, per molte famiglie, un obiettivo difficilmente perseguibile. Si costruiscono sempre più case, ma non si soddisfa il fabbisogno di chi ne ha maggiore necessità. «Una simile stortura è il risultato delle condizioni di privilegio di cui ha sempre goduto, nella nostra legislazione, l'attività edilizia dei privati, e della corrispondente mancanza di un efficiente e consistente intervento dello Stato» (Cederna, 1976, p. 88). Riguardo l'attività privata, avendo come scopo principale il profitto, viene trascurata di proposito la domanda di abitazioni a carattere economico per soddisfare quella di livello medio-alto¹⁰. Circa l'atteggiamento dello Stato, un suo massiccio intervento nell'immettere sul mercato un corpo edilizio quantitativamente e qualitativamente adeguato, non solo avrebbe potuto soddisfare la domanda di abitazioni a prezzo conveniente, ma sarebbe servito poi da calmiera sui costi di case e terreni.

¹⁰ Tale tendenza appare evidente già agli inizi degli anni Settanta del secolo scorso. Con l'affacciarsi della domanda di nuovi modelli di fruizione del tempo libero, a partire dal 1972 si assiste ad un'accelerazione della domanda di abitazioni per vacanze. Un fenomeno sorto dopo la crisi del 1964-65, concomitante all'espansione dei consumi. «L'investimento in seconde case rappresenta così un irrazionale impiego di risorse che la situazione economica nazionale avrebbe consigliato di indirizzare verso investimenti più produttivi, o destinati per lo meno alla soddisfazione di consumi prioritari, soprattutto in un quadro sociale e politico già caratterizzato da forti tensioni intorno al problema della casa» (Ferracuti e Marcelloni, 1982, pp. 179-180). Nei medesimi anni, l'abusivismo edilizio testimonia ampiamente la difficoltà di far coincidere la domanda di alloggi economici con il parco immobiliare legale, sia pubblico che privato.

L'altra finalità, cui il comparto edilizio è sempre stato votato, riguarda il miglioramento dell'economia nazionale.¹¹ Affermare che questo obiettivo è stato grossolanamente mancato, proprio mentre l'Italia sta attraversando forse la più grave crisi economico-finanziaria della sua storia, oltre che scontato, suona forse come moralmente scorretto. La riflessione che ci si propone qui di suggerire cerca di andare oltre le facili conclusioni.

Se l'edilizia non sempre è riuscita a fungere da volano per l'economia del Paese¹², o almeno non così a lungo quanto la politica liberista italiana avrebbe voluto, non ha nemmeno responsabilità dirette circa l'attuale situazione di disagio monetario. Ciò, al momento, non è una considerazione da poco se si tiene conto che la crisi congiunturale globale è scaturita, nel 2008, dalle perdite subite da diverse agenzie di credito americane a seguito dell'eccesso di mutui concessi per tenere il passo dell'abnorme offerta edilizia. La cosiddetta *bolla edilizia*, o *housing bubble*, è fortemente correlata allo straordinario boom nelle costruzioni fra il 2003 e il 2007: pur determinando nell'immediato una fase di espansione dell'economia mondiale, ha innescato meccanismi di crescente ricorso al credito che hanno finito per produrre il crack mondiale che conosciamo (Soros, 2008, *passim*)¹³.

¹¹ Vd. § IX.5.

¹² Abbiamo già evidenziato gli effetti contraddittori del condono edilizio (aumento dell'abusivismo ed entrate fiscali inferiori alle previsioni). Senza andare così lontano, lo stesso provvedimento denominato "Piano Casa" ha conseguito risultati molto al di sotto delle aspettative. Nel marzo 2011 l'adesione, ovunque molto scarsa, evidenziava i numeri maggiori, ma sempre insoddisfacenti, in Veneto e, in misura assai più contenuta, in Sardegna (<http://www.urbanisticainformazioni.it/Ancora-Piano-Casa.html>).

¹³ Secondo Soros è venuto a crearsi un vero e proprio circolo vizioso. Puntando sul fatto che le decisioni sugli investimenti sono guidate prevalentemente dalle oscillazioni di mercato, si è indirizzato ad arte il flusso d'investimento verso l'edilizia, ingenerando così aspettative, sia tra gli imprenditori che nei privati. Se le aspettative infondate riescono talvolta ad autocorreggersi, in questo caso si sono «inizialmente autoconsolidate, per poi autodistruggersi». La continua richiesta di case, in principio, ha fatto lievitare i prezzi. Per poterle acquistare, essendo ritenute da tutti in quel momento l'investimento più vantaggioso, si è fatto ricorso al credito, anche eccedendo le proprie reali possibilità. Conseguentemente gli istituti di credito hanno creato pacchetti virtuali trasformando i valori immobiliari in titoli, per rivenderli e ricavare nuovi guadagni. La bolla è scoppiata nel momento in cui è apparso evidente l'impossibilità di molti a far fronte ai debiti contratti; l'immediato crollo del valore dei pacchetti immobiliari ha provocato la bancarotta degli istituti di credito più esposti.

Analoga ricostruzione si trova in Bonora, 2009, pp. 13 e segg. Qui si parla di un ribaltamento delle regole economiche di fondo, un mercato immobiliare costruito sull'offerta e non più sulla domanda. Una sorta di «capriola della postmodernità».

Sulla scorta di una simile disamina pensare di puntare oggi sull'edilizia, nei termini previsti anche dal cosiddetto Piano Casa, oltre a denotare scarsa conoscenza delle dinamiche economiche attuali, appare un atto di dubbia responsabilità; tanto più che in Italia le medesime condizioni di partenza (mercato immobiliare gonfiato ad arte dagli operatori del settore edilizio, aspettative basate su crescita indefinita dei valori, espansione illimitata del credito, cartolarizzazione del debito) erano già evidenti all'epoca dell'approvazione del provvedimento in parola (Settis, 2010, p. 40; Bonora, 2009, p. 23).

Se sinora quegli identici sintomi non hanno portato ad analoghe conseguenze, non significa che in futuro anche l'Italia possa generare una propria bolla immobiliare. La prospettiva risulta tanto meno fantasiosa se si considerano le caratteristiche del titolo di proprietà dello stock abitativo.

Secondo dati CRESME del 2010¹⁴, da noi, come in tutta l'Europa meridionale, l'80% della popolazione vive in una casa di proprietà. Nel centro e nord d'Europa la percentuale scende al 60-50%. Il motivo di tale disparità non è solo culturale e non dipende da un maggior benessere: è legato anche ad altri fattori come lo scarso peso del patrimonio pubblico (che diminuisce man mano si scende verso sud rendendo più variabile lo scenario della valorizzazione del bene casa), o come il livello d'inflazione monetaria. Riguardo quest'ultimo aspetto i Paesi mediterranei, sino all'entrata nel mercato della stabilità monetaria, sono sempre stati caratterizzati da periodi di grande inflazione¹⁵. Con elevati tassi d'inflazione, in ambito abitativo risulta penalizzante abbracciare la forma dell'affitto, sia come locatario che da locatore. Inoltre la propensione al risparmio e all'investimento nella casa come bene rifugio ben si presta a rispondere alla svalutazione monetaria (Bellicini, 2010, p. 1 e 10)¹⁶.

¹⁴ Riportati in Bellicini, 2010.

¹⁵ Bellicini, 2010 e 2011, fa notare come non sia un caso che queste realtà, accomunate dal contesto economico, abbiano spesso risposto al problema abitativo attraverso l'abusivismo edilizio, pratica poco utilizzata al centro e nord Europa.

¹⁶ A conferma di come l'edilizia sia stata da sempre concepita come il miglior rimedio a forme analoghe di penalizzazione monetaria, un esempio riportato in Bernoulli. Fa riferimento ad un aneddoto riguardante l'arcivescovo di Magdeburgo, Wichmann von Seeburg (1162-1192). Questi, caduto in miseria a seguito di iniziative eccessivamente

Ora, se si considerano complessivamente: a) le condizioni abitative di partenza dove prevale la proprietà sulla locazione; b) la drastica riduzione di compravendite sin dallo scoppio della bolla immobiliare americana; c) le attuali difficoltà nell'ottenere mutui dagli istituti di credito e, conseguentemente, di acquistare case; d) la tipicità dell'odierna congiuntura economica italiana; e) una popolazione italiana in diminuzione, con prevalenza della componente anziana rispetto quella giovane¹⁷, ne consegue che nel prossimo futuro, per cercare di monetizzare il capitale posseduto, si assisterà alla messa sul mercato di quote significative di patrimonio abitativo (fenomeno già in corso stando alle numerose insegne "Vendesi" che addobbano sempre più frequentemente gli edifici delle città italiane). Il futuro della casa come motore dell'economia esibirà quasi certamente scenari inusuali: se sinora i vari cicli immobiliari hanno comunque consentito un guadagno per chi sapeva attendere, d'ora in poi «non è detto che il valore della casa potrà, *tout court*, rivalutarsi» (*ibidem*). Difficilmente una società fortemente patrimonializzata come quella italiana riuscirà a sfruttare adeguatamente la risorsa casa nel momento in cui l'offerta risulterà di gran lunga superiore rispetto alla domanda, almeno da un punto di vista qualitativo. In una simile prospettiva, non solo l'edilizia si sarebbe rivelata incapace di migliorare l'economia del Paese, ma addirittura responsabile dell'ulteriore aggravamento delle condizioni del suo ceto medio¹⁸.

dispendiose, intorno al 1180 si arrogò il diritto di effettuare due volte l'anno la *renovatio monetarum*. Tale prerogativa, spettante sino a quel momento solo al vescovo all'assunzione della carica, consisteva nel coniare nuovo denaro da immettere in circolazione. «Due volte l'anno metteva fuori corso l'intero patrimonio monetario del suo territorio, lo coniava nuovamente per poi ridistribuirlo cambiando di norma, e questo è il fatto determinante, 12 monete vecchie con 10 nuove. La perdita di chi cambiava, costituiva il guadagno del vescovo. Questa costante minaccia di perdita del contante fece sì che da quel momento in poi il denaro circolasse senza tregua all'interno del sistema economico. Accumulare e trattenere denaro per timore di rimetterci, comportava sensibili perdite. Per ovvi motivi questo modo di procedere fece scuola; la spinta derivante dalla tassazione del contante, diede così un forte impulso all'edilizia del XIII secolo» (2006, pp. 18 e 19).

¹⁷ Da dati ISTAT 2012, riferiti al censimento della popolazione residente nell'ottobre 2011, il trend demografico è in saldo positivo (+ 4,3%), esclusivamente per l'apporto della componente straniera (<http://www.istat.it/it/archivio/77877>).

¹⁸ Secondo il Rapporto Italia 2011 redatto da Eurispes, nel nostro Paese è già formalmente in atto un processo di proletarianizzazione del ceto medio (http://www.eurispes.it/attachments/2236_Eurispes_Sintesi%20Rapporto%20Italia%202011.pdf).

X.2. Secondo caso di edilizia regolare

La seconda tipologia di edilizia legale, riscontrabile all'interno di questa casistica, costituisce un aggravamento della situazione precedente. Costruzioni realizzate nel pieno rispetto delle norme urbanistiche, in aree ufficialmente prive di problematiche dal punto di vista ambientale, ma dove inizia a farsi sentire un certo malcontento tra la popolazione (Vd. Figura X.3).

Figura X.3. – Secondo caso di edilizia regolare

<i>SECONDO CASO DI EDILIZIA REGOLARE</i>		
<i>NORMA</i>	<i>SOCIETA'</i>	<i>NATURA</i>
LEGALE	NON LECITO	CONGRUO

La situazione è per certi versi speculare a quella già analizzata nel § VIII.3. Lo scenario più rappresentativo per descriverla non è però la Sicilia¹⁹, ma l'area settentrionale e, in particolare, quel Veneto che in ambito edilizio si rivela essere, ancora una volta, un vero e proprio laboratorio privilegiato.

Qui, come nel resto della Pianura Padana, la territorializzazione è avvenuta prevalentemente attraverso forme di pianificazione autorizzate ufficialmente dalle Istituzioni. Nonostante si sia costruito rispettando le

Per Bonora, 2009, p. 19, dall'inizio dell'attuale crisi economica, gli edifici hanno acquisito un valore inferiore all'ammontare dei mutui che li stanno pagando.

¹⁹ Molte delle considerazioni fatte allora a riguardo dell'abusivismo edilizio sono applicabili anche al presente contesto.

norme in materia, anche nei casi in cui ciò non abbia comportato rischi sul piano ambientale, da qualche tempo una parte della società ha iniziato a evidenziare segni di insofferenza verso gli effetti apportati da quel modello. È anche in questa direzione che vanno considerati i numerosi comitati locali tuttora attivi in questa parte del Nordest²⁰. Secondo Paolo Cacciari, in generale, la diffusione dei comitati cittadini sta a testimoniare l'avvenuta saturazione degli spazi fisici e della sopportabilità umana nei confronti di un modello di sviluppo di tipo incrementale (in Zamparutti, 2000, p. 8).

Un'anticipazione di questo disagio del resto è già presente nella pagine di autori come Andrea Zanzotto, tra i primi a mostrarsi disincantato rispetto alle nuove forme che stavano rivoluzionando il paesaggio veneto²¹. È perciò agli anni Sessanta del secolo scorso che si deve guardare per meglio comprendere le attuali richieste di cambiamento. Sono gli anni in cui prende avvio la trasformazione delle pratiche costruttive, sino ad allora confezionate in base alle esigenze della civiltà contadina (IRSEV, 1985, *passim*). Nel giro di soli due decenni in Veneto si assiste al passaggio della popolazione attiva dal settore primario a quello secondario; nel giro di due decenni si conosce «il massimo spreco del territorio rurale per usi abitativi, in un contesto di assenza di ogni controllo e regolamentazione urbanistica» (De Angelini, 2004, p. 85).

Sotto questo punto di vista la limitata presenza dello Stato sembrerebbe dovuta ad un predeterminato piano socio-politico, volto a garantire un rassicurante *laissez faire*. Dal secondo dopoguerra infatti in queste zone si assiste ad un curioso paradosso dagli importanti risvolti territoriali: agli appuntamenti elettorali il voto viene regolarmente affidato al partito della Democrazia Cristiana, pur senza evidenziare alcuna

²⁰ Conflitti e comitati ambientali locali sono presenti in tutti i paesi industriali, come sono presenti in molti paesi in via di sviluppo. Sono un fenomeno diffuso anche in altre zone d'Italia. In Veneto hanno una storia lunga alle spalle, che risale agli anni Sessanta del secolo scorso per quanto riguarda Venezia e la sua Laguna, agli anni Settanta per problematiche connesse alla terraferma. Per il resto degli anni Ottanta il loro numero tende a diminuire, per ripresentarsi, con rinnovato spirito a partire dal decennio successivo, Zamparutti, 2000, pp. 19 e 26.

²¹ La prima denuncia di Andrea Zanzotto è del 1962 ospitata ne *La Provincia di Treviso. Rivista dell'amministrazione provinciale*. «Anche la nostra provincia sta soffrendo di questa crisi e gli sfondi paesistici che hanno illuminato i quadri di quasi tutti i grandi maestri della pittura veneta sono minacciati» (pp. 36).

appartenenza partitica. Ciò si deve al fatto che la Democrazia Cristiana viene percepita come il partito della Chiesa, e la Chiesa appare, oltre che istituzione religiosa, organizzazione della società locale. In definitiva una rete di servizi e di solidarietà, un sistema di norme e di valori coerenti con il modello di sviluppo locale²² fondato essenzialmente su lavoro, famiglia e comunità. Si tratta di un modello autoregolato e autopropulsivo, che affida alla Democrazia Cristiana il compito dei rapporti con lo Stato, attribuendo alla politica un compito gregario rispetto alla società locale e al mercato (Diamanti, 1996, pp. 33-34)²³. La situazione è così rodada che, quando negli anni Ottanta l'evoluzione delle dinamiche economico-sociali porta a richiedere un suo maggiore coinvolgimento, la classe politica locale si trova «inadeguata a governare lo sviluppo e il territorio, perché, in modo diretto, non lo aveva mai fatto» (*op. cit.*, p. 38)²⁴.

Significativi i dati che riguardano il settore edilizio. Attraverso una lettura statistica del patrimonio immobiliare residenziale è possibile ricavare utili informazioni circa le modalità di interazione tra atto insediativo e territorio. Nel riportare solo alcuni dei risultati definitivi emersi con il Censimento ISTAT 2001, spicca complessivamente una marcata vocazione veneta al mattone.

Più in dettaglio, nel 2001 in Veneto i 4.527.694 residenti dispongono di 2.017.576 abitazioni garantendo perciò una casa ogni 2,24 residenti contro una media nazionale di 5 residenti per abitazione; la superficie media abitativa per nucleo familiare è di 110,6 m², rispetto ai 96 m² di quella

²² Un modello che caratterizza l'Italia dei localismi, coincidenti con le regioni centrali e nordorientali, quelle che Bagnasco, 1977, riassume con la nota formula di «terza Italia». Un'area in cui il frazionamento e la flessibilità dei cicli produttivi hanno creato uno specifico assetto territoriale, innestatosi nella tradizionale dispersione insediativa legata all'agricoltura.

²³ Un simile atteggiamento di distacco nei confronti dello Stato è già ravvisabile nel periodo tra le due guerre. In Meneghello, riferendosi ad un comune vicentino tra gli anni Venti e Trenta: «In ciò che concerne l'*intaresse*, lo Stato si considerava quasi universalmente come un estraneo importuno che ognuno aveva il diritto e poco meno che il dovere di defraudare. Il rubare era riprovato dai più, ma nella sfera privata [...]; invece l'«arrangiarsi» nei confronti di qualunque ente pubblico era molto diffuso» (2007, p. 104).

²⁴ Sono gli anni in cui alla Democrazia Cristiana si sostituisce la Lega. Si tratta di due partiti accomunati dalla coesistenza e convergenza di uno specifico tipo di struttura economica e sociale con uno specifico tipo di rappresentanza politica, Diamanti, 1996, p. 29.

nazionale. Gran parte degli edifici ad uso abitativo sono poi di tipo monofamiliare o bifamiliare, dimostrando di preferire un'estensione in ampiezza a quella in altezza. Mentre la media nazionale di residenti in edifici di proprietà si aggira intorno al 72%, in Veneto supera abbondantemente il 78%; riguardo alla densità abitativa, ad una media nazionale di 42,5 edifici per km², si contrappone un valore regionale di ben 59 unità per km². Se a questi parametri si aggiunge che già nel 1991 il 77% delle abitazioni censite nella sola area centrale veneta è stata costruita dopo il 1945 (De Angelini, 2004, p. 76), che nel 2002, ad una cementificazione di 7,9 m³/ha a livello nazionale il Veneto risponde con 17,9 m³/ha e che dal 2000 al 2004 le imprese del settore immobiliare sono quasi raddoppiate (Anastasia, 2004, p. 25) appare evidente il ruolo che il comparto edilizio ha assunto, di recente, in questa parte del Nordest. Fino al manifestarsi anche qui degli effetti della crisi economica globale, l'edilizia ha costituito un settore trainante dell'economia regionale, tanto che il suo consistente trend positivo è riuscito a controbilanciare a lungo la flessione registrata in altri ambiti dell'economia veneta (*cfr.* Anastasia e Corò, 2004, p. 86).

Un tale apporto di cemento, conseguito quasi senza soluzione di continuità in circa cinquant'anni²⁵, ha comportato evidentemente delle conseguenze sul piano ambientale. A queste devono aggiungersi gli effetti, meno visibili ma altrettanto problematici, derivati sul piano sociale e, paradossalmente, su quello economico²⁶. Sulla base di queste circostanze la

²⁵ In Veneto, nello stesso periodo, ad un aumento della superficie urbanizzata del 324, la popolazione è aumentata del 32 per cento, Sansa, 2010, p. 273.

²⁶ Secondo Paolo Feltrin, un'organizzazione territoriale inefficiente riversa a cascata sul sistema economico-sociale tutta una serie di costi imputabili principalmente a: 1) eccessiva dispersione nel territorio degli insediamenti produttivi con conseguente difficoltà di creare economie di scala, in particolare nella organizzazione di infrastrutture e nella erogazione di servizi ed aumento nel traffico per il trasporto delle merci; 2) difficoltà di reperire aree organizzate per lo sviluppo di insediamenti produttivi; 3) eccessiva dispersione nel territorio delle attività del settore terziario, generalmente ubicate nei centri storici e quindi lontane dai principali fruitori (le imprese), con conseguente incremento del traffico urbano e determinazione di fenomeni di "rendita edilizia"; 4) impoverimento e spopolamento dei centri storici urbani, a causa, da un lato, della costante contrazione delle attività commerciali e dei servizi alla persona; dall'altro, del progressivo innalzamento dei costi delle abitazioni e degli affitti; 5) riduzione progressiva delle aree a destinazione agricola a favore di insediamenti di carattere industriale con conseguente impoverimento di tale risorsa produttiva; 6) riduzione delle aree "verdi" sia all'interno delle città sia nelle aree limitrofe a discapito di altre destinazioni d'uso (2004, pp. 40 e 41).

risultante città diffusa veneta finisce per apparire davvero, come sostiene Mauro Varotto, «una città privata nel duplice senso che aggettivo e participio richiamano»: una città costruita da tante parti indipendenti, da tante proprietà individuali e proprio per questo «mancante di un disegno unitario e condiviso» (2005, p.72).

La convergenza di queste componenti va ad indebolire il Veneto su più fronti e la collettività sta sperimentando a proprie spese anni di egoismo generalizzato. Un periodo passato a pensare unicamente alla propria casa, progettandola da un punto di vista estetico²⁷, ma soprattutto da un punto di vista funzionale²⁸; un periodo trascorso a trasformare l'abitazione da rifugio figurato a rifugio sempre più reale²⁹; un periodo passato ad occuparsi troppo di politica, di economia, di lavoro, di prodotto interno lordo, di oppressione fiscale, di secessione e non occuparsi affatto dell'uomo e del paesaggio (Paolini, 1999, pp. 26 e 27).

Da qualche tempo la società veneta si sta accorgendo che oltre i confini della propria casa vi è dell'altro. Lo sta scoprendo indirettamente e a proprie spese: ogni qualvolta la sistematica impermeabilizzazione del territorio non riesce a smaltire precipitazioni sempre meno frequenti, ma sempre più intense; quando per fare il medesimo tragitto che la conduce al lavoro deve impiegare un tempo via via maggiore a causa dell'intensificarsi del traffico; quando non può usufruire di un efficiente servizio di mezzi pubblici, sempre più in difficoltà nell'inseguire l'espansione privata; quando, fuggita dalla città per via della criminalità, si è ritrovata inesorabilmente ripresa da quegli aspetti negativi dell'urbano che ha contribuito ad allargare, costituendosi come *target* per il nuovo rapinatore delle ville (Castelnovi, 2002, p. 39); quando sceglie di scappare verso aree ritenute meno congestionate dove far ripartire la propria condizione esistenziale di abitante o quando, rivela un sempre più crescente interesse

²⁷ Gli esiti, spesso assai discutibili, hanno stravolto irrimediabilmente il tipico paesaggio veneto. Si è perseguita una logica all'insegna dell'ostentata ricercatezza, dell'affettazione, in cui «più aumenta la sua enfasi, più palesa la sua povertà simbolica, in un territorio indifferenziato in cui è ormai pressoché impossibile emergere davvero» (Varotto, 2005, p. 76).

²⁸ Da cui l'appellativo di «tavernicoli» attribuito ai veneti da Marco Paolini, 1999, p. 30.

²⁹ E, nel mezzo della metafora, senza dimenticare di concepire la casa come bene-rifugio.

turistico per destinazioni esotiche (Vallerani, 2205, p. 182). Un elenco, questo, che è inevitabilmente destinato a continuare perché molteplici sono i segnali di disagio riscontrabili nei comportamenti della popolazione veneta.

L'abitare in maniera segregata ha portato a non occuparsi degli spazi pubblici, a lasciare nell'incuria le aree interstiziali e promiscue, quest'ultime, fino a ieri regolarmente curate per una fruizione da parte di tutti³⁰. Non essersi interessati a lungo di questi contesti comunitari ha accelerato quel senso di smarrimento più volte denunciato da parte di associazioni e comitati vari. Del resto con l'evoluzione della società abitante, ora sempre meno collettiva, è lo stesso senso di proprietà complessiva del paesaggio, così chiaro sino a venti, trent'anni fa, che è andato perso (Fratini, 2000). L'esclusione dal senso del paesaggio avviene nel non conoscere e addirittura nel rifiutare culturalmente le nuove trasformazioni; ciò rappresenta un grave danno perché, come ricorda Bachelard (1975), nella geografia mentale di ognuno di noi, i luoghi abbandonati e dimenticati svolgono l'importante ruolo di completare il senso di identità³¹. «Il senso di identità si nutre anche della presenza dell'*Altro*, di ciò che è diverso e non si conosce, mentre soffre, come ogni altra funzione psicologica, degli effetti della *rimozione*, della *negazione*, di esperienze relative a spazi o tempi del nostro contesto di vita, che è ciò che accade quando ci si rinchiude nelle proprie case o quartieri blindati o si guarda il mondo circostante solo dai finestrini di un'auto»³² (Castelnuovi, *op. cit.*, p. 47).

È ormai chiaro che all'insostenibilità economica, conseguita alla saturazione del territorio, si è accompagnata un'insostenibilità nei processi che governano la scala esistenziale. È come se i territori della mente, ancor

³⁰ Si pensi ai tratti fluviali, in passato regolarmente manutenzionati, ora nuovi territori della marginalità sociale e ambientale, per un utilizzo come discarica o come luogo d'incontro da parte delle sole comunità straniere, Varotto, 2005, p. 84.

³¹ Secondo Maurice Halbwachs [in (1988), *Memorie di Terrasanta*, Arsenale Editrice, Venezia (ed. orig. 1941)] è proprio negli elementi del paesaggio che un gruppo trova una conferma della propria identità. Sono luoghi investiti di una valenza affettiva sui quali la comunità proietta la propria identità in quanto vi individua simboli significativi della propria storia, la quale null'altro è se non il prodotto di una memoria collettiva (*cit.* in Fabietti, 1998, p. 147).

³² Il corsivo è già nel testo.

prima di quelli geografici, non siano più capaci di sopportare le modalità e i tempi di un simile saccheggio: sono loro a risentire per primi di questo sovraccarico materiale e psicologico, «perché vivere perennemente in un cantiere produce precarietà, non-senso, spaesamento definitivo» (Varotto, 2005, p. 86).

Fin tanto che le storie di ciascuno non riprenderanno a intersecare quelle collettive, verrà a mancare la possibilità di trovare un appiglio nel sapere comune. Venendo a mancare il legame tra ieri e oggi, i rapporti tra territorio e paesaggio non costituiranno più fonte di sedimentazione informativa, di giudizio, di formazione di valori e di affetti (Castelnovi, 2002, p. 48).

E allora che fare? Cambiare rotta certo, ma per farlo ci si deve prima fermare: smettere di accontentarsi di costruire solo luoghi liofilizzati³³, a cui sono state tolte le relazioni con il tempo, con lo spazio e quindi con la società e provare finalmente ad orientarsi. Perché i luoghi sono come le persone, dei punti di riferimento: se si continua a maneggiare poco ciò che sta intorno, è inevitabile perdersi in esso. Risulta quanto mai necessaria quella facoltà dell'ambientamento che Franco La Cecla (2011, pp. 3 e segg.) chiama «mente locale», ovvero la percezione, nella definizione e nell'uso di uno spazio che solo chi vi appartiene come abitante può possedere fino in fondo. Si comprende così come l'atto di trasformazione degli spazi in luoghi non sia dunque solo un atto fisico, ma una disposizione mentale (Varotto, 2006, p. 271). Fare mente locale è quindi depositare la propria mente su di un luogo, accorgersi che abitare è innanzitutto rendersi conto, rendersi conto di ciò e di chi ci circonda. In definitiva non è altro che l'operazione che in principio, in Veneto, ci era stata indicata da alcuni intellettuali; al loro ammonimento, qualche anno più tardi ha fatto eco la voce dei primi comitati spontanei, quindi l'insofferenza diffusa di molta parte della cittadinanza. Di recente, è addirittura lo stesso Presidente di Regione a chiedere uno *stop and go*, nel prospettare una moratoria delle costruzioni, riferendo di voler

³³ I *non lieux* di Marc Augé, 2003 ovvero, secondo l'accezione di Bauman, 2003, i *luoghi pubblici non civili*.

puntare tutto sul riutilizzo³⁴, ma pure le principali organizzazioni imprenditoriali³⁵. Si tratta di una tardiva, ma quanto mai attesa risposta al monito rivolto nel 2004 da uno dei cinque “proti” firmatari della Carta di Asiago³⁶: perché la coscienza dei cittadini veneti è oggi maggiormente sensibile alla tutela dello scenario ambientale, ma è molto più attenta anche alla salvaguardia dei contenuti culturali della propria civiltà (Bernardi, 2004, p. 18).

X.3. Terzo caso di edilizia regolare

Simmetrica alla situazione precedente, il terzo caso di edilizia legale alterna ad un rafforzamento del parametro legato al consenso sociale un indebolimento del rischio ambientale (Vd. Figura X.4).

Questa tipologia costruttiva, assai rappresentata a livello nazionale, costituisce il perseguimento di un’edilizia regolare per nulla previdente. Una scarsa lungimiranza conseguita da una classe politica e amministrativa che non si sono dimostrate adeguatamente preparate, agevolata poi da una comunità la cui sensibilità verso certe tematiche è apparsa, fino a qualche tempo fa, molto limitata.

³⁴ http://www.regioni.it/it/show-veneto_zai_a_verso_moratoria_su_consumo_territorio.

Tale proposta, lodevole in sé, è stata da taluni accolta con grande diffidenza stante un atteggiamento politico scostante adottato sinora dalla medesima Giunta, presieduta da Luca Zaia, in tema di utilizzo del suolo (<http://www.legambienterivierabrenta.org/veneto-dal-governatore-zaia-uno-stop-al-cemento/>).

³⁵ In particolare le sezioni venete di Confindustria, Confartigianato, Confcommercio e Confcooperative (<http://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/2012/12/veneto-un-appello-delle-forze-economiche-e-produttive-per-fermare-il-consumo-di-suolo/>).

³⁶ Il sostantivo “proto”, nel dialetto veneziano antico, designa «il primo in alcuna arte, ma specialmente in quella de’ Muratori» (Boerio, 1829, p. 468).

Con “Fondamenti del buon governo del territorio. Carta di Asiago”, ci si riferisce al documento di indirizzo redatto per la stesura del nuovo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) del Veneto. Licenziato nella primavera del 2004, a seguito dell’incontro tenuto a febbraio dello stesso anno nel comune dell’Altopiano, ha visto il contributo di cinque esperti della cultura veneta: Ulderico Bernardi, Ferruccio Bresolin, Paolo Feltrin, e dei compianti Mario Rigoni Stern ed Eugenio Turri.

Figura X.4. – Terzo caso di edilizia regolare

<i>TERZO CASO DI EDILIZIA REGOLARE</i>		
NORMA	<i>SOCIETA'</i>	<i>NATURA</i>
LEGALE	LECITO	NON CONGRUO

A voler guardare, gli effetti di una simile filosofia sono noti da sempre. Già agli inizi degli anni Settanta del secolo scorso, Antonio Cederna (1991, pp. 87 e segg.) aveva avuto modo di denunciare più volte i motivi che portavano il territorio italiano a franare ogni volta piovesse un po' più del solito. Nel puntare il dito sulle carenze riscontrabili nella difesa dell'ambiente, nella sicurezza del suolo e nella pianificazione urbanistica, notava quanto poco ci si avvalessse di esperti che non provenissero dalla sfera economica. Molte delle gravi calamità pregresse e successive si sono verificate in un territorio la cui gestione è avvenuta senza il determinante apporto di figure cardini come quella del geologo o dell'ingegnere idraulico, solo per citare le più importanti³⁷. Eppure, sempre a ben guardare, l'approfondire correttamente la specificità delle aree oggetto di sfruttamento, il ravvisarne pregi e criticità avrebbe condotto a risultati ugualmente apprezzabili sul piano economico.

L'economista Manlio Rossi Doria (1979) fu tra i primi e più accesi sostenitori dell'economicità che deriverebbe al governo nello stanziare fondi adeguati per la difesa del suolo. Nel 1970, la stessa Commissione

³⁷ Negli anni del pieno *boom* edilizio si contano otto geologi occupati in compiti istituzionali (ovvero dediti alla conoscenza del suolo e alla consulenza agli enti locali), a fronte di quattromila iscritti all'albo (Cederna, 1991, p. 90).

interministeriale De Marchi³⁸, calcolando la somma necessaria da utilizzare nel trentennio successivo per garantire al suolo italiano una minima difesa idraulica, aveva fornito validi elementi per adottare scelte più consapevoli. La linea più seguita nel localizzare insediamenti abitativi e produttivi in Italia è stata invece quella imposta dai «conti sbagliati dell'economia»: conteggi obiettivamente errati allora perché condizionati dai meccanismi perversi della rendita fondiaria (sia quando si è pensato di favorire la proprietà terriera, sia quando, per risparmiare, si sono occupate aree meno costose); prospettati errati oggi per le pesanti conseguenze umane e monetarie che continuano a decretare.

La situazione appare, se possibile, sempre più drammatica. Non solo perché nel frattempo viene avvertita da una sensibilità più matura a riguardo, non solo perché il valore dei beni da difendere è via via aumentato, come pure l'importanza delle infrastrutture esposte al pericolo, non solo perché l'evoluzione climatica tende a presentare i suoi fenomeni in maniera più intensa, ma soprattutto perché anni e anni di saturazione del territorio hanno dimostrato essere più vicino il punto di rottura (Luciani, 2010).

Tra i numerosi eventi naturali che di recente hanno colpito la Penisola, l'episodio che ben rappresenta il caso in esame è forse quello che si è verificato in Veneto nell'autunno del 2010.

Tra il 31 ottobre e il 2 novembre di quell'anno le zone prealpine e pedemontane sono state interessate da piogge persistenti. Secondo i dati resi noti successivamente dall'Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto (ARPAV), sono stati superati diffusamente i 300 mm. complessivi di pioggia, con punte massime locali superiori ai 500 mm. Il tutto si è caratterizzato per la persistenza di venti di scirocco, sia sulla costa che in quota, contingenza che ha comportato un sensibile innalzamento del limite della neve, con manifestazioni sopra i 2000 m., oltre ad impedire il rapido deflusso dei fiumi al mare (<http://www.arpa.veneto.it/arpav/emergenze-ambientali/storico-emergenze->

³⁸ Cfr. nota 38 cap. IX.

ambientale/dati-alluvione#nov%202010). Ne è conseguita una serie di smottamenti tra le province di Belluno e Treviso, nonché l'esondazione dei principali corsi d'acqua³⁹ che hanno investito ampie zone del veronese, del vicentino e del padovano. Tre le vittime accertate, migliaia le persone costrette ad evacuare, ingenti i danni materiali subiti.

All'indomani dei fatti, i sopraccitati numeri vengono riportati dall'amministrazione regionale per dare conto del carattere di eccezionalità di quelle precipitazioni⁴⁰, collocando l'evento «tra i 2 o 3 più intensi ed abbondanti che hanno colpito le zone prealpine e pedemontane del Veneto negli ultimi 50 anni»; si ha inoltre cura di precisare che «i valori massimi registrati nelle 24 e 48 ore hanno in alcuni casi superato i massimi storici, che appartenevano nella maggior parte dei casi agli eventi dell'ottobre 1992 e del novembre 1966» (Regione del Veneto, 2011, pp. 12 e 13).

Il Dipartimento di Ingegneria Idraulica, Marittima, Ambientale, Geotecnica (IMAGE) dell'Università degli Studi di Padova fornisce un'interpretazione un po' diversa di quei valori⁴¹. Più che l'entità dei numeri (che tuttavia vengono riferiti non superiori rispetto a quelli mostrati nell'alluvione del 1966) è il loro uso ad essere criticato. Per effettuare un confronto che abbia un significato occorre operare una contestualizzazione, occorre cioè riferire l'estensione del territorio colpito e la distribuzione dell'intensità delle piogge nel tempo. L'esatto paragone rivela che quelle del 2010 sono state precipitazioni importanti, ma certamente non fuori scala. Il problema è in realtà un altro e si comprende meglio approfondendo i casi di Bovolenta e Casalserugo, i due centri maggiormente colpiti della bassa padovana (Vd. Figura X.5).

³⁹ Si tratta dei fiumi Timonchio, Bacchiglione, Retrone, Alpone, Tramigna e Frassine.

⁴⁰ <http://www.gazzettino.it/articolo.php?id=125228&sez=NORDEST>

⁴¹ La tesi è stata formulata dal prof. Luigi D'Alpaos nel corso dell'intervento "La sicurezza idraulica nella Regione del Veneto" nell'ambito del convegno *Dalla emergenza idrogeologica del novembre 2010 alla gestione dell'ordinario*, tenuto al GEO-OIKOS 2011 a Verona il 18 novembre 2011. A questo primo incontro pubblico ne è seguito un secondo, in forma privata, presso il suo studio all'IMAGE di Padova. La ricostruzione riportata nel testo riassume i concetti espressi nelle due occasioni.

Figura X.5. – Alluvione 2010 a Bovolenta

[Foto: Destro N., 2010]



Situati a sud del capoluogo, in destra Bacchiglione, si trovano nella confluenza del canale Cagnola con il canale Roncayette⁴². Le acque di quest'ultime, straripate all'altezza di Ponte San Nicolò, hanno provocato l'allagamento di gran parte delle aree industriali e residenziali presenti (Vd. Figure X.6 e X.7).

Questo tratto meridionale della provincia patavina riassume, da un punto di vista edilizio, la logica riscontrabile in molte zone del Paese. Dove a prevalere non è stato l'abusivismo, si è spesso costruito accontentandosi, asetticamente, di non contravvenire in modo palese alla norma. L'ente locale di turno ha così favorito, concesso, se non addirittura deliberato autonomamente (nel caso di ubicazione di zone industriali o di edilizia popolare), una politica insediativa rispettosa della legge e delle richieste della società, complessivamente soddisfatte, ma inappropriata circa i rischi a livello ambientale. Attraverso questa prassi molti insediamenti sono avvenuti in luoghi dove una minima conoscenza di geologia o di idraulica lo avrebbe quanto meno sconsigliato.

⁴² Due appendici artificiali del medesimo Bacchiglione.

