

L'Abusivismo e i Piani

Una sintesi dell'evoluzione del fenomeno

Uno dei temi più controversi all'interno delle politiche di gestione e di governo del territorio è rappresentato dall'abusivismo edilizio e dalle modalità con le quali questo fenomeno è stato affrontato nel corso di più di qualche decennio. Una lettura "storica", seppure sintetica, consente di individuare alcuni elementi che costituiscono una peculiarità tutta italiana. In ambito europeo, infatti, il fenomeno della illegalità edilizia e urbanistica esiste nella fascia del mediterraneo e coinvolge la parte meridionale della Francia, della Spagna, della Grecia, ecc., ma le modalità con le quali, almeno nel corso di più di venti anni, si è affrontata la tematica – in definitiva, senza un vero "progetto" di rientro nella legalità – rappresenta la forte caratterizzazione italiana.

Vale la pena di tentare, una breve ricostruzione storica del fenomeno dell'abusivismo edilizio che si è andato consolidando a partire dagli anni della espansione edilizia ('50-'60). Le distorsioni nello sviluppo urbanistico furono determinate, a partire dal dopoguerra, da una serie di cause, tra le quali è opportuno richiamare:

- la rapida ed impetuosa trasformazione del paese da una economia agricola con un rapido processo di industrializzazione;
- la crescente domanda di abitazioni, che ha trovato solo una parziale soluzione sul piano quantitativo in termini di alloggi disponibili;
- un costante "disconoscimento" del Paese.

Si tratta di situazioni per le quali la programmazione e la pianificazione non hanno saputo o potuto svolgere il ruolo tipico del controllo dello sviluppo dei tessuti edilizi e delle trasformazioni urbane. Le motivazioni di questa incapacità sono le più diverse: l'assenza o la complessità delle normative, la carenza di azione di vigilanza, l'impossibilità di reprimere adeguatamente gli interventi illegali.

L'evoluzione del fenomeno può essere fatta risalire, in sintesi, alle seguenti motivazioni:

a) *la necessità di una abitazione primaria* che per tipologia o prezzi, è negata dall'offerta legale privata o pubblica e che solo in alcuni casi – presenti in una prima fase dell'abusivismo edilizio negli anni del dopoguerra – può essere riferito alla impossibilità di risolvere il problema abitativo in altro modo. Il ricorso ad abitazioni abusive che, spesso, si concentrano formando veri e propri insediamenti illegali è, in realtà, il risultato dell'esistenza di un mercato "parallelo" competitivo rispetto a quello legale;

b) *la necessità di spazi e costruzioni per attività non residenziali*, produttive o per servizi non disponibili sul mercato oppure localizzati in aree non ritenute idonee. Spesso, il fenomeno di realizzazione di edilizia illegale non residenziale accompagna la formazione dei nuclei illegali oppure costituisce il complemento all'abitazione, anch'essa abusiva;

c) *la necessità di adeguare l'abitazione o l'immobile destinati ad attività non residenziali* alle nuove esigenze abitative o all'ampliamento della propria attività economica. Questa modalità è tipica dell'abusivismo di "seconda fase", ovvero di quello che si innesta su processi di realizzazione parzialmente o totalmente non controllata della trasformazione urbana, in ragione dell'aumentata disponibilità economica, oppure di investimenti in attività di servizio, ricettività e di produzione;

d) *il soddisfacimento all'interno di un mercato "parallelo", della domanda di seconde case*, e di attrezzature per il tempo libero, in aree non urbanizzate. Questo fenomeno, in genere concentrato sulle coste, è accompagnato da una serie di interventi di grandezza ed impatto diversificato: alberghi, attrezzature balneari, ristoranti, ... che si innestano, a volte, su tessuti edilizi esistenti.

