

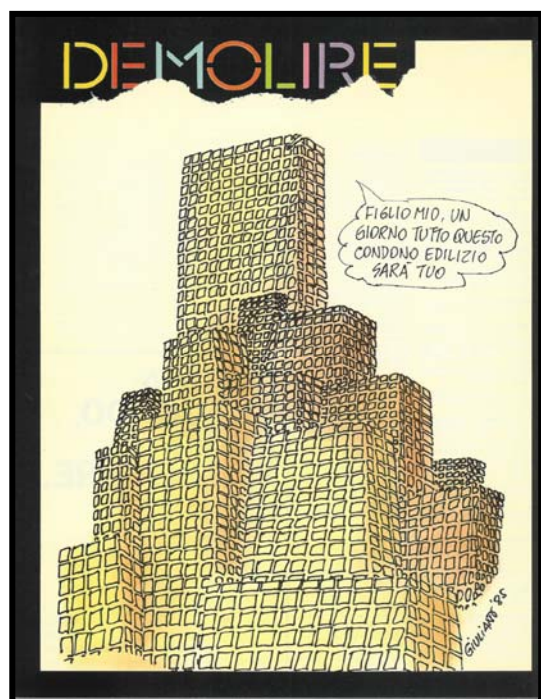
La miglior vendetta è il condono. O no?

di Gian Luigi Rota e Giuseppe F. Rusconi

SOMMARIO: 1. Chi si rivede! – 2. Vamos a la playa - 3. Ninna nanna degli enti locali - 4. Amati Sindaci - 5. Palazzinari sans frontières - 6. Intermezzo partenopeo - 7. Mamma Roma - 8. O mia bèla Maduninaaaa... - 9. L'urbanistica dell'allodola - 10. Ci sono anche taluni notai – 11. Entra la Corte (a gamba tesa) - 12. Ci sono quelli che vanno a Strasburgo - 13. Dal condono alla questua - 14. Prove tecniche di federalismo

"L'autorizzazione non fu facile. Caisotti evidentemente non era nelle grazie del comune come si diceva. Aveva una lite, invece, per una casa che aveva costruito superando i limiti d'altezza, cosa non grave in verità, come ne succedevano ogni giorno e venivano sanate pagando una multa".

(Italo Calvino, La speculazione edilizia, Einaudi, pag. 78)



1. Chi si rivede!

Vecchio condono, quanto tempo è passato! Quante illusioni fai rivivere tu! Era il 1985, ricordi? La gestazione fu lunga: il primo a presentarti alle Camere fu un Governo Cossiga, era il 19 giugno del 1980. Correva l'VIII legislatura repubblicana e quel disegno di legge segnò un punto di non ritorno. Permettevi di regolarizzare gli illeciti commessi fra la legge-ponte (1 settembre 1967) e la legge Bucalossi (30 gennaio 1977) perché - dissero i tuoi padri -, bisognava chiudere col passato e prepararne uno nuovo, ben altrimenti radioso.

Qualcuno osservò che per certi aspetti il disegno di legge introduceva una sanatoria anche della classe politica locale, incapace di assicurare la coerenza della pianificazione con le trasformazioni dei suoli. Il ministro Tremonti ha poi ribadito il concetto in età moderna, ma noi continuiamo a non essere d'accordo perché una cosa è lamentare le inadeguatezze e un'altra dividere il bottino.

Le anime più sensibili avevano discusso se prima della Bucalossi la licenza edilizia ci volesse davvero sempre e ovunque. Perché in effetti non ogni comune era obbligato a dotarsi di un piano regolatore, non tutti quelli obbligati avevano provveduto e se anche avevano provveduto le misure di salvaguardia non erano obbligatorie. Insomma c'era materia per fini dicitori.

Il comune di Roma, primatista storico dell'edilizia "spontanea", un piano regolatore per la verità ce l'aveva dal 1931; quello di Milano, inventore del "rito ambrosiano", dal 1934. Ce l'aveva anche Napoli, dal 1939. Negli anni trenta i piani non mancavano perché il fascismo tecnicamente fu un ottimo legislatore. Un regio decreto-legge del 1935 (il n. 640) aveva già imposto l'obbligo della richiesta di licenza del sindaco a chiunque intendesse eseguire costruzioni o modificare quelle esistenti in qualsiasi parte del territorio comunale. Però i dubbi c'erano. Si poteva punire in circostanze tanto oscure chi aveva costruito giulivo fidente? No, che non si poteva.