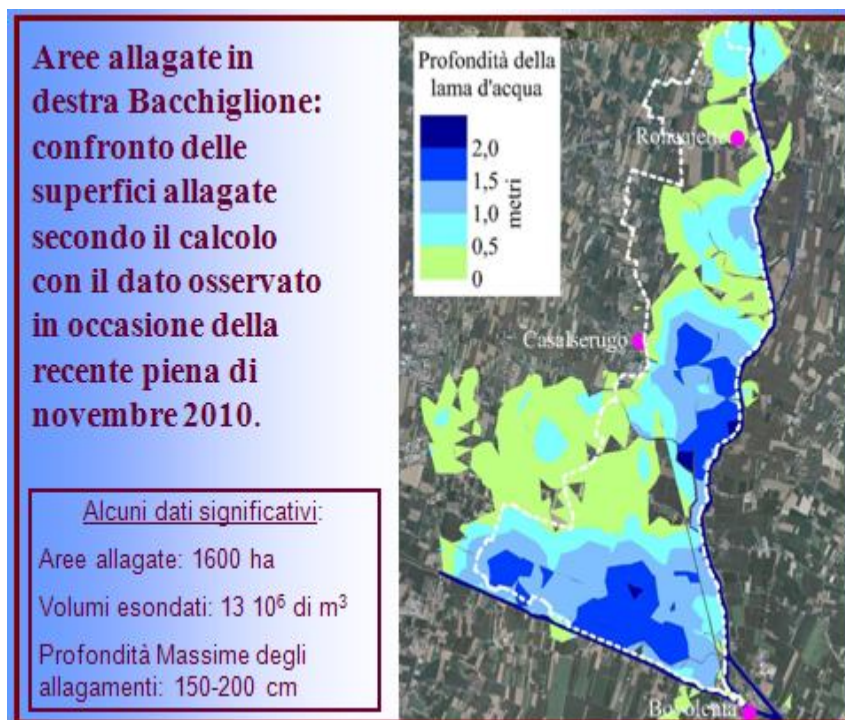
Figura X.6. – Confronto modello matematico-alluvione 2010
a Casalserugo e Bovolenta

[Fonte: D'Alpaos L., 2011]



Figura X.7. – Confronto del modello matematico con valori rilevati
nell'alluvione 2010 a Casalserugo e Bovolenta

[Fonte: D'Alpaos L., 2011]



La criticità della zona, conosciuta da tempo, è stata provata scientificamente attraverso gli studi della già citata Commissione de Marchi nel 1970; più di recente alcuni ricercatori dello stesso IMAGE di Padova hanno elaborato a riguardo un modello matematico che, sfruttando i risultati di quella Commissione, simula gli effetti che provocherebbe un'ipotetica esondazione del Bacchiglione⁴³. Una riproduzione la cui validità è stata, puntualmente e drammaticamente confermata dai fatti del 2010⁴⁴.

Più in dettaglio le problematiche di quest'area sono determinate da due situazioni distinte: da una parte l'insufficienza degli alvei dei due grandi fiumi (Brenta e Bacchiglione) rispetto alle portate massime che li possono interessare; dall'altra l'incapacità delle rete idraulica minore di contenere le portate addotte⁴⁵.

Le difficoltà nel caso del Brenta, del Bacchiglione e di alcuni loro affluenti, risalgono ad anni lontani in cui si sono operate scelte non sempre felici sotto il profilo della difesa delle piene. Queste richiederebbero urgenti interventi strutturali in grado di limitare innanzitutto le portate massime che percorrono gli alvei in avvicinamento alla città, non essendo possibile adeguare la capacità di portata delle sezioni dei due fiumi alle massime portate prevedibili in uscita dai rispettivi bacini montani⁴⁶. Per quanto

⁴³ Si tratta di un modello matematico bidimensionale il cui reticolo di calcolo si estende a valle sino al mare. Permette di simulare, accanto al comportamento idraulico della rete idrografica principale e minore, insistente nel sistema padovano Brenta-Bacchiglione, quello del territorio circostante potenzialmente interessato dalle esondazioni dei fiumi e dalla propagazione delle conseguenti onde di sommersione.

⁴⁴ A corredo di quest'analisi si consideri che la Commissione europea ha adottato nel 2007 delle normative per le quali gli Stati membri sono tenuti a produrre, entro il 2013, mappe e valutazioni dei rischi di inondazione e, entro il 2015, piani di gestione del rischio. L'Italia è sostanzialmente assente dai negoziati europei e non ha ancora prodotto la propria strategia nazionale, Legambiente, 2011a, p. 141.

⁴⁵ Senza allontanarsi di molto, agli stessi rischi è soggetta la zona industriale di Padova, nei pressi di Camin. Qui è stata approntata una delle più importanti aree produttive del Nordest, in un'area considerata a grave rischio idraulico già nell'Ottocento (Paleocapa, 2002).

⁴⁶ La *ratio* consiste nel lasciare inalterato il letto di inondazione, l'alveo maggiore dove di solito l'acqua del fiume si riversa in caso di alluvioni. Questo è ancora possibile nelle parti più a nord dei fiumi di montagna e nelle aree pedemontane dove l'alveo è molto ampio. Qui l'acqua di piena, la prima a scendere in modo dirompente, può espandersi e fermarsi se trova luoghi naturali dove disperdersi. In pianura, dove lo spazio non urbanizzato è limitato, la cosa risulterebbe impossibile.

Oltre a bacini di accumulo e di casse di espansione da realizzare nel tratto a monte dei principali fiumi veneti, D'Alpaos suggerisce il completamento dell'idrovia Padova-Venezia: vera e propria opera polifunzionale che possa fungere da canale scolmatore del

concerne la rete idraulica minore la precarietà è riconducibile a trasformazioni territoriali in epoca più recente. La responsabilità dei frequenti allagamenti «è nella sua generalità attribuibile ad una politica insipiente nell'uso del territorio, attuata negli ultimi cinquant'anni senza limiti e senza effettivi controlli, ispirata da tecnici spesso impreparati rispetto ai problemi idraulici» (D'Alpaos, 2006, p. 9)⁴⁷.

Bacchiglione e del Brenta, da via di comunicazione acquea e da vettore di sedimenti e di acque dolci a difesa della morfologia della laguna di Venezia.

⁴⁷ Significativa la nota diffusa da Paolo Crestanello (Comitato contro gli abusi edilizi e ambientali e la tutela dell'ambiente di Vicenza, n.d.A.), in ordine alla distanza, praticata ancor oggi in Veneto ma pure altrove, delle nuove costruzioni dai corsi d'acqua. Vero e proprio caso nel caso, per una più puntuale comprensione di un argomento particolarmente articolato, la si ripropone nel dettaglio. «Una legge nazionale del 1904 (art. 96 lett. f. R.D. del 25 luglio 1904, n. 523 - *Testo Unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche*) prevede che tutte le nuove costruzioni debbano rispettare una distanza inderogabile di almeno 10 metri dalle sponde o dai piedi degli argini dei corsi d'acqua pubblici. Fino al 1994 tutti i corsi d'acqua pubblici erano iscritti in un apposito elenco (previsto dall'art. 1 R.D. n. 1775/1933, articolo oggi abrogato). Per i canali di bonifica (acque non pubbliche), costituenti il reticolo idrico minore, la fascia di rispetto era regolata dall'art. 133 del R.D. 8 maggio 1904 n. 368 (*Regolamento sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi*) che prevede un limite inferiore variabile dai 4 ai 10 metri secondo l'importanza del corso d'acqua. Dal 1994 con l'introduzione della legge Galli (art. 1 L. del 5 gennaio 1994 n. 36, oggi trasfuso nell'art. 144 del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152) tutti i corsi d'acqua sono diventati pubblici e: «l'avvenuta acquisizione al demanio dello Stato di tutti i corsi d'acqua esclude qualsiasi rilevanza agli elenchi di cui all'art. 1 R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, nel senso che tale iscrizione non ha più valore condizionante (né dichiarativo) della natura pubblica del singolo corso d'acqua, che è ormai pubblico per legge ... di conseguenza il divieto di costruzione di manufatti ad una certa distanza dagli argini dei corsi d'acqua, contenuto nell'art. 96 lett. f) T.U. 25 luglio 1904 n. 523, si applica ormai a tutti i corsi d'acqua indistintamente considerati» (T.A.R. Piemonte, Sez. I, 20.04.2007, n. 1732). Ne consegue che tale norma – che impone una fascia di rispetto di almeno 10 metri per le nuove costruzioni - resta applicabile: «anche alle aste fontanili (canali di bonifica ed irrigazione)» (Cass. Pen. Sez. III, 27.04.2007 n. 24239 e Cass. Pen. Sez. III, 8.09.2010 n. 32941). Si tratta quindi di una estensione a tutti i corsi d'acqua del regime vincolistico più restrittivo che prevede una distanza di 10 metri. Orientamento confermato recentemente anche dal TAR Veneto con sentenza 8 marzo 2012 n. 333. In Veneto, la Regione non ha recepito quanto disposto dalla legge statale dopo l'avvenuta demanializzazione di tutti i corsi d'acqua e continua a ritenere valida, ai fini della determinazione della fascia di rispetto, la distinzione dei corsi d'acqua in relazione alla loro importanza, applicando ai diversi tipi di acque le due distinte normative statali. Tuttavia, a rendere più grave la situazione si aggiunge il fatto che con D.G.R. n. 3260 del 15.11.2002 la Giunta Regionale ha passato la gestione amministrativa dei «corsi d'acqua pubblici», nonché le funzioni di polizia idraulica, dalla Regione ai Consorzi di Bonifica, mantenendo sotto la sua amministrazione solo i 115 corsi d'acqua pubblici più importanti (Po, Adige, Brenta, Piave, Tartaro, Sile, Bacchiglione, Sile, Livenza, ecc.). In attuazione della D.G.R. 3260/2002 è stata stipulata tra la Regione ed ogni singolo Consorzio di bonifica una apposita convenzione di delegazione amministrativa, in data 5 ottobre 2004, integrata con uno specifico protocollo di intesa. La legge regionale del Veneto (L.R. n. 12 dell' 8 maggio 2009 - *Nuove Norme per la Bonifica e la Tutela del Territorio*) ha demandato alla Giunta Regionale il compito di scrivere «in attuazione di quanto previsto dal R.D. 8 maggio 1904 n. 368... e del capo VII del R.D. 25 luglio n. 523 ... le disposizioni in materia di polizia idraulica». Regolamento che la Giunta Regionale ha varato subito dopo (allegato D della

Addurre all'estremizzazione degli eventi meteorici per spiegare i fenomeni che hanno colpito i comuni di Bovolenta e Casalserugo risulta perciò riduttivo. Se si considera che «un suolo agricolo risponde agli eventi meteorici abitualmente considerati nel dimensionamento di una rete di bonifica con contributi specifici dell'ordine di 6-10 l/s per ettaro, un'area urbanizzata può far crescere tali contributi fino a 120-150 l/s per ettaro. Risultano conseguentemente chiari i motivi per cui il sistema dei canali minori della bonifica, che drena in modo diffuso il territorio, possa rapidamente diventare inadeguato, se esso è destinato ad accogliere importanti contributi provenienti da aree urbanizzate» (*op. cit.*, p. 10).

A conforto di questa riflessione le conclusioni a cui è giunto Luciano Masciocco⁴⁸, secondo cui, dal punto di vista scientifico, l'evento

D.G.R n. 3357 del 10 novembre 2009) ma nel quale, disattendendo quanto previsto dalla legge regionale, non cita mai la norma statale più restrittiva (art. 96 R.D. 523/1904) facendo esclusivo riferimento al R.D. 368/1904. Anche per i “*corsi d'acqua pubblici*” passati in gestione ai Consorzi - assieme agli storici canali di bonifica - viene quindi applicato il regime vincolistico meno restrittivo, mentre solo per i grandi fiumi rimasti in gestione alla Regione si applica il R.D. 523/1904 e cioè la distanza minima di 10 metri. In sostanza, in Veneto i “*corsi d'acqua pubblici*”, passati sotto la gestione dei Consorzi di Bonifica, hanno subito un dimezzamento della loro fascia di rispetto. Le norme locali dei Comuni prevedono quasi tutte una fascia di rispetto idrogeologico di almeno 10 metri (i Comuni peraltro possono prevedere limiti di distanza superiori, ma mai inferiori alle norme statali o regionali). Tuttavia, alcune Amministrazioni comunali del vicentino hanno rilasciato negli ultimi anni permessi di costruire per l'edificazione di condomini a soli 5 metri dai corsi d'acqua, sulla base di permessi idraulici forniti dal Consorzio di Bonifica Brenta su richiesta dei privati costruttori e incredibilmente utilizzati come “deroga” alle norme comunali. Emblematico è il caso dell'Amministrazione comunale di Grumolo delle Abbadesse in Provincia di Vicenza che, pensando di meglio “legittimare” la progettata costruzione di alcune palazzine ad uso residenziale a pochissimi metri dalla Roggia Riale e Moneghina (corsi d'acqua storicamente pubblici), ha modificato (primo Comune del Veneto) la norma locale facendo riferimento alla necessità di osservare quanto stabilito dal R.D. n. 368/1904, il quale viene assunto a norma di riferimento per tutti i corsi d'acqua locali. Va precisato che le normative locali derogatorie delle distanze sono contemplate «solo se lo scopo dell'attività costruttiva lungo il corso d'acqua è quello specifico di salvaguardarne il regime idraulico ... In caso contrario, qualora la norma locale si proponesse finalità diverse, quali sono ad es. quelle meramente urbanistiche, essa non derogherebbe alla citata disciplina statale che impone divieti da qualificarsi come tassativi» (TAR Lombardia - Brescia, 13.06.2007 n. 540; cfr. anche T.A.R. Liguria, 14.11.1989 n. 828; T.A.R. Emilia Romagna Parma, 6.11.2003 n. 581)». Da qui il ricorso contro la delibera comunale avanti al Tribunale Superiore delle Acque di Roma per affermare il principio della distanza minima di 10 metri da tutti i corsi d'acqua. La variante urbanistica è stata peraltro approvata illegittimamente sulla base di quanto dispone l'art. 50 LR 61/85. La Provincia aveva segnalato allo stesso Comune il 23/06/2011 che: «la ridefinizione di fasce di rispetto diverse da quelle cimiteriali risulta esclusa dalla procedura di variante ex art. 50 L.R. 61/85» ma senza esito alcuno (Crestanello, 2012).

⁴⁸ Già Presidente della Sezione nordovest - Coordinatore dell'Area Tematica “Dissesto Idrogeologico” presso la Società Italiana di Geologia Ambientale. I contenuti riportati nel

meteorologico del ponte di Ognissanti del 2010 è da considerarsi un fenomeno naturale che rientra nella normalità. Normale è infatti che nel nostro Paese si verifichi in autunno, ma pure in primavera, un intensificarsi delle precipitazioni; normale che le piogge, cadendo su un territorio geologicamente giovane e strutturalmente fragile, causino fenomeni pericolosi quali inondazioni e frane. Altrettanto normale sarebbe che in tali zone pericolose l'uomo non esponesse dei beni e, come minimo, non ci andasse ad abitare, in modo da non creare, in una zona pericolosa, degli elementi a rischio.

Il fatto che si pervenga a dei danni, nonostante la legislazione vigente preveda che nei piani regolatori comunali le aree vengano classificate a seconda del grado di pericolosità geomorfologica per valutare l'idoneità all'utilizzazione urbanistica, significa che: 1) vi è stata un'errata valutazione della pericolosità del territorio; 2) sono state realizzate costruzioni abusive; 3) vi è stato un utilizzo (purtroppo permesso dalla legge) di zone pericolose.

Riguardo l'ultimo caso, la legge prevede che in alcune zone pericolose, in cui già esistano dei beni esposti, si costruiscano delle opere di difesa per ridurre la vulnerabilità di tali beni esposti e di conseguenza il loro rischio di essere colpiti dall'evento calamitoso. Ma la costruzione di un'opera di difesa non rende assolutamente quella zona meno pericolosa. Addirittura la legge prevede che in queste tipologie di territori (pericolosi ma protetti da opere di difesa) non solo si mantengano le vecchie costruzioni (il che potrebbe essere ancora in qualche modo giustificabile) ma si possano prevedere espansioni abitative.

Sulla base di tale analisi appare difficile giustificare le scelte insediative che hanno riguardato questa parte del Veneto. Ad aggravare la situazione, l'aver adottato decisioni senza che la popolazione fosse realmente consapevole dei rischi a cui sarebbe andata incontro. Non è un caso che all'indomani dell'alluvione del 2010 ad essere messa in discussione è stato esclusivamente il modo in cui la questione idraulica è

stata gestita localmente negli ultimi anni⁴⁹; nessuna autocritica è stata mossa, invece, circa quel modo poco previdente di costruire, contro l'eccessiva cementificazione in aree prossime agli argini, riguardo la scelta politica di dislocare proprio in quegli spazi importanti insediamenti residenziali e industriali.

In realtà vi è un modo per rendere i cittadini, attuali o futuri possessori di alloggi in un'area già giudicata pericolosa, coscienti dei rischi a cui vanno in contro: consiste nel rendere obbligatorie delle forme assicurative nelle quali i premi crescono naturalmente al crescere della pericolosità del sito (Stella, 2009; Masciocco, 2010). Si tratta di un deterrente interessante, da regolamentare opportunamente in modo da non lasciarlo in balia di possibili speculazioni (sia da parte dei privati che delle compagnie assicurative), con risvolti importanti anche sulle finanze dello Stato⁵⁰.

L'antropizzazione sempre più pesante delle zone a rischio amplifica inevitabilmente il pericolo che si verifichino danni in caso di fenomeni di piena dei corsi d'acqua. Ha davvero poco senso continuare ad attribuire a generici eventi «naturali» le cause dei costi sociali, economici e ambientali che, in queste occasioni, si è costretti a quantificare. C'è bisogno di una politica più responsabile e di una società più esigente circa gli ambiti che attengono il futuro. C'è bisogno di informazione, ma anche di memoria, perché come afferma Bruno Ledoux (1995, p. 7) «La perdita di memoria sull'argomento è sorprendente, ma costante. Talora in cattiva fede, essa è per lo più sincera. Ciò resta in ogni caso inammissibile e l'espressione “un fatto così non si è mai visto”, constatazione d'impotenza o frase-scappatoia

⁴⁹ Critica che ha un suo valore se riferita soprattutto alle aree situate più a monte; a valle, l'opera manutentiva può fare ben poco se si costruisce in area di chiara pertinenza fluviale.

⁵⁰ Già praticata con forme differenti in molti Paesi (Stati Uniti, Francia, Germania, Spagna, Belgio, Gran Bretagna, Portogallo, Austria, Olanda, Svizzera), prevede di norma l'estensione della polizza, già stipulata per tutelare la propria casa da un eventuale incendio, anche alle calamità naturali. In caso di eventi naturali lo Stato può così concentrare le sue risorse nei soccorsi di emergenza, nel ripristino delle comunicazioni, nella sistemazione delle infrastrutture pubbliche, nel recupero del patrimonio monumentale e culturale; tutti gli altri danni (fino ad un limite prestabilito) vengono invece coperti dalle assicurazioni private (Stella, 2009).

per prevenire le critiche, tradisce sovente una misconoscenza grave delle catastrofi del passato e dei rischi attuali»⁵¹.

X.4. Massimo grado di debolezza

Veniamo ora alla forma massima di debolezza che nell'edilizia legale si configura tutte le volte in cui, pur costruendo in ossequio a un dispositivo di legge, viene compromessa la sicurezza ambientale e alimentata l'insofferenza sul piano sociale (Vd. Figura X.8). In sostanza quando le criticità espresse nei due casi precedenti vengono a sommarsi.

Figura X.8. – Massimo grado di debolezza

<i>MASSIMO GRADO DI DEBOLEZZA</i>		
<i>NORMA</i>	<i>SOCIETA'</i>	<i>NATURA</i>
LEGALE	NON LECITO	NON CONGRUO

Quando un certo pericolo di tipo ambientale viene avvertito dalla società, più che delle singole persone, è l'azione spontanea di agguerriti comitati cittadini a farsene carico. Di norma, si tratta di organizzazioni debolmente strutturate, ma che denotano sempre una reazione ad una crisi crescente di efficacia e di legittimazione della pubblica amministrazione (della Porta, 2004, p. 133), una reazione all'incapacità politica di governare il territorio (Vallerani, 2005, p. 168). Presenti un po' ovunque in ambito nazionale, è forse in Veneto, dove si è sviluppata una maggiore sensibilità nel rapporto persone/ambiente» (Settis, 2010, p. 78), che hanno evidenziato

⁵¹ La traduzione è nostra.

una più spiccata vivacità⁵². Non è un caso che la situazione presa qui in esame attinga a quest'area del Paese.

È il 1997. Attraverso una variante al Piano Regolatore Generale, la giunta del comune vicentino di Rosà delibera di spostare nella frazione di San Pietro in Paerno la propria zona produttiva. L'obiettivo è di dislocare tutte le attività insalubri locali in un'unica area. Da considerare che sin dal 1990 la comunità di San Pietro era riuscita ad opporsi a quell'ampliamento, ritenuto pericoloso per l'eccessiva vicinanza all'abitato. Nel frattempo, però, il Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, sentenziando che il danno sia da ritenersi presunto e non concreto, avalla indirettamente l'inizio dei lavori.

Nell'agosto del 2002 una nutrita rappresentanza di cittadini, stante lo scarso esito ottenuto con i primi ricorsi, decide di dar maggior visibilità alla propria protesta. Viene stabilito di allestire un presidio permanente mediante una tenda posta di fronte ai luoghi dove sorgerà lo stabilimento della Valbrenta, una delle zincherie più grandi d'Italia. A turno, da anni, una presenza costante tra le fila dei manifestanti si alterna in questa vedetta simbolica, per mantenere vive le ragioni della contestazione (Vd. Figure X.9 e X. 10).

Figura X.9. – Presidio di San Pietro di Rosà

[Fonte: www.presidiosanpietro.org]



⁵² Per un primo approccio al tema della democrazia urbana e dei comitati cittadini si rimanda al già citato saggio di Donatella della Porta (2004). Limitatamente al caso veneto, fondamentale l'analisi curata da Anthony Zamparutti (2000), oltre al sito osservatorio PaesaggivenetiSOS (<http://www.paesaggivenetisos.org>).

Figura X.10. – Area insediamento zincheria a San Pietro di Rosà

[Fonte: www.legambientelimena.it]



I motivi del dissentire sono molteplici e complessi: vanno dall'abuso edilizio all'inquinamento ambientale, dalla deturpazione paesaggistica all'opacità delle procedure di pianificazione e gestione urbanistica (Varotto e Visentin, 2008, p. 16). Ciò che viene rimproverata è innanzitutto l'inopportunità di collocare strutture potenzialmente nocive a pochi passi dalle abitazioni, in un'area, ritenuta dalla Regione Veneto a «elevata vulnerabilità» (Pasinato e Signori, 2005, p. 277). In superficie, non lontano, scorre infatti il fiume Brenta; nel sottosuolo gli fa eco una delle più imponenti falde acquifere d'Europa che, a detta dei manifestanti, rischierebbe di venire irrimediabilmente inquinata. Dopo i lavori di preparazione del bacino industriale, del tutto compromesso un importante sito archeologico, ospitante tracce delle presenze romana e longobarda; nulla rimane poi del tradizionale paesaggio palladiano di alta pianura, attraversato da rogge e ingentilito da siepi e robinie. La critica investe pure le modalità che hanno accompagnato l'originaria variante di PRG: sull'intera vicenda gravano pesanti sospetti di abusivismo edilizio⁵³,

⁵³ Con sentenza n. 6038 del settembre 2004 il Consiglio di Stato giudica abusiva parte dei locali della zincheria, per il mancato rispetto di alcune quote del fabbricato (<http://www.campodellerogge.com/news/news.asp?id=2429>).

suggeriti anche dal conflitto di interessi posto in essere dall'ex sindaco di Rosà e dal fratello, direttore dei lavori della stessa zincheria ed ex assessore all'urbanistica ai tempi dell'estensione del PRG. (*op. cit., passim*). La linea offensiva portata avanti dal Presidio, nel citare i risultati delle analisi effettuate sul terreno su cui è ubicata la zincheria, parla della presenza di ferro, cadmio e zinco, oltre alla fuoriuscita di gel di poliacrilammide (<http://www.presidiosanpietro.org/cronistoria.htm>). I successivi riscontri dell'ARPAV⁵⁴ inducono la Procura della Repubblica di Bassano del Grappa a giudicare non rilevante il rischio apportato da tale sostanze.

La protesta portata avanti dal Presidio ha attirato l'attenzione di media/quotidiani locali e nazionali⁵⁵ oltre a quella di un parlamentare che ne ha fatto oggetto d'interpellanza⁵⁶. Le Università di Venezia e Padova hanno visto nel Presidio un caso-laboratorio⁵⁷, mentre alcune case di produzione cinematografica lo hanno utilizzato come materiale per documenti di denuncia⁵⁸. «La cassa di risonanza mediatica assunta dal caso a livello nazionale non ha certo aiutato a dirimere i motivi del contenzioso⁵⁹, anzi ha forse contribuito ad acuire ed esasperare le posizioni dei contendenti, per cui

Ad essere denunciati per abusivismo edilizio alla fine sono pure gli stessi promotori del Presidio per l'allestimento della tenda. Nel dicembre 2007, con sentenza della Corte di Cassazione, viene ribadito come la costruzione di un presidio non rappresenti un'attività edilizia, ma l'esempio di una manifestazione del tutto legittima sul territorio (<http://www.notavtorino.org/pattomutuosoccorso/index>).

⁵⁴ Acronimo di **A**genzia **R**egionale per la **P**revenzione e **P**rotezione **A**mbientale del **V**eneto, istituita con Legge Regionale n°32 del 18 ottobre 1996 e operativa dal 3 ottobre 1997 (<http://www.arpa.veneto.it/arpav>).

⁵⁵ Oltre all'emittente vicentina di Canale 68, il quotidiano la Repubblica e trasmissioni quali Report e Striscia la Notizia.

⁵⁶ Nella fattispecie l'On. Antonio Borghesi per l'Italia dei Valori – Vicenza. Richiesta scritta (seduta n. 309 del 20 aprile 2010) diretta al Ministro di Giustizia e per conoscenza ai Ministri dell'Interno e dell'Ambiente,

⁵⁷ Come testimonia il libro *Il grigio oltre le siepi*, curato da Francesco Vallerani e Mauro Varotto.

⁵⁸ In particolare: episodio del film-documentario “Checosamanca” (Feltrinelli-Eskimosa, 2005) e oggetto del film “La mal'ombra” (Jolefilm 2007) per la regia di Andrea Segre e Francesco Cressati, in concorso al 25° Torino Film Festival.

⁵⁹ Per alcuni giudizi espressi dai responsabili del Presidio e pubblicate ne *Il grigio oltre le siepi*, i legali della zincheria Valbrenta hanno sporto formale querela per diffamazione. Ad essere indagati, oltre i due portavoce del Presidio, anche l'editore e i due curatori. Su questi ultimi, già assolti in due gradi di giudizio in sede civile, pende ancora l'esito dell'azione penale.

la possibilità di un compromesso conciliatorio, seppure ritenuta la via più auspicabile, appare ancora lontana» (Varotto e Visentin, 2008, p. 16)⁶⁰.

Oltre a rappresentare uno tra i più longevi presidi d'Italia, il caso di San Pietro di Rosà incarna il prototipo del dissenso sociale con motivazioni innanzitutto ambientali, attivo su tutto il territorio nazionale. Da qui la sua trattazione in questa sede. Una tematica, quella della protesta spontanea, quanto mai attuale: ne è una riprova la recente attenzione da parte di importanti realtà di ricerca come l'ex Dipartimento di Geografia di Padova (ora Sezione di Geografia) e l'Università Ca'Foscari di Venezia⁶¹.

Pur non ritenendo di dover entrare nel merito delle decisioni adottate dalle Istituzioni in una materia così tecnica, né volendo criticare o prendere le parti del comitato di turno, a ben guardare questa vicenda rivela anche un altro aspetto. Qui non sono solo il contenuto e le modalità della denuncia ad assumere un preciso significato, ma è la stessa geografia a fare la differenza. Sì perché se compito precipuo del geografo è contestualizzare, in termini temporali ma ancor prima in termini spaziali, il fatto che manifestazioni di questo tipo si verificano anche e sempre più spesso in Veneto non deve apparire fortuito. Scorrendo anche poche pagine di resoconti giornalistici come quelli redatti da Stella (1996) si scopre come sino a qualche anno fa, in quella che veniva definita la «locomotiva d'Italia», l'espansione edilizia e gli insediamenti industriali erano comunque valutati come segnale di inconfutabile incremento del benessere collettivo, di un'invidiabile forza economica. Se ora si inizia ad additarli anche in senso negativo vuol dire che, nella sensibilità e nelle prospettive dei veneti qualcosa è evidentemente cambiato⁶².

⁶⁰ Nelle poche occasioni in cui si tenta un confronto tra istituzioni locali e comitati non è insolito il facile esasperarsi dei toni dei secondi di fronte alle promesse dei primi. Esempio, anche questo, in piccolo, della scarsa ascendenza persuasiva che le Istituzioni esercitano nel nostro Paese.

⁶¹ Tra i vari studi si ricordano quelli di Ludovico Fabrizio Visentin, 2007, di Elena Noale, 2008, di Cristiano Vio, 2009 ed Elena Vettoretti, 2010 (*cfr.* bibliografia conclusiva).

⁶² Francesco Vallerani, 2005, p. 169, ha notato una simile evoluzione nell'atteggiamento verso queste tematiche già nelle scelte lessicali e nei toni utilizzati dalla cronaca giornalistica recente.

PARTE QUARTA

LA NECESSITÀ DI UNA VIA DI FUGA.

CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE DI RICERCA

CAPITOLO UNDICESIMO

POSSIBILI VIE DI FUGA

XI.1. La necessità di cambiare rotta

Dal quadro delineato circa la natura del processo edificativo in Italia emerge una condizione molto più problematica di quanto non appaia ad una prima sommaria lettura. I pochi esempi riportati si propongono quale antologia di una casistica che ognuno ha modo di arricchire attingendo dal proprio vissuto quotidiano. Una disamina che, nonostante le approssimazioni derivanti dal necessario schematismo, può dar adito ad un duplice atteggiamento di sconforto: da un lato, infatti, a venir meno è la convinzione che all'interno di una manifestazione abusiva siano rintracciabili solo connotazioni negative; dall'altro l'impossibilità di fidarsi del contesto formalmente regolare per decretare l'inoppugnabilità di un atto. È evidente che in un simile quadro, proprio per l'apparente mancanza di punti fermi, potrebbe risultare comprensibile il considerare inutile qualsiasi introspezione preliminare a riguardo. La soluzione sostenuta dalla presente analisi va esattamente nella direzione opposta: se è vero che il costruire è coinciso spesso con l'agire entro una precarietà teorica, oltre che pratica, prima di abbandonarsi a inconcludenti forme di relativismo vale la pena di verificare se esistono altre strade.

Sono tre le principali vie di uscita che si è creduto di individuare per cambiare finalmente rotta: in ognuna politica e società civile sono chiamate a coprire un ruolo più propositivo di quanto mostrato sinora.

XI.2. Prima via di fuga: il suolo indiviso

Più volte, nel corso della trattazione, si è avuto modo di evidenziare quanto attività edilizia sia spesso sinonimo di speculazione economica. Lo si è visto ampiamente nel caso dei processi abusivi descritti nella seconda parte dell'elaborato, ma pure in occasione delle operazioni formalmente regolari appena riassunte. Soprattutto a partire dal secondo dopoguerra, l'elemento che più di ogni altro ha svolto il ruolo di comune denominatore tra i due contesti, solo in apparenza inconciliabili, è stato la rendita fondiaria. Un azzeramento, o quantomeno una limitazione della sua portata avrebbe alleggerito sensibilmente gli effetti negativi evidenziatesi nel corso dell'opera di territorializzazione del nostro Paese. La rendita fondiaria ha finito così per alterare irreparabilmente le dinamiche che regolano l'episodio costruttivo, con gravi conseguenze sia a livello economico, ma, quel che è più grave, a livello paesaggistico¹.

Il concetto cardine che rende possibile il circolo vizioso attivato dalla rendita fondiaria è il coincidere del diritto di proprietà con il diritto di costruire². Quello che da noi oggi sembra un'ovvietà, non lo è da sempre, e in molte parti del mondo non lo è mai stato. Del resto, tutti i popoli nella loro prima concezione del diritto hanno riconosciuto il diritto comune di proprietà del suolo (George H., 1963)³. Ma quali sono i vantaggi che derivano da questa distinzione?

¹ L'edilizia guidata dall'interesse della rendita fondiaria (che è una cosa diversa dal profitto d'impresa) tende a sfruttare il più possibile le aree fabbricabili. «Questa edilizia - che serve soprattutto a monetizzare gli aumenti di valore dei terreni, più cospicui dell'utile imprenditoriale - finisce per andare contro le esigenze complessive degli utenti; invade e snatura gli ambienti naturali e storici; accresce la densità, quindi la promiscuità, la congestione, il rumore dei nuovi quartieri; occupa o rende troppo costose le aree per gli usi pubblici non remunerativi. Poi obbliga i Comuni a seguire senza contropartita i servizi primari - le strade, le fognature, gli impianti idrici, elettrici, telefonici - e ritarda o impedisce la realizzazione dei servizi secondari, le scuole, gli asili, i mercati, i campi da gioco, i giardini pubblici» (Benevolo, 2011, pp. 68 e 69).

² Cfr. cap. IX.

³ L'antropologo Francesco Remotti ricorda, ad esempio, come negli anni quaranta del secolo scorso, all'arrivo dei primi missionari belgi presso il popolo dei Banande (nel nord Kivu, regione dell'attuale Repubblica democratica del Congo, ex Zaire) venisse dato loro spontaneamente una collina. Infatti «è tipico dei Banande sostenere che ognuno - anche uno straniero - ha diritto a un campo per sopravvivere. La terra non è di proprietà di

L'urbanista Hans Bernoulli era solito precisare che la città non è un ammasso di case e di persone, ma una creatura sociale, prodotto del lavoro collettivo e storico, un'individualità che trascende la somma delle individualità che la compongono. Un oggetto che, in quanto destinato a durare, deve essere progettato e riprogettato di continuo, attraverso una regia che non può essere che pubblica (2006, *passim*). A questa logica non è estranea un'esigenza morale dettata dal considerare ingiusto che un bene comune, qual è la terra, possa essere occupato dal primo che se ne impossessa a fronte di una maggiore forza fisica o economica; tuttavia è sotto il profilo pratico che le motivazioni appaiono, se possibile, ancora più pertinenti.

Al fine di garantire alla città bellezza e funzionalità risulta assolutamente indispensabile che si persegua una proprietà indivisa del suolo urbano. Infatti solo la proprietà pubblica del suolo garantisce il rispetto degli interessi generali della città di fronte a quelli particolari dell'individuo; solo in questo modo può stabilirsi una relazione efficace tra potere pubblico e il suolo. A guadagnarci è *in primis* la pianificazione urbana non vincolata dalla frammentazione del suolo legata alla proprietà privata, libera di organizzare razionalmente i vari spazi (Cogato-Lanza, 2003, p. 27).

All'origine della speculazione vi sarebbe quindi l'appropriazione privata del suolo urbano⁴, ovvero quando la bellezza viene sostituita dalla ricchezza del proprietario, quando il progetto, non più lavoro creativo, diventa mero calcolo economico. Inizialmente nelle città vengono istituite, a fianco della vigilanza per gli aspetti tecnici dell'edilizia anche una vigilanza estetica. Questa viene però sentita ben presto come un'inopportuna intromissione in faccende private. «Se fosse stata proprietaria del suolo, la

nessuno, e almeno fino agli anni settanta-ottanta destava ancora stupore l'idea che la si potesse comprare o vendere» (1996, p. 39).

⁴ Bernoulli riferisce che la privatizzazione del suolo urbano coincide, in epoca moderna, con la sconfitta dell'*ancien régime*. Nel 1789, con la perdita dei privilegi e della proprietà fondiaria da parte della nobiltà, il suolo diviene libero: non più proprietà di nobili o clero ma dei cittadini a cui veniva assegnato. In quel preciso momento storico, da poco acquisite libertà e indipendenza, non si pensava affatto a riportare il terreno alla proprietà comune, 2006, pp. 35 e 36.

città avrebbe senz'altro potuto decidere se assegnare o meno il terreno ad un progetto edilizio, ma, avendo ceduto i suoi terreni, deve ora rispettare i diritti della proprietà privata» (Bernoulli, 2006, p. 39). Per lo stesso motivo, quando progetta di costruire qualcosa di pubblica utilità l'istituzione deve venire a patti con la proprietà privata.

Per dare maggiore funzionalità e rimediare agli effetti della privatizzazione del suolo la società è ricorsa a strumenti correttivi quali l'esproprio, la perequazione urbanistica⁵ o la zonizzazione, solo per citare i più diffusi. Si è trattato di strumenti che hanno dimostrato una loro efficacia solo laddove la politica e l'amministrazione locale sono riuscite a contrastare il potere della proprietà immobiliare. Scarso riscontro invece quando, come sempre più spesso negli ultimi decenni in Italia, si è optato per sostituire gli atti autorizzativi con atti negoziali.

Da noi il peso della rendita nel sistema economico-politico-sociale, si è sempre dimostrato più radicato che negli altri paesi europei (Camagni, 2008; Gibelli, 2009). Da qui la difficoltà di pervenire a scelte più mature in ambito pianificatorio. Questo lo si deve in larga parte al modo in cui si è giunti alla formazione dello Stato unitario, ovvero attraverso «un compromesso, di portata storica, tra la borghesia imprenditoriale e agraria del Nord e la feudalità latifondista e parassitaria del Sud» (Salzano in Bernoulli, 2006, p. XV; Gramsci, 1952; Sereni, 1980). Una delle colonne portanti del potere condiviso della nuova direzione politica dello Stato si è fondato quindi sulla rendita fondiaria e sulle classi sociali che ne beneficiavano. Dall'unità alla ricostruzione del secondo dopoguerra, gli effetti della trasformazione della rendita agraria in rendita urbana hanno reso più drammatica la situazione di partenza.

Adottare la rendita come principale, se non unico, parametro di riferimento ha comportato gravi conseguenze non solo sull'assetto urbano (e, indirettamente, sulla mobilità e sul benessere della collettività), ma anche

⁵ La perequazione urbanistica è una pratica alternativa all'esproprio per acquisire le aree necessarie per gli usi pubblici. Consiste nel concedere al proprietario di un'area una certa quantità di volumi realizzabili in cambio della cessione al Comune di una parte dell'area. Come dirette conseguenze, comporta: aumento dello spreco di risorse, aumento del consumo di suolo e aumento dell'entità della rendita urbana, Salzano, 2009, p. 122.

sotto l'aspetto strettamente economico. Infatti la stessa industria, anziché investire il profitto derivato dalla rendita nello sviluppo, nel capitale e nell'innovazione tecnologica, ha optato per reinvestirlo sulla rendita immobiliare e finanziaria⁶.

L'unica strada per un ridimensionamento degli effetti devastanti della rendita edilizia e fondiaria appare quindi una legge di riforma urbanistica incentrata su una più equa regolamentazione del regime dei suoli. In questa direzione guardava il provvedimento proposto nel 1963 dal democristiano Sullo: l'applicazione degli stessi principi promossi qualche decennio prima da Bernoulli, consistenti nel realizzare le città su un suolo preliminarmente reso pubblico, concedendo agli operatori il solo diritto di utilizzazione. La stessa esperienza europea indicava che questa era effettivamente la strada giusta⁷.

Oggi una soluzione di tale portata appare forse irrealizzabile, ancor più di quanto non lo fosse cinquant'anni fa. Oggi come allora risulta impraticabile perché non vi è la volontà di occuparsi, come invece si è fatto in gran parte d'Europa, degli aspetti giuridici e dei rapporti di forza economici che sottendono lo scenario urbanistico (Benevolo, 2011, p. 51).