L'analisi del fenomeno, in definitiva, può essere sintetizzata come una "fisiologica" alternativa alla pianificazione, che "corre" paralle-

lamente all'evoluzione delle esigenze, dei fabbisogni e della ricchezza della società. E', quindi, un tema correlato alla modificazione delle caratteristiche socio-economiche, dei modelli produttivi e di accumulazione delle ricchezze (non solo fondiari) ma anche l'effetto di un "comportamento" individuale che ne produce uno "collettivo". Va detto che questo comportamento collettivo coinvolge le stesse istituzioni in una dinamica che le norme e le regole riescono ad affrontare solo parzialmente. *In particolare, l'azione di prevenzione, di vigilanza e di repressione ha dimostrato di essere sostanzialmente inefficace*, a fronte di una scarsa capacità di proporre alternative ad un modello di sviluppo del territorio e della città oggettivamente più vantaggioso rispetto alle "regole" imposte dagli strumenti di pianificazione. Peraltro, se le previsioni di uno strumento urbanistico rappresentano una sorta di "contratto sociale" nel quale, come è noto, si dovrebbero applicare ai valori fondiari criteri della giustizia distributiva, si stabiliscono le modalità e i limiti alla trasformazione del territorio, ecc. Il disconoscimento generalizzato di questo "contratto" non può che condurre alla illegalità edilizia, che, tra l'altro, non viene neppure riconosciuta come tale dalla maggioranza dei cittadini presenti in una comunità.

Le logiche dei condoni

Le motivazioni che hanno provocato la situazione che - con maggiore o minore virulenza - è presente in quasi tutte le regioni italiane sono quindi diverse e complesse: il fenomeno, nella sua gravità, fu messo in chiara evidenza con l'emanazione della prima legge di sanatoria edilizia, la n.47 del 1985. Circa dieci anni dopo, nel 1994, fu emanata una seconda sanatoria, a riprova che l'attività di vigilanza - seppure normata, in dettaglio, nel capo primo della legge del 1985 - non era riuscita a contenere adeguatamente il fenomeno. Trattare in modo analitico le prime due leggi di sanatoria edilizia non è possibile in questa sede. Tuttavia, giova ricordare che l'inizio del dibattito sul "condono edilizio", nei primi anni '80, fu posto a seguito dell'iniziativa legislativa della regione Sicilia e della regione Lazio con provvedimenti di sanatoria amministrativa. All'epoca emerse, quindi, una delle questioni ancora aperte oggi: il rapporto tra procedimento amministrativo di rilascio del titolo abilitativo in "sanatoria" ed estinzione dell'illecito penale, laddove previsto, ad esso connesso. Nel corso del lungo dibattito di formazione della legge n.47/85 - durato più di due anni - il primo testo, contenuto in un decreto-legge, fu progressivamente trasformato in una norma ampia e articolata, strutturata in "legge quadro" e nella quale il "condono edilizio" era posto all'interno di una logica di riforma delle norme generali in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, con la revisione delle sanzioni amministrative e penali. E' anche il caso di ricordare che la motivazione di fondo delle sanatorie edilizie e urbanistiche è stata, di norma, la "copertura" di previsioni finanziarie del bilancio dello Stato, con un secondario interesse verso le problematiche territoriali e urbanistiche.

Con il terzo condono, approvato alla fine del 2003¹, sono ancora più enfatizzati alcuni aspetti negativi di un provvedimento di "sanatoria". In primo luogo, appare evidente come siano ancora oggi inefficaci le innumerevoli misure di prevenzione, vigilanza, repressione dell'abusivismo edilizio in un contesto del "perdono" continuo e tenendo conto, tra l'altro, dell'attribuzione di responsabilità diretta agli amministratori locali e alle strutture tecniche dei comuni.

Inoltre, il conflitto istituzionale aperto dalle regioni ha determinato una differenziazione delle modalità, degli ambiti oggettivi e soggettivi della sanatoria edilizia, con le conseguenti ulteriori incertezze della normativa di riferimento².

Fig. 4.22 - Regioni/Stato e distribuzione dell'abusivismo edilizio (dati 2003)



Il trend di illegalità nel ciclo del cemento (tutte quelle attività che afferiscono al settore delle costruzioni) è stato calcolato confrontando i dati annuali delle infrazioni accertate e dei sequestri effettuati dalle forze dell'ordine. Fonte: Legambiente-Cresme

¹ D.L. 30-9-2003 n. 269 – art. 32, convertito dalla L.326/03. *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.*

² La Corte costituzionale, con sentenza 24-28 giugno 2004, n. 196 (Gazz. Uff. 7 luglio 2004, n. 26 - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità della mancata previsione, tramite legge regionale di determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati dalla normativa nazionale, nonché di determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'allegato all'art.32 della

L.326/03. Inoltre, la normativa viene censurata anche nella parte in cui prevede che sia l'allegato del medesimo art.32, anziché la legge regionale di cui al comma 26, a determinare la misura dell'anticipazione degli oneri concessori, nonché le relative modalità di versamento. Per una sintesi del quadro legislativo, si vedano le tabelle allegate.