Ci mettesti cinque anni per venire al mondo (del diritto) (legge n. 47 del 1985). Quelli che *"a pensare male si fa peccato ma non si sbaglia"* dicono che nei primi anni ottanta accadde di tutto, nell'attesa che tu emettessi il salvifico vagito. Mettiamo che fosse stata annunciata un'amnistia per gli assegni a vuoto emessi fino al 1977, poi estesa con rinvii fino al 1983: cos'altro avrebbe dovuto fare la gente avveduta? Comprare camionate di assegni e darci dentro, ovvio. E' quello che è accaduto in edilizia, solo che qui le camionate erano di sabbia e di cemento. Con un'altra differenza: gli assegni non si vedono, i palazzi sì.

Come effetto collaterale di un evento spirituale, i tuoi benefici furono prorogati al 31 marzo 2003 (nel momento in cui scriviamo) e siccome la data iniziale della tua balsamica opera è il 17 agosto 1942, sono 62 anni che in questo paese non si riesce a far rispettare i piani regolatori né ad incassare gli oneri a prezzo pieno: sempre scontati.

L'avvisaglia del terzo condono ebbe qualcosa di surreale:

«Abbiamo aperto con il ministro Lunardi un altro capitolo che a me sta molto a cuore - ha esordito Berlusconi - quello della lotta all'abusivismo». E la soluzione è questa: "Abbiamo ragionato su una serie di ipotesi per cui si potrebbe trasformare una penalizzazione come quella di distruggere l'opera, che magari potrebbe non essere un'opera così negativa per il paesaggio, in un obbligo a realizzare un giardino, contribuire alla realizzazione di un parco, di un parco giochi". Adesso bisogna adottare "una norma più positiva e moderna della semplice norma che prevede soltanto l'abbattimento dell'immobile edificato senza licenza". Questo, ha voluto tuttavia precisare il presidente del consiglio, "non vuol dire che ci sia un condono o una sanatoria in vista, stiamo cercando di tirare fuori delle idee, di essere creativi almeno quanto il ministro Tremonti". Tutto questo si inquadra nel "progetto bell'Italia" per la riqualificazione dei centri urbani. Il governo - ha annunciato Berlusconi - organizzerà un concorso per il comune più verde e colorato. "Il programma a cui stiamo lavorando - ha spiegato il premier - richiederà l'intervento massiccio di qualche rete televisiva" e alla gara a chi mette più piantine ai balconi parteciperanno "i comuni sotto i 5 mila abitanti per far sì che aumenti l'amore per la natura, le piante e i fiori, stimolando la competizione tra le varie amministrazioni per arrivare al titolo del comune più bello e fiorito d'Italia» (La Repubblica del 23 gennaio 2003).

Mancava solo il jingle e il dubbio è tra Il Padrino e il Ballo del qua qua.

I tecnici italiani nati dalla metà degli anni sessanta si sono formati in regime di sanatorie, condoni, accertamenti di conformità e di sospensive dei Tar e del Consiglio di Stato. Di sogni e di duri risvegli. Può restare senza conseguenze? E quelli che hanno rispettato le regole, committenti e progettisti? Un'altra volta imparino? Nonostante tutto speriamo di no, che non "imparino" mai.

Gli anni ottanta erano caratterizzati da un incipiente riflusso neoliberalista. I critici dicevano che era tipico dei tempi di crisi dura, quando ogni forma di pianificazione territoriale, di programmazione economica e di controllo pubblico dell'iniziativa privata appare corresponsabile delle difficoltà del momento.

Ma non era così, cominciava proprio un'altra epoca.

2. Vamos a la playa

Già che c'erano le Camere approvarono una leggina per il solo comune di Praia a Mare: la n. 113 dell'8 aprile 1983 è la prima legge nazionale in materia di condono edilizio e dev'essere raccontata per almeno due motivi: a) non crediamo che esista nulla di simile nemmeno in altri emisferi; b) sappiamo che introdusse un modello destinato a sviluppi impensabili.

La legge autorizzò la vendita al comune di 18 ettari del demanio marittimo a un prezzo: a) doppio di quello di mercato per le aree già edificate; b) pari all'indennità di esproprio per le aree ancora libere. Il comune, comprate le aree dallo Stato coi propri mezzi di bilancio, fu obbligato ad accollarsi i costi dell'urbanizzazione primaria e secondaria ed a rivenderle a quei singoli "occupanti e concessionari" che alla data dell'1 dicembre 1981 avessero (eventualmente) realizzato "opere stabili e durature e comunque di non facile sgombero". Le indennità e i canoni degli occupanti morosi furono versati allo Stato dal comune, al quale fu concesso il diritto di rivalsa sugli obbligati, dolcemente ammessi ad una rateazione decennale a interessi ragionevoli, forse allo scopo di prevenire una denuncia di Amnesty International per violazione dei diritti umani. Il divieto di alienazione dei lotti venne stabilito in 20 anni e pertanto a quest'ora chi aveva realizzato opere stabili e durature e comunque di non facile sgombero sul demanio marittimo di Praia a Mare, se non già non lo ha fatto anzitempo, può disporne liberamente.