Se questo vale in ambito nazionale, importanti esempi a livello locale stanno ad indicare che quella via è in realtà perseguibile. Città come Bologna, Brescia, Modena, Ferrara, Como evidenziano come una forma di

⁶ Non è un caso che nel 1972 Gianni Agnelli, presidente della FIAT e da poco presidente della Confindustria, nel corso di un'intervista dichiarava di avere l'impressione «che in Italia l'area delle rendite improduttive, parassitarie, si sia estesa in modo patologico. E poiché il salario non è comprimibile in una società democratica, quello che ne fa le spese è il profitto d'impresa [...] le rendite prelevate da un sistema retributivo arcaico e precapitalistico hanno decurtato il salario reale e hanno costretto i sindacati a scaricare sulle imprese le loro necessità. La stessa osservazione potrei ripetere per la rendita edilizia: l'alto costo delle case e degli affitti remunera la speculazione edilizia: i suoi effetti si scaricano sulle imprese attraverso le richieste dei sindacati» (Scalfari, 1972, p. 49, ma pure Della Seta P. e Salzano, 1992, p. 11).

⁷ «L'unica arma efficace per sottrarsi al ricatto del costo crescente delle aree è una lungimirante politica di formazione di demani pubblici di aree» (De Lucia, 2008a, p. 99). Si pensi ai quartieri satelliti delle città scandinave, ai *grands ensembles* e alle *villes nouvelles* francesi, alle *new towns* inglesi, ma anche agli ampliamenti di città come Amsterdam e Rotterdam, Benevolo, 2011, p. 52.

controllo pubblico dei terreni da urbanizzare possa davvero fare la differenza⁸.

XI.3. Seconda via di fuga: limitare il consumo di suolo

Oggi in Italia è abbastanza diffuso considerare *storico* lo sviluppo urbano che una città ha raggiunto sino al fascismo. Un discrimine adottato inizialmente nei primi anni Novanta del secolo scorso in occasione della progettazione del nuovo piano regolatore di Napoli (De Lucia, 2010, p. 116). La ragione di una simile demarcazione è dovuta esclusivamente alla constatazione di una radicale rottura della misura e del ritmo di crescita delle città che si è verificata, per l'appunto, dopo la seconda guerra mondiale: è allora che ha avuto inizio il più consistente sviluppo edilizio della nostra storia. Andando a verificare le strutture di molti luoghi, si scopre come lo spazio oggi urbanizzato sia stato realizzato, per nove decimi, negli ultimi cinquant'anni; solo una decima parte deriverebbe dai precedenti duemila anni (*ibidem*)⁹.

Secondo il documento COM/2004/0060 della Commissione europea lo *sprawl cities* risulterebbe il problema più urgente, non solo per l'Italia, ma per tutte le città del vecchio continente. Tra le sue pagine si legge che «la proliferazione urbana aumenta la necessità di spostamento e la dipendenza dal trasporto privato, che a sua volta provoca una maggiore congestione del traffico, un più elevato consumo di energia e l'aumento delle emissioni inquinanti¹⁰» (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUri>). Il contenimento

⁸ Significativo il caso di Brescia. Qui negli anni Settanta la pianificazione della città avviene spezzando l'alleanza tra i costruttori e i mercanti di aree e realizzando un sodalizio tra costruttori e utenti. Infatti il Comune acquista i terreni ove è prevista l'espansione; realizza le opere pubbliche e le infrastrutture rivendendo le aree ai costruttori privati impegnati poi nell'edificazione. Il tutto ad un prezzo tale da consentire un pareggio che non gravi sui bilanci dell'Ente, e comunque di molto inferiore a quello pagato per le aree fabbricabili private. Le zone private sono diventate così meno convenienti, a beneficio del pubblico, Benevolo, 2011, pp. 77 e segg.

⁹ Paola Bonora. 2009, p. 12, sostiene che dal 1956 al 2001 la superficie urbanizzata in Italia è aumentata del 500%.

¹⁰ Lo stesso monito è già presente in Cederna: «quanto al territorio in generale, è urgente mettere fine alla sua cieca urbanizzazione, arrestare la rovinosa disseminazione edilizia e

delle aeree è divenuto così programma politico per molti paesi del vecchio continente. Non è un caso che la Germania abbia elaborato un piano per la riduzione del consumo di suolo da 130 a 30 ettari giornalieri; la Gran Bretagna, che protegge da settant'anni con le sue *green belt* un milione e mezzo di ettari, si è prefissata l'obiettivo di soddisfare, mediante il riciclo delle aree urbanizzate, una quota di nuova edificazione non inferiore al 50-60%; in Francia si è imposto che le nuove edificazioni avvengano solo in continuità dei nuclei insediativi esistenti (De Lucia, 2010, p. 181).

Se in Italia si registrano valori analoghi a quelli misurati nei principali scenari europei (Legambiente, 2011a, p. 42)¹¹, ciò che desta preoccupazione è soprattutto il processo di urbanizzazione che avviene senza una rigorosa pianificazione, rispettando più le convenienze private che il disegno urbanistico (De Lucia, 2010, p. 116)¹². Al di là della sintonia con i livelli europei, i numeri che documentano il consumo di suolo in Italia non possono non destare preoccupazione.

Secondo recenti dati ISTAT, in Italia dal 1990 al 2005 è andato perduto il 17 per cento del suolo libero. In realtà come la Liguria, nello stesso periodo, la superficie di suolo non costruito è diminuita di oltre il 45%. Nel 2001 le aree urbanizzate includevano il 6,4% del territorio nazionale, con un incremento del 15% rispetto al 1991. Di contro, nello stesso lasso di tempo la popolazione è cresciuta soltanto dello 0,4% e, secondo dati dell'Agenzia del territorio aggiornati al 31 dicembre 2008, ben

stradale, fonte di ogni intollerabile spreco economico e di risorse insostituibili: mettere cioè fine all'inquinamento urbanistico, che è all'origine di tutte le altre fonti di inquinamento, di acque, aria e suolo» (1991, p. 10).

¹¹ In alcune situazioni limite dello scenario europeo la variazione degli investimenti in costruzioni nel decennio 1998-2007 è a dir poco straordinaria: l'Irlanda evidenzia un +82,2%, la Spagna un +73,4%, la Grecia un +69,0%. In Italia l'incremento è di poco inferiore al 30%, ma occorre ricordare che qui il boom edilizio è perdurato ininterrottamente per tutto il secondo dopoguerra, Bonora, 2009, pp. 26 e 27 su dati CRESME e ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili).

¹² Sintomatico il caso de l'Aquila, già oggetto, nel secondo dopoguerra, di una crescita urbanistica operata in ogni direzione, ma controbilanciata da un centro storico fortemente attrattivo. Dopo il terremoto del 6 aprile 2009, si è proceduto alla realizzazione di altri venti nuclei che hanno accentuato la disseminazione degli insediamenti e la dissipazione del suolo. Ad aggravare ulteriormente la situazione, l'evacuazione, tuttora in atto, del centro storico, De Lucia, 2010, p. 182, ma pure Erbani, 2010, *passim*.

il 10% delle unità immobiliari intestate a persone fisiche risultava non occupato (Martinelli, 2011, pp. 17 e 18).

Le anomalie appena menzionate evidenziano come la gestione che si è fatta del territorio negli ultimi anni sia avvenuta all'insegna dell'esasperazione economica. Una politica economica, nazionale e locale, che ha individuato nel suolo una risorsa «monofunzionale», ovvero una risorsa a vantaggio sia del privato che del pubblico, che dalla riscossione degli oneri di urbanizzazione e dei costi di costruzione ottiene un importante ricavo (Martinelli, *op. cit.*, p. 19). Se ad interrompere questo circuito sarà il mercato, la preoccupazione è che ciò possa accadere quando si sarà accumulata una quantità di immobili ben oltre la necessità.

Sino ad oggi nessuno sembra essersi accorto di quanto costi una città organizzata individualisticamente. Ciò è stato possibile perché in questo scenario vi sono costi che non vengono contabilizzati (compromissione del paesaggio, sperpero di risorse, rischi finanziari, inquinamento, peggioramento della qualità della vita); ciò è stato possibile perché per lungo tempo la società è vissuta alienata, condizionata dal sistema. È la natura stessa della «città opulenta» (Salzano, 1969), che si basa su uno sviluppo che ha bisogno della spinta dell'individualismo consumistico proprio per i suoi equilibri interni, e trova anzi in quella spinta la condizione essenziale perché i suoi automatismi possano esplicarsi. Un consumo superfluo, un eccesso che anziché essere visto come spreco viene considerato una precisa norma economica (Salzano, 1969, p. 192; Bauman, 2007).

È quanto mai necessario che si formi la consapevolezza, politica e culturale, che questa direzione di crescita non può essere perseguita ulteriormente: perché utilizzare un bene per sua natura limitato non può essere considerato una strategia che guarda al futuro. Terminata la lunga esperienza dell'urbanistica dell'espansione, bisogna idearne una che risolva i problemi creati dalla prima. La costituzione di un movimento di comitati

come “Stop al consumo di territorio”¹³, esempi come quello espresso dalla Giunta capeggiata dal sindaco Finiguerra nel Comune di Cassinetta di Lugagnano¹⁴, la recente proposta del Presidente della Regione del Veneto¹⁵ seguono una precisa logica: il creare le condizioni al fine di orientare le attenzioni e gli interventi verso il riuso dei suoli e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

Per far ciò si deve operare affinché realizzare interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio diventi meno complesso e meno costoso che originare nuove strutture. Fondamentale perciò ripensare la politica degli oneri dovuti ai Comuni, sinora legata ai costi di urbanizzazione e di costruzione: provvedere a tassare la modifica dei suoli, in modo da scoraggiare la trasformazione delle aree agricole e incentivare la demolizione seguita dalla ricostruzione. Una diversificazione delle imposte dovute ai Comuni che penalizzi maggiormente i possessori di immobili non occupati. Nel ripensare tutto questo si deve considerare che il suolo non è esclusivamente una risorsa urbanistica, e quindi regolabile con sole norme urbanistiche: è un contesto pluritematico che richiede un approccio multidisciplinare per la dominante componente ambientale, paesaggistica, ecologica¹⁶.

Della questione del consumo di suolo in Europa se ne discute già da decenni; in Italia è un argomento nuovo, rintracciabile, sino a ieri, nell’ambito della ricerca¹⁷ e delle iniziative extra-istituzionali (Legambiente,

¹³ Movimento di salvaguardia del patrimonio storico del Paese, sorto sulla scorta di un “Manifesto nazionale” reso pubblico nel gennaio 2009. I suoi firmatari (oltre venticinquemila a gennaio 2013) richiedono altresì una moratoria generale ai piani regolatori e alle lottizzazioni; una mappatura comunale di case e capannoni non occupati (<http://www.stopconsumoditerritorio.it>).

¹⁴ Primo Comune d’Italia ad aver approvato un piano regolatore che esclude la possibilità di edificare occupando nuove superfici, Sasso, 2011.

¹⁵ Cfr. § X.2.

¹⁶ A tal proposito Alberto Magnaghi, 2009, p. 82, fa presente che se tutti gli equilibri ambientali, territoriali e paesistici sono già rotti nella situazione attuale, non è sufficiente *fermare* il processo di consumo di suolo: occorre *far arretrare* l’urbanizzazione aumentando *gli spazi aperti attivi* nel processo di riqualificazione ambientale, territoriale e urbana (in corsivo nel testo).

¹⁷ Il problema del consumo del suolo è sempre stato una costante nelle pagine di autori come Cederna, Benevolo, Salzano e De Lucia. Cervellati (che ha una visione a tutto tondo dello spreco del suolo, concependo indispensabile liberare le strade anche dalle auto parcheggiate dai residenti) ritiene che per

2011a, p. 120). Un campo vergine su cui i Comuni difficilmente potranno districarsi se non supportati da una politica nazionale che li aiuti e divenire, culturalmente, politicamente ed economicamente meno dipendenti rispetto agli oneri di urbanizzazione e alle pressioni locali.

Sinora i Comuni italiani non sono infatti riusciti a concepire il suolo come una risorsa capace di attivare economie che non fossero quelle riconducibili alla rendita privata. Da questo punto di vista il loro si è dimostrato un ruolo imprenditoriale di bassa qualità: dovrebbero in realtà sviluppare questa loro vocazione in chiave più lungimirante, investendo nell'acquisto di aree da consegnare al demanio. Otterrebbero in questo modo risultati economici più solidi, perché, in prospettiva, meno dispendiosi.

Insomma limitare il consumo di suolo non è solo una delle possibili vie di fuga da adottare nel prossimo futuro, ma un vero e proprio imperativo del presente.

XI.4. Terza via di fuga: maggiore partecipazione, migliore partecipazione

La possibilità di uscire dalla situazione attuale passa certamente anche attraverso gli innumerevoli episodi che, nascendo spontaneamente dalla società, rivelano il trasformarsi di insofferenze individuali in tentativi di aggregazione comune di protesta (Salzano, 2009, p. 118). Molto del cambiamento occorso, di recente, nella sensibilità al processo urbanistico lo si deve a questa particolare forma di coscienza collettiva.

L'attribuire esclusivamente a tale componente la capacità di rimodulare i gesti territoriali induce a considerare responsabile dell'attuale

la prima volta non saranno le nuove urbanizzazioni a determinare l'assetto futuro delle città: solo dall'assenza di nuove costruzioni, con una moratoria lunga, si potrà realizzare la città del domani. «Operando al suo interno. Come avviene, fuor di metafora, quando il cancro diventa invadente. Per prima cosa si tende a bloccare l'estendersi della metastasi» (2009, p. 38) Una riqualificazione mediante l'assenza di nuove costruzioni, al fine di evolvere l'urbanizzato esistente.

crisi pianificatoria solo la parte istituzionale. Frequente, nella critica espressa dai comitati, ma anche tra le voci comuni, la lamentela circa l'inadeguatezza della classe dirigente italiana su questo tema (Zamparutti, 2000). In realtà mentre la politica operava scelte non sempre commisurate alle esigenze, il mondo imprenditoriale ha giocato un ruolo deciso nel destabilizzare l'equilibrio territoriale. Non solo, la stessa comunità è intervenuta nella compromissione di quel territorio partecipando direttamente con gesti singoli, o contribuendo passivamente con l'assuefazione e il disinteresse all'azione degli altri due poteri (Marson, 2001, p. 202).

Se è fuori discussione che molte pratiche di pianificazione del territorio sinora praticate si siano rivelate superate e abbiano perso qualsiasi efficacia, ciò lo si deve anche ai modi con cui sono state adottate. Quello che generalmente è venuto a mancare, rispetto al contesto europeo e mondiale, è forse la capacità di colmare lo scarto tra la forza dell'azione individuale, la capacità di lavoro e di creatività di ciascuno e la capacità del fare collettivo, sociale, istituzionale. Ma è venuto meno anche la conoscenza fisica del territorio (Marson, 2001, p. 68).

Ciò che tali osservazioni stanno a suggerire, ciò che la stessa vitalità dei comitati cittadini sembra indicare, non è tanto l'abolizione dello strumento urbanistico, la messa in discussione dell'atto normativo in sé o la destituzione della locale classe politica-imprenditoriale, quanto una maggiore democraticità.

Nei vari casi di studio riportati, sia in regime di regolarità che di abusivismo, l'edilizia continua ad evidenziare situazioni di debolezza determinate dalla non condivisione in termini sociali e/o dalla non durevolezza in rapporto alla natura. Gran parte di queste incongruenze volgerebbe verso una sua stabilità nel momento in cui si riuscisse a lavorare preliminarmente sul parametro partecipazione. Si tratta di fatto di un'operazione innanzitutto culturale, volta ad arricchirsi della critica/consenso delle parti.

Negli ultimi anni si è assistito ad un alleggerimento del peso complessivo della pubblica amministrazione rispetto al ruolo degli enti privati. Quella che taluni hanno ribattezzato «l'urbanistica contrattata»¹⁸ è evidentemente uno scadere di quegli equilibri che sarebbero necessari in uno scenario davvero democratico. Una maggiore attenzione agli interessi della collettività, non solo economicamente intesi, porterebbe ad un riallineamento dei termini. Cambiare quindi il rapporto tra chi amministra e chi viene amministrato, consentendo a cittadini/consumatori di divenire attori a pieno titolo di questo processo di costruzione del bene pubblico.

In questo senso illuminanti sono le esperienze riportate dalle urbaniste Anna Marson (2001) e Angela Barbanente¹⁹. In una società fortemente pluralista, e proprio per questo individualista, il confronto diventa fondamentale per far emergere punti di osservazione differenti. La partecipazione viene vista così come strumento in grado di far superare, a chi ha la responsabilità di decidere, le incertezze che accompagnano ogni scelta e le certezze che in taluni casi poggiano su presupposti errati. Una partecipazione che occorre promuovere per vincere la diffidenza, per far comprendere i vantaggi che possono derivare alla qualità della vita di ogni giorno. Una partecipazione finalizzata non al consenso ma alla condivisione degli obiettivi, volta «non ad assecondare gli umori ma a ragionare e imparare tutti insieme». È evidente che tale approccio non può essere imposto da fredde norme, in quanto diverrebbe un ulteriore adempimento formale da rispettare, cosa che contrasta con la logica della condivisione. A quel punto è la stessa collettività a pretendere una sua partecipazione (http://www.learningcities.it/index.php?option=com_content&view=article&id=49:24-gennaio-2009-intervento-dellassessore-angela-barbanente&cat).

Maggiore partecipazione significa così perseguire una migliore adesione in termini di quantità ma, soprattutto, in termini di qualità.

¹⁸ Cfr. § IX.8.

¹⁹ Anna Marson, dopo un primo approccio nello scenario politico veneziano, esercita attualmente le sue competenze alla Regione Toscana. Angela Barbanente (di cui, nel proseguo del testo, se ne riassume il pensiero tratto dall'intervento "La Pubblica Amministrazione deve generare fiducia nel processo partecipativo", tenuto nel 2009 al Convegno annuale dell'associazione Learning Cities) è al momento in forza alla Regione Puglia.

Entrambe le circostanze si realizzano attraverso l'estensione della sfera dei soggetti chiamati in causa, perché partecipare vuol dire: istituzioni disposte ad *ascoltare le ragioni e le esigenze delle parti*, una collettività interessata a *prendere parte delle decisioni* che riguardano il futuro di tutti, una comunità scientifica che ha inteso *la necessità di rendere* tutta la società, e non solo una sua cerchia ristretta, *partecipe* delle proprie acquisizioni.

XI.5. Indispensabile non perdere la bussola

Quelle appena esposte rappresentano probabilmente le strategie più idonee per contrastare concretamente i grossi limiti che da sempre caratterizzano il comparto costruttivo italiano. Si tratta di scelte che istituzioni e società hanno sinora rifiutato, ma che l'attuale contingenza economica potrebbe, almeno in parte, spingere a considerare come non più differibili.

Qualora i vari soggetti riuscissero a convincersi per un cambio di direzione nel senso sopra auspicato, non ci si deve illudere che ciò si riveli un percorso agevole. La complessità riguarda essenzialmente la difficoltà nel dosare interessi provenienti da una società sempre più pluralistica e articolata. Se tradizionalmente questi si sono dimostrati spesso discordanti, una convergenza di intenti potrebbe non essere sufficiente ad armonizzare le diverse esigenze.

L'unica soluzione consterebbe così nella soddisfazione dei principi costituzionali, i cui precetti rappresentano l'unico collante in una realtà multiforme, dove finalmente «ripensare la legalità in termini di giustizia»²⁰. L'inflazione legislativa che caratterizza tutti i sistemi giuridici, e che accompagna in particolar modo il settore edilizio in Italia dall'unificazione ad oggi, avrebbe modo di essere così governata. Se quel pluralismo che tanto ha messo in crisi la certezza tradizionale del diritto verrà considerato, non come pericolosa sovrapposizione di molteplici realtà, ma espressione

²⁰ Cfr. §§ III.3.1 e 3.2.

stessa di democrazia, allora risulterà naturale plasmare i futuri processi di territorializzazione a principi più universali.

CAPITOLO DODICESIMO

CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE DI RICERCA

XII.1. Tirando le fila del discorso

A margine di un viaggio così complesso e articolato tanti sono gli aspetti toccati. La multidisciplinarietà dell'argomento ci ha spinto verso campi ove la preparazione di un geografo ovviamente da sola non basta. Oltre a procedere all'acquisizione di un tecnicismo del tutto nuovo, si è operato, per scelta e per necessità, adottando un approccio simile a quello del cronista. Si è trattato del modo più funzionale per creare quella formazione di competenze la cui assenza, riteniamo, abbia sin qui scoraggiato la geografia ad occuparsi ad un certo livello di tali tematiche. In questo senso il presente studio dovrebbe rappresentare un utile strumento di avvicinamento al contesto edilizio: ne mette in risalto le principali dinamiche ma, soprattutto, ne svela contraddizioni e false certezze.

Lo scopo di una ricerca è essenzialmente quello di cercare di dare risposta ai vari interrogativi che una certa problematica pone. Nel nostro caso, ragioni scientifiche e pretese morali ci legavamo al fenomeno dell'abusivismo edilizio in Italia. Questione attualissima e di ampia diffusione che ci induceva a verificare la possibilità di tracciare una mappatura tipologica, di taglio geografico.

Nonostante le solide motivazioni, l'impresa si è rivelata senza particolare sbocchi. Cause di natura teorica e pratica hanno impedito di pervenire all'obiettivo sperato, ma hanno ugualmente contribuito a fare maggior luce sull'argomento. Il dimostrare l'impossibilità di effettuare un certo tipo di analisi geografica sull'abusivismo edilizio, per l'incapacità di

restituire le informazioni disponibili in un quadro territoriale dettagliato, è solo apparentemente una sconfitta: va considerato un primo importante risultato della ricerca soprattutto perché, per la prima volta, si son potute enucleare quelle situazioni che rendono improbabile un approccio disciplinare a riguardo. Inoltre ciò ha permesso di svelare nuovi e inaspettati orizzonti investigativi. L'essere costretti a guardare oltre l'abusivismo edilizio ci ha posto di fronte alla precarietà dell'atto costruttivo *tout court*.

Per riuscire a dare conto di quella "geografia del costruire debole" è parso necessario mettere a sistema tutte le conoscenze sinora acquisite sull'edilizia in genere. I paradossi che di volta in volta queste evidenziavano, hanno indotto a procedere così alla decostruzione del tradizionale accostarsi all'argomento.

Per decomporre la materia si è messo in discussione il rapporto esistente tra processo costruttivo e norma giuridica; una volta sciolto l'unico nesso convenzionalmente considerato nel giudicare un atto edificatorio, si è proceduto ad individuare i nuovi e ulteriori parametri a cui il medesimo atto andrebbe più coerentemente comparato. Sottoporre la materia edilizia ad esigenze di carattere ambientale (nel nostro caso prevalentemente attinenti al rischio) e sociale costituisce l'essenza del nuovo metodo che si è voluto proporre. Un tipo di lettura che si rende ancor più necessaria, se non addirittura la sola percorribile, se si considera l'aspetto pluralistico dell'odierna società, se si considerano i punti di rottura che il territorio manifesta con sempre più drammatica frequenza.

Allo stato iniziale di un indagine così delineata non è possibile effettuare maggiori demarcazioni circa il significato da attribuire al concetto di *natura* e *società*. È evidentemente un limite che, continuando ad approfondire questi aspetti, potrà, se non essere del tutto eliminato, quanto meno circoscritto. Ciò che al momento è già chiaro è che emergono due direzioni forti che dovrebbero orientare la pratica costruttiva in termini di baricentro concettuale: la sostenibilità (*durable*) in rapporto alla sfera delle dinamiche naturali e la condivisione in rapporto alla sfera sociale. Il costruire risulta perciò forte se è durevole (in rapporto alla natura) e

condiviso (in relazione alla società). Ovviamente i due termini si potrebbero anche rovesciare (il durevole declinato al sociale, contro il vantaggio calcolato solo in termini immediati; la condivisione attribuito alla sfera naturale, in termini di coevoluzione costruttiva riferita alle dinamiche ecologiche ed energetiche); la vera sfida sarà perciò quella di trovare una via di uscita dalla postmodernità costruttiva fatta di qui e ora, di individualismo costruttivo, di logica della simultaneità e dell'immediatezza. Ampliare i tempi, condividere le scelte, ridurre la libertà individuale in nome di un maggior senso di appartenenza, misurarsi con i riferimenti suggeriti dalla Carta costituzionale.

Tutto ciò comporta l'obbligo di ripensare la legalità in termini di giustizia, invita a rifuggire da una dimensione geometrica e statica del diritto, per assumerne una più duttile, che permetta di vivere pienamente le potenzialità, ma pure le incertezze, di una dimensione del diritto che non può essere che umana.

A seguito di queste considerazioni si è potuto evidenziare come, da una parte, l'abusivismo edilizio non possa essere ricondotto esclusivamente ad un atteggiamento culturale, ma vada spiegato anche attraverso il concetto amplissimo della convenienza; dall'altro che esistono differenti gradazione nei processi costruttivi, sia in quella che viene chiamata edilizia abusiva, sia in quella additata come legale.

In ordine a quest'ultima precisazione, e in risposta alle contraddizioni emerse nel corso dell'indagine, si è messo in discussione anche lo stesso termine di *abusivismo edilizio*. Non si tratta tanto di riformularne i contenuti, quanto addirittura di abbandonarne l'uso in favore di accezioni come quel *costruire debole* che sembra attivare, attraverso una sorta di automatismo intellettuale, nuove e più pertinenti azioni.

Sull'utilità del metodo e sui vantaggi della fenomenologica delle case deboli, lo strumento si propone quindi di agevolare la comprensione del rapporto insistente tra norma e attività edilizia. Attivando una critica alla centralità del sistema regolativo, invita a riconsiderare gli attuali dispositivi urbanistici, affermando una maggiore contestualizzazione, ambientale e

sociale, del processo costruttivo. A tal fine evidenzia la necessità di fornire maggiore spazio ai momenti di partecipazione, informazione e sensibilizzazione. Essi rappresentano delle vere e proprie vie di uscita rispetto ai limiti espressi dal tradizionale approccio all'edilizia; per superare invece lo stallo determinato dall'affermarsi delle molteplici esigenze in capo ad una società sempre più pluralistica, l'unica strada percorribile consta in un maggior confronto con la Carta costituzionale.

L'obiettivo principale che questa metodo si propone è di aver fornito un valido terreno d'incontro/confronto alle diverse materie (geografia, sociologia, geologia, idraulica, diritto, urbanistica, economia, scienze politiche...). Spesso l'osservazione dell'abusivismo edilizio e di tutta l'edilizia in genere è avvenuta settorialmente, senza un proficuo scambio disciplinare. Ciò è dipeso essenzialmente dalla mancanza di un piano comune in grado di innescare un quanto mai indispensabile approccio multiprospettivo.

Questa considerazione dovrebbe dissolvere, almeno in parte, eventuali dubbi circa l'utilità pratica di una ricerca così maturata, circa il fatto che non si sia pervenuti a risultati apparentemente più concreti. Infatti, una domanda legittima che potrebbe sorgere nel leggere queste pagine è: «ora che abbiamo individuato un nuovo metodo per approcciarsi al processo costruttivo, che uso possiamo farne? Quali soluzioni possiamo trarne?»

Al di là di quanto verrà precisato nel paragrafo conclusivo, al di là delle vie di uscita prospettate in precedenza, se si considerano le gravi lacune riscontrate nella conoscenza della materia, non è stato possibile, ma non era nemmeno negli obiettivi originari, dare maggiori certezze in questo senso. Non si tratta di una giustificazione di comodo, ma considerate le premesse iniziali si è consapevoli che è un'analisi che abbisogna del contributo di tutte le discipline. Certo che ci si dovrà in seguito decidere per una legislazione più matura, per un piano urbanistico più lungimirante, per una maggiore partecipazione istituzioni-cittadini, ma imporre ora una soluzione da geografo induce a pensare che si stia cadendo nella stessa presunzione che si è sempre rimproverata alla politica e all'urbanistica

tradizionale. Quindi non una soluzione di comodo, ma l'auspicio di un esito più completo.

XII.2. Nuovi traguardi

Attraverso la presente analisi si sono fornite diverse risposte alle problematiche concernenti l'abusivismo e il comparto edilizio in generale; molte sono però le domande suggerite e i punti ancora da chiarire.

Si è già accennato circa la necessità di conferire maggiore concretezza ai parametri di natura e società, discrimini imprescindibili nel discorso territorializzante. Un'operazione perseguibile solo con l'interazione dei diversi saperi, conseguita la quale si potranno affrontare ulteriori obiettivi.

A ben guardare, tutti i potenziali quesiti ravvisabili a riguardo girano attorno ad un unico aspetto pratico, ovvero: è possibile giungere ad un costruire forte nell'epoca del pensiero debole? È possibile avvicinare le esigenze della società ai valori della norma, allineare le richieste della comunità ai principi imposti dalla natura? È possibile orientare la pratica in termini di baricentro concettuale? In definitiva: quali sono le buone pratiche che è opportuno attivare affinché la convenienza del singolo diventi la convenienza della società, affinché la convenienza sociale coincida con la convenienza naturale e viceversa?

Questo tema richiama il bisogno di strumenti nuovi per regolare la pratica costruttiva, strumenti in parte esistenti (vd. incentivi sulla ristrutturazione e sul risparmio energetico), in parte da inventare. Bisognerebbe così verificare la fattibilità di stilare una gradazione della debolezza del costruire, al momento prospettata in termini esclusivamente qualitativi: pensare ad un *indice di debolezza costruttiva* che sommi e renda quantificabili tutti i parametri teorici espressi nel corso della ricerca. Un'operazione che consenta una valutazione più pertinente dei singoli atti, attraverso l'esplicitazione di una fragilità di 1°, 2°, 3° livello, in grado di conferire quegli stessi atti all'interno di una ipotetica classifica. Una

certificazione che potrebbe, a sua volta, servire in sede istituzionale come base motivazionale per l'applicazione di forme di incentivazione o di penalizzazione (in termini appunto di convenienza fiscale o economica, o comunque di riconoscimento di un valore che potrebbe essere lo stesso mercato ad attribuire, una volta riconosciuto politicamente).

APPENDICE LEGISLATIVA

R.D. 19 ottobre 1930, n. 1938¹

(Codice penale)

(stralcio)

476. Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici.

Il pubblico ufficiale, che, nell'esercizio delle sue funzioni, forma, in tutto o in parte, un atto falso o altera un atto vero, è punito con la reclusione da uno a sei anni.

Se la falsità concerne un atto o parte di un atto, che faccia fede fino a querela di falso, la reclusione è da tre a dieci anni.

477. Falsità materiale commessa da pubblico ufficiale in certificati o autorizzazioni amministrative.

Il pubblico ufficiale, che nell'esercizio delle sue funzioni, contraffà o altera certificati o autorizzazioni amministrative, ovvero, mediante contraffazione o alterazione, fa apparire adempite le condizioni richieste per la loro validità, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

478. Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in copie autentiche di atti pubblici o privati e in attestati del contenuto di atti.

Il pubblico ufficiale, che, nell'esercizio delle sue funzioni, supponendo esistente un atto pubblico o privato, ne simula una copia e la rilascia in forma legale, ovvero rilascia una copia di un atto pubblico o privato diversa dall'originale, è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

Se la falsità concerne un atto o parte di un atto, che faccia fede fino a querela di falso, la reclusione è da tre a otto anni.

Se la falsità è commessa dal pubblico ufficiale in un attestato sul contenuto di atti, pubblici o privati, la pena è della reclusione da uno a tre anni.

479. Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici.

Il pubblico ufficiale, che, ricevendo o formando un atto nell'esercizio delle sue funzioni, attesta falsamente che un fatto è stato da lui compiuto o è avvenuto alla sua presenza, o attesta come da lui ricevute dichiarazioni a lui non rese, ovvero omette o altera dichiarazioni da lui ricevute, o comunque attesta falsamente fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, soggiace alle pene stabilite dall'art. 476.

480. Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in certificati o in autorizzazioni amministrative.

Il pubblico ufficiale, che, nell'esercizio delle sue funzioni, attesta falsamente in certificati o autorizzazioni amministrative, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione da tre mesi a due anni.

481. Falsità ideologica in certificati commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità.

Chiunque, nell'esercizio di una professione sanitaria o forense, o di un altro servizio di pubblica necessità, attesta falsamente, in un certificato, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da lire centomila a un milione.

Tali pene si applicano congiuntamente se il fatto è commesso a scopo di lucro.

¹ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 26 ottobre 1930, n. 251

635. Danneggiamento.

Chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a lire seicentomila.

La pena è della reclusione da sei mesi a tre anni e si procede d'ufficio, se il fatto è commesso da:

- 1) con violenza alla persona o con minaccia;
- 2) da datori di lavoro in occasione di serrate, o da lavoratori in occasione di sciopero, ovvero in occasione di alcuno dei delitti previsti dagli articoli 330, 331 e 333;
- 3) su edifici pubblici o destinati a uso pubblico o all'esercizio di un culto, o su cose di interesse storico o artistico ovunque siano ubicate o su immobili compresi nel perimetro dei centri storici, o su altre delle cose indicate nel n. 7 dell'art. 625;
- 4) sopra opere destinate all'irrigazione;
- 5) sopra piante di viti, di alberi o arbusti fruttiferi, o su boschi, selve o foreste, ovvero su vivai forestali destinati al rimboschimento.

640. Truffa.

Chiunque, con artifici o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da lire centomila a due milioni.

La pena è della reclusione da uno a cinque anni e della multa da lire seicentomila a tre milioni:

- 1) se il fatto è commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico o col pretesto di far esonerare taluno dal servizio militare;
- 2) se il fatto è commesso ingenerando nella persona offesa il timore di un pericolo immaginario o l'erroneo convincimento di dovere eseguire un ordine dell'autorità;

Il delitto è punibile a querela della persona offesa, salvo che ricorra taluna delle circostanze previste dal capoverso precedente o da altra circostanza aggravante.

650. Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità.

Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a lire quattrocentomila.

677. Omissione di lavori in edifici o costruzioni che minacciano rovina.

Il proprietario di un edificio o di una costruzione che minacci rovina ovvero chi è per lui obbligato alla conservazione o alla vigilanza dell'edificio o della costruzione, il quale omette di provvedere ai lavori necessari per rimuovere il pericolo, è punito con l'ammenda non inferiore a lire duecentomila.

Alla stessa pena soggiace chi, avendone l'obbligo, omette di rimuovere il pericolo cagionato dall'avvenuta rovina di un edificio o di una costruzione.

Se dai fatti previsti dalle disposizioni precedenti deriva pericolo per le persone, la pena è dell'arresto fino a sei mesi o dell'ammenda non inferiore a lire seicentomila.

733. Danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale.

Chiunque distrugge, deteriora o comunque danneggia un monumento o un'altra cosa propria di cui gli sia noto il rilevante pregio, è punito, se dal fatto deriva nocumento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale, con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda non inferiore a lire quattro milioni.

Può essere ordinata la confisca della cosa deteriorata o comunque danneggiata.

734. Distruzione o deturpamento di bellezze naturali.

Chiunque, mediante costruzioni, demolizioni, o in qualsiasi altro modo, distrugge o altera bellezze naturali dei luoghi soggetti alla speciale protezione dell'autorità, è punito con l'ammenda da lire due milioni a dodici milioni.

Legge 25 giugno 1865, n. 2359¹
(Disciplina sull'espropriazione forzata per pubblica utilità)
(stralcio)

Capo I - Degli atti che debbono precedere la dichiarazione di pubblica utilità.

1. L'espropriazione dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili per l'esecuzione di opere di pubblica utilità non può aver luogo che con l'osservanza delle forme stabilite dalla presente legge.

2. Sono opere di pubblica utilità, per gli effetti di questa legge, quelle che vengono espressamente dichiarate tali per atto dell'Autorità competente. Possono essere dichiarate di pubblica utilità non solo le opere che si debbono eseguire per conto dello Stato, delle Province o dei Comuni, nell'interesse pubblico, ma anche quelle che allo stesso scopo intraprendono corpi morali, società private o particolari individui.

3. Qualunque domanda che venga fatta da Province, da Comuni, da corpi morali, o da privati, per ottenere la dichiarazione di pubblica utilità, deve essere accompagnata da una relazione sommaria, la quale indichi la natura e lo scopo delle opere da eseguirsi, la spesa presunta, i mezzi di esecuzione e il termine entro il quale saranno finite. Deve inoltre tale domanda essere corredata di un piano di massima che contenga la descrizione dell'insieme delle opere e dei terreni che esse devono occupare.

4. La domanda per ottenere che un'opera sia dichiarata di pubblica utilità, deve preventivamente pubblicarsi in ciascun Comune in cui l'opera stessa vuol essere eseguita, ed inserirsi per estratto nel Giornale ufficiale per le pubblicazioni amministrative della Provincia. Per 15 giorni almeno, da computarsi dalla data delle suddette pubblicazioni ed inserzioni, la relazione ed il piano di massima, accennati nell'articolo precedente, debbono rimanere depositati nell'Ufficio del Comune ove l'opera dovrà essere eseguita. Qualora l'opera sia per toccare il territorio di più Comuni, potrà bastare il deposito della relazione e del piano di massima nel capo-luogo del circondario presso l'Ufficio di Prefettura o di Sotto-Prefettura. Il luogo, la durata e lo scopo del suddetto deposito deve indicarsi in ciascuna delle pubblicazioni ed inserzioni suaccennate.

Capo II - Della dichiarazione di pubblica utilità.

9. La dichiarazione di pubblica utilità deve farsi con legge nei seguenti casi:

1° per la costruzione delle strade nazionali, delle ferrovie pubbliche, dei canali navigabili, pel prosciugamento dei laghi e per altri grandi lavori di interesse generale, la cui esecuzione, giusta le discipline che governano le opere pubbliche, deve essere autorizzata con legge, debba o no lo Stato concorrere nella spesa;

2° quando per la esecuzione di un'opera debbasi imporre un contributo ai proprietari dei fondi confinanti o continui alla medesima, a termini dell'art. 77 della presente legge.

Pei lavori accessori che possono occorrere in quelle opere, le quali, per effetto della legge sulle opere pubbliche 20 marzo 1865 o di altre leggi speciali, debbono eseguirsi dallo Stato direttamente o per mezzo dei suoi concessionari, l'approvazione dei relativi progetti per decreto del Ministro dei lavori pubblici, sentito l'avviso del Consiglio superiore dei lavori pubblici ed il parere del Consiglio di Stato, ha per tutti gli effetti della presente legge il valore di una dichiarazione di pubblica utilità.

10. Per le opere provinciali la dichiarazione di pubblica utilità è fatta dal Ministero dei lavori pubblici quando i progetti d'arte devono essere dal medesimo approvati; negli altri

¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 8 luglio 1865 s.n.

casi è fatta dal Prefetto. È fatta altresì dal Prefetto per la costruzione e per la sistemazione delle strade comunali poste fuori dell'abitato, consorziali e vicinali, dei ponti, delle opere idrauliche e dei porti spettanti pure a Comuni od a consorzi, e per la costruzione o sistemazione dei cimiteri, dopo di che il progetto delle opere sia stato approvato dall'Autorità competente. La dichiarazione di pubblica utilità per le opere comunali e provinciali fatte obbligatorie per legge dispensa dall'autorizzazione all'acquisto degli stabili da occuparsi, prescritta dall'articolo unico della legge 5 giugno 1850, n. 1037.

11. È fatta con decreto reale, sulla proposta del Ministro della guerra o della marina, la dichiarazione di pubblica utilità per la costruzione di fortificazioni o di fabbriche militari.