³ Si trattava di programmi per la riqualificazione di ambiti territoriali (comma 9), per il ripristino e la riqualificazione delle aree e dei beni del titolo II del d.Lgs.490/99 (comma 11) e di valorizzazione delle aree demaniali (comma 24).

⁴ Va ricordato, tuttavia, che si trattava di previsioni già inserite nel DDL 4337 di modifica della legge

n.47/85, presentato nel 2000.

⁵ Nell'articolo 29 della legge n.47/1985 sono definiti i "principi fondamentali" ai quali si devono riferire le leggi regionali per le varianti agli strumenti urbanistici:

- 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.

A supporto dell'attività di riqualificazione "ordinaria", nell'articolo 32 della legge n.326/2003 sono inseriti due punti di particolare rilievo:

Infine, va ricordato che la prima versione dell'articolo 32, inserita nel D.L. 269/2003, prevedeva finanziamenti, anche di notevole entità, per diversi programmi straordinari e ordinari per il recupero dell'abusivismo edilizio³, attraverso misure coordinate per la promozione di interventi di riqualificazione territoriale, per la messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico, per il ripristino e la riqualificazione dei beni culturali e paesistici, per il miglioramento, la tutela e la valorizzazione delle aree demaniali. Con le modifiche apportate in finanziaria (L.326/03), delle diverse tipologie di programmi è stato mantenuto solo il finanziamento di 100 milioni di euro per gli interventi di messa in sicurezza del territorio nazionale dal dissesto idrogeologico.

Nel terzo condono viene inserito qualche limitato intervento⁴ basato su criteri riferibili ad una logica di "rientro" nella legalità, costituito dalla revisione dell'art.29 della legge n.47/85⁵ e dalla istituzione di un fondo di rotazione⁶ per l'anticipazione dei finanziamenti relativi alla demolizione delle opere abusive.

I dati disponibili

L'art. 9 del decreto legge n. 146/1985, convertito con modificazioni nella legge n. 298/1985, attribuisce al Ministero dei lavori pubblici (oggi infrastrutture e trasporti) il compito di presentare al Parlamento, entro il 15 marzo di ogni anno, una relazione sullo stato di attuazione, nell'anno precedente, della legge 47 del 1985. A seguito di una serie di indagini promosse dal Ministero dei lavori pubblici, negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge 28 febbraio 1985, n. 47, fu possibile cogliere gli aspetti generali e di dettaglio sul fenomeno dell'abusivismo edilizio, in base al nuovo sistema di vigilanza e controllo delle trasformazioni edilizie.

L'ultimo rapporto completo e significativo si riferisce all'anno 1989 e riguarda l'analisi di un campione di rapporti di vigilanza. La situazione esposta nel documento del marzo 1989, elaborata su circa 4000 comuni adempienti all'obbligo di comunicazione mostrava, nel periodo considerato (marzo 1986 - febbraio 1988) circa 90.000 abusi denunciati in Italia, dei quali più del 50% ubicati nel Sud, con una incidenza percentuale del numero di abusi x 100.000 abitanti più che doppia rispetto al nord. In tutte le aree statistiche (nord-est; nord-ovest; centro; sud e isole) la maggiore percentuale di tipologie di abuso riguardava le "nuove costruzioni", gli "ampliamenti" e le "opere non computabili in superficie e volume"

Per la comprensione della struttura del fenomeno è utile ricordare, inoltre, quanto emerso dalle indagini relative alla prima sanato-

ria edilizia, riguardante le opere eseguite negli anni compresi tra il 1942 e il 1983: 2,5 milioni di alloggi interamente abusivi, pari a circa 7,5 milioni di stanze edificate, su di un totale nazionale di 24 milioni di stanze; 830.000 interventi di ristrutturazione edilizia; 825.000 interventi di manutenzione straordinaria.

Già all'epoca, alcune valutazioni, anche governative, ritenevano che, scontando una quota fisiologica di mancata adesione alla sanatoria, i dati più realistici dell'abusivismo edilizio potevano determinare una situazione così caratterizzata: 3,2 milioni di alloggi interamente abusivi; 2,3 milioni di interventi di ristrutturazione edilizia; 4,9 interventi di manutenzione straordinaria. Nelle due ultime sanatorie edilizie non sono state previste indagini specifiche sulla connotazione e sui profili di questo ulteriore e "nuovo" abusivismo edilizio.