La motivazione di questa incredibile storia e lo strascico contenzioso che ne è derivato si possono leggere negli Atti della Camera dei deputati.

Vi si apprende che *“per la carenza di aree edificabili, si sono dovute utilizzare le aree esistenti sul demanio marittimo, e ciò è stato possibile grazie al beneplacito dei vari organi competenti preposti alla tutela dei beni dello Stato.”* E l'Autorità giudiziaria? Niente paura. *“In una causa relativa alla destinazione dei suoli demaniali, promossa da uno dei concessionari, il pretore di Scalea ha ritenuto che la concessione a costruire determinati fabbricati significasse dichiarazione di volontà da parte della pubblica amministrazione titolare del diritto di proprietà della fascia demaniale, della non utilizzabilità dell'area per gli scopi per i quali era stato posto il divieto.”*

Del resto *“in passato, il Ministero della marina mercantile, di concerto con il Ministero delle finanze, decise di concedere le licenze anche agli occupanti abusivi e di regolarizzare la misura dei canoni, forfaitariamente, in lire 50 annue al metro quadro. Tale situazione è stata ripetutamente denunciata dalle varie amministrazioni comunali di Praia a Mare e dai vari comandanti della capitaneria di porto di Vibo Valentia succedutisi nel tempo, i quali proposero più volte la sclassificazione [sic] della zona interessata, sia perché non era necessaria agli usi marittimi, sia perché le numerose concessioni date e le occupazioni avvenute ne avevano e ne hanno snaturato le caratteristiche demaniali, facendone parte caratterizzante del centro urbano.”*

Uno penserebbe che quelli di Praia a Mare si considerino dei miracolati, e invece no: *“Da anni quasi tutta la popolazione di Praia a Mare è coinvolta in una controversia con l'amministrazione pubblica riguardo all'interpretazione della legge 8 aprile 1983, n. 113, nella parte in cui determina il prezzo da pagare per le aree dimesse ... [in quanto] sembra inammissibile applicare canoni e criteri di mercato; a tale spirito, d'altronde, era improntata la volontà del legislatore, come risulta dall'esame degli atti relativi all'iter di approvazione della legge n. 113 del 1983, anche in considerazione che lo Stato non può trattare i cittadini con disparità, come dimostrano la legge già approvata per il comune di Montelibretti, la modifica alla legge 17 giugno 1982, n. 377, e la legge 5 febbraio 1992, n. 177, recante norme concernenti aree demaniali nelle province di Belluno, Como, Bergamo e Rovigo, per il trasferimento al patrimonio disponibile e successiva cessione a privati”.*

L'art. 1 della legge n. 177 del 1992 dispone che *“le aree demaniali ricadenti nel territorio della provincia di Belluno, nonché dei comuni di Sorico in provincia di Como, di Seriate in provincia di Bergamo e di Guarda Veneta, Polesella e Papozze in provincia di Rovigo, su cui siano state eseguite in epoca anteriore al 31 dicembre 1983 [condono Craxi-Nicolazzi] opere di urbanizzazione da parte di enti o privati cittadini, a seguito di regolare concessione o anche in assenza di titolo alcuno, e quelle ancorché non edificate, ma comunque in possesso pacifico di privati, sono trasferite al patrimonio disponibile di ciascun comune. L'intendente di finanza, territorialmente competente, è autorizzato ad eseguire la cessione a trattativa privata di tali beni, in deroga ad ogni normativa vigente.”*

“I comuni di cui all'articolo 1 sono autorizzati ad alienare, a domanda, ai privati possessori delle aree di cui al medesimo articolo 1, i terreni ottenuti in uso od in godimento, una volta eseguite le opere di urbanizzazione. Il relativo prezzo di cessione dovrà comprendere la spesa di acquisto e quella di urbanizzazione” (articolo 2) *“È fatto divieto ai privati acquirenti dal comune di alienare a qualsiasi titolo il terreno acquistato ed il relativo diritto di superficie per un periodo di cinque anni a decorrere dalla data di stipulazione del contratto”* (articolo 5)

“L'acquisto delle aree ha valore di sanatoria agli effetti urbanistici e fa venire meno le pretese dello Stato per canoni pregressi ed in genere per compensi richiesti a qualsiasi titolo in dipendenza dell'occupazione delle aree. Dalla data di presentazione della domanda di cui all'articolo 2 sono sospesi i procedimenti di ingiunzione o di rilascio delle aree, comunque motivati” (articolo 6).