12. Fuori dei casi preveduti dagli artt. 9, 10, 11 e 84, la dichiarazione di pubblica utilità è fatta con decreto reale sulla proposta del Ministro pei lavori pubblici, udito il Consiglio di Stato.

13. Nell'atto che si dichiara un'opera di pubblica utilità saranno stabiliti i termini, entro i quali dovranno cominciarci e compiersi le espropriazioni ed i lavori. L'Autorità che stabilì i suddetti termini li può prorogare per casi di forza maggiore o per altre cagioni indipendenti dalla volontà dei concessionari, ma sempre con determinata prefissione di tempo. Trascorsi i termini, la dichiarazione di pubblica utilità diventa inefficace e non potrà procedersi alle espropriazioni se non in forza di una nuova dichiarazione ottenuta nelle forme prescritte dalla presente legge.

Capo III - Della designazione dei beni da espropriarsi.

16. Emanato l'atto che dichiara un'opera di pubblica utilità, colui che la promosse dovrà a sua cura, e preso per norma il progetto di massima, formare il piano particolareggiato di esecuzione, descrittivo di ciascuno dei terreni od edificii di cui l'espropriazione si stima necessaria indicandone i confini, la natura, la quantità, l'allibramento, possibilmente il numero di mappa ed il nome ed il cognome dei proprietari iscritti nei registri catastali, ed in difetto nei ruoli dell'imposta fondiaria. Per l'eseguimento delle operazioni a cui dovranno procedere gl'ingegneri, gli architetti o periti, a fine di formare il piano particolareggiato di esecuzione sovraccennato, sono applicabili le disposizioni degli artt. 7 e 8 della presente legge, senza che sia necessario un nuovo decreto del Prefetto.

22. Possono comprendersi nella espropriazione non solo i beni indispensabili all'esecuzione dell'opera pubblica, ma anche quelli attigui in una determinata zona, l'occupazione dei quali conferisca direttamente allo scopo principale dell'opera predetta. La facoltà di espropriare i beni attigui deve essere espressa nell'atto di dichiarazione di pubblica utilità, o concessa con posteriore reale decreto.

Capo IV - Dell'indennità e del modo di determinarla.

24. Colui che promosse la dichiarazione di pubblica utilità unitamente al piano particolareggiato d'esecuzione, deve far compilare un elenco in cui di rincontro al nome ed al cognome dei proprietari ed alla designazione sommaria dei beni da espropriazioni, sia indicato il prezzo che egli offre per la loro espropriazione. Quest'elenco sarà depositato e reso pubblico nel tempo e nel modo stabiliti dall'art. 17 della presente legge. Nel caso dell'art. 21 l'elenco sarà pubblicato dopo la dichiarazione di pubblica utilità.

25. Affinché la somma offerta dagli esproprianti si possa considerare accettata dai proprietari, è necessario che essi ne abbiano fatta espressa dichiarazione in iscritto. Deve questa consegnarsi al Sindaco del luogo in cui trovansi i beni soggetti ad espropriazione nel termine indicato dall'art. 18. L'accettazione del prezzo può essere subordinata agli effetti delle osservazioni che fossero nell'atto stesso presentate.

26. Prima della scadenza del termine indicato nell'art. 18 i proprietari interessati ed il promovente l'espropriazione, o le persone da essi delegate, possono presentarsi avanti il

Sindaco, il quale coll'assistenza della Giunta, ove occorra, procurerà che venga amichevolmente stabilito fra le parti l'ammontare delle indennità.

31. Il Prefetto contemporaneamente formerà l'elenco dei proprietari che non accettarono l'offerta indennità e che non conchiusero alcun amichevole accordo cogli esproprianti, indicando sommariamente i loro beni soggetti ad espropriazione, e trasmetterà tale elenco unitamente al piano di esecuzione ed agli altri documenti al presidente del Tribunale del circondario, in cui sono situati i beni da espropriarsi.

32. Il Tribunale nei tre giorni immediatamente successivi al ricevimento delle carte, nomina con un semplice decreto, e senza che sia necessaria la citazione delle parti, uno o tre periti con incarico ai medesimi di procedere alla stima dei beni da espropriarsi situati nel circondario ed indicati nell'elenco trasmesso dal Prefetto. Con lo stesso decreto fissa ai periti il termine entro il quale dovranno presentare la loro relazione.

39. Nei casi di occupazione totale, la indennità dovuta all'espropriato consisterà nel giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita.

40. Nei casi di occupazione parziale, l'indennità consisterà nella differenza tra il giusto prezzo che avrebbe avuto l'immobile avanti l'occupazione, ed il giusto prezzo che potrà avere la residua parte di esso dopo l'occupazione.

42. L'aumento di valore che dall'esecuzione dell'opera di pubblica utilità sarebbe derivata alla parte del fondo compresa nella espropriazione, non può tenersi a calcolo per aumentare l'indennità dovuta al proprietario.

46. È dovuta una indennità ai proprietari dei fondi, i quali dall'esecuzione dell'opera di pubblica utilità vengano gravati di servitù, o vengano a soffrire un danno permanente derivante dalla perdita o dalla diminuzione di un diritto. La privazione d'un utile, al quale il proprietario non avesse diritto, non può mai essere tenuta a calcolo nel determinare l'indennità. Le disposizioni di questo articolo non sono applicabili alle servitù stabilite da leggi speciali.

Capo V - Dell'espropriazione.

Sezione I - Decreto che pronuncia l'espropriazione e l'occupazione dei beni; suoi effetti rispetto al proprietario espropriato

48. Il pretore o di tribunale, sulla base della relazione dei periti e previa liquidazione ed attribuzione delle spese di perizia a norma dell'art. 37, autorizza il pagamento od ordina il deposito nella Cassa depositi e prestiti, a norma dell'art. 30. In seguito alla presentazione dei certificati comprovanti l'eseguito deposito o dei titoli giustificanti l'effettuato pagamento, il prefetto pronuncia l'espropriazione ed autorizza l'occupazione dei beni.

51. Il decreto del Prefetto che pronuncia la espropriazione deve, a cura dello espropriante, essere notificato a forma delle citazioni ai proprietari espropriati. Ognuno di essi, nei trenta giorni successivi alla notificazione suddetta, può proporre avanti l'Autorità giudiziaria competente le sue istanze contro la stima fatta dai periti e contro la liquidazione delle spese. L'atto di opposizione dovrà essere intimato tanto al Prefetto, quanto all'espropriante. Trascorso questo termine senza che sia proposto richiamo dinanzi ai Tribunali contro la stima, l'indennità si avrà definitivamente stabilita nella somma risultante dalla perizia, salvi gli effetti dell'art. 54.

Capo VII - Del diritto degli espropriati di ottenere la retrocessione dei loro fondi non stati occupati nell'esecuzione delle opere di pubblica utilità.

60. Dopo l'esecuzione di un'opera di pubblica utilità, se qualche fondo a tal fine acquistato non ricevette o in tutto o in parte la preveduta destinazione, gli espropriati o gli aventi ragione da essi che abbiano la proprietà dei beni da cui fu staccato quello espropriato, hanno diritto ad ottenerne la retrocessione. Il prezzo di tali fondi, ove non sia pattuito amichevolmente fra le parti, sarà fissato giudizialmente in seguito a perizia fatta a norma degli artt. 32 e 33.

63. Fatta l'espropriazione, se l'opera non siasi eseguita e siano trascorsi i termini a tal uopo concessi o prorogati, gli espropriati potranno domandare che sia dall'Autorità giudiziaria competente pronunciata la decadenza dell'ottenuta dichiarazione di pubblica utilità, e sieno loro restituiti i beni espropriati, mediante il pagamento del prezzo che sarà determinato nel modo indicato dall'art. 60 della presente legge.

TITOLO II

Capo II - Delle occupazioni nei casi di forza maggiore e di urgenza.

71. Nei casi di rottura di argini, di rovesciamenti di ponti per impeto delle acque, e negli altri casi di forza maggiore o di assoluta urgenza, i Prefetti ed i Sottoprefetti, previa la compilazione dello stato di consistenza dei fondi da occuparsi, possono ordinare la occupazione temporanea dei beni immobili che occorressero alla esecuzione delle opere all'uopo necessarie. Si procederà colle stesse norme nel caso di lavori di questa natura dichiarati urgenti e indifferibili dal Consiglio superiore dei lavori pubblici. Se poi l'urgenza, di che nella prima parte di questo articolo, fosse tale da non consentire nemmeno l'indugio richiesto per fare avvertire il Prefetto ed il Sottoprefetto ed attenderne il provvedimento, il sindaco può autorizzare la occupazione temporanea dei beni indispensabili per l'esecuzione dei lavori sopraindicati, con obbligo però di partecipare immediatamente al Prefetto o Sottoprefetto da concessa autorizzazione.

Capo III - Delle espropriazioni per opere militari.

74. Emanato il decreto reale di cui all'art. 11, il Ministro della guerra o della marina con suo decreto designa, per l'esecuzione di fortificazioni o di altre opere militari, le proprietà private che per tal causa debbono essere espropriate. I piani di massima e di esecuzione non sono fatti pubblici, né contro il decreto di designazione dei beni da espropriarsi è ammesso verun richiamo in via giudiziaria od amministrativa.

Capo IV - Delle espropriazioni con obbligo di contributo.

77. Qualora in una legge che dichiara un'opera di pubblica utilità sia imposto ai proprietari di beni confinanti o contigui alla medesima l'obbligo di contribuire all'esecuzione in ragione del maggior valore che vengono ad acquistare le loro proprietà, e non siano nella stessa legge indicate la misura del contributo e le norme da seguirsi per esigerlo, debbono osservarsi le disposizioni seguenti.

78. Il contributo per ciascun proprietario deve essere uguale alla metà del maggior valore risultante dall'esecuzione delle opere di pubblica utilità. Questo contributo è pagabile a decimi in ciascun anno, contemporaneamente all'imposta prediale.

79. Nel computo del maggior valore deve dedursene quella parte che già avesse fatto compenso coll'indennità dovuta per l'espropriazione.

Legge 17 agosto 1942, n. 1150¹
(Legge urbanistica)
(stralcio)

1. Disciplina dell'attività urbanistica e suoi scopi.

L'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio del Regno sono disciplinati dalla presente legge.

Il Ministero dei lavori pubblici vigila sull'attività urbanistica anche allo scopo di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo.

4. Piani regolatori e norme sull'attività costruttiva.

La disciplina urbanistica si attua a mezzo dei piani regolatori territoriali, dei piani regolatori comunali e delle norme sull'attività costruttiva edilizia, sancite dalla presente legge o prescritte a mezzo di regolamenti.

5. Formazione ed approvazione dei piani territoriali di coordinamento.

Allo scopo di orientare o coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale, il Ministero dei lavori pubblici ha facoltà di provvedere, su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, alla compilazione di piani territoriali di coordinamento fissando il perimetro di ogni singolo piano.

Nella formazione dei detti piani devono stabilirsi le direttive da seguire nel territorio considerato, in rapporto principalmente:

- a) alle zone da riservare a speciali destinazioni ed a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge;
- b) alle località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi od impianti di particolare natura ed importanza;
- c) alla rete delle principali linee di comunicazioni stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili esistenti e in programma.

I piani, elaborati d'intesa con le altre Amministrazioni interessate e previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sono approvati per decreto Reale su proposta del Ministro per i lavori pubblici, di concerto col Ministro per le comunicazioni, quando interessino impianti ferroviari, e col Ministro per le corporazioni, ai fini della sistemazione delle zone industriali nel territorio nazionale.

Il decreto di approvazione viene pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del Regno, ed allo scopo di dare ordine e disciplina anche all'attività privata, un esemplare del piano approvato deve essere depositato, a libera visione del pubblico, presso ogni Comune il cui territorio sia compreso, in tutto o in parte, nell'ambito del piano medesimo.

6. Durata ed effetti dei piani territoriali di coordinamento.

Il piano territoriale di coordinamento ha vigore a tempo indeterminato e può essere variato con decreto Reale previa la osservanza della procedura che sarà stabilita dal regolamento di esecuzione della presente legge.

I Comuni, il cui territorio sia compreso in tutto o in parte nell'ambito di un piano territoriale di coordinamento, sono tenuti ad uniformare a questo il rispettivo piano regolatore comunale.

7. Il piano regolatore generale deve considerare la totalità del territorio comunale.

Esso deve indicare essenzialmente:

- 1) la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;
- 2) la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona;

¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 16 ottobre 1942, n. 244.

- 3) le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;
- 4) le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale;
- 5) i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico;
- 6) le norme per l'attuazione del piano.

8. Formazione del piano regolatore generale.

I Comuni hanno la facoltà di formare il piano regolatore generale del proprio territorio. La deliberazione con la quale il Consiglio comunale decide di procedere alla formazione del piano non è soggetta a speciale approvazione e diviene esecutiva in conformità dell'art. 3 della L. 9 giugno 1947, n. 530; la spesa conseguente è obbligatoria.

La formazione del piano è obbligatoria per tutti i Comuni compresi in appositi elenchi da approvarsi con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con i Ministri per l'interno e per le finanze, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. [...]

10. Approvazione del piano regolatore.

Il piano regolatore generale è approvato con decreto del Ministro per i lavori pubblici, sentito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Con lo stesso decreto di approvazione possono essere apportate al piano, su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici e sentito il Comune, le modifiche che non comportino sostanziali innovazioni, tali cioè da mutare le caratteristiche essenziali del piano stesso ed i criteri di impostazione, le modifiche conseguenti all'accoglimento di osservazioni presentate al piano ed accettate con deliberazione del Consiglio comunale, nonché quelle che siano riconosciute indispensabili per assicurare:

- a) il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento a norma dell'articolo 6, secondo comma;
- b) la razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato;
- c) la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici;
- d) l'osservanza dei limiti di cui agli articoli 41-quinquies, sesto e ottavo comma e 41-sexies della presente legge.

Le modifiche di cui alla lettera c) sono approvate sentito il Ministro per la pubblica istruzione, che può anche dettare prescrizioni particolari per singoli immobili di interesse storico-artistico.

Le proposte di modifica, di cui al secondo comma, ad eccezione di quelle riguardanti le osservazioni presentate al piano, sono comunicate al Comune, il quale entro novanta giorni adotta le proprie controdeduzioni con deliberazione del Consiglio comunale che, previa pubblicazione nel primo giorno festivo, è trasmessa al Ministero dei lavori pubblici nei successivi quindici giorni.

Nelle more di approvazione del piano, le normali misure di salvaguardia di cui alla legge 3 novembre 1952, n. 1902 e successive modificazioni, sono obbligatorie.

Il decreto di approvazione del piano è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del Regno. Il deposito del piano approvato, presso il Comune, a libera visione del pubblico, è fatto nei modi e termini stabiliti dal regolamento.

Nessuna proposta di variante al piano approvato può aver corso se non sia intervenuta la preventiva autorizzazione del Ministro per i lavori pubblici che potrà concederla, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, in vista di sopravvenute ragioni che determinino la totale o parziale inattualità del piano medesimo o la convenienza di migliorarlo.

Non sono soggette alla preventiva autorizzazione le varianti, anche generali, intese ad adeguare il piano approvato ai limiti e rapporti fissati con i decreti previsti dall'ultimo comma dell'articolo 41-quinquies e dall'articolo 41-septies della presente legge nonché le modifiche alle norme di attuazione e le varianti parziali che non incidano sui criteri informativi del piano stesso.

La variazione del piano è approvata con la stessa procedura stabilita per l'approvazione del piano originario.

11. Durata ed effetti del piano generale.

Il piano regolatore generale del Comune ha vigore a tempo indeterminato.

I proprietari degli immobili hanno l'obbligo di osservare nelle costruzioni e nelle ricostruzioni le linee e le prescrizioni di zona che sono indicate nel piano.

13. Contenuto dei piani particolareggiati.

Il piano regolatore generale è attuato a mezzo di piani particolareggiati di esecuzione nei quali devono essere indicate le reti stradali e i principali dati altimetrici di ciascuna zona e debbono inoltre essere determinati:

- le masse e le altezze delle costruzioni lungo le principali strade e piazze;
- gli spazi riservati ad opere od impianti di interesse pubblico;
- gli edifici destinati a demolizione o ricostruzione ovvero soggetti a restauro o a bonifica edilizia;
- le suddivisioni degli isolati in lotti fabbricabili secondo la tipologia indicata nel piano;
- gli elenchi catastali delle proprietà da espropriare o da vincolare;
- la profondità delle zone laterali a opere pubbliche, la cui occupazione serva ad integrare le finalità delle opere stesse ed a soddisfare prevedibili esigenze future.

Ciascun piano particolareggiato di esecuzione deve essere corredato dalla relazione illustrativa e dal piano finanziario di cui al successivo articolo 30.

17. Validità dei piani particolareggiati.

Decorso il termine stabilito per la esecuzione del piano particolareggiato questo diventa inefficace per la parte in cui non abbia avuto attuazione, rimanendo soltanto fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso.

Ove il Comune non provveda a presentare un nuovo piano per il necessario assesto della parte di piano particolareggiato che sia rimasta inattuata per decorso di termine, la compilazione potrà essere disposta dal prefetto a norma del secondo comma dell'art. 14.

18. Espropriabilità delle aree urbane.

In conseguenza dell'approvazione del piano regolatore generale i Comuni, allo scopo di predisporre l'ordinata attuazione del piano medesimo, hanno facoltà di espropriare entro le zone di espansione dell'aggregato urbano di cui al n. 2 dell'art. 7 le aree inedificate e quelle su cui insistano costruzioni che siano in contrasto con la destinazione di zona ovvero abbiano carattere provvisorio.

Quelle fra le dette aree che in seguito all'approvazione del piano particolareggiato in cui sono comprese, risultino destinate alla edificazione privata, e vengano richieste dai primitivi proprietari ai sensi del seguente art. 19, saranno dal Comune ricedute ai richiedenti, sempreché essi stessi si impegnino a costruirvi in proprio secondo le destinazioni del piano regolatore, ad un prezzo che, tenuto per base quello di esproprio, sia maggiorato solo di una quota commisurata alle spese incontrate dal Comune per le opere ed impianti di piano regolatore e all'importanza della destinazione.

Le aree espropriate ai sensi del primo comma del presente articolo dovranno dal Comune, verso pagamento di un congruo fitto, essere lasciate in uso ai proprietari espropriati che ne facciano richiesta fino all'approvazione del piano particolareggiato in cui sono compresi.

Se entro dieci anni dall'avvenuta espropriazione di un'area il Comune non provveda alla pubblicazione del piano particolareggiato in cui l'area medesima è compresa, l'espropriato o i suoi eredi avranno il diritto di chiederne la retrocessione.

24. Aree private destinate alla formazione di vie e piazze.

Per la formazione delle vie e piazze previste nel piano regolatore può essere fatto obbligo ai proprietari delle aree latitanti di cedere, a scomputo del contributo di miglioria da essi dovuto, il suolo corrispondente a metà della larghezza della via o piazza da formare fino a una profondità massima di metri 15.

Quando il detto suolo non gli appartenga, il proprietario dell'area latitante sarà invece tenuto a rimborsare il Comune della relativa indennità di espropriazione, fino alla concorrenza del contributo di miglioria determinato in via provvisoria.

Qualora alla liquidazione del contributo di miglioria, questo risulti inferiore al valore delle aree cedute o dell'indennità di esproprio rimborsata, il Comune dovrà restituire la differenza.

26. Sospensione o demolizione di opere difformi dal piano regolatore.

Quando siano eseguite, senza la licenza di costruzione o in contrasto con questa, opere non rispondenti alle prescrizioni del piano regolatore, del programma di fabbricazione od alle norme del regolamento edilizio, il Ministro per i lavori pubblici per i Comuni capoluoghi di Provincia, o il provveditore regionale alle opere pubbliche, per gli altri Comuni, possono disporre la sospensione o la demolizione delle opere, ove il Comune non provveda nel termine all'uopo fissato. I provvedimenti di demolizione sono emessi, previo parere rispettivamente del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Comitato tecnico amministrativo, entro cinque anni dalla dichiarazione di abitabilità o di agibilità e per le opere eseguite prima dell'entrata in vigore della presente legge entro cinque anni da quest'ultima data.

I provvedimenti di sospensione o di demolizione sono notificati a mezzo dell'ufficiale giudiziario, nelle forme e con le modalità previste dal Codice di procedura civile, al titolare della licenza o in mancanza di questa al proprietario della costruzione, nonché al direttore dei lavori ed al titolare dell'impresa che li ha eseguiti o li sta eseguendo e comunicati all'Amministrazione comunale.

La sospensione non può avere una durata superiore a tre mesi dalla data della notifica. Entro tale periodo di tempo il Ministro per i lavori pubblici, o il provveditore regionale alle opere pubbliche, nel caso di cui al primo comma del presente articolo, adotta i provvedimenti necessari per la modifica delle costruzioni o per la rimessa in pristino, in mancanza dei quali la sospensione cessa di avere efficacia.

I provvedimenti di sospensione e di demolizione vengono resi noti al pubblico mediante affissione nell'albo pretorio del Comune.

Con il provvedimento che dispone la modifica delle costruzioni, la rimessa in pristino o la demolizione delle opere è assegnato un termine entro il quale il trasgressore deve procedere, a sue spese e senza pregiudizio delle sanzioni penali, alla esecuzione del provvedimento stesso. Scaduto inutilmente tale termine, il Ministro per i lavori pubblici, o il provveditore regionale alle opere pubbliche nel caso di cui al primo comma del presente articolo, dispone la esecuzione in danno dei lavori.

Le spese relative all'esecuzione in danno sono riscosse con le norme stabilite dal testo unico sulla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639. Al pagamento delle spese sono solidalmente obbligati il committente, il titolare dell'impresa che ha eseguito i lavori e il direttore dei lavori qualora non abbia contestato ai detti soggetti e comunicato al Comune la non conformità delle opere rispetto alla licenza edilizia.

28. Lottizzazione di aree.

Prima dell'approvazione del piano regolatore generale o del programma di fabbricazione di cui all'articolo 34 della presente legge è vietato procedere alla lottizzazione dei terreni a scopo edilizio.

Nei Comuni forniti di programma di fabbricazione ed in quelli dotati di piano regolatore generale fino a quando non sia stato approvato il piano particolareggiato di esecuzione, la lottizzazione di terreno a scopo edilizio può essere autorizzata dal Comune previo nulla osta del provveditore regionale alle opere pubbliche, sentita la Sezione urbanistica regionale, nonché la competente Soprintendenza.

L'autorizzazione di cui al comma precedente può essere rilasciata anche dai Comuni che hanno adottato il programma di fabbricazione o il piano regolatore generale, se entro dodici mesi dalla presentazione al Ministero dei lavori pubblici la competente autorità non ha adottato alcuna determinazione, sempre che si tratti di piani di lottizzazione conformi al piano regolatore generale ovvero al programma di fabbricazione adottato.

Con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con i Ministri per l'interno e per la pubblica istruzione può disporsi che il nullaosta all'autorizzazione di cui ai precedenti commi venga rilasciato per determinati Comuni con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con il Ministro per la pubblica istruzione, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

L'autorizzazione comunale è subordinata alla stipula di una convenzione, da trascriversi a cura del proprietario, che preveda:

1) la cessione gratuita entro termini prestabiliti delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, precisate dall'articolo 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, nonché la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione secondaria nei limiti di cui al successivo n. 2;

2) l'assunzione, a carico del proprietario, degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria relative alla lottizzazione o di quelle opere che siano necessarie per allacciare la zona ai pubblici servizi; la quota è determinata in proporzione all'entità e alle caratteristiche degli insediamenti delle lottizzazioni;

3) i termini non superiori ai dieci anni entro i quali deve essere ultimata la esecuzione delle opere di cui al precedente paragrafo;

4) congrue garanzie finanziarie per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione.

La convenzione deve essere approvata con deliberazione consiliare nei modi e forme di legge.

Il rilascio delle licenze edilizie nell'ambito dei singoli lotti è subordinato all'impegno della contemporanea esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria relative ai lotti stessi.

Sono fatte salve soltanto ai fini del quinto comma le autorizzazioni rilasciate sulla base di deliberazioni del Consiglio comunale, approvate nei modi e forme di legge, aventi data anteriore al 2 dicembre 1966.

Il termine per l'esecuzione di opere di urbanizzazione poste a carico del proprietario è stabilito in dieci anni a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, salvo che non sia stato previsto un termine diverso.

Le autorizzazioni rilasciate dopo il 2 dicembre 1966 e prima dell'entrata in vigore della presente legge e relative a lottizzazioni per le quali non siano stati stipulati atti di convenzione contenenti gli oneri e i vincoli precisati al quinto comma del presente articolo, restano sospese fino alla stipula di dette convenzioni.

Nei Comuni forniti di programma di fabbricazione e in quelli dotati di piano regolatore generale anche se non si è provveduto alla formazione del piano particolareggiato di esecuzione, il sindaco ha facoltà di invitare i proprietari delle aree fabbricabili esistenti nelle singole zone a presentare entro congruo termine un progetto di lottizzazione delle aree stesse. Se essi non aderiscono, provvede alla compilazione d'ufficio.

Il progetto di lottizzazione approvato con le modificazioni che l'Autorità comunale abbia ritenuto di apportare è notificato per mezzo del messo comunale ai proprietari delle aree fabbricabili con invito a dichiarare, entro 30 giorni dalla notifica, se l'accettino. Ove manchi tale accettazione, il podestà ha facoltà di variare il progetto di lottizzazione in conformità alle richieste degli interessati o di procedere alla espropriazione delle aree.

29. Conformità delle costruzioni statali alle prescrizioni del piano regolatore comunale.

Compete al Ministero dei lavori pubblici accertare che le opere da eseguirsi da Amministrazioni statali non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore e del regolamento edilizio vigenti nel territorio comunale in cui esse ricadono.

A tale scopo le Amministrazioni interessate sono tenute a comunicare preventivamente i progetti al Ministero dei lavori pubblici.

31. Licenza di costruzione. Responsabilità comune del committente e dell'assuntore dei lavori.

Chiunque intenda nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al sindaco.

Per le opere da eseguire su terreni demaniali, compreso il demanio marittimo, ad eccezione delle opere destinate alla difesa nazionale, compete all'Amministrazione dei lavori pubblici, d'intesa con le Amministrazioni interessate e sentito il Comune, accertare che le opere stesse non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente nel territorio comunale in cui esse ricadono.

Per le opere da costruirsi da privati su aree demaniali deve essere richiesta sempre la licenza del sindaco.

Gli atti di compravendita di terreni abusivamente lottizzati a scopo residenziale sono nulli ove da essi non risulti che l'acquirente era a conoscenza della mancanza di una lottizzazione autorizzata.

La concessione della licenza è comunque e in ogni caso subordinata alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte dei Comuni dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio o all'impegno dei privati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alle costruzioni oggetto della licenza.

Le determinazioni del sindaco sulle domande di licenza di costruzione devono essere notificate all'interessato non oltre 60 giorni dalla data di ricevimento delle domande stesse o da quella di presentazione di documenti aggiuntivi richiesti dal sindaco.

Scaduto tale termine senza che il sindaco si sia pronunciato, l'interessato ha il diritto di ricorrere contro il silenzio-rifiuto.

Dell'avvenuto rilascio della licenza edilizia viene data notizia al pubblico mediante affissione nell'albo pretorio, con la specificazione del titolare e della località nella quale la costruzione deve essere eseguita. L'affissione non fa decorrere i termini per l'impugnativa.

Chiunque può prendere visione presso gli uffici comunali, della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto e ricorrere contro il rilascio della licenza edilizia in quanto in contrasto con le disposizioni di leggi o dei regolamenti o con le prescrizioni di piano regolatore generale e dei piani particolareggiati di esecuzione.

La licenza edilizia non può avere validità superiore ad un anno; qualora entro tale termine i lavori non siano stati iniziati l'interessato dovrà presentare istanza diretta ad ottenere il rinnovo della licenza.

L'entrata in vigore di nuove previsioni urbanistiche comporta la decadenza delle licenze in contrasto con le previsioni stesse, salvo che i relativi lavori siano stati iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data d'inizio.

Il committente titolare della licenza, il direttore dei lavori e l'assuntore dei lavori sono responsabili di ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza edilizia.

32. Attribuzione del podestà per la vigilanza sulle costruzioni.

Il podestà esercita la vigilanza sulle costruzioni che si eseguono nel territorio del Comune per assicurarne la rispondenza alle norme della presente legge e dei regolamenti, alle prescrizioni, del piano regolatore comunale ed alle modalità esecutive fissate nella licenza di costruzione. Esso si varrà per tale vigilanza dei funzionari ed agenti comunali e d'ogni altro modo di controllo che ritenga opportuno adottare.

Qualora sia constatata l'inosservanza delle dette norme, prescrizioni e modalità esecutive, il podestà ordina l'immediata sospensione dei lavori con riserva dei provvedimenti che risultano necessari per la modifica delle costruzioni o per la rimessa in pristino. L'ordine di sospensione cesserà di avere efficacia se entro un mese dalla notificazione di esso il podestà non abbia adottato e notificato i provvedimenti definitivi.

Nel caso di lavori iniziati senza licenza o proseguiti dopo l'ordinanza di sospensione il podestà può, previa diffida e sentito il parere della Sezione urbanistica compartimentale ordinarne la demolizione a spese del contravventore senza pregiudizio delle sanzioni penali. Quando l'inosservanza si riferisca a costruzioni eseguite da amministrazioni statali o dal Partito Nazionale Fascista ed organizzazioni proprie e dipendenti, il podestà ne informa il Ministero dei lavori pubblici agli effetti del precedente articolo 29.

33. Contenuto dei regolamenti edilizi comunali.

I Comuni debbono con regolamento edilizio provvedere, in armonia, con le disposizioni contenute nella presente legge e nel testo unico delle leggi sanitarie approvato con R. decreto 27 luglio 1934, n. 1265, a dettare norme precipuamente sulle seguenti materie, tenendo, se ne sia il caso, distinte quelle riguardanti nucleo edilizio esistente da quelle riguardanti la zona di ampliamento e il restante territorio comunale:

- 1) la formazione, le attribuzioni e il funzionamento della Commissione edilizia comunale;
- 2) la presentazione delle domande di licenza di costruzione o trasformazione di fabbricati e la richiesta obbligatoria dei punti fissi di linea e di livello per le nuove costruzioni;
- 3) la compilazione dei progetti di opere edilizie e la direzione dei lavori di costruzione in armonia con le leggi in vigore;

- 4) l'altezza minima e quella massima dei fabbricati secondo le zone;
- 5) gli eventuali distacchi da fabbricati vicini e dal filo stradale;
- 6) l'ampiezza e la formazione dei cortili e degli spazi interni;
- 7) le sporgenze sulle vie e piazze pubbliche;
- 8) l'aspetto dei fabbricati e il decoro dei servizi ed impianti che interessano l'estetica dell'edilizia urbana, tabelle stradali, mostre e affissi pubblicitari, impianti igienici di uso pubblico, ecc.;
- 9) le norme igieniche di particolare interesse edilizio;
- 10) le particolari prescrizioni costruttive da osservare in determinati quartieri cittadini o lungo determinate vie o piazze;
- 11) la recinzione o la manutenzione di aree scoperte, di parchi e giardini privati e di zone private interposte tra fabbricati e strade e piazze pubbliche e da queste visibili;
- 12) l'apposizione e la conservazione dei numeri civici;
- 13) le cautele da osservare a garanzia della pubblica incolumità per l'esecuzione delle opere edilizie, per l'occupazione del suolo pubblico, per i lavori nel pubblico sottosuolo, per le ribalte che si aprono nei luoghi di pubblico passaggio, ecc.;
- 14) la vigilanza sull'esecuzione dei lavori per assicurare l'osservanza delle disposizioni delle leggi e dei regolamenti.

Nei Comuni provvisti del piano regolatore edilizio deve altresì disciplinare:

- la lottizzazione delle aree fabbricabili e le caratteristiche dei vari tipi di costruzione previsti dal piano regolatore;
- l'osservanza di determinati caratteri architettonici, e la formazione di complessi edilizi di carattere unitario, nei casi in cui ciò sia necessario per dare conveniente attuazione al piano regolatore;
- la costruzione e la manutenzione di strade private non previste nel piano regolatore.

34. Programma di fabbricazione per i Comuni sprovvisti di piano regolatore.

I Comuni sprovvisti di piano regolatore dovranno includere nel proprio regolamento edilizio un programma di fabbricazione, con l'indicazione dei limiti di ciascuna zona, secondo le delimitazioni in atto o da adottarsi, nonché con la precisazione dei tipi edilizi propri di ciascuna zona. Potranno anche indicare le eventuali direttrici di espansione.

37. Rinvio alla legge generale sulle espropriazioni per pubblica utilità.

Per le espropriazioni dipendenti dall'attuazione dei piani regolatori approvati in base alla presente legge la relativa indennità sarà determinata a norma della legge 25 giugno 1865, n. 2359, salvo il disposto degli articoli seguenti.

38. Valutazione dell'indennità per le aree urbane espropriabili.

Per la determinazione dell'indennità di espropriazione delle aree di cui all'art. 18, non si terrà conto degli incrementi di valore attribuibili sia direttamente che indirettamente all'approvazione del piano regolatore generale ed alla sua attuazione.

40. Oneri e vincoli non indennizzabili.

Nessun indennizzo è dovuto per le limitazioni ed i vincoli previsti dal piano regolatore generale nonché per le limitazioni e per gli oneri relativi all'allineamento edilizio delle nuove costruzioni.

Non è dovuta indennità neppure per la servitù di pubblico passaggio che il Comune creda di imporre sulle aree di portici delle nuove costruzioni e di quelle esistenti. Rimangono a carico del Comune la costruzione e manutenzione del pavimento e la illuminazione dei portici soggetti alla predetta servitù.

41. Sanzioni penali.

Salvo quanto stabilito dalle leggi sanitarie, per le contravvenzioni alle norme dei regolamenti locali di igiene, si applica:

- a) l'ammenda fino a lire 1.000.000 per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste nell'art. 32 primo comma;

b) l'arresto fino a sei mesi e l'ammenda fino a lire 2.000.000 nei casi di inizio dei lavori senza licenza o di prosecuzione di essi nonostante l'ordine di sospensione o di inosservanza del disposto dell'art. 28.

Qualora non sia possibile procedere alla restituzione in pristino ovvero alla demolizione delle opere eseguite senza la licenza di costruzione e in contrasto con questa, si applica in via amministrativa una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, valutato dall'Ufficio tecnico erariale.

La disposizione di cui al precedente comma trova applicazione anche nel caso di annullamento della licenza.

I proventi delle sanzioni pecuniarie previste dal presente articolo sono riscossi dal Comune e destinati al finanziamento delle opere di urbanizzazione, ovvero dallo Stato, rispettivamente nelle ipotesi di cui al secondo e terzo comma.

42. Validità dei piani regolatori precedentemente approvati.

Il termine assegnato per l'attuazione dei piani regolatori, approvati prima della data di entrata in vigore della presente legge, resta limitata a dieci anni dalla data stessa nel caso in cui esso venga a scadere oltre detto periodo.

Trascorso tale termine, i Comuni interessati devono procedere alla revisione del piano regolatore esistente od alla formazione di un nuovo piano regolatore secondo le norme della presente legge.

Legge 6 agosto 1967, n. 765¹
(Legge Ponte)
(stralcio)

Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150.

1. Il primo comma dell'art. 8 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente: I Comuni hanno la facoltà di formare il piano regolatore generale del proprio territorio. La deliberazione con la quale il Consiglio comunale decide di procedere alla formazione del piano non è soggetta a speciale approvazione e diviene esecutiva in conformità dell'art. 3 della legge 9 giugno 1947, n. 530; la spesa conseguente è obbligatoria. Il quarto, quinto e sesto comma del medesimo articolo sono sostituiti dai seguenti: I Comuni compresi negli elenchi di cui al secondo comma devono procedere alla nomina dei progettisti per la formazione del piano regolatore generale entro tre mesi dalla data del decreto ministeriale con cui è stato approvato il rispettivo elenco, nonchè alla deliberazione di adozione del piano stesso entro i successivi dodici mesi ed alla presentazione al Ministero dei lavori pubblici per l'approvazione entro due anni dalla data del sopracitato decreto ministeriale. Trascorso ciascuno dei termini sopra indicati il prefetto, salvo il caso di proroga non superiore ad un anno concessa dal Ministro per i lavori pubblici su richiesta motivata del Comune, convoca il Consiglio comunale per gli adempimenti relativi da adottarsi entro il termine di 30 giorni. Decorso quest'ultimo termine il prefetto, d'intesa con il provveditore regionale alle opere pubbliche, nomina un commissario per la designazione dei progettisti, ovvero per l'adozione del piano regolatore generale o per gli ulteriori adempimenti necessari per la presentazione del piano stesso al Ministero dei lavori pubblici. Nel caso in cui il piano venga restituito per modifiche, integrazioni o rielaborazioni al Comune, quest'ultimo provvede ad adottare le proprie determinazioni nel termine di 180 giorni dalla restituzione. Trascorso tale termine si applicano le disposizioni dei commi precedenti. Nel caso di compilazione o di rielaborazione d'ufficio del piano, il prefetto promuove d'intesa con il provveditore regionale alle opere pubbliche l'iscrizione d'ufficio della relativa spesa nel bilancio comunale. Il piano regolatore generale è approvato entro un anno dal suo inoltro al Ministero dei lavori pubblici.

2. I Comuni già compresi negli elenchi, di cui al secondo comma dell'art. 8 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, approvati con decreto ministeriale prima dell'entrata in vigore della presente legge, provvedono agli adempimenti relativi alla formazione del piano regolatore generale entro sei mesi, trascorsi i quali si applicano nei loro confronti le disposizioni dell'art. 1 della presente legge.

6. L'art. 26 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente: Quando siano eseguite, senza la licenza di costruzione o in contrasto con questa, opere non rispondenti alle prescrizioni del piano regolatore, del programma di fabbricazione od alle norme del regolamento edilizio, il Ministro per i lavori pubblici, per i Comuni capoluoghi di Provincia, o il provveditore regionale alle opere pubbliche, per gli altri Comuni, possono disporre la sospensione o la demolizione delle opere, ove il Comune non provveda nel termine all'uopo fissato. I provvedimenti di demolizione sono emessi, previo parere rispettivamente del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Comitato tecnico amministrativo, entro cinque anni dalla dichiarazione di abitabilità o di agibilità e per le opere eseguite prima dell'entrata in vigore della presente legge entro cinque anni da quest'ultima data. I provvedimenti di sospensione o di demolizione sono notificati a mezzo dell'ufficiale giudiziario, nelle forme e con le modalità previste dal Codice di procedura civile, al titolare della licenza o in mancanza di questa al proprietario della costruzione, nonchè al direttore dei lavori ed al titolare dell'impresa che li ha eseguiti o li sta eseguendo e comunicati all'Amministrazione comunale. La sospensione non può avere una durata

¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 31 agosto 1967, n. 218.

superiore a tre mesi dalla data della notifica. Entro tale periodo di tempo il Ministro per i lavori pubblici, o il provveditore regionale alle opere pubbliche, nel caso di cui al primo comma del presente articolo, adotta i provvedimenti necessari per la modifica delle costruzioni o per la rimessa in pristino, in mancanza dei quali la sospensione cessa di avere efficacia. I provvedimenti di sospensione e di demolizione vengono resi noti al pubblico mediante affissione nell'albo pretorio del Comune. Con il provvedimento che dispone la modifica delle costruzioni, la rimessa in pristino o la demolizione delle opere è assegnato un termine entro il quale il trasgressore deve procedere, a sue spese e senza pregiudizio delle sanzioni penali, alla esecuzione del provvedimento stesso. Scaduto inutilmente tale termine, il Ministro per i lavori pubblici, o il provveditore regionale alle opere pubbliche nel caso di cui al primo comma del presente articolo, dispone la esecuzione in danno dei lavori. Le spese relative all'esecuzione in danno sono riscosse con le norme stabilite dal testo unico sulla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639. Al pagamento delle spese sono solidalmente obbligati il committente, il titolare dell'impresa che ha eseguito i lavori e il direttore dei lavori qualora non abbia contestato ai detti soggetti e comunicato al Comune la non conformità delle opere rispetto alla licenza edilizia.