Una stima del 1997 (CRESME) presumeva in circa 970.000 le abitazioni illegali realizzate negli ultimi 16 anni, con un andamento decrescente nel triennio 95-97, ritenendo che la produzione abusiva rappresentasse "fisiologicamente" il 25% della produzione legale di abitazioni. Analizzando l'andamento per anno di tale stima emergono tre fatti significativi:

a) il fenomeno è sostanzialmente costante, e in diminuzione a partire dall'anno 1985, presumibilmente per effetto di una contrazione economica generale e, soprattutto, per la dissuasione dovuta alla normativa introdotta dalla legge 47/1985 circa l'invendibilità degli immobili abusivi;

b) negli anni 1983-84 e nell'anno 1994, rispetto all'andamento in diminuzione, vi è stato un incremento dell'attività abusiva, causata probabilmente, in entrambi i casi, dall'effetto annuncio delle ipotesi di riapertura alla cosiddetta "quarta fascia" e alla nuova sanatoria edilizia;

c) il totale delle costruzioni abusive, è passato, nell'ultimo triennio (95-97), da 59.000 unità/anno a 30.000 unità/anno.

Inoltre, secondo i dati del "Rapporto abusivismo" redatto nel 1999 dal CRESME per conto di Legambiente e ANCE, in Italia, nel quinquennio 1994-1998, sono state realizzate circa 200.000 nuove case abusive per una superficie complessiva di 32,5 milioni di metri quadrati ed un valore immobiliare corrispondente a 29 mila miliardi di lire.

Pur dovendo scontare, nelle quantità rilevate, una approssimazione dovuta alla metodologia di costruzione del "Rapporto" il dato evidenzia dei caratteri e delle dimensioni profondamente differenziati tra le Regioni del nord, del centro e del sud: il 54,5 % della produzione abusiva (nuove costruzioni, ampliamenti e modificazioni del patrimonio edilizio esistente, realizzate senza concessio-

a) al comma 33 si prevede che l'eventuale maggiore aliquota a valere sull'oblazione, determinata con legge regionale sia destinata al finanziamento, tra l'altro, della promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati dall'abusivismo edilizio;

b) a completamento del quadro "ordinario" relativo alle politiche di intervento per il recupero dell'abusivismo edilizio il comma 42, nel modificare il comma 4 dell'articolo 29 della legge n.47/85 inserisce alcuni elementi utili per l'attivazione della cosiddetta "sussidiarietà orizzontale", ovvero:

- la possibilità da parte anche di privati, oltre che di soggetti pubblici, di presentare proposte di varianti di recupero dei nuclei abusivi, nella logica ormai consolidata dei programmi complessi;
- l'obbligo di allegare un piano di fattibilità tecnica, economica, giuridica e amministrativa, finalizzato al finanziamento, alla realizzazione e alla gestione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- l'obiettivo esplicito e vincolante del progetto di

recupero urbanistico di raggiungere la sostenibilità ambientale, economica e sociale, nonché la coesione sociale degli abitanti dei nuclei edilizi, attivando la rivitalizzazione delle aree interessate dall'abusivismo edilizio. In altri termini, il suggerimento che viene dato nella norma è quello di predisporre un progetto di sviluppo sostenibile dei nuclei abusivi, accompagnato da un processo partecipato che conduca alla condivisione delle regole di recupero e alla equa attribuzione degli oneri e dei profitti che possono derivare dall'intervento.

⁶ Presso la Cassa Depositi e Prestiti, è istituito un Fondo di rotazione per la demolizione delle opere abusive, utilizzabile per l'anticipazione alle Amministrazioni comunali e comunque a tutti i soggetti titolari dei poteri repressivi di intervento, che riguarda:

- spese tecniche di demolizioni;
- costi da sostenere per i giudizi civili, penali e amministrativi,

- costi da sostenere per la predisposizione di atti tecnici connessi (ad esempio, per i frazionamenti catastali a seguito dell'acquisizione del bene e dell'area di sedime, ai sensi dell'articolo 31, comma 3 del d.P.R. 380/2001);

- costi da sostenere per gli atti amministrativi, come il trasferimento presso la Conservatoria dei registri immobiliari dei beni acquisiti al patrimonio comunale.