Questo modello fu esteso all'intero territorio nazionale dall'art. 71 della legge finanziaria per il 2002 ma l'ondata di proteste costrinse a rinunciarvi. Disposizioni analoghe sono state tuttavia riproposte, sia pure con attenuazioni, tanto dal codice dei beni culturali quanto dalla stessa legge 326.

3. Ninna nanna degli enti locali

Nei giudizi promossi alla Corte costituzionale contro il condono Berlusconi-Lunardi le regioni sono apparse pensose sia dei valori costituzionali che delle civiche virtù dei loro cittadini, destando nel lettore l'impressione che avessero operato fino ad allora su Alpha Centauri o altra lontana stella.

La regione Emilia-Romagna ha sostenuto ad esempio che la indisponibilità dei valori costituzionali preclude il loro scambio con valori finanziari, contestando quello che ritiene in definitiva un mercato delle indulgenze.

"Il condono come lo scandalo delle indulgenze", aveva già titolato il 15 ottobre 1983 il Corriere della Sera. Rispondendo a un lettore ("Sono onesto posso arrabbiarmi?"), Luca Goldoni ("Ne ha facoltà") scriveva:

"Per la legge italiana com'è noto i reati sono stati declassati a peccati e il tribunale è sostituito dal confessionale. Lo Stato dietro la grata ascolta i penitenti in coda, fa recitare l'atto di dolore invece del pateravegloria, richiede qualche centinaia di miliardi per ridurre il deficit e quindi dà l'Ego te absolvo. Andate, lo Stato sia con voi. Lo scandalo delle indulgenze, come si sa, fu nel XVI secolo il motivo ispiratore della riforma protestante. Ma Lutero ebbe seguaci dappertutto fuorché in Italia ... Va bene così. Va tanto bene che le indulgenze statali (chissà perché ci si ostina a chiamarle giuridicamente condoni e amnistie) collaudate col terrorismo, spaziano ormai in tutti i campi delle umane debolezze: dal peccato di mafia a quello di camorra al peccato fiscale e ora al peccato edilizio ... E poiché il deficit dello Stato incombe, non sarebbe irragionevole agire a priori e trasferire abusi e speculazioni direttamente dai capitoli della legge penale a quelli di una chiara legge finanziaria: si segnalano le aree adibite a verde o a rilevanza artistica e, accanto, si precisa l'ammontare dell'abuso ... Certo - quando questo condono diverrà legge, se lo diverrà - gli oneri per i costruttori salirebbero: adesso pagano subito la tangente e soltanto in un secondo tempo la multa per il condono: con la riforma tangente e condono sarebbero contestuali."

"Ben diversa è la situazione del condono edilizio rispetto al condono fiscale - ha spiegato l'Emilia-Romagna -, dal momento che in quest'ultimo caso lo Stato rinuncia ad una pretesa economica in vista di una diversa, e sia pure più ridotta, pretesa economica; sicché la questione acquista un connotato quasi di transazione ordinaria in relazione ad una lite patrimoniale. Viceversa il condono edilizio finisce per sacrificare ad un interesse economico beni e interessi indisponibili e costituzionalmente tutelati della comunità".

Per la regione Lazio, *"il principio di eguaglianza verrebbe leso anche dalla perdita di valore degli immobili dei cittadini rispettosi della legge a causa della immissione sul mercato di immobili abusivi, nonché dall'aumento della pressione fiscale a carico dei medesimi cittadini al fine di reperire le risorse finanziarie volte alla realizzazione delle opere di urbanizzazione"*.

La regione Marche: *"la reiterazione con cadenza novennale della sanatoria edilizia implica non solo la lesione del principio di legalità, ma soprattutto la fiducia dei cittadini nella effettiva capacità degli organi pubblici di garantire il rispetto dei valori costituzionali coinvolti nella disciplina urbanistica ed edilizia"*; rivendicando che *"le regioni hanno il diritto dovere di tutelare nella loro effettività i valori paesistico-ambientali, il valore della salute, il valore del corretto e ordinato svolgimento delle attività imprenditoriali in materia edilizia, la tutela del diritto di proprietà"*.

Le regioni Campania, Marche e Toscana hanno affermato che *"la disciplina del condono edilizio vanifica gli interventi di pianificazione e controllo locale ... cosicché le regioni e gli enti locali sarebbero costretti a subire anziché governare le destinazioni urbanistiche del territorio"*.