8. Il primo e secondo comma dell'art. 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, sono sostituiti dai seguenti: Prima dell'approvazione del piano regolatore generale o del programma; di fabbricazione di cui all'art. 34 della presente legge è vietato procedere alla lottizzazione dei terreni a scopo edilizio. Nei Comuni forniti di programma di fabbricazione ed in quelli dotati di piano regolatore generale fino a quando non sia stato approvato il piano particolareggiato di esecuzione, la lottizzazione di terreno a scopo edilizio può essere autorizzata dal Comune previo nulla osta del provveditore regionale alle opere pubbliche, sentita la Sezione urbanistica regionale, nonchè la competente Soprintendenza. [...]

10. L'art. 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente: Chiunque intenda nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al sindaco. Per le opere da eseguire su terreni demaniali, compreso il demanio marittimo, ad eccezione delle opere destinate alla difesa nazionale, compete all'Amministrazione dei lavori pubblici, d'intesa con le Amministrazioni interessate e sentito il Comune, accertare che le opere stesse non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente nel territorio comunale in cui esse ricadono. Per le opere da costruirsi da privati su aree demaniali deve essere richiesta sempre la licenza del sindaco. ...omissis... La concessione della licenza è comunque e in ogni caso subordinata alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte dei Comuni dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio o all'impegno dei privati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alle costruzioni oggetto della licenza. Le determinazioni del sindaco sulle domande di licenza di costruzione devono essere notificate all'interessato non oltre 60 giorni dalla data di ricevimento delle domande stesse o da quella di presentazione di documenti aggiuntivi richiesti dal sindaco. Scaduto tale termine senza che il sindaco si sia pronunciato, l'interessato ha il diritto di ricorrere contro il silenzio-rifiuto. Dell'avvenuto rilascio della licenza edilizia viene data notizia al pubblico mediante affissione nell'albo pretorio, con la specificazione del titolare e della località nella quale la costruzione deve essere eseguita. L'affissione non fa decorrere i termini per l'impugnativa. Chiunque può prendere visione presso gli uffici comunali, della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto e ricorrere contro il rilascio della licenza edilizia in quanto in contrasto con le disposizioni di leggi o dei regolamenti o con le prescrizioni di piano regolatore generale e dei piani particolareggiati di esecuzione. La licenza edilizia non può avere validità superiore ad un anno; qualora entro tale termine i lavori non siano stati iniziati l'interessato dovrà presentare istanza diretta ad ottenere il rinnovo della licenza. L'entrata in vigore di nuove previsioni urbanistiche comporta la decadenza delle licenze in contrasto con le previsioni stesse, salvo che i relativi lavori siano stati iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio. Il committente titolare della licenza, il direttore dei lavori e l'assuntore dei lavori sono responsabili di ogni inosservanza così delle norme

generalmente di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza edilizia.

11. Il secondo comma dell'art. 35 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dai seguenti: Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, non sia stato adempiuto a quanto stabilito dagli articoli 33 e 34 e dal precedente comma del presente articolo, il prefetto, salvo il caso di proroga non superiore a sei mesi concessa dal Ministro per i lavori pubblici su richiesta del Comune, convoca il Consiglio comunale per gli adempimenti relativi da adottarsi entro il termine di 30 giorni. Decorso questo ultimo termine il prefetto nomina un commissario per la designazione dei progettisti, di intesa con il provveditore regionale alle opere pubbliche, ovvero per la adozione del regolamento edilizio con annesso programma di fabbricazione o per gli ulteriori adempimenti necessari per la presentazione del regolamento stesso al Ministero dei lavori pubblici. Nel caso in cui il regolamento edilizio e l'annesso programma di fabbricazione, redatti dal Comune, ovvero d'ufficio, vengano restituiti per modifiche o rielaborazioni al Comune stesso, questo provvede, nel termine di 90 giorni dalla restituzione, ad adottare le proprie determinazioni. Trascorso tale termine, si applicano le disposizioni di cui ai commi precedenti. Nel caso di compilazione d'ufficio, il prefetto promuove d'intesa con il provveditore regionale alle opere pubbliche la iscrizione d'ufficio, nel bilancio comunale, della spesa occorrente per la redazione o rielaborazione del regolamento edilizio e del programma di fabbricazione.

13. L'art. 41 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente: Salvo quanto stabilito dalle leggi sanitarie, per le contravvenzioni alle norme dei regolamenti locali di igiene, si applica: a) l'ammenda fino a lire un milione per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste nell'art. 32, primo comma; b) l'arresto fino a sei mesi e l'ammenda fino a lire due milioni nei casi di inizio dei lavori senza licenza o di prosecuzione di essi nonostante l'ordine di sospensione o di inosservanza del disposto dell'art. 28. Qualora non sia possibile procedere alla restituzione in pristino ovvero alla demolizione delle opere eseguite senza la licenza di costruzione o in contrasto con questa, si applica in via amministrativa una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, valutato dall'Ufficio tecnico erariale. La disposizione di cui al precedente comma trova applicazione anche nel caso di annullamento della licenza. I proventi delle sanzioni pecuniarie previste dal presente articolo sono riscossi dal Comune e destinati al finanziamento delle opere di urbanizzazione, ovvero dallo Stato rispettivamente nelle ipotesi di cui al secondo e terzo comma.

15. Alla legge 17 agosto 1942, n. 1150, dopo l'art. 41, è aggiunto il seguente art. 41-ter: Fatte salve le sanzioni di cui agli articoli 32 e 41, le opere iniziate dopo l'entrata in vigore della presente legge, senza la licenza o in contrasto con la stessa, ovvero sulla base di licenza successivamente annullata, non beneficiano delle agevolazioni fiscali previste dalle norme vigenti, nè 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. È fatto obbligo al Comune di segnalare all'Intendenza di finanza, entro tre mesi dall'ultimazione dei lavori o della richiesta della licenza di abitabilità o di agibilità, ovvero dall'annullamento della licenza, ogni inosservanza alla presente legge comportante la decadenza di cui al comma precedente. Il diritto dell'Amministrazione finanziaria a recuperare le imposte dovute in misura ordinaria per effetto della decadenza stabilita dal presente articolo si prescrive col decorso di tre anni dalla data di ricezione, da parte della Intendenza di finanza, della segnalazione del Comune. In caso di revoca o decadenza dai benefici suddetti il committente è responsabile dei danni nei confronti degli aventi causa.

17. Alla legge 17 agosto 1942, n. 1150, dopo l'art. 41, è aggiunto il seguente art. 41-quinquies: Nei Comuni sprovvisti di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, la edificazione a scopo residenziale è soggetta alle seguenti limitazioni: a) il volume complessivo costruito di ciascun fabbricato non può superare la misura di un metro

cubo e mezzo per ogni metro quadrato di area edificabile, se trattasi di edifici ricadenti in centri abitati, i cui perimetri sono definiti entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con deliberazione del Consiglio comunale sentiti il Provveditorato regionale alle opere pubbliche e la Soprintendenza competente, e di un decimo di metro cubo per ogni metro quadrato di area edificabile, se la costruzione è ubicata nelle altre parti del territorio; b) gli edifici non possono comprendere più di tre piani; c) l'altezza di ogni edificio non può essere superiore alla larghezza degli spazi pubblici o privati su cui esso prospetta e la distanza dagli edifici vicini non può essere inferiore all'altezza di ciascun fronte dell'edificio da costruire. Per le costruzioni di cui alla legge 30 dicembre 1960, n. 1676, il Ministro per i lavori pubblici può disporre con proprio decreto, sentito il Comitato di attuazione del piano di costruzione di abitazioni per i lavoratori agricoli dipendenti, limitazioni diverse da quelle previste dal precedente comma. Le superfici coperte degli edifici e dei complessi produttivi non possono superare un terzo dell'area di proprietà. Le limitazioni previste ai commi precedenti si applicano nei Comuni che hanno adottato il piano regolatore generale o il programma di fabbricazione fino ad un anno dalla data di presentazione al Ministero dei lavori pubblici. Qualora il piano regolatore generale o il programma di fabbricazione sia restituito al Comune, le limitazioni medesime si applicano fino ad un anno dalla data di nuova trasmissione al Ministero dei lavori pubblici. Qualora l'agglomerato urbano rivesta carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale sono consentite esclusivamente opere di consolidamento o restauro, senza alterazioni di volumi. Le aree libere sono inedificabili fino all'approvazione del piano regolatore generale. Nei Comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, nelle zone in cui siano consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero siano consentite altezze superiori a metri 25, non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata estesi alla intera zona e contenenti la disposizione planivolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa. Le disposizioni di cui ai commi primo, secondo, terzo, quarto e sesto hanno applicazione dopo un anno dall'entrata in vigore della presente legge. Le licenze edilizie rilasciate nel medesimo periodo non sono prorogabili e le costruzioni devono essere ultimate entro due anni dalla data di inizio dei lavori. In tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi. I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima.

18. Alla legge 17 agosto 1942, n. 1150, dopo l'art. 41, è aggiunto il seguente art. 41-sexies: Nelle nuove costruzioni ed anche nelle aree di pertinenza delle costruzioni stesse, debbono essere riservati appositi spazi per parcheggi in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni venti metri cubi di costruzione.

Legge 28 gennaio 1977, n. 10¹
(Norme per l'edificabilità dei suoli. Legge Bucalossi)
(stralcio)

1. Trasformazione urbanistica del territorio e concessione di edificare.

Ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco, ai sensi della presente legge.

3. Contributo per il rilascio della concessione.

La concessione comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione.

4. Caratteristiche della concessione.

La concessione è data dal sindaco al proprietario dell'area o a chi abbia titolo per richiederla con le modalità, con la procedura e con gli effetti di cui all'articolo 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni ed integrazioni, in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi e, nei comuni sprovvisti di detti strumenti, a norma dell'articolo 41-quinquies, primo e terzo comma, della legge medesima, nonché delle ulteriori norme regionali.

Per gli immobili di proprietà dello Stato la concessione è data a coloro che siano muniti di titolo, rilasciato dai competenti organi dell'amministrazione, al godimento del bene.

Nell'atto di concessione sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori.

Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno; il termine di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere abitabile o agibile, non può essere superiore a tre anni e può essere prorogato, con provvedimento motivato, solo per fatti estranei alla volontà del concessionario, che siano sopravvenuti a ritardare i lavori durante la loro esecuzione. Un periodo più lungo per l'ultimazione dei lavori può essere concesso esclusivamente in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive; ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.

Qualora i lavori non siano ultimati nel termine stabilito, il concessionario deve presentare istanza diretta ad ottenere una nuova concessione; in tal caso la nuova concessione concerne la parte non ultimata.

La concessione è trasferibile ai successori o aventi causa. Essa non incide sulla titolarità della proprietà o di altri diritti reali relativi agli immobili realizzati per effetto del suo rilascio ed è irrevocabile, fatti salvi i casi di decadenza ai sensi della presente legge e le sanzioni previste dall'articolo 15 della stessa. Resta fermo inoltre il disposto di cui al penultimo comma dell'articolo 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

La regione stabilisce le forme e le modalità d'esercizio dei poteri sostitutivi nel caso di mancato rilascio della concessione nei termini di legge.

A decorrere dal 1° gennaio 1979, salva l'applicazione dell'articolo 4 della legge 1° giugno 1971, n. 291, nei comuni sprovvisti degli strumenti urbanistici generali e in mancanza di norme regionali e fino all'entrata in vigore di queste, la concessione deve osservare i seguenti limiti:

- a) fuori del perimetro dei centri abitati definito ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, l'edificazione a scopo residenziale non può superare l'indice di metri cubi 0,03, per metro quadrato di area edificabile;
- b) nell'ambito dei centri abitati definiti ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, sono consentite soltanto opere di restauro e di risanamento conservativo, di manutenzione ordinaria o straordinaria, di consolidamento statico e di risanamento igienico;

¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 29 gennaio 1977, n. 27.

c) le superfici coperte degli edifici o dei complessi produttivi non possono superare un decimo dell'area di proprietà.

5. Determinazione degli oneri di urbanizzazione.

L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, previsti dall'articolo 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, modificato dall'articolo 44 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, nonché dalle leggi regionali, è stabilita, ai fini del precedente articolo 3, con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, per classi di comuni in relazione:

- a) all'ampiezza ed all'andamento demografico dei comuni;
- b) alle caratteristiche geografiche dei comuni;
- c) alle destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti;
- d) ai limiti e rapporti minimi inderogabili fissati in applicazione dall'articolo 41-quinquies, penultimo e ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modifiche e integrazioni, nonché delle leggi regionali.

Fino all'approvazione delle tabelle di cui al precedente comma i comuni continuano ad applicare le disposizioni adottate in attuazione della legge 6 agosto 1967, n. 765.

Nel caso di mancata definizione delle tabelle parametriche da parte della regione entro il termine stabilito nel primo comma e fino alla definizione delle tabelle stesse, i comuni provvedono, in via provvisoria, con deliberazione del consiglio comunale.

6. Determinazione del costo di costruzione.

Il costo di costruzione di cui all'articolo 3 della presente legge per i nuovi edifici è determinato periodicamente dalle regioni con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata, definiti dalle stesse regioni a norma della lettera g) del primo comma dell'art. 4 della L. 5 agosto 1978, n. 457.

Con gli stessi provvedimenti di cui al primo comma, le regioni identificano classi di edifici con caratteristiche superiori a quelle considerate nelle vigenti disposizioni di legge per l'edilizia agevolata, per le quali sono determinate maggiorazioni del detto costo di costruzione in misura non superiore al 50 per cento.

Nei periodi intercorrenti tra le determinazioni regionali di cui al primo comma, ovvero in eventuale assenza di tali determinazioni, il costo di costruzione è adeguato annualmente, ed autonomamente, in ragione dell'intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

Il contributo afferente alla concessione comprende una quota di detto costo, variabile dal 5 per cento al 20 per cento, che viene determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione.

Nel caso di interventi su edifici esistenti il costo di costruzione è determinato in relazione al costo degli interventi stessi così come individuati dal comune in base ai progetti presentati per ottenere la concessione.

7. Edilizia convenzionata.

Per gli interventi di edilizia abitativa, ivi compresi quelli sugli edifici esistenti, il contributo di cui al precedente articolo 3 si è ridotto alla sola quota di cui all'articolo 5 qualora il concessionario si impegni, a mezzo di una convenzione con il comune, ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo prevista dal successivo articolo 8.

Nella convenzione può essere prevista la diretta esecuzione da parte dell'interessato delle opere di urbanizzazione, in luogo del pagamento della quota di cui al comma precedente; in tal caso debbono essere descritte le opere da eseguire e precisati i termini e le garanzie per l'esecuzione delle opere medesime.

Fino all'approvazione da parte della regione della convenzione-tipo, le convenzioni previste dal presente articolo sono stipulate in conformità ad uno schema di convenzione-tipo, deliberato dal Consiglio comunale, contenente gli elementi di cui al successivo articolo 8.

Può tener luogo della convenzione un atto unilaterale d'obbligo con il quale il concessionario si impegna ad osservare le condizioni stabilite nella convenzione-tipo ed a

corrispondere nel termine stabilito la quota relativa alle opere di urbanizzazione ovvero ad eseguire direttamente le opere stesse.

La convenzione o l'atto d'obbligo unilaterale sono trascritti nei registri immobiliari a cura del comune e a spese del concessionario.

8. Convenzione-tipo.

Ai fini della concessione relativa agli interventi di edilizia abitativa di cui al precedente articolo 7, la regione approva una convenzione-tipo, con la quale sono stabiliti i criteri nonché i parametri, definiti con meccanismi tabellari per classi di comuni, ai quali debbono uniformarsi le convenzioni comunali nonché gli atti di obbligo in ordine essenzialmente a;

- a) l'indicazione delle caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi;
- b) la determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi, sulla base del costo delle aree, così come definito dal comma successivo, della costruzione e delle opere di urbanizzazione, nonché delle spese generali, comprese quelle per la progettazione e degli oneri di preammortamento e di finanziamento;
- c) la determinazione dei canoni di locazione in percentuale del valore desunto dai prezzi fissati per la cessione degli alloggi;
- d) la durata di validità della convenzione non superiore a 30 e non inferiore a 20 anni.

La regione stabilisce criteri e parametri per la determinazione del costo delle aree, in misura tale che la sua incidenza non superi il 20 per cento del costo di costruzione come definito ai sensi del precedente art. 6.

Per un periodo di 10 anni dall'entrata in vigore della presente legge il concessionario può chiedere che il costo delle aree, ai fini della convenzione, sia determinato in misura pari al valore definito in occasione di trasferimenti di proprietà avvenuti nel quinquennio anteriore alla data della convenzione.

I prezzi di cessione ed i canoni di locazione determinati nelle convenzioni ai sensi del primo comma sono suscettibili di periodiche variazioni, con frequenza non inferiore al biennio, in relazione agli indici ufficiali ISTAT dei costi di costruzione intervenuti dopo la stipula delle convenzioni medesime.

Ogni pattuizione stipulata in violazione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione è nulla per la parte eccedente.

9. Cessione gratuita.

Il contributo di cui al precedente articolo 3 non è dovuto:

- a) per le opere da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'art. 12, L. 9 maggio 1975, n. 153;
- b) per gli interventi di restauro, di risanamento conservativo e di ristrutturazione che non comportino aumento delle superfici utili di calpestio e mutamento della destinazione d'uso, quando il concessionario si impegni, mediante convenzione o atto d'obbligo unilaterale a praticare prezzi di vendita e canoni di locazione degli alloggi concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione;
- c) per gli interventi di manutenzione straordinaria, restando fermo che per la manutenzione ordinaria la concessione non è richiesta;
- d) per gli interventi di restauro, di risanamento conservativo, di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20 per cento, di edifici unifamiliari;
- e) per le modifiche interne necessarie per migliorare le condizioni igieniche o statiche delle abitazioni, nonché per la realizzazione dei volumi tecnici che si rendano indispensabili a seguito della installazione di impianti tecnologici necessari per le esigenze delle abitazioni;
- f) per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici;
- g) per le opere da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità.

Per le opere realizzate dai soggetti di cui al secondo comma dell'art. 4 il contributo per la concessione - da determinarsi dal comune ai sensi del precedente art. 5 - è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione.

Restano ferme le norme di cui agli articoli 29 e 31, secondo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni.

12. Destinazione dei proventi delle concessioni.

I proventi delle concessioni e delle sanzioni di cui agli articoli 15 e 18 sono versati in conto corrente vincolato presso la tesoreria del comune e sono destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali di cui all'articolo 13, nonché, nel limite massimo del 30 per cento, a spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale.

13. Programmi pluriennali di attuazione.

L'attuazione degli strumenti urbanistici generali avviene sulla base di programmi pluriennali di attuazione che delimitano le aree e le zone - incluse o meno in piani particolareggiati o in piani convenzionati di lottizzazione - nelle quali debbono realizzarsi, anche a mezzo di comparti, le previsioni di detti strumenti e le relative urbanizzazioni, con riferimento ad un periodo di tempo non inferiore a tre e non superiore a cinque anni.

Nella formulazione dei programmi deve essere osservata la proporzione tra aree destinate all'edilizia economica e popolare e aree riservate all'attività edilizia privata, stabilita ai sensi dell'articolo 3 della L. 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni, come modificato ai sensi dell'articolo 2 della presente legge.

La regione stabilisce con propria legge, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il contenuto ed il procedimento di formazione dei programmi pluriennali di attuazione, individua i comuni esonerati, anche in relazione alla dimensione, all'andamento demografico ed alle caratteristiche geografiche, storiche ed ambientali - fatta comunque eccezione per quelli di particolare espansione industriale e turistica - dall'obbligo di dotarsi di tali programmi e prevede le forme e le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti dei comuni inadempienti.

Nei comuni obbligati ai sensi del terzo comma la concessione di cui all'articolo 1 della presente legge è data solo per le aree incluse nei programmi di attuazione e, al di fuori di esse, per le opere e gli interventi previsti dal precedente articolo 9, sempreché non siano in contrasto con le prescrizioni degli strumenti urbanistici generali.

Fino all'approvazione dei programmi di attuazione, al di fuori dei casi previsti nel precedente comma, la concessione è data dai comuni obbligati soltanto su aree dotate di opere di urbanizzazione o per le quali esista l'impegno dei concessionari a realizzarle.

Qualora nei tempi indicati dai programmi di attuazione gli aventi titolo non presentino istanza di concessione singolarmente o riuniti in consorzio, il comune espropria le aree sulla base delle disposizioni della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificata dalla presente legge.

Le disposizioni del comma precedente non si applicano ai beni immobili di proprietà dello Stato.

La legge regionale prevede le modalità di utilizzazione delle aree espropriate.

Nei comuni esonerati trova applicazione la norma di cui al primo comma del precedente articolo 4.

14. Indennità di espropriazione.

L'articolo, che si omette, modifica il primo comma dell'art. 12, aggiunge tre commi allo stesso art. 12, sostituisce l'art. 15, i primi quattro commi dell'art. 16, il primo comma dell'art. 17, modifica il primo comma dell'art. 19 e il terzo comma dell'art. 20 e aggiunge un comma all'art. 20, L. 22 ottobre 1971, n. 865. La Corte cost., con sentenza 25-30 gennaio 1980, n. 5 (Gazz. Uff. 6 febbraio 1980, n. 36), ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 14 della presente legge, nelle parti in cui reca modificazioni agli artt. 16, commi quinto, sesto, settimo, e 20, comma terzo, della L. 22 ottobre 1971, n. 865.

15. Sanzioni amministrative.

Il mancato versamento del contributo nei termini di cui al precedente articolo 11 comporta:

a) la corresponsione degli interessi legali di mora se il versamento avviene nei successivi trenta giorni;

b) la corresponsione di una penale pari al doppio degli interessi legali qualora il versamento avvenga negli ulteriori trenta giorni;

c) l'aumento di un terzo del contributo dovuto, quando il ritardo si protragga oltre il termine di cui alla precedente lettera b).

La vigilanza sulle costruzioni è esercitata dal sindaco ai sensi dell'articolo 32 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

Le opere eseguite in totale difformità o in assenza della concessione debbono essere demolite, a cura e spese del proprietario, entro il termine fissato dal sindaco con ordinanza. In mancanza, le predette opere sono gratuitamente acquisite, con l'area su cui insistono, al patrimonio indisponibile del comune che le utilizza a fini pubblici, compresi quelli di edilizia residenziale pubblica.

L'acquisizione si effettua con ordinanza motivata del sindaco.

L'ordinanza è vidimata e resa esecutiva dal pretore nella cui giurisdizione ricade il comune interessato e costituisce titolo per la trascrizione nei registri immobiliari e per la immissione in possesso.

Contro l'ordinanza del sindaco può essere presentato ricorso al tribunale amministrativo regionale competente per territorio.

Gli atti giuridici aventi per oggetto unità edilizie costruite in assenza di concessione sono nulli ove da essi non risulti che l'acquirente era a conoscenza della mancanza della concessione.

Qualora l'opera eseguita in totale difformità o in assenza della concessione contrasti con rilevanti interessi urbanistici o ambientali ovvero non possa essere utilizzata per fini pubblici, viene demolita a spese del suo costruttore.

In caso di annullamento della concessione, qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la riduzione in pristino, il sindaco applica una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, valutato dall'ufficio tecnico erariale. La valutazione dell'ufficio tecnico è notificata alla parte dal comune e diviene definitiva decorsi i termini di impugnativa.

I contributi, le sanzioni e le spese di cui alla presente legge vengono riscossi con l'ingiunzione prevista dall'articolo 2 del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, che è emessa dal sindaco del comune interessato.

Le opere realizzate in parziale difformità dalla concessione debbono essere demolite a spese del concessionario. Nel caso in cui le opere difformi non possono essere rimosse senza pregiudizio della parte conforme, il sindaco applica una sanzione pari al doppio del valore della parte dell'opera realizzata in difformità dalla concessione.

Non si procede alla demolizione ovvero all'applicazione della sanzione di cui al comma precedente nel caso di realizzazione di varianti, purché esse non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti e non modifichino la sagoma, le superfici utili e la destinazione d'uso delle costruzioni per le quali è stata rilasciata la concessione. Le varianti dovranno comunque essere approvate prima del rilascio del certificato di abitabilità.

Le opere eseguite da terzi, in totale difformità dalla concessione o in assenza di essa, su suoli di proprietà dello Stato e di enti territoriali, sono gratuitamente acquisite rispettivamente, al demanio dello Stato e al patrimonio indisponibile degli enti stessi (salvo il potere di ordinarne la demolizione, da effettuarsi a cura e spese del costruttore entro sessanta giorni, qualora l'opera contrasti con rilevanti interessi urbanistici ed ambientali). In caso di mancata esecuzione dell'ordine, alla demolizione provvede il comune, con recupero delle spese ai sensi del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

Qualora le opere siano solo parzialmente difformi dalla concessione si applica il disposto dell'undicesimo comma del presente articolo. La sanzione ivi prevista è comminata dallo Stato o dagli altri enti territoriali interessati.

È vietato a tutte le aziende erogatrici di servizi pubblici di somministrare le loro forniture per l'esecuzione di opere prive di concessione.

16. Tutela giurisdizionale.

I ricorsi giurisdizionali contro il provvedimento con il quale la concessione viene data o negata nonché contro la determinazione e la liquidazione del contributo e delle sanzioni previste dagli artt. 15 e 18 sono devoluti alla competenza dei tribunali amministrativi regionali, i quali, oltre i mezzi di prova previsti dall'art. 44, primo comma, R.D. 26 giugno

1924, n. 1054, possono disporre altresì le perizie di cui all'art. 27, R.D. 17 agosto 1907, n. 642.

17. Sanzioni penali.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato e ferme le sanzioni amministrative, si applica:

- a) l'ammenda fino a lire 20 milioni per la inosservanza delle disposizioni previste dalla presente legge, dalla L. 17 agosto 1942, n. 1150 , e successive modificazioni ed integrazioni, nonché dai regolamenti edilizi e dagli strumenti urbanistici, ovvero delle prescrizioni e modalità esecutive previste dalla concessione;
- b) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da lire 10 milioni a lire 100 milioni nei casi di esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza della concessione o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione;
- c) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da lire 30 milioni a lire 100 milioni nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, come previsto dal primo comma dell'art. 18. La stessa pena si applica anche nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza della concessione.

Legge 25 marzo 1982, n. 94¹

(Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 23 gennaio 1982, n. 9, concernente norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti. Legge Nicolazzi) (stralcio)

2. Il CER ripartisce nel biennio 1982-1983 tra i comuni ed i consorzi di comuni, appositamente costituiti nell'ambito di aree metropolitane individuate dallo stesso Comitato, la somma di lire 1.400 miliardi per la realizzazione, anche a mezzo di concessioni, di programmi straordinari di edilizia abitativa, con le tipologie previste dalla legge 5 agosto 1978, n. 457, anche fuori dai piani di zona purché in aree delimitate ai sensi dell'articolo 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865. I comuni ed i consorzi di comuni di cui al presente comma possono utilizzare non oltre il venti per cento della somma loro assegnata per l'acquisto di alloggi, anche degradati da recuperare.

Gli alloggi di cui al comma precedente sono assegnati in locazione ai sensi della legge 27 luglio 1978, n. 392, da parte dei comuni o consorzi interessati.

Nell'ambito dei beneficiari una quota non superiore al trenta per cento può essere riservata ai soggetti per i quali ricorrono le condizioni previste dall'articolo 2 del D.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, e successive modificazioni e integrazioni, nei cui confronti si applica il canone di locazione ai sensi dell'art. 22 della L. 8 agosto 1977, n. 513. [...]

Un'aliquota pari al 30 per cento del programma da realizzare è riservata a coppie di nuova formazione e ad anziani che, alla data di presentazione della domanda, abbiano già superato il sessantesimo anno di età. Sono parificate ai coniugi le coppie che contraggono matrimonio entro la data di formale assegnazione dell'alloggio. [...]

In alternativa ai mutui agevolati individuali di cui all'articolo 9 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 629, convertito, con modificazioni, nella legge 15 febbraio 1980, n. 25, le regioni possono concedere ai soggetti da individuare con le modalità previste da tale disposizione contributi in conto capitale di ammontare pari rispettivamente al 40 per cento, al 35 per cento ed al 30 per cento del limite massimo di mutuo agevolato ammissibile per ciascuna delle fasce di reddito dell'articolo 20 della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modificazioni, rispettivamente, per alloggi di nuova costruzione e per gli interventi di recupero. Il Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, determina le modalità di erogazione del contributo ai beneficiari. [...]

3. Per la realizzazione di un programma di acquisizione o di urbanizzazione primaria di aree edificabili ad uso residenziale la Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere ai comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti o capoluoghi di provincia, oppure a consorzi di detti comuni con comuni limitrofi, mutui decennali senza interessi secondo le modalità ed alle condizioni da stabilire con apposito decreto del Ministro del tesoro. [...]

Per la realizzazione di complessi o quartieri residenziali i comuni possono affidare in concessione anche l'acquisizione e la relativa urbanizzazione delle aree mediante apposita convenzione da stipulare con soggetti ritenuti idonei. [...]

Entro l'anno finanziario 1982 il CER è autorizzato alla individuazione dei comuni ed alla ripartizione fra gli stessi dell'intero stanziamento triennale di cui al precedente comma.

I finanziamenti di cui al presente articolo non possono essere concessi ai comuni o consorzi di comuni che non risultino aver utilizzato neppure parzialmente, con esclusione delle spese tecniche, i fondi loro assegnati dalle regioni sul fondo speciale di cui all'articolo 45 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni ed integrazioni. [...]

4. Il CER provvede a determinare, nell'ambito delle aree individuate ai sensi degli articoli 2 e 13 del presente decreto, i criteri per la realizzazione di programmi organici di edilizia residenziale pubblica e convenzionata, stabilendo la dimensione minima degli interventi di edilizia sovvenzionata e le modalità per assicurare la preferenza ai progetti che prevedono industrializzazione, prefabbricazione e tipizzazione edilizia. [...]

¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 26 marzo 1982, n. 84.

6. I comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti sono esonerati dall'obbligo di dotarsi di programmi pluriennali di attuazione. Le regioni indicano quali comuni con popolazione al di sotto dei 10.000 abitanti sono tenuti a dotarsi di programmi pluriennali di attuazione. Il provvedimento regionale deve essere motivato indicando le ragioni di carattere ambientale, turistico ed industriale che rendano necessaria la formazione di tale strumento.

Per la formazione dei programmi pluriennali di attuazione, ai sensi dell'articolo 13 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, non è richiesta l'approvazione regionale nè alcun parere preventivo di altre amministrazioni statali o subregionali. Detti programmi pluriennali devono tuttavia essere inviati in copia alle regioni.

Per le aree non comprese nei programmi pluriennali di attuazione le concessioni e le autorizzazioni a costruire sono rilasciate quando si tratti di interventi:

a) diretti al recupero del patrimonio edilizio esistente, di cui all'art. 31, primo comma, lettere b), c), e d), L. 5 agosto 1978, n. 457 ;

b) da realizzare su aree di completamento che siano dotate di opere di urbanizzazione primaria collegate funzionalmente con quelle comunali;

c) da realizzare su aree comprese nei piani di zona.

Le disposizioni di cui al comma precedente si applicano sino al 31 dicembre 1984.

7. Fatte salve le norme di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 , alle opere di recupero abitativo di edifici preesistenti di cui alle lettere b) e c) dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457, si applicano le disposizioni dell'articolo 48 della legge medesima.

Sono altresì soggette ad autorizzazione gratuita, purché conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti, e non sottoposte ai vincoli previsti dalla legge 1° giugno 1939, n. 1089 , e legge 29 giugno 1939, n. 1497:

a) le opere costituenti pertinenze od impianti tecnologici al servizio di edifici già esistenti;

b) le occupazioni di suolo mediante deposito di materiali o esposizione di merci a cielo libero;

c) le opere di demolizione, i reinterri e gli scavi che non riguardino la coltivazione di cave o torbiere.

Per gli interventi di cui al comma precedente, la istanza per l'autorizzazione del sindaco ad eseguire i lavori si intende accolta qualora il sindaco non si pronunci nel termine di sessanta giorni. In tal caso il richiedente può dar corso ai lavori dando comunicazione al sindaco del loro inizio.

Non sono soggette a concessione né ad autorizzazione del sindaco le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico o siano eseguite in aree esterne al centro edificato.

Alle istanze previste dal presente articolo si applicano le disposizioni del secondo, terzo e quarto comma dell'articolo 8 del presente decreto.

8. Fino al 31 dicembre 1984 la domanda di concessione ad edificare per interventi di edilizia residenziale diretti alla costruzione di abitazioni od al recupero del patrimonio edilizio esistente, si intende accolta qualora entro novanta giorni dalla presentazione del progetto e della relativa domanda non sia stato comunicato il provvedimento motivato con cui viene negato il rilascio.

In tal caso il richiedente può dar corso ai lavori dando comunicazione al sindaco del loro inizio, previa corresponsione al comune degli oneri dovuti ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10 , calcolati in via provvisoria dal richiedente medesimo e salvo conguaglio sulla base delle determinazioni degli organi comunali.

Le autorizzazioni, i nulla osta, i visti ed ogni altro atto previsto da norme dello Stato, regionali o comunali, nel procedimento per il rilascio della concessione di edificare, qualora non intervengano entro il termine di sessanta giorni decorrenti dalla presentazione della domanda, si intendono assentiti.

La domanda di concessione o quella di autorizzazione di cui all'articolo 7 del presente decreto deve essere corredata dei provvedimenti abilitativi anche se i lavori o le opere da eseguire siano stati assentiti con le modalità di cui al precedente comma.

Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano per gli interventi da attuare su aree dotate di strumenti urbanistici attuativi vigenti ed approvati non anteriormente all'entrata in

vigore della legge 6 agosto 1967, n. 76 , nonché quando la concessione o autorizzazione è atto dovuto in forza degli strumenti urbanistici vigenti e approvati non anteriormente alla predetta data.

Le sanzioni contemplate dagli articoli 15 e 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 , si applicano anche ai soggetti che abbiano presentato le istanze di cui al primo comma del presente articolo e di cui al precedente articolo 7, qualora le opere assentite ai sensi delle disposizioni richiamate siano state eseguite e risultino in contrasto con norme di legge, di regolamenti edilizi, di strumenti urbanistici generali ovvero con i vincoli posti a tutela dei beni ambientali ed architettonici.

Restano ferme le disposizioni degli articoli 15 e 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 .

Ai fini degli adempimenti necessari per comprovare la sussistenza del titolo che abilita alla costruzione di opere previste negli elaborati progettuali, nell'ipotesi contemplata dal presente articolo, primo comma, tiene luogo della concessione una copia dell'istanza presentata al comune per ottenere l'esplicito atto di assenso da cui risulti la data di presentazione della istanza medesima.

I comuni con popolazione superiore a trentamila abitanti sono tenuti a rilasciare, a domanda di chi abbia titolo alla concessione edilizia, un certificato in cui siano indicate tutte le prescrizioni urbanistiche ed edilizie riguardanti l'area o gli immobili interessati. Il certificato conserva validità per un anno dalla data del rilascio, se non intervengono modificazioni degli strumenti urbanistici vigenti. La domanda di concessione che il progettista attesti, anche ai sensi dell'articolo 373 del Codice penale, conforme al certificato previsto dal presente comma, si intende assentita qualora entro novanta giorni non venga comunicato il provvedimento motivato con cui viene negato il rilascio. In tal caso si applicano le disposizioni di cui al secondo, terzo quarto e quinto comma del presente articolo.

Sino al 31 dicembre 1982 il certificato deve essere rilasciato entro novanta giorni dalla presentazione della domanda e dopo la stessa data entro sessanta giorni.

In caso di mancato rilascio alle domande di concessione si applicano le disposizioni di cui al primo, secondo, terzo, quarto e quinto comma del presente articolo.

Prima di procedere all'annullamento delle concessioni assentite ai sensi del presente articolo, l'autorità competente deve indicare agli interessati gli eventuali vizi delle procedure amministrative e gli elementi progettuali o esecutivi che risultino in contrasto con le norme o i regolamenti vigenti, assegnando un termine non inferiore a trenta e non superiore a novanta giorni per provvedere alle modifiche richieste.

9. Per le opere da realizzarsi da soggetti che costruiscono per realizzare la propria prima abitazione, il contributo di cui all'art. 3, L. 28 gennaio 1977, n. 10, è dovuto nella misura pari a quella stabilita per l'edilizia residenziale pubblica.

Le caratteristiche delle abitazioni di cui al comma precedente devono rispondere ai requisiti dell'art. 16, ultimo comma, L. 5 agosto 1978, n. 457 .

L'accertamento della sussistenza delle esigenze familiari del richiedente la concessione è affidato al comune sulla base dello stato di famiglia.

La riduzione del contributo prevista dal primo comma del presente articolo è subordinata alla stipulazione con il comune di una convenzione mediante la quale il privato si obbliga a non cedere la proprietà dell'immobile per un periodo di almeno sette anni dalla data di ultimazione dei lavori. Qualora non vi adempia, decade dal beneficio ed il comune è tenuto a recuperare la differenza maggiorata della rivalutazione monetaria e degli interessi in misura pari al saggio ufficiale dello sconto.

La convenzione deve essere trascritta, a norma e per gli effetti degli articoli 2643 e seguenti del codice civile, a cura del comune ed a spese del concessionario.

Legge 28 febbraio 1985, n. 47¹

(Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie. Testo unico dell'edilizia)
(stralcio)

3. Ritardato od omesso versamento del contributo afferente alla concessione.

Le regioni determinano le sanzioni per il ritardato o mancato versamento del contributo di concessione in misura non inferiore a quanto previsto nel presente articolo e non superiore al doppio.

Il mancato versamento, nei termini di legge, del contributo di concessione di cui agli articoli 3, 5, 6 e 10, L. 28 gennaio 1977, n. 10, comporta:

- a) l'aumento del contributo in misura pari al 20 per cento qualora il versamento del contributo sia effettuato nei successivi centoventi giorni;
- b) l'aumento del contributo in misura pari al 50 per cento quando, superato il termine di cui alla lettera a), il ritardo si protrae non oltre i successivi sessanta giorni;
- c) l'aumento del contributo in misura pari al 100 per cento quando, superato il termine di cui alla lettera b), il ritardo si protrae non oltre i successivi sessanta giorni. [...]

