

## **Ddl Demolizioni: la storia dei condoni edilizi in Italia, 32 anni di condoni**

*Nel 1985, pochi mesi prima dell'approvazione della famosa legge Galasso sulla tutela del paesaggio italiano, il Parlamento approva la prima legge sui **condoni edilizi**. Si disse che sarebbe stato il primo e ultimo condono edilizio, invece ...*



Nel 1985, pochi mesi prima dell'approvazione della famosa legge Galasso sulla tutela del paesaggio italiano, il Parlamento approva la prima legge di condono edilizio proposta da uno degli ultimi governi di centrosinistra. Si disse che sarebbe stato il primo e l'ultimo. Dopo nove anni, nel 1994, il primo governo Berlusconi porta in approvazione il secondo condono edilizio. Anche allora si disse che sarebbe stato l'ultimo. Nel 2003 un altro condono proposto dalla stessa maggioranza. Finora sono tre le leggi di condono edilizio approvate dal Parlamento, e per quanto possa sembrare strano non è stato fornito all'opinione pubblica nessun rendiconto su quante domande siano state presentate, quanti edifici siano stati condonati, quanti ettari di terreno agricolo siano stati divorati dalle costruzioni, quale sia il bilancio economico delle tre leggi. Siamo un paese in cui lo Stato non ha la forza e l'autorità per far rispettare le leggi, a partire dai piani urbanistici, e cioè le regole che disegnano il futuro delle città. E la china rovinosa dell'Italia pare non arrestarsi: sembra che la cultura dell'abusivismo stia permeando le amministrazioni pubbliche. Dal primitivo abusivismo di «necessità», quello cioè di un paese povero che faticava a diventare moderno, siamo infatti passati all'iniziativa dello Stato stesso per cancellare ogni regola. Nel 2009 il governo Berlusconi annuncia il «piano casa» con cui si possono aumentare i volumi degli edifici a prescindere da qualsiasi regola urbanistica. Nello stesso periodo, per la preparazione Dei mondiali di nuoto e delG8 alla Maddalena, si sperimenta il modello di deroga persino rispetto alle regole paesaggistiche e di tutela dei corsi d'acqua. Fenomeni di questo tipo sono impensabili e sconosciuti in tutti gli altri

paesi europei. Ed è urgente chiedersi quale sia il male oscuro che non permette all'Italia di divenire un paese in cui le regole sono rispettate.

## **La storia dei condoni edilizi in Italia: dalla legge Galasso del 1985 al Ddl Demolizioni del 2017**

Vengono riassunte, in forma estremamente sintetica ma non per questo esente da un commento, non solo le leggi nazionali direttamente concernenti i condoni, ma anche le altre norme, sempre di livello nazionale (approvate, decadute o anche solo proposte), che possono essere assimilate a un condono. Il loro esame dimostra l'enorme confusione che regna in materia, e l'inopportunità di aprire nuovi condoni, che alimenterebbero in ogni caso la spirale dell'illegalità e delle aspettative indebite ad essa collegate.

### **Legge 28/2/1985 n° 47 (governo Craxi-Nicolazzi).**

Si poneva prima di tutto come una provvisoria legge-quadro in materia urbanistico/edilizia, ma la sua maggiore conseguenza è stata quella di ammettere al condono edilizio tutti gli abusi realizzati fino al 1/10/1983. Per i manufatti costruiti in aree a vario titolo vincolate il rilascio della concessione (o autorizzazione) in sanatoria era subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela (per il vincolo paesaggistico di solito i comuni, con successivo controllo ed eventuale annullamento da parte delle Soprintendenze).

Secondo dati CRESME, l'effetto annuncio del primo condono avrebbe provocato l'insorgere - nel solo biennio 1983/4 - di 230.000 manufatti abusivi, mentre quelli realizzati fra il 1982 e tutto il 1997 sarebbero 970.000.