Che dire al cospetto di così sante parole? Che sembra di sognare! Si perché a chi spetta da trent'anni la tutela dei valori rivendicati con puntiglio nelle memorie difensive? Non ci pare che avesse torto

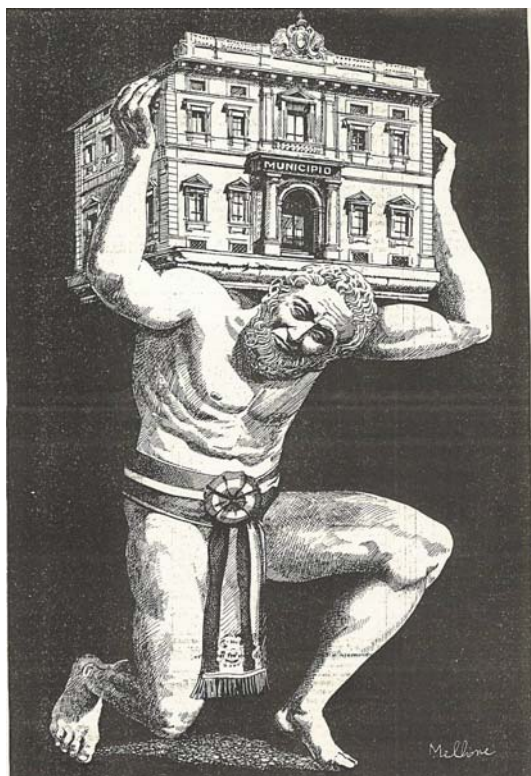
L'Avvocatura generale dello Stato quando ha ribattuto che i ricorsi delle regioni non avrebbero motivo d'essere *"ove fosse vera la situazione di efficienza di tutela del territorio sotto il profilo urbanistico-edilizio che le ricorrenti vorrebbero accreditare"*. Traduzione: care Regioni, se siete così gelose dei valori costituzionali, come si spiega che imperversa un abusivismo edilizio di immani proporzioni?

Si sa che in Italia tutti pagano le tasse ma, sovvertendo la realtà e immaginando che vi sia una evasione fiscale ingente, diciamo pari al 20% del PIL, e che il Parlamento approvi una legge di sanatoria (lo sappiamo che è impensabile), che figura ci farebbe la Guardia di Finanza se si dichiarasse contraria in nome della propria efficienza operativa, se difendesse il principio di eguaglianza dei contribuenti di fronte alla legge, eccependo che una sanatoria minerebbe la fiducia dei cittadini nella capacità degli organi pubblici di garantire il rispetto dei valori costituzionali coinvolti nella disciplina tributaria?

Non sarebbe un discorso lunare?

Con l'aggravante che le repubbliche regionali scrivono anche le regole, perché l'urbanistica è sempre stata selvaggina loro. Hanno chiesto alla Consulta di spazzare via la legge sul condono e va bene, ma cosa propongono in cambio: quali garanzie sono in grado di offrire a noi bischeri? E' troppo chiedere che, tanto per cominciare, eseguano ogni tanto una rilevazione aerea del territorio e la mettano a disposizione dei comuni? Sì perché gli immobili abusivi si vedono, eccome. Naturalmente dovrebbero trarne le conseguenze, con interventi sostitutivi e risorse finanziarie adeguate perché le demolizioni costano. Però solo all'inizio, perché poi la smettono.

Temiamo che in un terzo dell'Italia, dove lo Stato non ha più nemmeno il controllo fisico del territorio, non ci sia più niente da fare, ma altrove si può ancora evitare il peggio. Il sottosegretario all'Ambiente Nucara ha dichiarato al quotidiano romano Il Tempo del 16 settembre 2003 che *"se lo Stato non riesce, attraverso le regioni, le province e i comuni, ad incidere sull'abusivismo edilizio deve applicare un condono e far entrare nelle casse dello Stato il ricavato del provvedimento"*. Ecco, noi non siamo d'accordo perché *"dopo la legge Merlin, lucrare su affari poco puliti non fa più parte della funzione pedagogica dello Stato"* (Cesare De Seta).



4. Amati sindaci

Sappiamo tutti che le funzioni di polizia edilizia sono state esercitate storicamente dal confinante, meglio se cugino o comunque parente. Abbiamo letto che non manca chi dei parenti-serpenti fa uno strumento di governo del territorio. Il presidente del Molise ad esempio contesta che la sua regione sia al secondo posto in Italia per gli abusi edilizi (31%). *"Perché ne è così sicuro?"*, gli ha chiesto una giornalista. *"Perché da noi se uno viene e costruisce senza licenza, il giorno dopo c'è il vicino che lo denuncia e subito arrivano i carabinieri e la finanza"* (come minimo).

Però, folklore molisano a parte, la legge ha sempre attribuito queste funzioni ai sindaci: sarà per questo che Italia Nostra chiese alla fine degli anni settanta - che furono anni di piombo ma anche di cemento - che i poteri di polizia edilizia fossero trasferiti ai Prefetti?