Decorso inutilmente il termine di cui alla lettera c) del secondo comma il comune provvede alla riscossione coattiva del complessivo credito nei modi previsti dall'art. 16 della presente legge. [...]

4. Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia.

Il sindaco esercita la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nella concessione o nell'autorizzazione.

Il sindaco, quando accerti l'inizio di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate, da leggi statali, regionali o da altre norme urbanistiche vigenti o adottate, a vincolo di inedificabilità, o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica di cui alla L. 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni ed integrazioni, provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi. Qualora si tratti di aree assoggettate alla tutela di cui al R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, o appartenenti ai beni disciplinati dalla L. 16 giugno 1927, n. 1766, nonché delle aree di cui alle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497, e successive modificazioni ed integrazioni, il sindaco provvede alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi, previa comunicazione alle amministrazioni competenti le quali possono eventualmente intervenire, ai fini della demolizione, anche di propria iniziativa.

Ferma rimanendo l'ipotesi prevista dal precedente comma, qualora sia constatata, dai competenti uffici comunali, l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità di cui al primo comma, il sindaco ordina l'immediata sospensione dei lavori, che ha effetto fino all'adozione dei provvedimenti definitivi di cui ai successivi articoli, da adottare e notificare entro quarantacinque giorni dall'ordine di sospensione dei lavori.

Gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, ove nei luoghi in cui vengono realizzate le opere non sia esibita la concessione ovvero non sia stato apposto il prescritto cartello, ovvero in tutti gli altri casi di presunta violazione urbanistico-edilizia, ne danno immediata comunicazione all'autorità giudiziaria, al presidente della giunta regionale ed al sindaco, il quale verifica entro trenta giorni la regolarità delle opere e dispone gli atti conseguenti.

5. Opere di amministrazioni statali.

Per le opere eseguite da amministrazioni statali, qualora ricorrano le ipotesi di cui al precedente articolo 4, il sindaco, ai sensi dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, informa immediatamente il presidente della giunta regionale e il Ministro dei lavori pubblici, al quale compete, d'intesa con il presidente della giunta regionale, la adozione dei provvedimenti previsti dal suddetto articolo 4.

¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 2 marzo 1985, n. 53, S.O.

6. Responsabilità del titolare della concessione, del committente, del costruttore e del direttore dei lavori.

Il titolare della concessione, il committente e il costruttore sono responsabili, ai fini e per gli effetti delle norme contenute nel presente capo, della conformità delle opere alla normativa urbanistica, alle previsioni di piano nonché - unitamente al direttore dei lavori - a quelle della concessione ad edificare e alle modalità esecutive stabilite dalla medesima. Essi sono, altresì, tenuti al pagamento delle sanzioni pecuniarie e solidalmente alle spese per l'esecuzione in danno, in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate, salvo che dimostrino di non essere responsabili dell'abuso.

Il direttore dei lavori non è responsabile qualora abbia contestato agli altri soggetti la violazione delle prescrizioni della concessione edilizia, con esclusione delle varianti in corso d'opera di cui all'articolo 15, fornendo al sindaco contemporanea e motivata comunicazione della violazione stessa. Nei casi di totale difformità o di variazione essenziale rispetto alla concessione, il direttore dei lavori deve inoltre rinunciare all'incarico contestualmente alla comunicazione resa al sindaco. In caso contrario il sindaco segnala al consiglio dell'ordine professionale di appartenenza la violazione in cui è incorso il direttore dei lavori, che è passibile di sospensione dall'albo professionale da tre mesi a due anni.

7. Opere eseguite in assenza di concessione, in totale difformità o con variazioni essenziali.

Sono opere eseguite in totale difformità dalla concessione quelle che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto della concessione stessa, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.

Il sindaco, accertata l'esecuzione di opere in assenza di concessione, in totale difformità dalla medesima ovvero con variazioni essenziali, determinate ai sensi del successivo articolo 8, ingiunge la demolizione.

Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita.

L'accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire, nel termine di cui al precedente comma, previa notifica all'interessato, costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari, che deve essere eseguita gratuitamente.

L'opera acquisita deve essere demolita con ordinanza del sindaco a spese dei responsabili dell'abuso, salvo che con deliberazione consiliare non si dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici o ambientali.

Per le opere abusivamente eseguite su terreni sottoposti, in base a leggi statali o regionali, a vincolo di inedificabilità, l'acquisizione gratuita, nel caso di inottemperanza all'ingiunzione di demolizione, si verifica di diritto a favore delle amministrazioni cui compete la vigilanza sull'osservanza del vincolo. Tali amministrazioni provvedono alla demolizione delle opere abusive ed al ripristino dello stato dei luoghi a spese dei responsabili dell'abuso. Nella ipotesi di concorso dei vincoli, l'acquisizione si verifica a favore del patrimonio del comune.

Il segretario comunale redige e pubblica mensilmente, mediante affissione nell'albo comunale, l'elenco dei rapporti comunicati dagli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria riguardanti opere o lottizzazioni realizzate abusivamente e delle relative ordinanze di sospensione e lo trasmette all'autorità giudiziaria competente, al presidente della giunta regionale e, tramite la competente prefettura, al Ministro dei lavori pubblici.

In caso d'inerzia, protrattasi per quindici giorni dalla data di constatazione della inosservanza delle disposizioni di cui al primo comma dell'art. 4 ovvero protrattasi oltre il termine stabilito dal terzo comma del medesimo articolo 4, il presidente della giunta regionale, nei successivi trenta giorni, adotta i provvedimenti eventualmente necessari

dandone contestuale comunicazione alla competente autorità giudiziaria ai fini dell'esercizio dell'azione penale.

Per le opere abusive di cui al presente articolo, il giudice, con la sentenza di condanna per il reato di cui all'articolo 17, lettera b), della legge 28 gennaio 1977, n. 10, come modificato dal successivo articolo 20 della presente legge, ordina la demolizione delle opere stesse se ancora non sia stata altrimenti eseguita.

8. Determinazione delle variazioni essenziali.

Fermo restando quanto disposto dal primo comma del precedente articolo 7, le regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato, tenuto conto che l'essentialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni:

- a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968;
- b) aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato;
- c) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza;
- d) mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito in relazione alla classificazione dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457;
- e) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali.

Non possono ritenersi comunque variazioni essenziali quelle che incidono sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative.

Gli interventi di cui al precedente primo comma, effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico ed ambientale nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dalla concessione, ai sensi e per gli effetti degli articoli 7 e 20 della presente legge. Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali.

9. Interventi di ristrutturazione edilizia.

Fermo restando quanto disposto dal successivo articolo 26, le opere di ristrutturazione edilizia, come definite dalla lettera d) del primo comma dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457, eseguite in assenza di concessione o in totale difformità da essa, sono demolite ovvero rimosse e gli edifici sono resi conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistico-edilizi entro il termine stabilito dal sindaco con propria ordinanza, decorso il quale l'ordinanza stessa è eseguita a cura del comune e a spese dei responsabili dell'abuso.

Qualora, sulla base di motivato accertamento dell'ufficio tecnico comunale, il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile, il sindaco irroga una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento di valore dell'immobile, conseguente alla realizzazione delle opere, determinato, con riferimento alla data di ultimazione dei lavori, in base ai criteri previsti dalla legge 27 luglio 1978, n. 392, con la esclusione, per i comuni non tenuti all'applicazione della legge medesima, del parametro relativo all'ubicazione e con l'equiparazione alla categoria A/1 delle categorie non comprese nell'articolo 16 della medesima legge. Per gli edifici adibiti ad uso diverso da quello di abitazione la sanzione è pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile, determinato a cura dell'ufficio tecnico erariale.

Qualora le opere siano state eseguite su immobili vincolati ai sensi delle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497, l'amministrazione competente a vigilare sull'osservanza del vincolo, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti, ordina la restituzione in pristino a cura e spese del responsabile dell'abuso, indicando criteri e modalità diretti a ricostituire l'originario organismo edilizio, ed irroga una sanzione pecuniaria da lire un milione a lire dieci milioni.

Qualora le opere siano state eseguite su immobili, anche non vincolati, compresi nelle zone indicate nella lettera A dell'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, il sindaco richiede all'amministrazione competente alla tutela dei beni culturali ed ambientali apposito parere vincolante circa la

restituzione in pristino o la irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al precedente comma. Qualora il parere non venga reso entro centoventi giorni dalla richiesta il sindaco provvede autonomamente.

Si applicano le disposizioni di cui al comma ottavo dell'articolo 7.

È comunque dovuto il contributo di concessione di cui agli articoli 3, 5, 6 e 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

10. Opere eseguite senza autorizzazione.

Fermo restando quanto disposto dal successivo articolo 26, l'esecuzione di opere in assenza dell'autorizzazione prevista dalla normativa vigente o in difformità da essa comporta la sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere stesse e comunque in misura non inferiore a lire cinquecentomila. In caso di richiesta dell'autorizzazione in sanatoria in corso di esecuzione delle opere, la sanzione è applicata nella misura minima. Qualora le opere siano eseguite in assenza di autorizzazione in dipendenza di calamità naturali o di avversità atmosferiche dichiarate di carattere eccezionale la sanzione non è dovuta.

La mancata richiesta di autorizzazione di cui al presente articolo non comporta l'applicazione delle norme previste dall'articolo 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, come sostituito dall'articolo 20 della presente legge.

Quando le opere realizzate senza autorizzazione consistono in interventi di restauro e di risanamento conservativo, di cui alla lettera c) del primo comma dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457, eseguiti su immobili comunque vincolati da leggi statali e regionali nonché dalle altre norme urbanistiche vigenti, l'autorità competente a vigilare sull'osservanza del vincolo, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti, può ordinare la restituzione in pristino a cura e spese del contravventore ed irroga una sanzione pecuniaria da lire un milione a lire venti milioni. [...]

11. Annullamento della concessione.

In caso di annullamento della concessione, qualora non sia possibile la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in pristino, il sindaco applica una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, valutato dall'ufficio tecnico erariale. La valutazione dell'ufficio tecnico è notificata alla parte dal comune e diviene definitiva decorsi i termini di impugnativa.

L'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata produce i medesimi effetti della concessione di cui all'articolo 13.

12. Opere eseguite in parziale difformità dalla concessione.

Le opere eseguite in parziale difformità dalla concessione sono demolite a cura e spese dei responsabili dell'abuso entro il termine congruo, e comunque non oltre centoventi giorni, fissato dalla relativa ordinanza del sindaco. Dopo tale termine sono demolite a cura del comune e a spese dei medesimi responsabili dell'abuso.

Quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il sindaco applica una sanzione pari al doppio del costo di produzione, stabilito in base alla legge 27 luglio 1978, n. 392, della parte dell'opera realizzata in difformità dalla concessione, se ad uso residenziale, e pari al doppio del valore venale, determinato a cura dell'ufficio tecnico erariale, per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale.

13. Accertamento di conformità.

Fino alla scadenza del termine di cui all'articolo 7, terzo comma per i casi di opere eseguite in assenza di concessione o in totale difformità o con variazioni essenziali, o dei termini stabiliti nell'ordinanza del sindaco di cui al primo comma dell'articolo 9, nonché, nei casi di parziale difformità, nel termine di cui al primo comma dell'articolo 12, ovvero nel caso di opere eseguite in assenza di autorizzazione ai sensi dell'articolo 10 e comunque fino alla irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso può ottenere la concessione o l'autorizzazione in sanatoria quando l'opera eseguita in assenza della concessione o l'autorizzazione è conforme agli strumenti urbanistici generali e di attuazione approvati e non in contrasto con quelli adottati sia al momento della realizzazione dell'opera, sia al momento della presentazione della domanda.

Sulla richiesta di concessione o di autorizzazione in sanatoria il sindaco si pronuncia entro sessanta giorni, trascorsi i quali la richiesta si intende respinta.

Il rilascio della concessione in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di concessione in misura doppia, ovvero, nei soli casi di gratuità della concessione a norma di legge, in misura pari a quella prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

Per i casi di parziale difformità l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dalla concessione.

L'autorizzazione in sanatoria è subordinata al pagamento di una somma determinata dal sindaco nella misura da lire cinquecentomila a lire due milioni.

14. Opere eseguite su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici.

Qualora sia accertata l'esecuzione di opere da parte di soggetti diversi da quelli di cui al precedente articolo 5 in assenza di concessione ad edificare, ovvero in totale o parziale difformità dalla medesima, su suoli del demanio o del patrimonio dello Stato o di enti pubblici, il sindaco ordina, dandone comunicazione all'ente proprietario del suolo, previa diffida non rinnovabile al responsabile dell'abuso, la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi.

La demolizione è eseguita a cura del comune ed a spese dei responsabili dell'abuso.

15. Varianti in corso d'opera.

Non si procede alla demolizione ovvero all'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli precedenti nel caso di realizzazione di varianti, purché esse siano conformi agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi vigenti e non in contrasto con quelli adottati, non comportino modifiche della sagoma né delle superfici utili e non modifichino la destinazione d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, nonché il numero di queste ultime, e sempre che non si tratti di immobili vincolati ai sensi delle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497, e successive modificazioni e integrazioni.

Le varianti non devono comunque riguardare interventi di restauro, come definiti dall'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457.

L'approvazione della variante deve comunque essere richiesta prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori. [...]

16. Riscossione.

I contributi, le sanzioni e le spese di cui alla L. 28 gennaio 1977, n. 10⁽²⁴⁾, e alla presente legge vengono riscossi con ingiunzione emessa dal sindaco a norma degli artt. 2 e seguenti del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

17. Nullità degli atti giuridici relativi ad edifici.

Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica, sia in forma privata, aventi per oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali, relativi ad edifici, o loro parti, la cui costruzione è iniziata dopo l'entrata in vigore della presente legge, sono nulli e non possono essere stipulati ove da essi non risultino, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi della concessione ad edificare o della concessione in sanatoria rilasciata ai sensi dell'articolo 13. Tali disposizioni non si applicano agli atti costitutivi, modificativi o estintivi di diritti reali di garanzia o di servitù. [...]

18. Lottizzazione.

Si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione; nonché quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o la eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denuncino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio. [...]

19. Confisca dei terreni.

La sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite. Per effetto della confisca i terreni sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del comune nel cui territorio è avvenuta la lottizzazione abusiva.

La sentenza definitiva è titolo per la immediata trascrizione nei registri immobiliari.

20. Sanzioni penali.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato e ferme le sanzioni amministrative, si applica:

a) l'ammenda fino a lire 20 milioni per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dalla presente legge, dalla L. 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni e integrazioni, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dalla concessione;

b) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da lire 10 milioni a lire 100 milioni nei casi di esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza della concessione o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione;

c) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da lire 30 milioni a lire 100 milioni nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, come previsto dal primo comma dell'articolo 18. La stessa pena si applica anche nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza della concessione. [...]

21. Sanzioni a carico dei notai.

Il ricevimento e l'autenticazione da parte dei notai di atti nulli previsti dagli articoli 17 e 18 e non convalidabili costituisce violazione dell'articolo 28 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, e successive modificazioni, e comporta l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge medesima. [...]

23. Controlli periodici mediante rilevamenti aerofotogrammetrici.

Le regioni stabiliscono, con proprie leggi, quali aree del territorio debbano essere assoggettate a particolare controllo periodico dell'attività urbanistica ed edilizia anche mediante rilevamenti aerofotogrammetrici, ed il conseguente aggiornamento delle scritture catastali.

Le leggi regionali agevolano altresì la costituzione di consorzi tra comuni per la esecuzione dei rilevamenti e dei controlli di cui al presente articolo. [...]

26. Opere interne.

Non sono soggette a concessione né ad autorizzazione le opere interne alle costruzioni che non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici adottati o approvati e con i regolamenti edilizi vigenti, non comportino modifiche della sagoma, della costruzione, dei prospetti né aumento delle superfici utili e del numero delle unità immobiliari, non modifichino la destinazione d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile e, per quanto riguarda gli immobili compresi nelle zone indicate alla lettera A dell'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, rispettino le originarie caratteristiche costruttive. Ai fini dell'applicazione del presente articolo non è considerato aumento delle superfici utili l'eliminazione o lo spostamento di pareti interne o di parti di esse.

Nei casi di cui al comma precedente, contestualmente all'inizio dei lavori, il proprietario dell'unità immobiliare deve presentare al sindaco una relazione, a firma di un professionista abilitato alla progettazione, che asseveri le opere da compiersi e il rispetto delle norme di sicurezza e delle norme igienico-sanitarie vigenti. [...]

27. Demolizione di opere.

In tutti i casi in cui la demolizione deve avvenire a cura del comune, essa è disposta dal sindaco su valutazione tecnico-economica approvata dalla giunta comunale.

I relativi lavori sono affidati, anche a trattativa privata, ad imprese tecnicamente e finanziariamente idonee iscritte all'albo nazionale dei costruttori, indicate in numero di almeno cinque dal provveditore regionale alle opere pubbliche.

Nel caso di impossibilità di affidamento dei lavori, il sindaco ne dà notizia al prefetto, il quale provvede alla demolizione con i mezzi a disposizione della pubblica amministrazione, ovvero tramite impresa iscritta all'albo nazionale dei costruttori se i lavori non siano eseguibili in gestione diretta.

Il rifiuto ingiustificato da parte dell'impresa di eseguire i lavori comporta la sospensione dall'albo per un anno.

29. Varianti agli strumenti urbanistici e poteri normativi delle regioni.

Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge le regioni disciplinano con proprie leggi la formazione, adozione e approvazione delle varianti agli strumenti urbanistici generali finalizzati al recupero urbanistico degli insediamenti abusivi, esistenti al 1° ottobre 1983, entro un quadro di convenienza economica e sociale. Le varianti devono tener conto dei seguenti principi fondamentali:

- a) realizzare una adeguata urbanizzazione primaria e secondaria;
- b) rispettare gli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, idrogeologico;
- c) realizzare un razionale inserimento territoriale ed urbano dell'insediamento.

La legge regionale stabilisce altresì:

- a) i criteri e i termini ai quali devono attenersi i comuni per la individuazione e la perimetrazione degli insediamenti abusivi;
- b) i criteri ai quali devono attenersi i comuni qualora gli insediamenti abusivi ricadano in zona dichiarata sismica;
- c) i casi in cui la formazione delle varianti è obbligatoria;
- d) le procedure per l'approvazione delle varianti, precisando i casi nei quali non è richiesta l'approvazione regionale;
- e) i criteri per la formazione di consorzi, anche obbligatori, fra proprietari di immobili;
- f) il programma finanziario per la attuazione degli interventi previsti con carattere pluriennale;
- g) la definizione degli oneri di urbanizzazione e le modalità di pagamento degli stessi in relazione alla tipologia edilizia, alla destinazione d'uso, alla ubicazione, al convenzionamento, anche mediante atto unilaterale d'obbligo, da parte dei proprietari degli immobili.

Decorso il termine di novanta giorni, di cui al primo comma, e fino alla emanazione delle leggi regionali, gli insediamenti avvenuti in tutto o in parte abusivamente, fermi restando gli effetti della mancata presentazione dell'istanza di sanatoria previsti dall'articolo 40, possono formare oggetto di apposite varianti agli strumenti urbanistici al fine del loro recupero urbanistico, nel rispetto comunque dei principi di cui al primo comma e delle previsioni di cui alle lettere e), f) e g) del precedente secondo comma.

Le proposte di varianti di recupero urbanistico possono essere presentate da parte di soggetti pubblici e privati, con allegato un piano di fattibilità tecnico, economico, giuridico e amministrativo, finalizzato al finanziamento, alla realizzazione e alla gestione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e per il recupero urbanistico ed edilizio, volto al raggiungimento della sostenibilità ambientale, economica e sociale, alla coesione degli abitanti dei nuclei edilizi inseriti nelle varianti e alla rivitalizzazione delle aree interessate dall'abusivismo edilizio.

31. Sanatoria delle opere abusive.

Possono, su loro richiesta, conseguire la concessione o la autorizzazione in sanatoria i proprietari di costruzioni e di altre opere che risultino essere state ultimate entro la data del 1° ottobre 1983 ed eseguite:

- a) senza licenza o concessione edilizia o autorizzazione a costruire prescritte da norme di legge o di regolamento, ovvero in difformità dalle stesse;
- b) in base a licenza o concessione edilizia o autorizzazione annullata, decaduta o comunque divenuta inefficace, ovvero nei cui confronti sia in corso procedimento di annullamento o di declaratoria di decadenza in sede giudiziaria o amministrativa. [...]

32. Opere costruite su aree sottoposte a vincolo.

1. Fatte salve le fattispecie previste dall'articolo 33, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria per opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso. Qualora tale parere non venga formulato dalle suddette amministrazioni entro centottanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta di parere, il richiedente può impugnare il silenzio-rifiuto. [...]

33. Opere non suscettibili di sanatoria.

Le opere di cui all'articolo 31 non sono suscettibili di sanatoria quando siano in contrasto con i seguenti vincoli, qualora questi comportino inedificabilità e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse:

- a) vincoli imposti da leggi statali e regionali nonché dagli strumenti urbanistici a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici;
- b) vincoli imposti da norme statali e regionali a difesa delle coste marine, lacuali e fluviali;
- c) vincoli imposti a tutela di interessi della difesa militare e della sicurezza interna;
- d) ogni altro vincolo che comporti la inedificabilità delle aree.

Sono altresì escluse dalla sanatoria le opere realizzate su edifici ed immobili assoggettati alla tutela della L. 1° giugno 1939, n. 1089, e che non siano compatibili con la tutela medesima.

Per le opere non suscettibili di sanatoria ai sensi del presente articolo si applicano le sanzioni previste dal capo I.

34. Somma da corrispondere a titolo di oblazione.

I soggetti di cui al primo e terzo comma dell'articolo 31 hanno titolo, fermo il disposto di cui all'articolo 37, a conseguire la concessione o l'autorizzazione in sanatoria delle opere abusive previo versamento all'erario, a titolo di oblazione, di una somma determinata, con riferimento alla parte abusivamente realizzata, secondo le prescrizioni dell'allegata tabella, in relazione al tipo di abuso commesso e al tempo in cui l'opera abusiva è stata ultimata. [...]

Qualora l'opera abusiva sia stata eseguita od acquistata al solo scopo di essere destinata a prima abitazione del richiedente la sanatoria e questi vi risieda all'atto dell'entrata in vigore della presente legge, la somma dovuta a titolo di oblazione è ridotta di un terzo.

[...]

35. Procedimento per la sanatoria.

La domanda di concessione o di autorizzazione in sanatoria deve essere presentata al comune interessato entro il termine perentorio del 30 novembre 1985. La domanda è corredata dalla prova dell'eseguito versamento dell'oblazione, nella misura dovuta secondo l'allegata tabella, ovvero di una somma pari ad un terzo dell'oblazione, quale prima rata.

Per le costruzioni ed altre opere, ultimate entro il 1° ottobre 1983, la cui licenza, concessione od autorizzazione venga annullata, ovvero dichiarata decaduta o inefficace successivamente all'entrata in vigore della presente legge, il decorso del termine di centoventi giorni inizia dal giorno della notificazione o comunicazione alla parte interessata del relativo provvedimento.

Alla domanda devono essere allegati :

- a) una descrizione delle opere per le quali si chiede la concessione o l'autorizzazione in sanatoria;
- b) una apposita dichiarazione, corredata di documentazione fotografica, dalla quale risulti lo stato dei lavori relativi; quando l'opera abusiva supera i 450 metri cubi, devono altresì essere presentati, entro il termine stabilito per il versamento della seconda rata della oblazione, una perizia giurata sulle dimensioni e sullo stato delle opere e una certificazione redatta da un tecnico abilitato all'esercizio della professione attestante l'idoneità statica delle opere eseguite. Qualora l'opera per la quale viene presentata istanza di sanatoria sia stata in precedenza collaudata, tale certificazione non è necessaria se non è oggetto di richiesta motivata da parte del sindaco;
- c) un certificato di residenza, di data non anteriore a tre mesi nell'ipotesi di cui al terzo comma dell'articolo 34, nonché copia della dichiarazione dei redditi nell'ipotesi di cui al primo e al secondo comma dell'articolo 36;

d) un certificato di iscrizione alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di data non anteriore a tre mesi, da cui risulti che la sede dell'impresa è situata nei locali per i quali si chiede la concessione in sanatoria, nelle ipotesi previste dal quinto comma dell'articolo 34; [...]

Per le costruzioni eseguite nei comuni dichiarati sismici dopo la realizzazione delle costruzioni stesse si applicano le disposizioni di cui al precedente comma e per esse non si tiene conto delle disposizioni in materia, ai sensi dell'art. 2 del D.L. 20 novembre 1985, n. 656, convertito dalla L. 24 dicembre 1985, n. 780.

Per le costruzioni eseguite nelle zone sottoposte a vincolo sismico prima della realizzazione delle costruzioni stesse, nel progetto di adeguamento, da redigersi in caso di inidoneità sismica delle strutture e da presentarsi al comune prima dell'inizio dei lavori, si deve tener conto, qualunque sia la loro volumetria, del grado di sismicità della zona su cui esse sorgono, tenendo presenti le disposizioni emanate con il decreto di cui al quarto comma. Per l'esecuzione dei suddetti lavori di adeguamento, da completarsi entro tre anni dalla data di presentazione della domanda di concessione in sanatoria, non occorre alcuna autorizzazione da parte dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo sismico. Nella fattispecie, la certificazione, da presentare al comune entro trenta giorni dalla data di ultimazione dell'intervento, con la quale l'idoneità sismica della costruzione viene attestata da un professionista abilitato, sostituisce a tutti gli effetti il certificato prescritto dalle disposizioni vigenti in materia sismica. [...]

38. Effetti della oblazione e della concessione in sanatoria.

La presentazione entro il termine perentorio della domanda di cui all'articolo 31, accompagnata dalla attestazione del versamento della somma di cui al primo comma dell'articolo 35, sospende il procedimento penale e quello per le sanzioni amministrative.

L'oblazione interamente corrisposta estingue i reati di cui all'articolo 41 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, e all'articolo 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, come modificato dall'art. 20 della presente legge, nonché quelli di cui all'art. 221 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, e agli articoli 13, primo comma, 14, 15, 16 e 17 della legge 5 novembre 1971, n. 1086. Essa estingue altresì i reati di cui all'articolo 20 della legge 2 febbraio 1974, n. 64, nonché i procedimenti di esecuzione delle sanzioni amministrative. Qualora l'immobile appartenga a più proprietari, l'oblazione versata da uno di essi estingue il reato anche nei confronti degli altri comproprietari.

Ove nei confronti del richiedente la sanatoria sia intervenuta sentenza definitiva di condanna per i reati previsti dal comma precedente, viene fatta annotazione della oblazione nel casellario giudiziale. In tale caso non si tiene conto della condanna ai fini dell'applicazione della recidiva e del beneficio della sospensione condizionale della pena.

Concessa la sanatoria, non si applicano le sanzioni amministrative, ivi comprese le pene pecuniarie e le sovrattasse previste per le violazioni delle disposizioni in materia di imposte sui redditi relativamente ai fabbricati abusivamente eseguiti, sempre che le somme dovute a titolo di oblazione siano state corrisposte per intero. Copia del provvedimento di sanatoria viene trasmessa dal sindaco al competente ufficio distrettuale delle imposte dirette. [...]

45. Aziende erogatrici di servizi pubblici.

È vietato a tutte le aziende erogatrici di servizi pubblici somministrare le loro forniture per l'esecuzione di opere prive di concessione, nonché ad opere prive di concessione ad edificare iniziate dopo il 30 gennaio 1977 e per le quali non siano stati stipulati contratti di somministrazione anteriormente all'entrata in vigore della presente legge.

Il richiedente il servizio è tenuto ad allegare alla domanda una dichiarazione sostitutiva di atto notorio ai sensi e per gli effetti dell'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, indicante gli estremi della concessione ad edificare, o, per le opere abusive, gli estremi della concessione in sanatoria ovvero copia della domanda di concessione in sanatoria corredata della prova del pagamento delle somme dovute a titolo di oblazione per intero nell'ipotesi dell'articolo 13 e limitatamente alle prime due rate nell'ipotesi dell'articolo 35. Il contratto stipulato in difetto di tali dichiarazioni è nullo e il funzionario della azienda erogatrice, cui sia imputabile la stipulazione del contratto stesso, è soggetto ad una sanzione pecuniaria da lire 5 milioni a lire 15 milioni. Per le opere che già usufruiscono di un servizio pubblico, in

luogo della documentazione di cui al precedente comma, può essere prodotta copia di una fattura, emessa dall'azienda erogante il servizio, dalla quale risulti che l'opera già usufruisce di un pubblico servizio.

Per le opere iniziate anteriormente al 30 gennaio 1977, in luogo degli estremi della licenza edilizia può essere prodotta una dichiarazione sostitutiva di atto notorio rilasciata dal proprietario o altro avente titolo, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, attestante che l'opera è stata iniziata in data anteriore al 30 gennaio 1977. Tale dichiarazione può essere ricevuta e inserita nello stesso contratto, ovvero in documento separato da allegarsi al contratto medesimo.

52. Iscrizione al catasto.

Alla domanda per il rilascio del certificato di abitabilità o di agibilità deve essere allegata copia della dichiarazione presentata per la iscrizione in catasto, redatta in conformità alle disposizioni dell'articolo 6 del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, e successive modificazioni e integrazioni. [...]

Legge 8 agosto 1985, n. 431¹

(Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616. Legge Galasso.)
(stralcio)

1. "All'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24-7-1977, n. 616, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

"Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29-6-1939, n. 1497:

- a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;
- b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;
- c) i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con Regio decreto 11-12-1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;
- d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;
- e) i ghiacciai e i circhi glaciali;
- f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;
- g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento;
- h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
- i) le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13-3-1976, n. 448;
- l) i vulcani;
- m) le zone di interesse archeologico.

Il vincolo di cui al precedente comma non si applica alle zone A, B e - limitatamente alle parti ricomprese nei piani pluriennali di attuazione alle altre zone, come delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2-4-1968, n. 1444, e, nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ai centri edificati perimetrati ai sensi dell'art. 18 della legge 22-10-1971, n. 865.

Sono peraltro sottoposti a vincolo paesaggistico, anche nelle zone di cui al comma precedente, i beni di cui al numero 2) dell'art. 1 della legge 29-6-1939, n. 1497.

Nei boschi e nelle foreste di cui alla lettera g) del quinto comma del presente articolo sono consentiti il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione previsti ed autorizzati in base alle norme vigenti in materia. L'autorizzazione di cui all'art. 7 della legge 29-6-1939, n. 1497, deve essere rilasciata o negata entro il termine perentorio di sessanta giorni. Le regioni danno immediata comunicazione al Ministro per i beni culturali e ambientali delle autorizzazioni rilasciate e trasmettono contestualmente la relativa documentazione. Decorso inutilmente il predetto termine, gli interessati, entro trenta giorni, possono richiedere l'autorizzazione al Ministro per i beni culturali e ambientali, che si pronuncia entro sessanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta. Il Ministro per i beni culturali e ambientali può in ogni caso annullare, con provvedimento motivato, l'autorizzazione regionale entro i sessanta giorni successivi alla relativa comunicazione.

Qualora la richiesta di autorizzazione riguardi opere da eseguirsi da parte di amministrazioni statali, il Ministro per i beni culturali e ambientali può in ogni caso rilasciare o negare entro sessanta giorni l'autorizzazione di cui all'art. 7 della legge 29-6-1939, n. 1497, anche in difformità dalla decisione regionale.

¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 22 agosto 1985, n. 197.

Per le attività di ricerca ed estrazione di cui al Regio decreto 29-7-1927, n. 1443, l'autorizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali, prevista dal precedente nono comma, è rilasciata sentito il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Non è richiesta l'autorizzazione di cui all'art. 7 della legge 29-6-1939, n. 1497, per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici, nonché per l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comporti alterazione permanente dello stato dei luoghi per costruzioni edilizie od altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio. Le funzioni di vigilanza sull'osservanza del vincolo di cui al quinto comma del presente articolo sono esercitate anche dagli organi del Ministero per i beni culturali e ambientali".

1-bis. 1. Con riferimento ai beni e alle aree elencati dal quinto comma dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, come integrato dal precedente articolo 1, le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali, da approvarsi entro il 31 dicembre 1986. 2. Decorso inutilmente il termine di cui al precedente comma, il Ministro per i beni culturali e ambientali esercita i poteri di cui agli articoli 4 e 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. **1-ter.** 1. Le regioni, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, possono individuare con indicazioni planimetriche e catastali, nell'ambito delle zone elencate dal quinto comma dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, come integrato dal precedente articolo 1, nonché nelle altre comprese negli elenchi redatti ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e del regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357, le aree in cui è vietata, fino all'adozione da parte delle regioni dei piani di cui al precedente articolo 1-bis, ogni modificazione dell'assetto del territorio nonché qualsiasi opera edilizia, con esclusione degli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici. La notificazione dei provvedimenti predetti avviene secondo le procedure previste dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, e dal relativo regolamento di esecuzione approvato con regio decreto 3 giugno 1940, n. 1357. 2. Restano fermi al riguardo le competenze ed i poteri del Ministro per i beni culturali e ambientali di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

1-quater. 1. In relazione al vincolo paesaggistico imposto sui corsi d'acqua ai sensi del quinto comma, lettera c), dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, come integrato dal precedente articolo 1, le regioni, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, determinano quali dei corsi d'acqua classificati pubblici, ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, possono, per la loro irrilevanza ai fini paesaggistici, essere esclusi, in tutto o in parte, dal predetto vincolo, e ne redigono e rendono pubblico, entro i successivi trenta giorni, apposito elenco. 2. Resta ferma la facoltà del Ministro per i beni culturali e ambientali di confermare, con provvedimento motivato, il vincolo di cui al precedente comma sui corsi d'acqua inseriti nei predetti elenchi regionali.

1-quinquies. Le aree e i beni individuati ai sensi dell'articolo 2 del decreto ministeriale 21 settembre 1984, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 26 settembre 1984, sono inclusi tra quelli in cui è vietata, fino all'adozione da parte delle regioni dei piani di cui all'articolo 1-bis, ogni modificazione dell'assetto del territorio nonché ogni opera edilizia, con esclusione degli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici.

D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380¹

(Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia.)
(stralcio)

1. Ambito di applicazione.

1. Il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia. [...]

2. Competenze delle regioni e degli enti locali.

1. Le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico.

2. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione.

3. Le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi.

4. I comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, disciplinano l'attività edilizia.

5. In nessun caso le norme del presente testo unico possono essere interpretate nel senso della attribuzione allo Stato di funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque conferiti alle regioni e agli enti locali dalle disposizioni vigenti alla data della sua entrata in vigore.

3. Definizioni degli interventi edilizi.

1. Ai fini del presente testo unico si intendono per:

a) «interventi di manutenzione ordinaria», gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;

b) «interventi di manutenzione straordinaria», le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso;

c) «interventi di restauro e di risanamento conservativo», gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;

d) «interventi di ristrutturazione edilizia», gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.

e) «interventi di nuova costruzione», quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali:

¹ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 20 ottobre 2001, n. 245, S.O.

- e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6);
 - e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune;
 - e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato;
 - e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;
 - e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee;
 - e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;
 - e.7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;
 - f) gli «interventi di ristrutturazione urbanistica», quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.
2. Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi. Resta ferma la definizione di restauro prevista dall'articolo 34 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

4. Regolamenti edilizi comunali.

1. Il regolamento che i comuni adottano ai sensi dell'articolo 2, comma 4, deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi.
- 1-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2009, nel regolamento di cui al comma 1, ai fini del rilascio del permesso di costruire, deve essere prevista, per gli edifici di nuova costruzione, l'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in modo tale da garantire una produzione energetica non inferiore a 1 kW per ciascuna unità abitativa, compatibilmente con la realizzabilità tecnica dell'intervento. Per i fabbricati industriali, di estensione superficiale non inferiore a 100 metri quadrati, la produzione energetica minima è di 5 kW.
2. Nel caso in cui il comune intenda istituire la commissione edilizia, il regolamento indica gli interventi sottoposti al preventivo parere di tale organo consultivo.

5. Sportello unico per l'edilizia.

1. Le amministrazioni comunali, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, provvedono, anche mediante esercizio in forma associata delle strutture ai sensi del capo V, Titolo II del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ovvero accorpamento, disarticolazione, soppressione di uffici o organi già esistenti, a costituire un ufficio denominato sportello unico per l'edilizia, che cura tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di denuncia di inizio attività.
2. Tale ufficio provvede in particolare:
 - a) alla ricezione delle denunce di inizio attività e delle domande per il rilascio di permessi di costruire e di ogni altro atto di assenso comunque denominato in materia di attività edilizia, ivi compreso il certificato di agibilità, nonché dei progetti approvati dalla Soprintendenza ai sensi e per gli effetti degli articoli 36, 38 e 46 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490;
 - b) a fornire informazioni sulle materie di cui al punto a), anche mediante predisposizione di un archivio informatico contenente i necessari elementi normativi, che consenta a chi vi

abbia interesse l'accesso gratuito, anche in via telematica, alle informazioni sugli adempimenti necessari per lo svolgimento delle procedure previste dal presente regolamento, all'elenco delle domande presentate, allo stato del loro iter procedurale, nonché a tutte le possibili informazioni utili disponibili;

c) all'adozione, nelle medesime materie, dei provvedimenti in tema di accesso ai documenti amministrativi in favore di chiunque vi abbia interesse ai sensi dell'articolo 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme comunali di attuazione;

d) al rilascio dei permessi di costruire, dei certificati di agibilità, nonché delle certificazioni attestanti le prescrizioni normative e le determinazioni provvedimentali a carattere urbanistico, paesaggistico-ambientale, edilizio e di qualsiasi altro tipo comunque rilevanti ai fini degli interventi di trasformazione edilizia del territorio;

e) alla cura dei rapporti tra l'amministrazione comunale, il privato e le altre amministrazioni chiamate a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto dell'istanza o denuncia, con particolare riferimento agli adempimenti connessi all'applicazione della parte seconda del testo unico. [...]

29. Responsabilità del titolare del permesso di costruire, del committente, del costruttore e del direttore dei lavori, nonché anche del progettista per le opere subordinate a denuncia di inizio attività.

1. Il titolare del permesso di costruire, il committente e il costruttore sono responsabili, ai fini e per gli effetti delle norme contenute nel presente capo, della conformità delle opere alla normativa urbanistica, alle previsioni di piano nonché, unitamente al direttore dei lavori, a quelle del permesso e alle modalità esecutive stabilite dal medesimo. Essi sono, altresì, tenuti al pagamento delle sanzioni pecuniarie e solidalmente alle spese per l'esecuzione in danno, in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate, salvo che dimostrino di non essere responsabili dell'abuso.

2. Il direttore dei lavori non è responsabile qualora abbia contestato agli altri soggetti la violazione delle prescrizioni del permesso di costruire, con esclusione delle varianti in corso d'opera, fornendo al dirigente o responsabile del competente ufficio comunale contemporanea e motivata comunicazione della violazione stessa. Nei casi di totale difformità o di variazione essenziale rispetto al permesso di costruire, il direttore dei lavori deve inoltre rinunciare all'incarico contestualmente alla comunicazione resa al dirigente. In caso contrario il dirigente segnala al consiglio dell'ordine professionale di appartenenza la violazione in cui è incorso il direttore dei lavori, che è passibile di sospensione dall'albo professionale da tre mesi a due anni.