L'art. 13 della legge 47/1985 prevede la possibilità di un "accertamento di conformità", da effettuare entro stretti limiti temporali correlati alle ordinanze dei sindaci, "e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative", in base al quale le opere abusive potrebbero essere sanate, qualora esse fossero conformi agli strumenti urbanistici vigenti. Si tratta, come si vede, di cosa assolutamente diversa dal condono (che è un provvedimento eccezionale e "tombale", in quanto porta tendenzialmente a legittimare tutti o quasi gli abusi). La sanatoria è invece un istituto permanente, che può essere invocato per quelle opere che - per qualche invero strana ragione - non hanno ottenuto la concessione edilizia, anche se avrebbero potuto ottenerla benissimo (si tratta evidentemente di rari casi, ovvero di abusi di piccole dimensioni). Nella prassi, l'uso indifferenziato del termine "sanatoria" per indicare i condoni edilizi ha generato pericolose confusioni.

**Legge 23/12/1994 n° 724:"Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", art. 39 (primo governo Berlusconi).**

Riapre i termini della precedente legge 47/1985, estendendoli agli abusi realizzati fino al 31/12/1993. Vengono tuttavia introdotte alcune limitazioni: che le opere non abbiano comportato un ampliamento superiore al 30% della volumetria originaria, ed in ogni caso non superiore a 750 mc. Lo stesso limite volumetrico si applica alle nuove costruzioni, "per singola richiesta di concessione edilizia in sanatoria" (il che consente di condonare anche le lottizzazioni abusive). Resta fermo per le zone vincolate l'obbligo di acquisire preventivamente l'autorizzazione dell'autorità preposta (che, ricordiamo, per il vincolo paesaggistico è solitamente il Comune, sia pure in prima battuta!). In più, l'ultimo periodo del 4° comma stabilisce anche il silenzio-assenso in caso di perdurante inerzia comunale.

Sempre secondo dati del CRESME, dal 31/12/1993 (ultima data prevista per il completamento dei manufatti) sono stati realizzati altri 220.000 abusi, tra nuove costruzioni e ampliamento delle esistenti. Anche in questo caso la scarsa e prevalentemente formale capacità di controllo da parte dei Comuni avrà permesso l'ammissione al condono di edifici che, per la loro volumetria o il loro impatto ambientale, non avrebbero potuto essere sanati; ugualmente è possibile sospettare che moltissimi edifici siano in realtà stati realizzati dopo la chiusura dei termini.

**Legge 23/12/1996 n° 662("Misure di razionalizzazione della finanza pubblica"), Art. 2, commi 37, 45 e sgg.**

Dettano una serie di norme per la riscossione delle oblazioni e per la loro utilizzazione da parte dei comuni, introducendo anche qualche marginale precauzione ambientale.

**DDL 4565/ter:"Disposizioni in materia di revisione generale del catasto e del demanio marittimo" (maggio 2000).**

Scaturito dallo stralcio dell'art. 39 del precedente ddl 4565, e non è più stato discusso. Stabiliva che gli occupanti di immobili insistenti sul Demanio, ma che "risultino avere perdute le caratteristiche proprie dei suddetti beni" (?) possono acquistarli in proprietà. Praticamente una sanatoria generalizzata, con procedure assai poco chiare.

**Ddl 379: "Norme per il trasferimento dei beni del demanio marittimo dello Stato" (28/3/2000). RESPINTO.**

Stabiliva che le aree demaniali, con le loro pertinenze, sono trasferite al demanio dei Comuni, così come le aree date in concessione a enti, aziende e consorzi vari, qualora non più utilizzate. Unica eccezione, i porti marittimi nazionali. Era un tentativo di eliminare l'intero sistema demaniale, dal momento che ai comuni non sarebbero poi mancati i mezzi giuridici per alienare i beni ai privati.

**Ddl 4337:"Disposizioni per la repressione dell'abusivismo edilizio nelle aree soggette a vincoli di tutela, e modifiche alla legge 28/2/1985 n° 47" (28/11/2000).  
DECADUTO**

Essendo subentrata nel maggio 2001 la nuova legislatura. Di ampia portata, dettava nuove disposizioni per una severa repressione dell'abusivismo almeno nelle zone vincolate. Non sorprende che sia terminato in un nulla di fatto.

**Ddl 4338:"Disposizioni in materia di sviluppo, valorizzazione ed utilizzo del patrimonio immobiliare dello Stato...". CONVERTITO NELLA LEGGE 136/2001.**

Un emendamento proposto da DS e FI, e poi eliminato, affidava ai Comuni la valorizzazione dei beni demaniali statali, prevedendo anche la sdemanializzazione di alcune aree.