⁷ Sul tema, si veda: Giuseppe Roma, *L'economia sommersa*, Editori Laterza, 2001

⁸ Secondo uno studio del 2005 dell'ISTAT il rapporto tra l'evasione fiscale al sud, rispetto al nord è quasi triplo. Per ogni 100 euro dichiarati al fisco, il nord-ovest evade 31,4 euro, il nord-est 34,2, il centro 47,2, il sud e le isole 99,5 euro. La Repubblica, 15 luglio 2005. *La mappa dell'Italia che non paga. Il Sud evade il triplo del Nord.*

⁹⁰ G. Roma, cit., pag.122 e segg.

ne edilizia) è concentrato nelle regioni del sud.

Una serie storica dei dati (tab.1), di fonte non istituzionale, mostra la seguente situazione:

Tab. 4.33 - Costruzioni abusive in Italia dal 1982 al 2002

Anno	Costruzioni abusive	Anno	Costruzioni abusive
1982	70.000	1992	50.000
1983	105.000	1993	58.000
1984	125.000	1994	83.000
1985	60.000	1995	59.000
1986	51.000	1996	36.000
1987	59.000	1997	29.000
1988	50.000	1998	34.000
1989	45.000	1999	33.500
1990	44.000	2000	28.938
1991	46.000	2001	28.276
		2002	30.821
Totale	1.125.676		

Fonte: Rapporto Ecomafia di Legambiente su dati Cresme

La sintesi di tali dati non istituzionali (tab.2), nel periodo tra il secondo e il terzo condono è la seguente:

Una ulteriore informazione proviene dalla stima dell'evasione fiscale collegata all'abusivismo edilizio nel medesimo periodo di riferimento tra il secondo e il terzo condono (1994 – 2002) che

viene calcolata in circa 5,5 miliardi di euro (Fonte: Rapporto Ecomafia di Legambiente). Questo dato è ancora più interessante se si rilegge, sul territorio, la questione dell'abusivismo

L'abusivismo edilizio dal 1994 al 2002

Costruzioni abusive	362.676
Superficie complessiva	50.366.952 mq
Valore stimato in euro	25.183 mln

Fonte: Rapporto Ecomafia di Legambiente su dati Cresme

edilizio come uno degli elementi dell'economia sommersa. Infatti, non solo vi è una correlazione diretta e funzionale tra produzione edilizia "illegale" ed evasione fiscale, di natura previdenziale, contributiva e patrimoniale, ma può essere dedotta anche una relazione inversa. L'economia sommersa⁷ è strutturale sul territorio e si avvale della produzione edilizia illegale, tanto da poter rappresentare i due fenomeni sul territorio con la medesima "densità" percentuale⁸. In particolare, poi, il rapporto tra edilizia legale e illegale è quasi perfettamente parallelo: si può dedurre, quindi, un andamento della produzione legato a cicli macroeconomici, oltre che a fattori sociali. Si può concludere, in sintesi, che il "sommerso" trova casa e immobili per la produzione spesso nel comparto abusivo e che l'abusivismo edilizio è vitale in presenza di condizioni di illegalità diffusa, spesso nei contesti territoriali in contiguità con l'attività della criminalità organizzata.