"Malgrado tutte le sollecitazioni del mondo culturale e dei tecnici - si legge in un Bollettino di Italia Nostra dell'epoca - si è voluto ancora lasciare soprattutto ai sindaci il potere di intervento sulle nuove costruzioni abusive, nonostante l'esperienza totalmente negativa del passato. E', al contrario, assolutamente necessario che la norma preveda, quanto meno, che in caso di mancato o insufficiente intervento delle autorità locali"

un'autorità superiore abbia il potere di surrogarsi in tempi brevi per ottenere il rispetto della legge. Da più parti al riguardo si era invocato il trasferimento di questi poteri direttamente ai pretori: non è il caso di nascondere che questa soluzione è da respingere, perché potrebbe snaturare la funzione propria di questi magistrati. Più giusto sembra attribuire questo potere ai prefetti”.

Un siffatto potere l'ultima legge di condono lo prevedeva all'art. 49-ter, introdotto in sede di conversione del decreto-legge n. 269-2003, ma le repubbliche regionali hanno eccepito la violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, in quanto l'amministrazione statale non sarebbe adeguata, non disponendo nemmeno dei dati per effettuare il controllo degli interventi edilizi. E la Corte ha dato loro ragione perché la norma *“non si limita ad agevolare ulteriormente [?] l'esecuzione della demolizione delle opere abusive da parte del comune o anche, in ipotesi, a sottoporre l'attività comunale a forme di controllo sostitutivo in caso di mancata attività, ma sottrae al comune la stessa possibilità di procedere direttamente all'esecuzione della demolizione delle opere abusive, senza che vi siano ragioni che impongano l'allocazione di tali funzioni amministrative in capo ad un organo statale [!]”.*

Nei primi anni ottanta Susanna Agnelli, sindaco dell'Argentario, attaccò il ministro Nicolazzi, denunciando l'assenza di una normativa di contrasto degli illeciti edilizi. *“Non capisco questa insistenza nel sostenere l'assenza di una normativa che prevenga l'estendersi del fenomeno dell'abusivismo - le rispose il ministro in una intervista - Ma mi sorprende soprattutto che i sindaci dei piccoli comuni non esercitino un controllo che per loro non è impossibile. Di non poter controllare le nuove costruzioni abusive lo può dire il sindaco di Roma, non certo quello dell'Argentario che si suppone possa sapere senza sforzo chi sta costruendo qualcosa fuori dal lecito”.*

Obiezione accolta, ma solo in parte. E' verissimo che se in un paese passa una betoniera lo sanno tutti dove sta andando, ma diciamo una buona volta anche una verità impopolare: i comuni italiani sono plancton: su 8.102, 1.974 hanno meno di 1.000 abitanti (24.37%), 2.656 ne hanno tra i 1.000 e i 3.000 (32.79%), 1.206 tra i 3.000 e i 5.000: il 72.05% è sotto i 5.000 abitanti, quelli con meno di 10.000 sono 6.989 (86.28%). Se anche non fossero in condizioni agoniche cosa volete che facciano, al netto delle connivenze?

La questione della scala di governo è decisiva.

Si pensi che sui 24.000 kmq. del territorio lombardo si accaniscono oltre 1.500 amministrazioni comunali, ciascuna delle quali pianifica in media 16 kmq.: il comune di Cuggiono, coi suoi 15 kmq di territorio e i suoi 6.000 ab., è l'involontaria pietra angolare dell'attuale scala della pianificazione lombarda.

Se calcoliamo il numero dei piani sovracomunali (di coordinamento e di settore): province, parchi, cave, ecc.; dei piani d'area, dei programmi integrati e così via ci troviamo di fronte a una iper pianificazione che metterebbe in ginocchio qualunque territorio.

Si sa che la Lombardia è estesa quanto la Slovenia, la Macedonia e l'Albania, un piccolo Stato europeo insomma. E' estesa anche quanto il Rwanda (senza ironia) ma è altresì confrontabile, per altri più significativi versi, con la Grande Londra e la Grande Parigi o con la grande conurbazione della Renania-Westfalia.

Ci hanno spiegato che se sovrapponiamo la mappa della Lombardia a quella della Grande Londra, la loro circonvallazione (l'M 25) passerebbe da Bergamo: ma che ne sarebbe della Grande Londra se fosse pianificata da 1500 piani regolatori e da un numero imprecisabile di piani generali, esecutivi e settoriali sempre in variante?

Con buona pace del principio di sussidiarietà, del quale non siamo adoratori, ci pare che la vicinanza agli interessi fragilizzi il potere, al di là della rettitudine di molti amministratori locali che è fuori discussione.

Non sempre però. Non sappiamo com'è andata a finire, e non vorremmo fargli torto, ma un sindaco del Salernitano merita la citazione per i 400 procedimenti penali per altrettante concessioni edilizie da lui rilasciate in zona agricola. I giudici saranno anche mentalmente disturbati, ma forse non fino a questo punto.