**Legge 448/2001 (legge Finanziaria).APPROVATA.**

L'art. 71, poi abrogato (v. par. successivo), disponeva che le norme della legge 5/2/1992 n° 177 (concepita evidentemente per poche ed eccezionali situazioni, questa legge consentiva il trasferimento dei demani statali al patrimonio disponibile dei Comuni, con la dichiarata finalità di alienarli ai privati) si possono applicare a tutte le aree demaniali sul territorio nazionale, sulle quali siano state eseguite "opere di urbanizzazione e di costruzione" anteriormente al 31/12/1990. Era pertanto una nuova sanatoria (non tanto dei manufatti, quanto delle situazioni proprietarie e possessorie), generale e indiscriminata.

**Legge 16/2002:"Conversione in legge, con modificazioni, del DL 28/12/2001 n° 452, recante disposizioni urgenti...". (Febbraio 2002).**

L'art. 16/bis abrogava l'art. 71 della precedente legge Finanziaria, di cui si è detto al par. che precede.

**Legge 166/2002."Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti" (Marzo 2002).**

L'art. 26, così come emendato, riprende in forme più limitate e ragionevoli la questione introdotta dall'abrogato art. 71 della legge Finanziaria. Esso stabilisce infatti che le norme della legge 5/2/1992 n° 177 (in precedenza sinteticamente illustrate: concernono il trasferimento di aree demaniali al patrimonio dei Comuni, con la finalità di alienarle ai privati) si applicano all'intero territorio nazionale. Però con l'esclusione del demanio marittimo, e solo su quelle aree sulle quali siano state realizzate - anteriormente al 31/12/1990 - opere di urbanizzazione e di costruzione "a seguito di regolare concessione".

## **Decreto Legge 102/2003:"Disposizioni urgenti in materia di valorizzazione e privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico" (giugno 2003). DECADUTO**

Per mancata conversione in legge. L'art. 3 stabiliva che le porzioni di aree patrimoniali e demaniali dello Stato - escluso il demanio marittimo - interessate da "sconfinamenti" di opere eseguite da privati su fondi attigui di loro proprietà (sulla base di concessioni o autorizzazioni regolari) possono direttamente essere alienate agli interessati. Con lodevole ma evidente incongruenza, la norma stabiliva che tali disposizioni non si applicano nelle aree vincolate dal T.U. del Beni CC.AA. (che come si è detto sarebbero il 47% del territorio, e dovrebbero comprendere la gran parte delle aree demaniali o patrimoniali dello Stato).

## **Legge 212/2003:"Disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione di tributi..." (Agosto 2003).**

L'art. 5/bis ripropone la norma del precedente e decaduto DL, stabilendo che le porzioni di aree del patrimonio e del demanio statale, escluso il demanio marittimo, interessate dallo "sconfinamento" di manufatti eseguiti da privati sui loro fondi attigui in base a regolari titoli edilizi (ma con l'ulteriore limite di essere stati realizzati prima del 31/12/2002) possono essere a questi alienate. Stesso destino spetterebbe però alle porzioni "divenute area di pertinenza" e a quelle "interne a strumenti urbanistici vigenti" (definizione ampia quanto confusa, che sembra prestarsi ad ogni genere di interpretazioni estensive!). Permane il divieto di applicare la norma nelle zone vincolate dal T.U. dei Beni CC.AA., che per quanto risulta dovrebbe vigere nella massima parte dei casi, data la sua grande estensione.

## **A.S. 580-B Disposizioni in materia di criteri per l'esecuzione di procedure di demolizione di manufatti abusivi - Ddl Demolizione**

Il disegno di legge AS 580-B, approvato dal Senato e modificato ampiamente dall'altro ramo del Parlamento, detta disposizioni volte a razionalizzare le procedure di esecuzione delle demolizioni di manufatti abusivi. Più nel dettaglio l'articolo unico del provvedimento aggiunge all'art. 98 del TU edilizia (vedi infra) un ulteriore comma, nel quale si rinvia per l'esecuzione degli ordini di demolizione di immobili abusivi impartiti con decisione del giudice penale a quanto previsto dai titoli II e III del libro X del codice di procedura penale relativi per l'appunto all'esecuzione delle sentenze penali. In tal modo si riconosce esplicitamente al pubblico ministero l'iniziativa dell'esecuzione e la competenza al giudice dell'esecuzione penale.

Mauro Melis 20 aprile 2017