3. Per le opere realizzate dietro presentazione di denuncia di inizio attività, il progettista assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli articoli 359 e 481 del codice penale. In caso di dichiarazioni non veritiere nella relazione di cui all'articolo 23, comma 1, l'amministrazione ne dà comunicazione al competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari.

30. Lottizzazione abusiva.

1. Si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione; nonché quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o la eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio.

2. Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica sia in forma privata, aventi ad oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali relativi a terreni sono nulli e non possono essere stipulati né trascritti nei pubblici registri immobiliari ove agli atti stessi non sia allegato il certificato di destinazione urbanistica contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti l'area interessata. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano quando i terreni costituiscano pertinenze di edifici censiti nel

nuovo catasto edilizio urbano, purché la superficie complessiva dell'area di pertinenza medesima sia inferiore a 5.000 metri quadrati.

3. Il certificato di destinazione urbanistica deve essere rilasciato dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale entro il termine perentorio di trenta giorni dalla presentazione della relativa domanda. Esso conserva validità per un anno dalla data di rilascio se, per dichiarazione dell'alienante o di uno dei condividenti, non siano intervenute modificazioni degli strumenti urbanistici.

4. In caso di mancato rilascio del suddetto certificato nel termine previsto, esso può essere sostituito da una dichiarazione dell'alienante o di uno dei condividenti attestante l'avvenuta presentazione della domanda, nonché la destinazione urbanistica dei terreni secondo gli strumenti urbanistici vigenti o adottati, ovvero l'inesistenza di questi ovvero la prescrizione, da parte dello strumento urbanistico generale approvato, di strumenti attuativi.

4-bis. Gli atti di cui al comma 2, ai quali non siano stati allegati certificati di destinazione urbanistica, o che non contengano la dichiarazione di cui al comma 3, possono essere confermati o integrati anche da una sola delle parti o dai suoi aventi causa, mediante atto pubblico o autentificato, al quale sia allegato un certificato contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti le aree interessate al giorno in cui è stato stipulato l'atto da confermare o contenente la dichiarazione omessa.

5. I frazionamenti catastali dei terreni non possono essere approvati dall'agenzia del territorio se non è allegata copia del tipo dal quale risulti, per attestazione degli uffici comunali, che il tipo medesimo è stato depositato presso il comune.

6. I pubblici ufficiali che ricevono o autenticano atti aventi per oggetto il trasferimento, anche senza frazionamento catastale, di appezzamenti di terreno di superficie inferiore a diecimila metri quadrati devono trasmettere, entro trenta giorni dalla data di registrazione, copia dell'atto da loro ricevuto o autentificato al dirigente o responsabile del competente ufficio del comune ove è sito l'immobile.

7. Nel caso in cui il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale accerti l'effettuazione di lottizzazione di terreni a scopo edificatorio senza la prescritta autorizzazione, con ordinanza da notificare ai proprietari delle aree ed agli altri soggetti indicati nel comma 1 dell'articolo 29, ne dispone la sospensione. Il provvedimento comporta l'immediata interruzione delle opere in corso ed il divieto di disporre dei suoli e delle opere stesse con atti tra vivi, e deve essere trascritto a tal fine nei registri immobiliari.

8. Trascorsi novanta giorni, ove non intervenga la revoca del provvedimento di cui al comma 7, le aree lottizzate sono acquisite di diritto al patrimonio disponibile del comune il cui dirigente o responsabile del competente ufficio deve provvedere alla demolizione delle opere. In caso di inerzia si applicano le disposizioni concernenti i poteri sostitutivi di cui all'articolo 31, comma 8.

9. Gli atti aventi per oggetto lotti di terreno, per i quali sia stato emesso il provvedimento previsto dal comma 7, sono nulli e non possono essere stipulati, nè in forma pubblica nè in forma privata, dopo la trascrizione di cui allo stesso comma e prima della sua eventuale cancellazione o della sopravvenuta inefficacia del provvedimento del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale.

10. Le disposizioni di cui sopra si applicano agli atti stipulati ed ai frazionamenti presentati ai competenti uffici del catasto dopo il 17 marzo 1985, e non si applicano comunque alle divisioni ereditarie, alle donazioni fra coniugi e fra parenti in linea retta ed ai testamenti, nonché agli atti costitutivi, modificativi od estintivi di diritti reali di garanzia e di servitù.

31. Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali.

1. Sono interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.

2. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, accertata l'esecuzione di interventi in assenza di permesso, in totale difformità dal medesimo, ovvero con variazioni essenziali, determinate ai sensi dell'articolo 32, ingiunge al proprietario e al responsabile

dell'abuso la rimozione o la demolizione, indicando nel provvedimento l'area che viene acquisita di diritto, ai sensi del comma 3.

3. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita.

4. 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.

5. L'opera acquisita è demolita con ordinanza del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale a spese dei responsabili dell'abuso, salvo che con deliberazione consiliare non si dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici o ambientali.

6. Per gli interventi abusivamente eseguiti su terreni sottoposti, in base a leggi statali o regionali, a vincolo di inedificabilità, l'acquisizione gratuita, nel caso di inottemperanza all'ingiunzione di demolizione, si verifica di diritto a favore delle amministrazioni cui compete la vigilanza sull'osservanza del vincolo. Tali amministrazioni provvedono alla demolizione delle opere abusive ed al ripristino dello stato dei luoghi a spese dei responsabili dell'abuso. Nella ipotesi di concorso dei vincoli, l'acquisizione si verifica a favore del patrimonio del comune.

7. Il segretario comunale redige e pubblica mensilmente, mediante affissione nell'albo comunale, i dati relativi agli immobili e alle opere realizzati abusivamente, oggetto dei rapporti degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria e delle relative ordinanze di sospensione e trasmette i dati anzidetti all'autorità giudiziaria competente, al presidente della giunta regionale e, tramite l'ufficio territoriale del governo, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

8. In caso d'inerzia, protrattasi per quindici giorni dalla data di constatazione della inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 27, ovvero protrattasi oltre il termine stabilito dal comma 3 del medesimo articolo 27, il competente organo regionale, nei successivi trenta giorni, adotta i provvedimenti eventualmente necessari dandone contestuale comunicazione alla competente autorità giudiziaria ai fini dell'esercizio dell'azione penale.

9. Per le opere abusive di cui al presente articolo, il giudice, con la sentenza di condanna per il reato di cui all'articolo 44, ordina la demolizione delle opere stesse se ancora non sia stata altrimenti eseguita.

9-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi di cui all'articolo 22, comma 3.

32. Determinazione delle variazioni essenziali.

1. Fermo restando quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 31, le regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato, tenuto conto che l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni:

a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968;

b) aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato;

c) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza;

d) mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito;

e) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali.

2. Non possono ritenersi comunque variazioni essenziali quelle che incidono sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative.

3. Gli interventi di cui al comma 1, effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico ed ambientale, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44. Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali.

33. Interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità.

1. Gli interventi e le opere di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 10, comma 1, eseguiti in assenza di permesso o in totale difformità da esso, sono rimossi ovvero demoliti e gli edifici sono resi conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistico-edilizi entro il congruo termine stabilito dal dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale con propria ordinanza, decorso il quale l'ordinanza stessa è eseguita a cura del comune e a spese dei responsabili dell'abuso.

2. Qualora, sulla base di motivato accertamento dell'ufficio tecnico comunale, il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile, il dirigente o il responsabile dell'ufficio irroga una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento di valore dell'immobile, conseguente alla realizzazione delle opere, determinato, con riferimento alla data di ultimazione dei lavori, in base ai criteri previsti dalla legge 27 luglio 1978, n. 392, e con riferimento all'ultimo costo di produzione determinato con decreto ministeriale, aggiornato alla data di esecuzione dell'abuso, sulla base dell'indice ISTAT del costo di costruzione, con la esclusione, per i comuni non tenuti all'applicazione della legge medesima, del parametro relativo all'ubicazione e con l'equiparazione alla categoria A/1 delle categorie non comprese nell'articolo 16 della medesima legge. Per gli edifici adibiti ad uso diverso da quello di abitazione la sanzione è pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile, determinato a cura dell'agenzia del territorio.

3. Qualora le opere siano state eseguite su immobili vincolati ai sensi del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, l'amministrazione competente a vigilare sull'osservanza del vincolo, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti, ordina la restituzione in pristino a cura e spese del responsabile dell'abuso, indicando criteri e modalità diretti a ricostituire l'originario organismo edilizio, ed irroga una sanzione pecuniaria da 516 a 5164 euro.

4. Qualora le opere siano state eseguite su immobili, anche se non vincolati, compresi nelle zone omogenee A, di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede all'amministrazione competente alla tutela dei beni culturali ed ambientali apposito parere vincolante circa la restituzione in pristino o la irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al precedente comma. Qualora il parere non venga reso entro novanta giorni dalla richiesta il dirigente o il responsabile provvede autonomamente. [...]

34. Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire.

1. Gli interventi e le opere realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire sono rimossi o demoliti a cura e spese dei responsabili dell'abuso entro il termine congruo fissato dalla relativa ordinanza del dirigente o del responsabile dell'ufficio. Decorso tale termine sono rimossi o demoliti a cura del comune e a spese dei medesimi responsabili dell'abuso.

2. 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 doppio del costo di produzione, stabilito in base alla legge 27 luglio 1978, n. 392, della parte dell'opera realizzata in difformità dal permesso di costruire, se ad uso residenziale, e pari al doppio del valore venale, determinato a cura della agenzia del territorio, per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale.

2-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi di cui all'articolo 22, comma 3, eseguiti in parziale difformità dalla denuncia di inizio attività.

35. Interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici.

1. Qualora sia accertata la realizzazione, da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 28, di interventi in assenza di permesso di costruire, ovvero in totale o parziale difformità dal medesimo, su suoli del demanio o del patrimonio dello Stato o di enti

pubblici, il dirigente o il responsabile dell'ufficio, previa diffida non rinnovabile, ordina al responsabile dell'abuso la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi, dandone comunicazione all'ente proprietario del suolo.

2. La demolizione è eseguita a cura del comune ed a spese del responsabile dell'abuso.

3. Resta fermo il potere di autotutela dello Stato e degli enti pubblici territoriali, nonché quello di altri enti pubblici, previsto dalla normativa vigente. [...]

36. Accertamento di conformità.

1. In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di denuncia di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 22, comma 3, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

2. Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'articolo 16. Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso. [...]

37. Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività e accertamento di conformità.

1. La realizzazione di interventi edilizi di cui all'articolo 22, commi 1 e 2, in assenza della o in difformità dalla denuncia di inizio attività comporta la sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a 516 euro.

2. Quando le opere realizzate in assenza di denuncia di inizio attività consistono in interventi di restauro e di risanamento conservativo, di cui alla lettera c) dell'articolo 3, eseguiti su immobili comunque vincolati in base a leggi statali e regionali, nonché dalle altre norme urbanistiche vigenti, l'autorità competente a vigilare sull'osservanza del vincolo, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti, può ordinare la restituzione in pristino a cura e spese del responsabile ed irroga una sanzione pecuniaria da 516 a 10329 euro.

3. Qualora gli interventi di cui al comma 2 sono eseguiti su immobili, anche non vincolati, compresi nelle zone indicate nella lettera A dell'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede al Ministero per i beni e le attività culturali apposito parere vincolante circa la restituzione in pristino o la irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al comma 1. Se il parere non viene reso entro sessanta giorni dalla richiesta, il dirigente o il responsabile dell'ufficio provvede autonomamente. In tali casi non trova applicazione la sanzione pecuniaria da 516 a 10329 euro di cui al comma 2.

4. Ove l'intervento realizzato risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento, sia al momento della presentazione della domanda, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono ottenere la sanatoria dell'intervento versando la somma, non superiore a 5164 euro e non inferiore a 516 euro, stabilita dal responsabile del procedimento in relazione all'aumento di valore dell'immobile valutato dall'agenzia del territorio.

5. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 23, comma 6, la denuncia di inizio di attività spontaneamente effettuata quando l'intervento è in corso di esecuzione, comporta il pagamento, a titolo di sanzione, della somma di 516 euro.

6. La mancata denuncia di inizio dell'attività non comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 44. Resta comunque salva, ove ne ricorrano i presupposti in relazione all'intervento realizzato, l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 31, 33, 34, 35 e 44 e dell'accertamento di conformità di cui all'articolo 36.

38. Interventi eseguiti in base a permesso annullato.

1. In caso di annullamento del permesso di costruire, qualora non sia possibile, in base a motivata valutazione, la rimozione dei vizi delle procedure amministrative o la restituzione in pristino, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale applica una sanzione pecuniaria pari al valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite, valutato dall'agenzia del territorio, anche sulla base di accordi stipulati tra quest'ultima e l'amministrazione comunale. La valutazione dell'agenzia è notificata all'interessato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio e diviene definitiva decorsi i termini di impugnativa.

2. L'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria di cui all'articolo 36. [...]

39. Annullamento del permesso di costruire da parte della regione.

1. Entro dieci anni dalla loro adozione le deliberazioni ed i provvedimenti comunali che autorizzano interventi non conformi a prescrizioni degli strumenti urbanistici o dei regolamenti edilizi o comunque in contrasto con la normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della loro adozione, possono essere annullati dalla regione.

2. Il provvedimento di annullamento è emesso entro diciotto mesi dall'accertamento delle violazioni di cui al comma 1, ed è preceduto dalla contestazione delle violazioni stesse al titolare del permesso, al proprietario della costruzione, al progettista, e al comune, con l'invito a presentare controdeduzioni entro un termine all'uopo prefissato.

3. In pendenza delle procedure di annullamento la regione può ordinare la sospensione dei lavori, con provvedimento da notificare a mezzo di ufficiale giudiziario, nelle forme e con le modalità previste dal codice di procedura civile, ai soggetti di cui al comma 2 e da comunicare al comune. L'ordine di sospensione cessa di avere efficacia se, entro sei mesi dalla sua notificazione, non sia stato emesso il decreto di annullamento di cui al comma 1.

4. Entro sei mesi dalla data di adozione del provvedimento di annullamento, deve essere ordinata la demolizione delle opere eseguite in base al titolo annullato.

5. I provvedimenti di sospensione dei lavori e di annullamento vengono resi noti al pubblico mediante l'affissione nell'albo pretorio del comune dei dati relativi agli immobili e alle opere realizzate.

5-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi di cui all'articolo 22, comma 3, non conformi a prescrizioni degli strumenti urbanistici o dei regolamenti edilizi o comunque in contrasto con la normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della scadenza del termine di 30 giorni dalla presentazione della denuncia di inizio attività.

40. Sospensione o demolizione di interventi abusivi da parte della regione.

1. In caso di interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire o in contrasto con questo o con le prescrizioni degli strumenti urbanistici o della normativa urbanistico-edilizia, qualora il comune non abbia provveduto entro i termini stabiliti, la regione può disporre la sospensione o la demolizione delle opere eseguite. Il provvedimento di demolizione è adottato entro cinque anni dalla dichiarazione di agibilità dell'intervento.

2. Il provvedimento di sospensione o di demolizione è notificato al titolare del permesso o, in mancanza di questo, al committente, al costruttore e al direttore dei lavori. Lo stesso provvedimento è comunicato inoltre al comune.

3. La sospensione non può avere una durata superiore a tre mesi dalla data della notifica entro i quali sono adottate le misure necessarie per eliminare le ragioni della difformità, ovvero, ove non sia possibile, per la rimessa in pristino.

4. Con il provvedimento che dispone la modifica dell'intervento, la rimessa in pristino o la demolizione delle opere è assegnato un termine entro il quale il responsabile dell'abuso è tenuto a procedere, a proprie spese e senza pregiudizio delle sanzioni penali, alla esecuzione del provvedimento stesso. Scaduto inutilmente tale termine, la regione dispone l'esecuzione in danno dei lavori.

4-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi di cui all'articolo 22, comma 3, realizzati in assenza di denuncia di inizio attività o in contrasto con questa o con le prescrizioni degli strumenti urbanistici o della normativa urbanistico-

edilizia vigente al momento della scadenza del termine di 30 giorni dalla presentazione della denuncia di inizio attività.

41. Demolizione di opere abusive.

1. Entro il mese di dicembre di ogni anno il dirigente o il responsabile del servizio trasmette al prefetto l'elenco delle opere non sanabili per le quali il responsabile dell'abuso non ha provveduto nel termine previsto alla demolizione e al ripristino dei luoghi e indica lo stato dei procedimenti relativi alla tutela del vincolo di cui al comma 6 dell'articolo 31. Nel medesimo termine le amministrazioni statali e regionali preposte alla tutela trasmettono al prefetto l'elenco delle demolizioni da eseguire. Gli elenchi contengono, tra l'altro, il nominativo dei proprietari e dell'eventuale occupante abusivo, gli estremi di identificazione catastale, il verbale di consistenza delle opere abusive e l'eventuale titolo di occupazione dell'immobile.

2. Il prefetto, entro trenta giorni dalla ricezione degli elenchi di cui al comma 1, provvede agli adempimenti conseguenti all'intervenuto trasferimento della titolarità dei beni e delle aree interessate, notificando l'avvenuta acquisizione al proprietario e al responsabile dell'abuso.

3. L'esecuzione della demolizione delle opere abusive, compresa la rimozione delle macerie e gli interventi a tutela della pubblica incolumità, è disposta dal prefetto. I relativi lavori sono affidati, anche a trattativa privata ove ne sussistano i presupposti, ad imprese tecnicamente e finanziariamente idonee. Il prefetto può anche avvalersi, per il tramite dei provveditori alle opere pubbliche, delle strutture tecnico-operative del Ministero della difesa, sulla base di apposita convenzione stipulata d'intesa tra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministro della difesa.

44. Sanzioni penali.

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato e ferme le sanzioni amministrative, si applica:

a) l'ammenda fino a 20658 euro per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal presente titolo, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire;

b) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 10328 a 103290 euro nei casi di esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del permesso o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione;

c) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 30986 a 103290 euro nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, come previsto dal primo comma dell'articolo 30. La stessa pena si applica anche nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso. [...]

46. Nullità degli atti giuridici relativi ad edifici la cui costruzione abusiva sia iniziata dopo il 17 marzo 1985.

1. Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica, sia in forma privata, aventi per oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali, relativi ad edifici, o loro parti, la cui costruzione è iniziata dopo il 17 marzo 1985, sono nulli e non possono essere stipulati ove da essi non risultino, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi del permesso di costruire o del permesso in sanatoria. Tali disposizioni non si applicano agli atti costitutivi, modificativi o estintivi di diritti reali di garanzia o di servitù. [...]

48. Aziende erogatrici di servizi pubblici.

1. È vietato a tutte le aziende erogatrici di servizi pubblici somministrare le loro forniture per l'esecuzione di opere prive di permesso di costruire, nonché ad opere in assenza di titolo iniziate dopo il 30 gennaio 1977 e per le quali non siano stati stipulati contratti di somministrazione anteriormente al 17 marzo 1985. [...]

80. Rispetto delle norme antisismiche, antincendio e di prevenzione degli infortuni.

1. Fermo restando l'obbligo del preavviso e dell'invio del progetto alle competenti autorità a norma dell'articolo 94, l'esecuzione delle opere edilizie di cui all'articolo 78, da realizzare in ogni caso nel rispetto delle norme antisismiche, di prevenzione degli incendi e degli infortuni, non è soggetta alla autorizzazione di cui all'articolo 94. L'esecuzione non conforme alla normativa richiamata al comma 1 preclude il collaudo delle opere realizzate.

82. Eliminazione o superamento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico.

1. Tutte le opere edilizie riguardanti edifici pubblici e privati aperti al pubblico che sono suscettibili di limitare l'accessibilità e la visitabilità di cui alla sezione prima del presente capo, sono eseguite in conformità alle disposizioni di cui alla legge 30 marzo 1971, n. 118, e successive modificazioni, alla sezione prima del presente capo, al regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1996, n. 503, recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche, e al D.M. 14 giugno 1989, n. 236 del Ministro dei lavori pubblici.

2. Per gli edifici pubblici e privati aperti al pubblico soggetti ai vincoli di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, nonché ai vincoli previsti da leggi speciali aventi le medesime finalità, qualora le autorizzazioni previste dall'articolo 20, commi 6 e 7, non possano venire concesse, per il mancato rilascio del nulla osta da parte delle autorità competenti alla tutela del vincolo, la conformità alle norme vigenti in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche può essere realizzata con opere provvisoriale, come definite dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 7 gennaio 1956, n. 164, sulle quali sia stata acquisita l'approvazione delle predette autorità. [...]

123. Progettazione, messa in opera ed esercizio di edifici e di impianti.

1. Ai nuovi impianti, lavori, opere, modifiche, installazioni, relativi alle fonti rinnovabili di energia, alla conservazione, al risparmio e all'uso razionale dell'energia, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 17, commi 3 e 4, nel rispetto delle norme urbanistiche, di tutela artistico-storica e ambientale. Gli interventi di utilizzo delle fonti di energia di cui all'articolo 1 della legge 9 gennaio 1991, n. 10, in edifici ed impianti industriali non sono soggetti ad autorizzazione specifica e sono assimilati a tutti gli effetti alla manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a). L'installazione di impianti solari e di pompe di calore da parte di installatori qualificati, destinati unicamente alla produzione di acqua calda e di aria negli edifici esistenti e negli spazi liberi privati annessi, è considerata estensione dell'impianto idrico-sanitario già in opera.

2. Per gli interventi in parti comuni di edifici, volti al contenimento del consumo energetico degli edifici stessi ed all'utilizzazione delle fonti di energia di cui all'articolo 1 della legge 9 gennaio 1991, n. 10, ivi compresi quelli di cui all'articolo 8 della legge medesima, sono valide le relative decisioni prese a maggioranza delle quote millesimali.

3. Gli edifici pubblici e privati, qualunque ne sia la destinazione d'uso, e gli impianti non di processo ad essi associati devono essere progettati e messi in opera in modo tale da contenere al massimo, in relazione al progresso della tecnica, i consumi di energia termica ed elettrica.

4. Ai fini di cui al comma 3 e secondo quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 4 della legge 9 gennaio 1991, n. 10, sono regolate, con riguardo ai momenti della progettazione, della messa in opera e dell'esercizio, le caratteristiche energetiche degli edifici e degli impianti non di processo ad essi associati, nonché dei componenti degli edifici e degli impianti.

5. Per le innovazioni relative all'adozione di sistemi di termoregolazione e di contabilizzazione del calore e per il conseguente riparto degli oneri di riscaldamento in base al consumo effettivamente registrato, l'assemblea di condominio decide a maggioranza, in deroga agli articoli 1120 e 1136 del codice civile.

6. Gli impianti di riscaldamento al servizio di edifici di nuova costruzione, il cui permesso di costruire, sia rilasciato dopo il 25 luglio 1991, devono essere progettati e realizzati in modo tale da consentire l'adozione di sistemi di termoregolazione e di contabilizzazione del calore per ogni singola unità immobiliare.

7. Negli edifici di proprietà pubblica o adibiti ad uso pubblico è fatto obbligo di soddisfare il fabbisogno energetico degli stessi favorendo il ricorso a fonti rinnovabili di energia o assimilate salvo impedimenti di natura tecnica od economica.

8. La progettazione di nuovi edifici pubblici deve prevedere la realizzazione di ogni impianto, opera ed installazione utili alla conservazione, al risparmio e all'uso razionale dell'energia.

128. Certificazione energetica degli edifici.

1. Con decreto del Presidente della Repubblica, adottato previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle attività produttive, sentito il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Consiglio superiore dei lavori pubblici e l'ENEA, sono emanate norme per la certificazione energetica degli edifici. Tale decreto individua tra l'altro i soggetti abilitati alla certificazione.

2. Nei casi di compravendita o di locazione il certificato di collaudo e la certificazione energetica devono essere portati a conoscenza dell'acquirente o del locatario dell'intero immobile o della singola unità immobiliare.

3. Il proprietario o il locatario possono richiedere al comune ove è ubicato l'edificio la certificazione energetica dell'intero immobile o della singola unità immobiliare. Le spese relative di certificazione sono a carico del soggetto che ne fa richiesta.

4. L'attestato relativo alla certificazione energetica ha una validità temporale di cinque anni a partire dal momento del suo rilascio.

130. Certificazioni e informazioni ai consumatori.

1. Ai fini della commercializzazione, le caratteristiche e le prestazioni energetiche dei componenti degli edifici e degli impianti devono essere certificate secondo le modalità stabilite con proprio decreto dal Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

2. Le imprese che producono o commercializzano i componenti di cui al comma 1 sono obbligate a riportare su di essi gli estremi dell'avvenuta certificazione. [...]

D.L. 30 settembre 2003, n. 269¹**(Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici.)****(stralcio)**

32. Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali.

1. Al fine di pervenire alla regolarizzazione del settore è consentito, in conseguenza del condono di cui al presente articolo, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria delle opere esistenti non conformi alla disciplina vigente.

2. ...omissis...

3. ...omissis...

4. ...omissis...

5. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti fornisce, d'intesa con le regioni interessate, il supporto alle amministrazioni comunali ai fini dell'applicazione della presente normativa e per il coordinamento con la legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modifiche e integrazioni, e con l'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modifiche e integrazioni.

6. Al fine di concorrere alla partecipazione alla realizzazione delle politiche di riqualificazione urbanistica dei nuclei interessati dall'abusivismo edilizio, attivate dalle regioni ai sensi del comma 33 è destinata una somma di 10 milioni di euro per l'anno 2004 e di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati gli interventi da ammettere a finanziamento.

7. ...omissis...

8. ...omissis...

9. Per attivare un programma nazionale di interventi, anche con la partecipazione di risorse private, rivolto alla riqualificazione di ambiti territoriali caratterizzati da consistente degrado economico e sociale, con riguardo ai fenomeni di abusivismo edilizio, da attuare anche attraverso il recupero delle risorse ambientali e culturali, è destinata una somma di 20 milioni di euro per l'anno 2004 e di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e per i beni e le attività culturali, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati gli ambiti di rilevanza e interesse nazionale oggetto di riqualificazione urbanistica, ambientale e culturale, attribuendo priorità alle aree oggetto di programmi di riqualificazione già approvati di cui al decreto Ministro dei lavori pubblici dell'8 ottobre 1998, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 278 del 27 novembre 1998, e di cui all'articolo 120 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Su tali aree, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i soggetti pubblici interessati, predispone un programma di interventi, anche in riferimento a quanto previsto dall'articolo 29, comma 4, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, come sostituito dal comma 42 del presente articolo.

10. Per la realizzazione di un programma di interventi di messa in sicurezza del territorio nazionale dal dissesto idrogeologico è destinata una somma di 20 milioni di euro per l'anno 2004 e di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuate le aree comprese nel

¹ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 2 ottobre 2003, n. 229, S.O.. Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 24 novembre 2003, n. 326 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 25 novembre 2003, n. 274, S.O.

programma. Su tali aree, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con i soggetti pubblici interessati, predispone un programma operativo di interventi e le relative modalità di attuazione.

11. Allo scopo di attuare un programma di interventi per il ripristino e la riqualificazione delle aree e dei beni soggetti alle disposizioni del titolo II del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, è destinata una somma di 10 milioni di euro per l'anno 2004 e di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006. Con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tale somma è assegnata alla soprintendenza per i beni architettonici e ambientali, per l'esecuzione di interventi di ripristino e riqualificazione paesaggistica, dopo avere individuato, d'intesa con le regioni, le aree vincolate da ricomprendere nel programma.

12. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la Cassa depositi e prestiti è autorizzata a mettere a disposizione l'importo massimo di 50 milioni di euro per la costituzione, presso la Cassa stessa, di un Fondo di rotazione, denominato Fondo per le demolizioni delle opere abusive, per la concessione ai comuni e ai soggetti titolari dei poteri di cui all'articolo 27, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, anche avvalendosi delle modalità di cui all'articolo 2, comma 55, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e all'articolo 41, comma 4, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, di anticipazioni, senza interessi, sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive anche disposti dall'autorità giudiziaria e per le spese giudiziarie, tecniche e amministrative connesse. Le anticipazioni, comprensive della corrispondente quota delle spese di gestione del Fondo, sono restituite al Fondo stesso in un periodo massimo di cinque anni, secondo modalità e condizioni stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, utilizzando le somme rimosse a carico degli esecutori degli abusi. In caso di mancato pagamento spontaneo del credito, l'amministrazione comunale provvede alla riscossione mediante ruolo ai sensi del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46. Qualora le somme anticipate non siano rimborsate nei tempi e nelle modalità stabilite, il Ministro dell'interno provvede al reintegro alla Cassa depositi e prestiti, trattenendone le relative somme dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo ai comuni.

13. Le attività di monitoraggio e di raccolta delle informazioni relative al fenomeno dell'abusivismo edilizio di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, fanno capo all'Osservatorio nazionale dell'abusivismo edilizio. Il Ministero collabora con le regioni al fine di costituire un sistema informativo nazionale necessario anche per la redazione della relazione al Parlamento di cui all'articolo 9 del decreto-legge 23 aprile 1985, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 1985, n. 298. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Ministro dell'interno, sono aggiornate le modalità di redazione, trasmissione, archiviazione e restituzione delle informazioni contenute nei rapporti di cui all'articolo 31, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. Per le suddette attività è destinata una somma di 0,2 milioni di euro per l'anno 2004 e di 0,4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006.

14. Per le opere eseguite da terzi su aree di proprietà dello Stato o facenti parte del demanio statale ad esclusione del demanio marittimo, lacuale e fluviale, nonché dei terreni gravati da diritti di uso civico, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria da parte dell'ente locale competente è subordinato al rilascio della disponibilità da parte dello Stato proprietario, per il tramite dell'Agenzia del demanio, rispettivamente, a cedere a titolo oneroso la proprietà dell'area appartenente al patrimonio disponibile dello Stato su cui insiste l'opera ovvero a garantire onerosamente il diritto al mantenimento dell'opera sul suolo appartenente al demanio e al patrimonio indisponibile dello Stato.

15. ...omissis...

16. La disponibilità alla cessione dell'area appartenente al patrimonio disponibile ovvero a riconoscere il diritto a mantenere l'opera sul suolo appartenente al demanio o al patrimonio indisponibile dello Stato viene espressa dalla filiale dell'Agenzia del demanio territorialmente competente entro il 31 maggio 2005. Resta ferma la necessità di assicurare,

anche mediante specifiche clausole degli atti di vendita o dei provvedimenti di riconoscimento del diritto al mantenimento dell'opera, il libero accesso al mare, con il conseguente diritto pubblico di passaggio.

17. ...omissis...

18. Le procedure di vendita delle aree appartenenti al patrimonio disponibile dello Stato devono essere perfezionate entro il 31 dicembre 2006, a cura della filiale dell'Agenzia del demanio territorialmente competente previa presentazione da parte dell'interessato del titolo abilitativo edilizio in sanatoria rilasciato dall'ente locale competente, ovvero della documentazione attestante la presentazione della domanda, volta ad ottenere il rilascio del titolo edilizio in sanatoria sulla quale è intervenuto il silenzio assenso con l'attestazione dell'avvenuto pagamento della connessa oblazione, alle condizioni previste dal presente articolo.

19. ...omissis...

19-bis. Le opere eseguite da terzi su aree appartenenti al patrimonio disponibile dello Stato, per le quali è stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria da parte dell'ente locale competente, sono inalienabili per un periodo di cinque anni dalla data di perfezionamento delle procedure di vendita delle aree sulle quali insistono le opere medesime.

20. ...omissis...

21. ...omissis...

22. Con decreto interministeriale, da emanare entro il 30 giugno 2004, sono assicurate maggiori entrate non inferiori a 140 milioni di euro, a decorrere dal 1° gennaio 2004. In caso di mancata adozione entro il predetto termine del 30 giugno 2004 del decreto di cui al primo periodo, i canoni per la concessione d'uso sono rideterminati, con effetto dal 1° gennaio 2004, nella misura prevista dalle tabelle allegate al D.M. 5 agosto 1998, n. 342 del Ministro dei trasporti e della navigazione, rivalutate del trecento per cento.

23. ...omissis...

24. Ai fini del miglioramento, della tutela e della valorizzazione delle aree demaniali è autorizzata una spesa fino ad un importo massimo di 20 milioni di euro per l'anno 2004 e di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006. L'Agenzia del demanio, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministro per i beni e le attività culturali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano predispone un programma di interventi volti alla riqualificazione delle aree demaniali. Il programma è approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

25. Le disposizioni di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dall'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni, nonché dal presente articolo, si applicano alle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 marzo 2003 e che non abbiano comportato ampliamento del manufatto superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento superiore a 750 metri cubi. Le suddette disposizioni trovano altresì applicazione alle opere abusive realizzate nel termine di cui sopra relative a nuove costruzioni residenziali non superiori a 750 metri cubi per singola richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria, a condizione che la nuova costruzione non superi complessivamente i 3.000 metri cubi.

26. Sono suscettibili di sanatoria edilizia le tipologie di illecito di cui all'allegato 1:

- a) numeri da 1 a 3, nell'ambito dell'intero territorio nazionale, fermo restando quanto previsto alla lettera e) del comma 27 del presente articolo, nonché 4, 5 e 6 nell'ambito degli immobili soggetti a vincolo di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47;
- b) numeri 4, 5 e 6, nelle aree non soggette ai vincoli di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, in attuazione di legge regionale, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con la quale è determinata la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tali tipologie di abuso edilizio.

27. Fermo restando quanto previsto dagli articoli 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora:

- a) siano state eseguite dal proprietario o avente causa condannato con sentenza definitiva, per i delitti di cui agli articoli 416-bis, 648-bis e 648-ter del codice penale o da terzi per suo conto;

b) non sia possibile effettuare interventi per l'adeguamento antisismico, rispetto alle categorie previste per i comuni secondo quanto indicato dalla ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 marzo 2003, n. 3274, pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 105 dell'8 maggio 2003;

c) non sia data la disponibilità di concessione onerosa dell'areda di proprietà dello Stato o degli enti pubblici territoriali, con le modalità e condizioni di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, ed al presente decreto;

d) siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici;

e) siano state realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale con provvedimenti aventi forza di legge o dichiarati di interesse particolarmente rilevante ai sensi degli articoli 6 e 7 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490;

f) fermo restando quanto previsto dalla legge 21 novembre 2000, n. 353, e indipendentemente dall'approvazione del piano regionale di cui al comma 1 dell'articolo 3 della citata legge n. 353 del 2000, il comune subordina il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria alla verifica che le opere non insistano su aree boscate o su pascolo i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco. Agli effetti dell'esclusione dalla sanatoria è sufficiente l'acquisizione di elementi di prova, desumibili anche dagli atti e dai registri del Ministero dell'interno, che le aree interessate dall'abuso edilizio siano state, nell'ultimo decennio, percorse da uno o più incendi boschivi;

g) siano state realizzate nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo, lacuale e fluviale, nonché nei terreni gravati da diritti di uso civico.

28. ...omissis...

29. Il procedimento di sanatoria degli abusi edilizi posti in essere dalla persona imputata di uno dei delitti di cui agli articoli 416-bis, 648-bis e 648-ter del codice penale, o da terzi per suo conto, è sospeso fino alla sentenza definitiva di non luogo a procedere o di proscioglimento o di assoluzione. Non può essere conseguito il titolo abilitativo edilizio in sanatoria degli abusi edilizi se interviene la sentenza definitiva di condanna per i delitti sopra indicati. Fatti salvi gli accertamenti di ufficio in ordine alle condanne riportate nel certificato generale del casellario giudiziale ad opera del comune, il richiedente deve attestare, con dichiarazione sottoscritta nelle forme di cui articolo 46 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, di non avere carichi pendenti in relazione ai delitti di cui agli articoli 416-bis, 648-bis e 648-ter del codice penale.

30. ...omissis...

31. ...omissis...

32. ...omissis...

33. Le regioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, emanano norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria e possono prevederne, tra l'altro, un incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura determinata nella tabella C allegata al presente decreto, ai fini dell'attivazione di politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo edilizio, nonché per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 23 della legge 28 febbraio 1985, n. 47.

34. Ai fini dell'applicazione del presente articolo non si applica quanto previsto dall'articolo 37, comma 2, della legge 28 febbraio 1985, n. 47. Con legge regionale gli oneri di concessione relativi alle opere abusive oggetto di sanatoria possono essere incrementati fino al massimo del 100 per cento. Le amministrazioni comunali perimetrano gli insediamenti abusivi entro i quali gli oneri concessori sono determinati nella misura dei costi per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria necessarie, nonché per gli interventi di riqualificazione igienico-sanitaria e ambientale attuati dagli enti locali. Coloro che in proprio o in forme consortili, nell'ambito delle zone perimetrate, intendano eseguire in tutto o in parte le opere di urbanizzazione primaria, nel rispetto dell'articolo 2, comma 5,

della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni e integrazioni, secondo le disposizioni tecniche dettate dagli uffici comunali, possono detrarre dall'importo complessivo quanto già versato, a titolo di anticipazione degli oneri concessori, di cui alla tabella D allegata al presente decreto. Con legge regionale, ai sensi dell'articolo 29 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, come modificato dal presente articolo, sono disciplinate le relative modalità di attuazione.

35. La domanda di cui al comma 32 deve essere corredata dalla seguente documentazione:

- a) dichiarazione del richiedente resa ai sensi dell'articolo 47, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, con allegata documentazione fotografica, dalla quale risulti la descrizione delle opere per le quali si chiede il titolo abilitativo edilizio in sanatoria e lo stato dei lavori relativo;
- b) qualora l'opera abusiva supera i 450 metri cubi, da una perizia giurata sulle dimensioni e sullo stato delle opere e una certificazione redatta da un tecnico abilitato all'esercizio della professione attestante l'idoneità statica delle opere eseguite;
- c) ulteriore documentazione eventualmente prescritta con norma regionale.

36. ...omissis...

37. Il pagamento degli oneri di concessione, la presentazione della documentazione di cui al comma 35, della denuncia in catasto, della denuncia ai fini dell'imposta comunale degli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, nonché, ove dovute, delle denunce ai fini della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per l'occupazione del suolo pubblico, entro il 31 ottobre 2005, nonché il decorso del termine di ventiquattro mesi da tale data senza l'adozione di un provvedimento negativo del comune, equivalgono a titolo abilitativo edilizio in sanatoria. Se nei termini previsti l'oblazione dovuta non è stata interamente corrisposta o è stata determinata in forma dolosamente inesatta, le costruzioni realizzate senza titolo abilitativo edilizio sono assoggettate alle sanzioni richiamate all'articolo 40 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e all'articolo 48 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

38. ...omissis...

39. ...omissis...

40. ...omissis...

41. ...omissis...

42. ...omissis...

43. ...omissis...

43-bis. ...omissis...

44. ...omissis...

45. ...omissis...

46. ...omissis...

47. ...omissis...

48. ...omissis...

49. ...omissis...

49-bis. ...omissis...

49-ter. ...omissis...

49-quater. ...omissis...

50. ...omissis...