Quello che emerge, al di là della correttezza, della rappresenta-

Tab. 4.34 - Abusivismo edilizio 2003

REGIONE	Abitanti		Abit. Occupate		Abit. Non occupate		Totale Abitazioni	
	n.	%	n. res.	%	n.	%	n.	%
Piemonte	4.214.677	7,39	1.791.769	80,92	422.395	19,08	2.214.164	8,11
Valle d'Aosta	119.548	0,21	53.146	52,86	47.394	47,14	100.540	0,37
Lombardia	9.032.554	15,85	3.635.910	87,74	507.960	12,26	4.143.870	15,18
Liguria	1.571.783	2,76	707.715	71,41	283.314	28,59	991.029	3,63
NORD OVEST	14.938.562	26,21	6.188.540	83,07	1.261.063	16,93	7.449.603	27,30
Trento	477.017	0,84	192.795	65,99	99.370	34,01	292.165	1,07
Bolzano	462.999	0,81	172.349	87,01	25.729	12,99	198.078	0,73
Veneto	4.527.694	7,94	1.701.116	84,31	316.460	15,69	2.017.576	7,39
Friuli V. G.	1.183.764	2,08	493.627	82,03	108.145	17,97	601.772	2,20
NORD EST	6.651.474	11,67	2.559.887	82,32	549.704	17,68	3.109.591	11,39
Emilia-Romagna	3.983.346	6,99	1.638.791	83,15	332.186	16,85	1.970.977	7,22
Toscana	3.497.806	6,14	1.376.550	82,57	290.550	17,43	1.667.100	6,11
Umbria	825.826	1,45	312.159	84,53	57.131	15,47	369.290	1,35
Marche	1.470.581	2,58	547.021	81,31	125.764	18,69	672.785	2,47
Lazio	5.112.413	8,97	1.962.285	80,63	471.530	19,37	2.433.815	8,92
Abruzzo	1.262.392	2,21	459.896	69,79	199.035	30,21	658.931	2,41
CENTRO	16.152.364	28,34	6.296.702	81,01	1.476.196	18,99	7.772.898	28,48
Molise	320.601	0,56	119.028	68,69	54.251	31,31	173.279	0,63
Campania	5.701.931	10,00	1.854.369	84,54	339.066	15,46	2.193.435	8,04
Puglia	4.020.707	7,05	1.374.713	74,49	470.909	25,51	1.845.622	6,76
Basilicata	597.768	1,05	214.828	75,52	69.639	24,48	284.467	1,04
Calabria	2.011.466	3,53	705.987	63,51	405.693	36,49	1.111.680	4,07
SUD	12.652.473	22,20	4.268.925	76,12	1.339.558	23,88	5.608.483	20,55
Sicilia	4.968.991	8,72	1.779.714	69,81	769.555	30,19	2.549.269	9,34
Sardegna	1.631.880	2,86	582.856	72,66	219.293	27,34	802.149	2,94
ISOLE	6.600.871	11,58	2.362.570	70,49	988.848	29,51	3.351.418	12,28
ITALIA	56.995.744	100,00	21.676.624	79,42	5.615.369	20,58	27.291.993	100,00

tività e affidabilità dei dati e del loro aggiornamento, è la carenza “strutturale” di un sistema informativo complessivo che riconnetta diverse informazioni in connessione con altre fonti disponibili, come l’attività di vigilanza e la “qualità” dell’abusivismo edilizio, l’attività edilizia legale, la situazione della “stratificazione” delle sanatorie edilizie, il quadro territoriale dei vincoli ambientali e paesistici e delle aree “fragili” del Paese, il quadro complessivo delle politiche e degli investimenti di riqualificazione e di recupero urbanistico, le variabili macro e micro economiche dei territori interessati dall’abusivismo edilizio,...

Una situazione del genere denuncia gravi carenze informative “ufficiali” ma mostra anche alcune potenzialità di maggiore efficacia di intervento, qualora si ponesse rimedio ad una cronica carenza istituzionale di acquisizione, elaborazione delle informazioni e loro uso per l’adozione di politiche, piani e programmi sinergici di prevenzione, repressione e recupero da parte dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

Il recupero della legalità del territorio come recupero della convivenza civile

Prima ancora di arrivare a definire il rapporto tra abusivismo edilizio e pianificazione territoriale e urbanistica, appare urgente la necessità di costruire un progetto politico di ripristino delle condizioni di legalità del territorio, come elemento fondante della convivenza civile.

Appare evidente, nell’esperienze di questi anni, il limite delle normative sul recupero urbanistico e la scarsa “appetibilità” dei nuclei abusivi anche per promuovere interventi di cofinanziamento pubblico-privato. Sono sostanzialmente irrilevanti i

temi relativi all’equità di intervento per la dotazione dei servizi sulle aree disponibili per consentire il recupero di zone interessate dallo sviluppo urbanistico illegale. Tra i molti problemi della pianificazione è da segnalare, ad esempio, quello del costo effettivo delle opere di urbanizzazione primarie e secondarie, nonché di recupero e riqualificazione ambientale, rispetto al contributo parametrico previsto dalle norme. La questione è stata affrontata dalla normativa nazionale con la previsione della partecipazione ai costi effettivi dei proprietari sanandi, attraverso la formazione di consorzi, ma l’efficacia della normativa è limitata dalla necessità di gestire sul territorio la effettiva praticabilità di questa previsione. Va fatta presente, comunque, la necessità di notevoli investimenti dei “piani di recupero” dell’abusivismo edilizio e la loro connessione stretta con la costruzione e il consolidamento della coesione sociale nonché, in alcuni casi, con la formazione di opportunità di lavoro e lo sviluppo del sistema locale, specie nelle aree sottoutilizzate del Paese. Una logica innovativa di intervento può far ritenere opportuna l’istituzione di un finanziamento in compartecipazione (e in corresponsabilità) dello Stato, delle regioni e degli enti locali per l’attivazione di un processo di rientro nella legalità del territorio che riguardi il lavoro, la coesione sociale, la qualità della vita, costruendo dei “patti territoriali” per la legalità⁹ per far convergere i soggetti istituzionali, gli attori economici e sociali verso una politica di recupero del degrado sociale, economico e urbanistico, che si avvalga, tra gli altri e tra i tanti possibili, anche degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.