A volte anche i preti nel loro piccolo si incazzano. *"I preti di Favara fanno dimettere l'intero comune. I quaranta consiglieri del paese degli abusivi costretti a lasciare dopo le accuse dei parroci"*, ha titolato La Repubblica del 17 ottobre 1987.

"Otto sindaci negli ultimi tre anni, nove crisi comunali, migliaia di case fuori legge, l'acqua distribuita ogni due o tre settimane. Poi, appoggiati dal vescovo di Agrigento Luigi Bommarito, i parroci hanno alzato il tiro: "Perché mai si è arrivati a questo sfascio politico? Per gravi omissioni? Per esasperato clientelismo? Per una logica mafiosa? Forse per tutto questo insieme". "Noi sacerdoti - hanno scritto in un documento - auspichiamo l'insediamento di un commissario regionale fino alle prossime elezioni amministrative". Già, la regione ... E dopo? Nemmeno loro peraltro sono senza peccato: *"L'Aquila, vescovo denunciato: ha costruito abusivamente. Un edificio di tre metri in cima all'arcivescovado"*, titolo della Repubblica del 23 dicembre 1987.

In un sistema fondato sulle autonomie, i poteri locali sono forti nel bene e nel male, ne sa qualcosa Renato Soru, neopresidente della Sardegna, che, nelle more del piano territoriale paesistico, sta tentando di istituire una salvaguardia interinale lungo gli oltre 2.000 chilometri delle coste sarde, un provvedimento che La Repubblica del 12 agosto 2004 sintetizza in questo modo: *"Alt alla Costa Turchese, il borgo turistico a cinque stelle che una società che fa capo a Marina Berlusconi vorrebbe costruire a sud di Olbia ... Alt alla trasformazione della Costa Smeralda progettata da Tom Barrack, il nuovo padrone del paradiso creato quarant'anni fa dall'Aga Khan. Alt a un altro milione di metri cubi da spalmare su tutta la Sardegna secondo le lottizzazioni sul mare presentate nella zona di Cagliari (Chia Teulada, Villasimius), sulla costa di Oristano (Is Arenas) a Bosa e a Monti Russu, ad Aglientu, in Gallura"*.

Da dove vengono le opposizioni? Senza dubbio dalle forze politiche antagoniste ma, scrive il giornale, *"su Renato Soru e l'esecutivo regionale si sono abbattuti gli strali dei sindaci, pronti a ricorrere al TAR contro un provvedimento che considerano illegittimo"*.

Non è una novità.

5. Palazzinari sans frontières

"Tra Rai e polizia messicana guerra per una casa abusiva", titolava Il Giorno del 27 maggio 1986. Pare infatti che i tecnici della Rai, inviati in Messico per i mondiali di calcio, avessero costruito un fabbricato abusivo nei pressi dello stadio di Puebla, probabilmente un deposito per le attrezzature. *"Ogni giorno respingono l'assalto poco convinto della polizia messicana che ordina di buttare giù tutto"*. Avranno avuto esigenze di servizio, ma soltanto loro?

Già che ci siano: quand'è che una cosa è abusiva? A noi sembra utile attribuire alla parola il significato ristretto di uso smodato, come per esempio abusare dell'alcol, del telefonino o ... del diritto di proprietà.

Il concetto di abuso è infatti relazionale, come dire che esiste solo in rapporto a una nozione legale di uso, così come la nozione di regolare esiste solo in rapporto a quella di irregolare. Ma chi stabilisce qual'è l'uso regolare del territorio?

L'abusivismo è considerato un fenomeno edificatorio (da magutti), non programmatorio (da pianificatori). Un piano regolatore potrà essere illegittimo, mai abusivo, perché il potere comunale esiste per legge. Quando contestarono al sindaco Martellucci il sacco di Palermo, egli sgranando gli occhioni rispose che era tutto regolare (verissimo), essendo tutto previsto dal piano regolatore. Sarà stata orribile la Palermo di Martellucci e di Ciancimino ma non era illegittima, perché il concetto di legalità è del tutto formale: non dice nulla sulla qualità urbanistica e architettonica né sugli interessi sottesi. Certe periferie sono perfino criminogene ma non sono abusive, per converso certe borgate romane abusive non sono da buttare via. Chi lo dice che un'area agricola non può diventare edificabile o che un certo indice fondiario è eccessivo? Alla Bovisa andranno i grattacieli, come dice il sindaco, o il campus chiesto dal rettore del Politecnico? Se si motiva bene non ci sono santi. Intendiamo forse dire che l'urbanistica è sempre edificatoria ma non sempre edificante? Sì, naturalmente. Secondo noi c'è anche un problema di qualità dei piani urbanistici e territoriali. E non solo. Se è vero che un piano regolatore è anche un contratto sociale, il dilagare della disobbedienza edilizia è il sintomo di una rottura del patto, dietro il quale sta la disintegrazione sociale. Ogni piano crea e distrugge

ricchezza ed è quindi anche una spartizione delle plusvalenze della rendita fondiaria che esso genera. Se le istituzioni sono rispettate, le frange marginali di speculazione escluse dalla spartizione cercheranno di rientrare in gioco con mezzi legali, dal lobbismo alla giustizia amministrativa: se però lo Stato e le autonomie locali hanno perso prima di rispettabilità e poi di autorevolezza, allora la risposta è quella della devianza di massa che in democrazia si fa soggetto politico.