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV. (1984), "Aspetti e problemi dell'abusivismo edilizio in Sardegna", *Atti del Convegno di studi amministrativi, Cagliari, 19 febbraio 1983*, Regione Autonoma della Sardegna Assessorato Enti Locali, Finanze e Urbanistica, Cagliari.
- AA.VV. (1994), "Abusivismo edilizio ed invalidità negoziale", *Atti del Convegno, Pavia, 12 giugno 1993*, Giuffrè, Milano.
- Achilli M. (1972), *Casa: vertenza di massa. Storia di una riforma contrastata*, Marsilio, Venezia.
- Albamonte A. (1983), *L'abusivismo edilizio e i diritti dei privati*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Amministrazione comunale di Staranzano (a cura di) (1978), *Libro bianco sui casoni della Quarantia*, Staranzano.
- Anastasia B. (2004), "Le tendenze generali del mercato del lavoro: crescita dei posti e declino della produttività", in Veneto Lavoro (a cura di), *Il mercato del lavoro nel Veneto. Tendenze e politiche. Rapporto 2004*, Franco Angeli, Milano, pp. 13-70.
- Anastasia B. e Corò G. (2004), "Un'economia in fase di stallo", in Marini D. (a cura di), *Nordest 2004, Rapporto sulla società e l'economia*, Marsilio, Venezia, pp. 69-88.
- Augé M. (2009), *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano (ed. orig. 1992).
- Bachelard G. (1975), *Poetica dello spazio*, Edizione Dedalo, Bari, (ed. orig. 1957).

- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, il Mulino, Bologna.
- Baldini M. (a cura di) (2003), *L'edilizia popolare in Italia agli inizi del Novecento*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.
- Bauman Z. (2003), *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari.
- Bauman Z. (2007), *Consumo, dunque sono*, Laterza, Roma-Bari.
- Becchi A. (1997), "La legge Sullo sui suoli", in *Meridiana* n. 29, pp. 107-134.
- Bellicini L. (1990), "La costruzione del territorio meridionale", in *Meridiana* n. 10, pp. 11-44.
- Bellicini L. (1997), "Appunti per uno scenario", in *Urbanistica informazioni*, n. 108, pp. 5-18.
- Bellicini L. (2010), "La casa: bene d'uso o investimento?", *Il giornale dell'architettura*, n. 88, pp. 1 e 10.
- Bellicini L. (2011), intervista rilasciata all'interno del programma "Mi chiamo città", settimana puntata 2011, Rainews24.
- Benevolo L. (1996), *L'Italia da costruire. Un programma per il territorio*, Laterza, Roma-Bari.
- Benevolo L. (2011), *La fine della città. Intervista a cura di Francesco Erbani*, Laterza, Roma-Bari.
- Berdini P. (2010), *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia*, Donzelli, Roma.
- Bernardi U. (2004), "Per una valutazione globale dell'ambiente", in *Fondamenti del buon governo del territorio. Carta di Asiago*, Regione del Veneto, Venezia, pp. 13-21.
- Bernoulli H. (2006), *La città e il suolo urbano*, Corte del Fontego, Venezia, (ed. orig. 1946).
- Bianchi C. (2003), *Pragmatica del linguaggio*, Laterza, Roma-Bari.
- Bobbio N. (1993), "Della mitezza e delle leggi" in *L'Indice dei libri del mese* n. 3.
- Bocchi R., Barbarewicz P. e Vernizzi V. (1999), *Architettura come landmark. Un progetto per Collecchio est*, EdicomEdizioni, Monfalcone.

- Boeri S. (2011), *L'anticittà*, Laterza, Roma-Bari.
- Boerio G. (1829), *Dizionario del dialetto veneziano*, Andrea Santini e figlio, Venezia, p. 468.
- Bonora P. (2009), "Interpretare la neo-urbanità: città de-formata e immobilizzazione", in Bonora P. e Cervellati P.L. (a cura di), *Per una nuova urbanità. Dopo l'alluvione immobilista*, di, Edizioni Diabasis, Reggio Emilia, pp. 7-26.
- Borri D. (1985), *Lessico urbanistico: annotato e figurato*, Edizione Dedalo, Bari.
- Bracalente B., "Statistica e mass media. Quando si comunica con i numeri", conferenza tenuta presso il Centro Interuniversitario per la Didattica delle Discipline Statistiche, Perugia, 26 novembre 2003 (<http://www.stat.unipg.it/cirdis>).
- Calvino Italo (2010¹⁴), *La speculazione edilizia*, Mondadori, Milano.
- Camagni R. (2008), "Il finanziamento della città pubblica", in Baioni M. (a cura di), *La costruzione della città pubblica*, Alinea, Firenze, pp. 39-56.
- Camera dei Deputati e Camera del Senato (1998), "La politica dei rifiuti in Italia: lo stato d'attuazione del Dlg. 22/97", convegno della Commissione parlamentare sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illegali ad esso connesse, Roma, 9 e 10 marzo 1998, Ufficio pubblicazione e informazioni parlamentari, Roma.
- Capel H. (1987), *Filosofia e scienza nella geografia contemporanea*, (a cura di) Turco A., Unicopli, Milano (ed. orig. 1981).
- Casetta P. (a cura di) (2002), *Pietro Paleocapa. Memoria Idraulica sulla regolazione dei fiumi Brenta e Bacchiglione 1843*, Istituto Poligrafico della Zecca dello Stato, Roma.
- Castelnovi P. (2002), "Il paesaggio italiano della città diramata" in Dal Pozzolo L. (a cura di), *Fuori città, senza campagna. Paesaggio e progetto nella città diffusa*, Franco Angeli, Milano.
- Cederna A., Insolera I., Pratesi F. (1976), *La difesa del territorio*, Arnoldo Mondadori, Milano.

- Cederna A. (1979), *Mussolini urbanista. Lo sventramento di Roma negli anni del consenso*, Laterza, Roma-Bari.
- Cederna A. (1991), *Brandelli d'Italia. Come distruggere il bel paese. Sventramento di centri storici, lottizzazioni di foreste, cementificazione di litorali, manomissione del paesaggio. Un lucido atto d'accusa contro i mali che devastano ambiente, beni culturali e territorio*, Newton Compton editori, Roma.
- Cederna A. (2006), *I vandali in casa. Cinquant'anni dopo*, di Erban F. (a cura di), Laterza, Roma-Bari.
- Celati G. (1989), *Verso la foce*, Feltrinelli, Milano.
- Centofanti N. (2006), *L'abusivismo urbanistico ed edilizio*, Giuffrè, Milano.
- Ceronetti G. (2004), *Un viaggio in Italia. 1981-1983*, Einaudi, Torino.
- Cervellati P.L. (2009), "Dal tracollo dell'urbanistica bolognese al progetto di «città di città»", in Bonora P. e Cervellati P.L. (a cura di), *Per una nuova urbanità. Dopo l'alluvione immobiliare*, di, Edizioni Diabasis, Reggio Emilia, pp. 27-43.
- Cianciullo A. e Fontana E. (1995), *Ecomafia. I predoni dell'ambiente*, Editori Riuniti, Roma.
- Clementi A. e Perego F. (a cura di) (1983), *La metropoli "spontanea"/ Il caso di Roma*, Edizione Dedalo, Bari.
- Clementi A. (1984), "Abusivismo tra innovazione e conservazione", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 21, pp. 55-73.
- Clementi A. e Ramirez L. (a cura di) (1985), *Abitazione e periferie urbane nei Paesi in via di sviluppo. Area mediterranea e America Latina in una prospettiva comparata*, Franco Angeli, Milano.
- Cogato-Lanza E. (2003), *Maurice Brillard et ses urbanistes. Puissance visionnaire et stratégies des gestion urbaine*, Slatkine, Genève.
- Cogliandro G., "Legittimità: variazioni su tema tra sinonimia e polisemia", intervento presentato al LIII Convegno di studi amministrativi: Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia, Varenna, 20-22 settembre 2007 (http://www.corteconti.it/_documenti).
- Colombo G. (1996), *Il vizio della memoria*, Feltrinelli, Milano.

- Colombo G. (2008), *Sulle regole*, Feltrinelli, Milano.
- Comini R. e Delfini G. (a cura di) (1985), "Abusivismo edilizio", in *Atti del Convegno*, Ferrara 29-30 settembre 1984, Camera Penale dell'Emilia Romagna, Bologna.
- Cottino P. (2003), *La città impreveduta. Il dissenso nell'uso dello spazio urbano*, Elèuthera, Milano.
- Cremašchi M. (1990), "L'abusivismo meridionale: realtà e rappresentazione", in *Meridiana* n. 9, pp. 127-153.
- CRESME (2000), *La produzione edilizia abusiva negli anni Novanta*, dattiloscritto non pubblicato, Roma.
- Crestanello P. (2012), *Note sulla distanza dai corsi d'acqua*, dattiloscritto non pubblicato, Vicenza.
- D'Alpaos L. (2006), "I rischi di inondazione nella provincia di Padova", in *Padova e il suo territorio* n. 119, Editrice La Garangola, Padova.
- D'Amico M. E. (2006), *ad vocem Legalità (Dir. Cost.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, 3365, Giuffrè, Milano.
- De Angelini A. (2004), "Popolazione e territorio", in Dalla Zuanna G., Rosina A., Rossi F. (a cura di), *Il Veneto. Storia della popolazione dalla caduta di Venezia ad oggi*, Marsilio, Venezia, pp. 63-93.
- Dear M. (1986), *Postmodernism and Planning. Environment and Planning D: Society and Space* 4:367-384.
- Dear M. (2000), *The Postmodern Urban Condition*, Blackwell, Oxford.
- De Chiara A. (1989), *L'abusivismo edilizio nelle aree urbane. Il caso Napoli*, CEDAM, Padova.
- De Gioia V. (2009), *Edilizia e urbanistica. Riferimenti normativi, titoli abilitativi e strumenti di tutela*, UTET, Torino.
- della Porta D. (a cura di) (2004), *Comitati cittadini e democrazia urbana*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.
- Della Seta P. e Della Seta R. (1988), *I suoli di Roma*, Editori Riuniti, Roma.
- Della Seta P. e Salzano E. (1992), *L'Italia a sacco: come, negli incredibili anni '80, nacque e si diffuse Tangentopoli*, Editori Riuniti, Roma.

- De Lucia V. (1988), "L'urbanistica contrattata", in *Italia Nostra*, *Bollettino* n. 255, *gennaio-febbraio*, (ripubblicato in *Italia Nostra*, *La città venduta*, *Quaderni* n. 29, Gangemi editore, Roma, pp. 137-139).
- De Lucia V. (2006), *Se questa è una città. La condizione urbana nell'Italia contemporanea*, Donzelli, Roma.
- De Lucia V. (2008a), *Di mestiere urbanista. Scritti per Il Messaggero*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- De Lucia V. (2008b), *Le opinioni di un urbanista. Scritti per eddyburg*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- De Lucia V. (2010a), *Le mie città. Mezzo secolo di urbanistica in Italia*, Edizioni Diabasis, Reggio Emilia.
- De Lucia V. (2010b), "La crisi della condizioni urbana e il decadimento della pianificazione territoriale", in Ortalli G. (a cura di), *Le trasformazioni dei paesaggi e il caso veneto*, il Mulino, Bologna, pp. 85-94.
- de Stefano M. (2009), *La confisca delle lottizzazioni abusive in Italia all'esame della Corte europea dei Diritti dell'Uomo (il caso Punta Perotti)*, (<http://www.europeanrights.eu>).
- Destro N. (2009), *Il Paese che non c'è. Logiche, geografie e percezioni dell'abusivismo edilizio in Italia*, tesi di laurea in Lettere e Filosofia, Università degli Studi di Padova, a.a. 2007-2008.
- Destro N. (2011), "Perché i geografi non si occupano di abusivismo edilizio? Il difficile rapporto tra geografia e costruire illegale in Italia", in *Quaderni del Dottorato del Dipartimento di Geografia dell'Università degli Studi di Padova*, Vol. 5, Cleup, Padova, pp. 39-47.
- De Vita M. (2003), *Il condono edilizio ed il suo impatto sul regime sanzionatorio*, Halley, Matelica.
- Diamanti I. (1996), *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Donzelli, Roma.
- Di Bella S. (1983), "L'abusivismo edilizio ed il fenomeno della seconda casa lungo la costa meridionale della provincia di Catania: esempio

- di errato intervento sul territorio”, in *Atti del XXIII Congresso geografico italiano*, Tipografia Università di Catania, Catania, pp. 173-187.
- Di Salvo E. (2010), “L’inevitabilità dell’ignoranza della legge penale in dottrina”, in Lattanzi G., Lupo E., *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, Vol. I, libro I, Giuffrè, Milano, pp. 283-291.
- Donolo C. (2002), “La questione meridionale come questione istituzionale: a partire dei territori”, in *Archivio di studi urbani e regionali* n. 73, pp. 13-54.
- Erbani F. (2003), *L’Italia maltrattata*, Laterza, Roma-Bari.
- Erbani F. (2010), *Il DISASTRO. L’Aquila dopo il terremoto: le scelte e le colpe*, Laterza, Roma-Bari.
- Fabietti U. (1998), *L’identità etnica. Storia e critica di un concetto equivoco*, Carocci, Roma.
- Feltrin P. (2004), “La seconda modernità veneta e il territorio: alcune riflessioni”, in *Fondamenti del buon governo del territorio. Carta di Asiago*, Regione del Veneto, Venezia, pp. 35-43.
- Feltrin P. (2006), “Il disagio del Veneto fra tradizione e modernità”, in *Atti del Convegno: Ripensare il Veneto*, Regione Veneto, Venezia, pp. 232-237.
- Fera G. e Ginatempo N. (1985), *L’autocostruzione spontanea nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano.
- Ferracuti G. e Marcelloni M. (1982), *La casa. Mercato e programmazione*, Einaudi, Torino.
- Fontana G. e Marcelloni V. (1988), “Senza stato: le forme dell’abusivismo”, in *Rassegna* n. 35, pp. 74-77.
- Fratini F. (2000), *Idee di città. Riflettendo sul futuro*, Franco Angeli, Milano.
- Fregolent L. (2005), *Governare la dispersione*, Franco Angeli, Milano.

- Gambi L. (1961), *Critica ai concetti geografici di paesaggio umano*, Fratelli Lega, Faenza (ripubblicato in *Una geografia per la storia*, Einaudi, Torino, 1973).
- Gambi L. (1973), *Una geografia per la storia*, Einaudi, Torino.
- George H. (1963), *Progresso e povertà, indagine sulle cause delle crisi industriali e dell'aumento della povertà in mezzo all'aumento della ricchezza. Il rimedio*, Robert Schalkenbach Foundation, New York (ed. orig. 1879).
- George P. (1976), *Geografia e sociologia*, il Saggiatore, Milano, (ed. orig. 1966).
- Gibelli M.C. (2009), "Vivibilità e nuova urbanità nelle politiche e nei progetti di rigenerazione urbana", in Boniburini L. (a cura di), *Alla ricerca della città vivibile*, Alinea, Firenze, pp. 75-90.
- Gramsci A. (1952), *Il Risorgimento*, Einaudi, Torino.
- Gucciardo G. (1996), "Regolazione sociale e abusivismo edilizio: il caso della Valle dei Templi di Agrigento", in *Meridiana*, n. 26-27, pp. 249-277.
- Gucciardo G. (1999), *La legge e l'arbitrio. L'abusivismo edilizio in Italia. Il caso della Valle dei Templi di Agrigento*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.
- Harvey D. (1993), *La crisi della modernità*, il Saggiatore, Milano, (ed. orig. 1989).
- Indovina F. (1990), "La città diffusa", in Indovina F., Matassoni F., Savino M., Sernini M., Torres M., Vettoretto L., *La città diffusa*, Daest-Istituto Universitario di Architettura di Venezia, Venezia, pp. 19-43.
- Insolera I. (1973), "L'urbanistica", in *Storia d'Italia*, Vol. 5, tomo 1, I documenti, Einaudi, Torino, vol. 5, tomo 1, pp. 425-486.
- IRSEV (Istituto regionale di studi e ricerche economico-sociali del Veneto) (1985), *Le abitazioni del Veneto negli anni '70. I caratteri qualitativi*, Franco Angeli, Milano.
- Isenburg T. (2000), *Legale/Illegale una geografia*, Edizioni Punto Rosso, Milano.

- Istituto Comprensivo Statale di Casalserguo (2011), *Le giostrine sembrano paperelle che nuotano. Testi e fotografie sull'alluvione del 2 novembre 2010 a Casalserrugo e Bovolenta*, (a cura di) Bottaro F., Nuova Grafotecnica, Casalserrugo.
- Italia Nostra (2011), *La città venduta, Quaderni n. 29*, Gangemi editore, Roma.
- Johnston R. (1997), *Geography and Geographers*, Arnold, London.
- Jonas H. (2009), *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino, (ed. orig. 1985).
- La Cecla F. (1993), *Mente locale. Per un'antropologia dell'abitare*, Elèuthera, Milano.
- La Cecla F. (2011⁴), *Perdersi. L'uomo senza ambiente*, Laterza, Roma-Bari.
- Lai F. e Breda N. (a cura di) (2011), *Antropologia del "Terzo Paesaggio"*, CISU, Roma.
- Lanzinger G. (1993), "L'evoluzione legislativa e le regioni", in Salzano E. (a cura di), *Cinquant'anni dopo la legge urbanistica italiana – 1942-1992*, Editori Riuniti, Roma.
- Ledoux Bruno (1995), *Les catastrophes naturelles en France*, Editions Payot & Rivages, Paris
- Legambiente (1986), *Rapporto Ecomafia 1986: i nomi, i numeri e le storie della criminalità ambientale*, Esselibri, Napoli.
- Legambiente (1998), *Gli 11 eco-mostri: abusivismo edilizio: i casi esemplari*, Edizioni Legambiente, Roma.
- Legambiente (2003), *Rapporto Ecomafia 2003: i nomi, i numeri e le storie della criminalità ambientale*, Esselibri, Napoli.
- Legambiente (2004a), *Rapporto Ecomafia 2004: i nomi, i numeri e le storie della criminalità ambientale*, Sistemi editoriali, Napoli.
- Legambiente (2004b), *Ecosistema urbano 2004*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Legambiente (2005), *Rapporto Ecomafia 2005: i nomi, i numeri e le storie della criminalità ambientale*, Edizioni Ambiente, Milano.

- Legambiente (2006a), *Rapporto Ecomafia 2006: i nomi, i numeri e le storie della criminalità ambientale*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Legambiente (2006b), *Storia di Punta Perotti e di altri ecomostri*, Edizioni Legambiente, Roma.
- Legambiente (2007), *Rapporto Ecomafia 2007: i nomi, i numeri e le storie della criminalità ambientale*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Legambiente (2008), *Rapporto Ecomafia 2008. I numeri e le storie della criminalità ambientale*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Legambiente (2011a), *Ambiente Italia 2011. Il consumo di suolo in Italia*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Legambiente (2011b), *Ecomafia 2011. Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Loda M. (2008), *Geografia sociale. Storia, teoria e metodi di ricerca*, Carocci, Roma.
- Loos A. (2009), *Parole nel vuoto*, Adelphi, Milano, (ed. orig. 1962).
- Liotard J.F. (2008), *La condizione postmoderna. Rapporto sul sapere*, Feltrinelli, Milano, (ed. orig. 1979).
- Luciani D. (2010), "Il caso veneto. Lunga durata e carichi di rottura nella forma e nella vita dei luoghi", in Ortalli G. (a cura di), *Le trasformazioni dei paesaggi e il caso veneto*, il Mulino, Bologna, pp. 115-135.
- Magnaghi A. (2009), "Il progetto della bioregione urbana policentrica", in Bonora P. e Cervellati P.L. (a cura di), *Per una nuova urbanità. Dopo l'alluvione immobiliare*, di, Edizioni Diabasis, Reggio Emilia, pp. 72-86.
- Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Majoli G. (2001), *Breve storia della legislazione urbanistica in Italia – dal 1865 al 2000*, aggiornamento di dattiloscritto non pubblicato, redatto nel 1981 quale introduzione al dibattito "Riforma Urbanistica: la proroga Costituzione" organizzato dal Centro Culturale Ricerca di Monza.

- Marson A. (2001), *Barba zuchòn town. Una urbanista alle prese col nordest*, Franco Angeli, Milano.
- Marson A. (2008), *Archetipi di territorio*, Alinea, Firenze.
- Marson A. (2009), “Stereotipi e Archetipi di territorio”, in Bonora P. e Cervellati P.L. (a cura di), *Per una nuova urbanità. Dopo l'alluvione immobiliare*, di, Edizioni Diabasis, Reggio Emilia, pp. 124-144.
- Martinelli L. (2011), *Le conseguenze del cemento. Perché l'onda grigia cancella l'Italia? Protagonisti, trama e colpi di scena di un copione insostenibile*, Altreconomia, Milano.
- Massey D. e Jess P. (2006), *Luoghi, culture e globalizzazioni*, UTET, Torino, (ed. orig. 1996).
- Mazza L. (2001), “Il progetto giusto è di tutti”, ne *Il Sole 24 Ore*, 21 gennaio.
- Meneghello L. (2007⁸), *Libera nos a malo*, Rizzoli, Milano.
- Mengoli G.C. (1992), *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano.
- Minca C. (a cura di) (2001), *Introduzione alla geografia postmoderna*, CEDAM, Padova.
- Minca C., “Teoria e prassi nella geografia postmoderna”, intervento presentato al Workshop su Postmoderno e Geografia, Società Geografica Italiana, Roma, 26 settembre 2002 (<http://www.caffeeuropa.it>).
- Ministero dei Lavori Pubblici – Direzione Generale Urbanistica (1966), *Commissione d'indagine sulla situazione urbanistico-edilizia di Agrigento. Relazione al Ministro, on. Giacomo Mancini*”, Roma (una sintesi pubblicata anche in *Urbanistica informazione*, n. 48, pp. 31-160).
- Ministero dei Lavori Pubblici - Direzione Generale Urbanistica (1967), *Relazione all'On.le Ministro sulla applicazione della legge 18.4.1962, Edizione 167*, Roma.
- Ministero dei Lavori Pubblici – Commissione Interministeriale per lo Studio della Sistemazione Idraulica e della Difesa del Suolo - (1974), *Atti della Commissione*, 4 voll., Edigraf, Roma.

- Munarin S. e Tosi M.C. (2001), *Tracce di città. Esplorazioni di un territorio abitato: l'area veneta*, Franco Angeli, Milano.
- Neuwirth R. (2007), *Città ombra. Viaggio nelle periferie del mondo*. Fusi orari, Roma (ed. orig. 2005).
- Napoleoni C. (1956), *Dizionario di Economia politica*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Nietzsche F. (1991), *La gaia scienza*, Adelphi, Milano, (ed. orig. 1886).
- Nocifora E. (1994), *La città inesistente. Seconda abitazione e abusivismo edilizio in Sicilia*, Franco Angeli, Milano.
- Noale E. (2008), *Infrastrutture tra impatti e percezioni: il caso di Mirano e il passante*, tesi di laurea triennale in Lettere e Filosofia, corso di Laurea in Conservazione dei beni culturali, Università Ca' Foscari di Venezia, a.a. 2007-2008.
- Noé L. e Rossi Doria M. (1979), *I problemi della difesa del suolo*, Centro di specializzazione e Franco Angeli, Milano.
- Paleocapa P. (2002), *Memoria idraulica sulla regolazione dei fiumi Brenta e Bacchiglione - 1843*, (a cura di) Casetta P., Istituto Poligrafico della Zecca dello Stato, Roma.
- Panizza M. (1988), *Geomorfologia applicata. Metodi di applicazione alla Pianificazione territoriale e alla Valutazione d'Impatto Ambientale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Paolini M. (1999), *Bestiario Veneto. Parole mate*, Edizioni Biblioteca dell'Immagine, Pordenone.
- Paolini M. (2001), intervista pubblicata nella sezione "Altri sguardi", in Munarin S. e Tosi M.C., *Tracce di città. Esplorazioni di un territorio abitato: l'area veneta*, Franco Angeli, Milano, pp. 177-187.
- Pasinato D. e Signori L. (2005), "San Pietro di Rosà: il presidio ribelle", in Vallerani F. e Varotto M. (a cura di) *Il grigio oltre le siepi. Geografie smarrite e racconti di disagio in Veneto*, Dipartimento di Geografia dell'Università degli Studi di Padova-Nuova Dimensione, Padova-Portogruaro, pp. 269-289.

- Patassini D., “Urbanistica della frode”, intervento presentato presso l’Auditorium Santa Margherita, nell’ambito del tema “Studi territoriali, eticità, censura. Il ruolo della ricerca scientifica di fronte ai conflitti ambientali: il caso del volume miscelaneo “Il grigio oltre le siepi””, Venezia, 12 aprile 2007 (dattiloscritto non pubblicato).
- Patassini D. (2012), *Oltre la deferenza: responsabilità e connivenze di alcuni istituti di pianificazione urbanistica*, (dattiloscritto non pubblicato), Venezia.
- Pieroni O. (2007), “L’ecomostro diffuso. Paesaggi & Identità: una ricerca sugli abusi e le offese all’ambiente lungo la costa calabrese”, in *Daedalus, Quaderni di Storia e Scienze Sociali del Dipartimento di Sociologia e di Scienza Politica dell’Università della Calabria*, n. 1/2007, pp. 5-26.
- Predieri A. (1985), *Abusivismo edilizio e nuove sanzioni*, Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Arnoldo Mondadori, Milano (ed. orig. 1993).
- Quaini M. (1978), *Dopo la geografia*, Espresso Strumenti, Roma.
- Raffestin C. (1981), *Per una geografia del potere*, Unicopli, Milano.
- Ramacci L. (2007), *Reati ambientali e indagini di polizia giudiziaria: manuale tecnico-operativo con formulario*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- Redi C.A., intervista rilasciata nel corso della trasmissione televisiva “Le storie. Diario italiano”, Rai Tre, puntata del 22 novembre 2011.
- Regione del Veneto (2011), *Veneto. La grande alluvione*, Grafiche Antiga spa, Venezia.
- Remotti F. (1996), *Contro l’identità*, Laterza, Roma-Bari.
- Rivista Giuridica dell’Edilizia, Vol. I, 1989, Giuffrè, Milano.
- Ruperto C., “La legalità costituzionale”, intervento presentato presso la Sala della Provincia autonoma, Bolzano, 17 novembre 2001 (<http://www.giurcost.org/cronache>).

- Sabbatini G. (1891), *Commento alle leggi sulla espropriazione per pubblica utilità e sul risanamento: leggi 25 giugno 1865, Vol. II*, Unione Tipografico-editrice, Torino
- Sabetta S., “Fra liceità e legalità”, in *Sociologia e Psicologia del diritto*, 25 ottobre 2010 (<http://www.diritto.it/docs>).
- Salvia F. e Teresi F. (1980), *Lineamenti di diritto urbanistico*, CEDAM, Padova.
- Salzano E. (1969), *Urbanistica e società opulenta*, Laterza, Bari.
- Salzano E. (1987), “Sull’abusivismo il governo ci illustra un paradosso. Note editoriali”, in *Urbanistica informazione*, n. 96.
- Salzano E. (a cura di) (1993), *Cinquant’anni dopo la legge urbanistica italiana – 1942-1992*, Editori Riuniti, Roma.
- Salzano E. (2007), *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Laterza, Roma-Bari.
- Salzano E. (2009), “Urbs, civitas, polis: le tre facce dell’urbano”, in Bonora P. e Cervellati P.L. (a cura di), *Per una nuova urbanità. Dopo l’alluvione immobiliare*, di, Edizioni Diabasis, Reggio Emilia, pp. 106-123.
- Salzano E., “Fiorentino Sullo e la rendita immobiliare. Che cosa è cambiato”, relazione presentata presso l’Accademia Galileiana di Scienze, Lettere ed Arti, nell’ambito del convegno “La disciplina urbanistica: dalla legge Sullo ad oggi”, Padova, 20 ottobre 2010 (<http://www.casolenostre.org/index.php?/archives>).
- Sansa F. (a cura di) (2010), *La colata*, Chiarelettere, Milano.
- Santino U. (1995), *La mafia interpretata. Dilemmi, stereotipi, paradigmi*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.
- Santino U. (2006), *Dalla mafia alle mafie. Scienze sociali e crimine organizzato*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.
- Santoloci M. (2001), “La Corte costituzionale: impossibile la concessione in sanatoria per gli abusi in aree vincolate”, in *Rivista penale*, n.3, pp. 526-533.

- Santucci D. (2002), *Storia in breve della legislazione urbanistica italiana*, Eos-Didattica, SSPAL, Roma.
- Sasso C. (2011), *Il suolo è dei nostri figli. Cassinetta di Lugugnano, un esempio che fa scuola*, Instar Libri, Torino.
- Scalfari E. (1972), *La malattia: profitto zero*, in «l'Espresso», 19 novembre, p. 49.
- Schmitt C. (1972), *Le categorie del "Politico"*, il Mulino, Bologna.
- Secchi B. (1984), *Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia*, Einaudi, Torino.
- Sereni E. (1961), *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari.
- Sereni E. (1980), *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Einaudi, Torino.
- Settis S. (2010), *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino.
- Smith D.M. (2003), *Moral Geographies: Ethics in a World of Difference*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Soros G. (2008), *Cattiva finanza. Come uscire dalla crisi: un nuovo paradigma per i mercati*, Fazi Editore, Roma, (ed. orig. 2008).
- Stabile L. (2002), *Abusivismo edilizio, ambiente e pianificazione territoriale: la realtà particolare dei casoni della Quarantia*, tesi di laurea, Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Trieste, a.a. 2001-2002.
- Stato Maggiore dell'Esercito - III Reparto – Ufficio Addestramento (1988), *Manuale del Combattente – Addestramento individuale, n. 1000/A/2*, Roma, p. 24.
- Stella G.A. (1996), *Schei. Dal boom alla rivolta: il mitico Nordest*, Baldini e Castoldi, Milano.
- Stella G.A. (2009), *Se tutte le case fossero assicurate contro le calamità*, in «Corriere della Sera» 10 aprile, pp. 1 e 9.
- Sullo F. (1964), *Lo scandalo urbanistico. Storia di un progetto di legge*, Vallecchi editore, Firenze.

- Testa A. (1984), *L'urbanistica del trasformismo*, in «Il Messaggero», 11 gennaio, p. 3.
- Trevisan V. (2002), *I quindicimila passi*, Einaudi, Torino.
- Turco A. (1988), *Verso una teoria geografica della complessità*, Unicopli, Milano.
- Turri E. (1979), *Semiologia del paesaggio italiano*, Longanesi, Milano.
- Turri E. (2000), *La megalopoli padana*, Marsilio, Venezia.
- Tutino A. (1971), Relazione introduttiva al convegno dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, "Politica del territorio; le contraddizioni delle leggi approvate e proposte", Roma, 25 giugno 1971, in *Urbanistica informazione*, n. 58, pp. 50-57.
- Unione Casoni Quarantia (a cura di) (1978), *Libro rosso sui casoni e barche della Quarantia Locovaz*, Staranzano.
- United Nations Human Settlement Programme (2003), *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003*, Earthscan Publications Ltd., London-Sterling.
- Valentine G. (2001), *Social Geographies: Space and Society*, Addison Wesley Pub Co Inc, Boston.
- Vallerani F. e Varotto M. (a cura di) (2005), *Il grigio oltre le siepi. Geografie smarrite e racconti del disagio in Veneto*, Dipartimento di Geografia dell'Università degli Studi di Padova-Nuova Dimensione, Padova-Portogruaro.
- Varotto M. (2005), "Abitare tra le isole del Veneto centrale", in Vallerani F. e Varotto M. (a cura di), *Il grigio oltre le siepi. Geografie smarrite e racconti del disagio in Veneto*, Dipartimento di Geografia dell'Università degli Studi di Padova-Nuova Dimensione, Padova-Portogruaro, pp. 69-91.
- Varotto M. (2006), "Abitare oltre le abitazioni: aperture geografiche", in *Rivista Geografica Italiana*, n. 113, pp. 261-284.
- Varotto M. e Visentin L.F. (2008), "Comitati locali e criticità ambientali in Veneto. L'evoluzione del fenomeno negli ultimi 10 anni", in *Ambiente Risorse Salute*, n. 116, pp. 9-17.

- Varotto M., “Tra legittimità scientifica e liceità giuridica: le testimonianze del disagio e la vicenda de “Il grigio oltre le siepi””, intervento presentato presso la Scuola di Dottorato in Scienze storiche, nell’ambito del tema “Prove, tracce, segreti”, Padova, 21-22 giugno 2010.
- Vettoretti E. (2010), *Il traforo di Sant’Augusta. Tra proposte e proteste*, tesi di laurea in Lettere e Filosofia, corso di laurea triennale in Geografia dei processi territoriali, Università degli Studi di Padova, a.a. 2009-2010.
- Vio C. (2009), *Conflitti e comitati ambientali in territorio veneziano: una mappatura del fenomeno*, tesi di laurea triennale in Lettere e Filosofia, corso di laurea in Geografia dei processi territoriali, Università degli Studi di Padova, a.a. 2008-2009.
- Visentin L. F. (2007), *Conflitti ambientali in provincia di Vicenza: un’indagine geografica sui MAB*, tesi di laurea triennale in Lettere e Filosofia, corso di laurea in Geografia dei processi territoriali, Università degli Studi di Padova, a.a. 2006/2007.
- Weber M. (1974), *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano (ed. orig. 1922).
- Zagrebel'sky G. (1992), *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Einaudi, Milano.
- Zamparutti A. (a cura di) (2000), *Difendere l’ambiente nel Veneto: conflitti e comitati locali*, Osservatorio sulle trasformazioni in Veneto, Venezia.
- Zanchini E. (a cura di) (2000), *Dall’abusivismo al parco: storia del bosco della Sterpaia a Piombino*, Franco Angeli, Milano.
- Zanfi F. (2008), *Città latenti Un progetto per l’Italia abusiva*, Bruno Mondadori, Milano.
- Zanzotto A. (1962), “Architettura e urbanistica informale”, in *La Provincia di Treviso. Rivista dell’amministrazione provinciale*, anno V, n. 3, Treviso, pp. 36-38.
- Zanzotto A. (1999), *Le poesie e prose scelte*, Arnoldo Mondadori, Milano.

- Zanzotto A. (2011), *Il cinema brucia e illumina. Intorno a Fellini e altri rari*, (a cura di) De Giusti L., Marsilio, Venezia.
- Zoppi C. (2000), *Abusivismo e condono nell'area metropolitana di Cagliari: uno studio empirico sull'impatto del fenomeno*, Centro studi sociali Paolo VI, Cagliari.

SITOGRAFIA

- Agenzia Nazionale di Stampa Associata: <http://www.ansa.it> (accesso febbraio 2008 - marzo 2012).
- American Cancer Society: <http://www.cancer.org> (accesso 10 agosto 2012).
- Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto: <http://www.arpa.veneto.it/arpav> (accesso dicembre 2010-dicembre 2012).
- Camera dei deputati: <http://www.camera.it> (accesso 20 febbraio 2012).
- Campo delle Rogge: <http://www.campodellerogge.com> (accesso del 20 ottobre 2012).
- Casole Nostra: <http://www.casolenostra.org> (accesso 1 giugno 2012).
- Centro Interuniversitario di Ricerca per la Didattica delle Discipline Statistiche: <http://www.stat.unipg.it/cirdis/index> (accesso 13 agosto 2012).
- Centro Ricerche Economiche Sociali di Mercato per l'Edilizia e il Territorio: <http://www.cresme.it> (accesso luglio 2008 - gennaio 2012).
- Centro Siciliano di Documentazione "Giuseppe Impastato": <http://www.centroimpastato.it> (accesso 30 ottobre 2008).
- Comitato Contro gli Abusi Edilizi e Ambientali e per la Tutela dell'ambiente di Vicenza: <http://www.comitatoabusiedilizi.blogspot.it> (accesso dicembre 2012 – gennaio 2013).

- Comune di Milano: <http://www.comune.milano.it> (accesso gennaio 2011 – giugno 2012).
- Diritto & Diritti: <http://www.diritto.it> (accesso 22 agosto 2012).
- Ecomostri: <http://www.ecomostri.com> (accesso gennaio - dicembre 2008).
- Eddyburg: <http://www.eddyburg.it/> (accesso novembre 2008 – gennaio 2013).
- Eurispes, Istituto di Studi Politici, Economici e Sociali: <http://eurispes.eu> (accesso gennaio – dicembre 2012).
- EUR-Lex. L'accesso al diritto dell'Unione europea: <http://eur-lex.europa.eu> (accesso marzo 2012 – gennaio 2013).
- Europeanrights.eu: <http://www.europeanrights.eu/index> (accesso 22 settembre 2012).
- Federazione Scacchistica Italiana: <http://www.federscacchi.it> (accesso 30 marzo 2012).
- Il Gazzettino: <http://www.gazzettino.it> (accesso gennaio – dicembre 2012).
- il mattino di Padova: <http://mattinopadova.gelocal.it> (accesso 30 marzo 2012).
- Il Messaggero: <http://www.ilmessaggero.it> (accesso 20 agosto 2012).
- il Piccolo: <http://www.ilpiccologelocal.it> (accesso 24 settembre 2012).
- Istituto dell'Enciclopedia Italiana: <http://www.treccani.it> (accesso 20 luglio 2012).
- Istituto nazionale di statistica: <http://www.istat.it> (accesso gennaio - dicembre 2012).
- Italia Libri: <http://www.italialibri.net> (accesso 25 ottobre 2008).
- La Piramide di Luce: <http://www.piramidediluce.net> (accesso 23 febbraio 2012).
- la Repubblica: <http://www.repubblica.it> (accesso gennaio 2007 - dicembre 2011).
- Learning Cities. Rete per le città che apprendono: <http://www.learningcities.it> (accesso ottobre 2012 – gennaio 2013).

- Le Figaro: <http://www.lefigaro.fr> (accesso 30 settembre 2012).
- Legambiente: <http://www.legambiente.it> (accesso gennaio 2007 - dicembre 2012).
- No Tav Torino: <http://www.notavtorino.org/pattomutuosoccorso> (accesso gennaio - dicembre 2012).
- PaesaggivenetiSOS: <http://www.paesaggivenetisos.org> (accesso gennaio 2010 - dicembre 2012).
- Presidio di San Pietro c di Rosà: <http://www.presidiosanpietro.org> (accesso gennaio 2011 - dicembre 2012).
- Regione Calabria: <http://www.urbanistica.regione.calabria.it> (accesso 2 ottobre 2012).
- Regione del Veneto: <http://www.regione.veneto.it/Statistica> (accesso gennaio 2010 - dicembre 2012).
- Regioni.it. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome: <http://www.regioni.it> (accesso febbraio – dicembre 2012).
- Rivista Giuridica Italiana: <http://www.rivistagiuridica.it> (accesso 25 marzo 2012).
- Salviamo il paesaggio-difendiamo i territori. Forum italiano dei movimenti per la terra e il paesaggio: <http://www.salviamoilpaesaggio.it> (accesso dell'8 dicembre 2012).
- Senato della Repubblica: <http://www.senato.it> (accesso giugno 2008 - novembre 2012).
- Società Italiana di Geologia Ambientale: <http://www.sigeaweb.it> (accesso novembre – dicembre 2010).
- Stop al consumo di territorio: <http://www.stopalconsumoditerritorio.it> (accesso gennaio – dicembre 2012).
- Urbanistica informazioni: <http://www.urbanisticainformazioni.it> (accesso 30 marzo 2011).
- World Wide Fund For Nature Italia: <http://www.wwf.it> (accesso 5 settembre 2012).