Permessi di costruire anno 2003						Abusivismo			
Fabbr. resid.		Fabbr. non resid.		TOT. Fabbr		Costruzioni (2003)	Tasso 2003	Indice concentraz.	n. abus.
n. permessi	%	n. permessi	%	n. permessi	%	n.	%	%	per 1000 ab
2.942	6,07	1.638	7,62	4.580	6,54	1.085	19	2,71	0,26
140	0,29	44	0,20	184	0,26	-	-	-	-
7.763	16,00	2.220	10,33	9.983	14,26	2.467	20	6,17	0,27
690	1,42	304	1,41	994	1,42	493	33	1,23	0,31
11.535	23,78	4.206	19,58	15.741	22,49	4.045	20	10,11	0,2708
418	0,86	301	1,40	719	1,03	142	16	0,36	0,15
768	1,58	508	2,36	1.276	1,82				
6.289	12,97	2.399	11,17	8.688	12,41	2.160	20	5,40	0,48
1.588	3,27	547	2,55	2.135	3,05	295	12	0,74	0,25
9.063	18,68	3.755	17,48	12.818	18,31	2.597	17	6,49	0,390
4.245	8,75	1.665	7,75	5.910	8,44	1.243	17	3,11	0,31
2.351	4,85	1.086	5,05	3.437	4,91	1.722	33	4,31	0,49
650	1,34	362	1,68	1.012	1,45	440	30	1,10	0,53
1.428	2,94	630	2,93	2.058	2,94	611	23	1,53	0,42
2.591	5,34	991	4,61	3.582	5,12	2.202	38	5,51	0,43
1.671	3,44	543	2,53	2.214	3,16	1.625	42	4,06	1,29
12.936	26,67	5.277	24,56	18.213	26,02	7.843	30	19,61	0,486
316	0,65	278	1,29	594	0,85	510	46	1,28	1,59
2.518	5,19	1.897	8,83	4.415	6,31	7.690	64	19,23	1,35
3.314	6,83	1.145	5,33	4.459	6,37	4.958	53	12,40	1,23
441	0,91	470	2,19	911	1,30	1.130	55	2,83	1,89
1.851	3,82	934	4,35	2.785	3,98	3.788	58	9,47	1,88
8.440	17,40	4.724	21,99	13.164	18,81	18.076	58	45,19	1,429
3.926	8,09	1.991	9,27	5.917	8,45	5.516	48	13,79	1,11
2.607	5,37	1.532	7,13	4.139	5,91	1.923	32	4,81	1,18
6.533	13,47	3.523	16,40	10.056	14,37	7.439	43	18,60	1,127
48.507	100,00	21.485	100,00	69.992	100,00	40.000	36	100,00	0,702

Tab. 4.35 - Abusivismo. Quadro riepilogativo generale

Regione / Provincia autonoma	N. Legge	Pubblicazione	Note
Piemonte	10 novembre 2004 n°33	BUR 11/11/2004 n°45	
Valle d'Aosta	05 febbraio 2004 n°1	BUR 24/02/2004 n°8	
Lombardia	03 novembre 2004 n°31	BUR 05/11/2004 n°45	
Liguria	29 marzo 2004 n°5 24 settembre 2004 n°17	BUR 31/03/2004 n°3 BUR 29/09/2004 n°8	
Trentino Alto Adige			
Veneto	05 novembre 2004 n°21	BUR 09/11/2004 n°113	
Friuli Venezia Giulia	29 ottobre 2004 n°26	BUR 4/10/2004 n°19	
Emilia Romagna	21 ottobre 2004 n°23	BUR 22/10/2004 n°143	
Toscana	20 ottobre 2004 n°53	BUR 27/10/2004 n°40	
Umbria	03 novembre 2004 n°21	BUR 08/11/2004 n°47	
Marche	29 ottobre 2004 n°23	BUR 04/11/2004 n°116	
Abruzzo			
Lazio	08 novembre 2004 n°12	BUR 10/11/2004 n°31	
Campania	18 novembre 2004, n°10	BUR 18/11/2004 n.°560	In contrasto con scadenza L. 191/04
Molise	11 novembre 2004 n° 25	BUR 23/11/2004 n°23	
Puglia	23 dicembre 2003 n°28 03 novembre 2004 n°19	BUR 29/12/2003 n°152 BUR 05/11/2004 n°133	
Basilicata	10 novembre 2004 n°18	BUR 12/11/2004 N°82	
Calabria			
Sicilia			PDL conferma legge statale
Sardegna	26 febbraio 2004 n°4	BUR 28/02/2004 n°7	
Prov. Aut. Bolzano	19 ottobre 2004 n°6	BUR 22/06/2004 n°25	
Prov. Aut. Trento	08 marzo 2004, n°3	BUR 19/03/2004 n°10	Circ. 25 ottobre 2004 n°5369

Condono edilizio – Art. 32 D.L. 269/2003, convertito dalla L. 326/2003. Leggi regionali emanate ai sensi della L. 191/2004. Agg.to 23/11/2004.

Tab. 4.36 - Abusivismo. Quadro riepilogativo limitazioni ambito oggettivo*

Regione / Provincia autonoma	Nuove costruzioni	Ampliamenti	Ristrutturazioni edilizie	Aree Demaniali Statali	Aree patrimoniali Statali*
Piemonte	SI - 600 mc	NO	SI - qualitativa	NO	NO
Valle d'Aosta	SI (solo pertinenze residenziali)	SI	NO	NO	NO
Lombardia	SI (solo pertinenze)	SI - 500 mc o 20%	SI - mutamenti destinazione > 500 mc	SI - tutte le tipologie, esclusa la 6	NO
Liguria	SI - 450 mc	SI - 450 mc	SI - qualitativa	SI - procedurali	NO
Trentino Alto Adige					
Veneto	SI (solo pertinenze res) - 300 mc	SI - non res. 450 mq o 20%; res. 450 mc o 30%	SI - mutamento destinazione	NO	NO
Friuli Venezia Giulia	SI (solo pertinenze)	SI - varie	SI - 150 mc, per uso abitativo	SI	NO
Emilia Romagna	SI - escluse	SI	NO - ai limiti per la sanabilità	NO	NO
Toscana	SI - escluse	SI - varie	SI	SI	NO
Umbria	SI - escluse	SI - 30/45 mq res; 60/100 mq non res	SI - qualitativa	NO	NO
Marche	SI - 200 mc res; 150 mq non res	SI - 200 mc res; 150 mq non res	NO	NO	NO
Abruzzo					
Lazio	SI res 450 mc; escluso non res - norme soggettive	SI - 200 mc o 20%;	SI - qualitativa	SI - tutte le tipologie escluso RRC e MS	
Campania	SI - escluse se difforni da SU; se conformi 250 mc	SI - 250 mc	NO	SI - anche aree di pertinenza del demanio pubblico	NO
Molise	NO	SI - da 200 a 750 mc	NO	NO	NO
Puglia	NO	NO	SI - in aree vincolate	NO	NO
Basilicata	SI	SI	SI	NO	NO
Calabria					
Sicilia	NO	NO	NO	NO	NO
Sardegna	SI - superiore 300 mc	SI - superiore 250 mc o 25%	NO	SI - procedurali, solo concessione	NO
Prov. Aut. Bolzano	SI - escluse	SI - 200 mc o 20%	SI - mutamenti destinazione < 200 mc	NO	NO
Prov. Aut. Trento	SI (solo pertinenze)	SI - 200 mc o 30%	SI	NO	

*Condono edilizio – Art. 32 D.L. 269/2003, convertito dalla L. 326/2003. Leggi regionali emanate ai sensi della L. 191/2004

*Per l'applicazione della procedura di disponibilità delle aree patrimoniali, che condiziona l'esito della domanda di sanatoria ex lege 326/03, si deve fare riferimento ai commi da 14 a 20 della medesima legge. E' comunque esclusa la possibilità di presentare una sanatoria ex L.326/03 nel caso di usi civici gravanti sul terreno.