la rivolta
in Sicilia

la Repubblica
martedì 25 marzo 1986

PAGINA 3

Fazzoletti sul naso, passamontagna, giubbotti: gli abusivi si scontrano con la Ps. Un'auto tenta di investire gli agenti 24 arresti, 3 celerini contusi, un uomo in gravi condizioni

L'offensiva degli ultras

Agrigento, battaglia all'ombra dei Templi

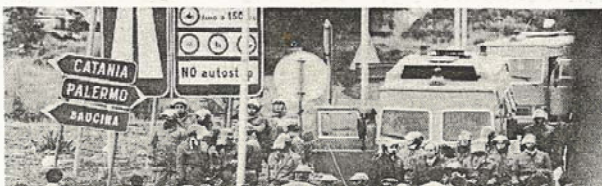


Due immagini degli incidenti scoppiati in Sicilia

La tregua è durata solo le ore domenicali del pranzo e del dopoparuta. Poi sono state bloccate tutte le principali vie d'accesso alla città. Le forze dell'

di pronto soccorso. In prima fila i giovani del paese, uno dei quali, senza timore di apparire eccessivo proclama: «Siamo pronti a fare guerra allo Stato». Un altro: «Per noi la politica è morte: siamo stati rovinati dai politici. Prima erano con noi ora ci chiamano provocatori e mafiosi». Ma alle spalle delle prime file

dal nostro inviato
ALBERTO STABILE
AGRIGENTO — Senza neanche attendere le notizie da Roma sono scesi in campo gli ultras della protesta. Fazzoletti sul naso e passamontagna, jeans e giubbotti da combattimento hanno sfidato polizia e carabinieri nei pressi del villaggio Mesiè (un agglomerato urbano interamente abusivo) poco fuori Agrigento. Lungo la strada, una



la Repubblica
mercoledì 26 marzo 1986

PAGINA

Parla Paolo Monello, comunista, sindaco di Vittoria e leader degli amministratori che hanno dato il via alla protesta di massa contro la sanatoria:
"Non mi sento responsabile di niente, la legge è fatta con i piedi"

"Roma, ti avevamo avvertita non ci hai voluto ascoltare"

"Non ho mai detto che l'oblazione non debba essere pagata e abbiamo sempre guidato manifestazioni pacifiche. Insieme ai miei colleghi siciliani ho chiesto una serie di modifiche, dopo aver dimostrato che il provvedimento è iniquo per il Mezzogiorno e largamente inapplicabile"

di FELICE SAULINO

la Repubblica
domenica 20/lunedì 21 aprile 1986

politica interna

L'iniziativa presa dal "comitato" di Agrigento: "Faremo un bel danno" Sicilia, per le elezioni nasce la lista degli abusivi edilizi

Conta di raccogliere un milione di voti

di ATTILIO BOLZONI

la rivolta
in Sicilia

la Repubblica
mercoledì 26 marzo 1986

PAGINA 10

Paralizzate per molte ore Palermo e Catania. Sbarramenti sulla statale Siracusa-Ragusa. Molti dimostranti fermati

Gli ultras restano in piazza ancora battaglie nell'isola

Adesso entrano in scena anche i missini



C'è da dire qualcos'altro, banale solo in apparenza.

L'urbanistica dello Zen

Se poi le autonomie locali incoraggiano la devianza e lo Stato la premia con i condoni sono problemi seri. E' come in una famiglia: se il padre è un ladro e la madre una puttana sarà difficile che i figli ne abbiano rispetto. Con le prevedibili conseguenze.

A volta le cose finiscono male ma erano cominciate a fin di bene: grandi nomi e intenti sociali. C'è che parla già di rottamazione delle periferie. Tutto giù per terra?

Sentite Massimiliano Fuksas: *“Le mie priorità d'abbattimento sono lo Zen di Palermo, poi Corviale, dunque le Vele di Secondigliano. Neanche come rovina vanno bene. Sono contro l'uomo. Chiediamo a quanti abitano al Corviale se vorrebbero vivere altrove. Risponderanno di sì. Diciamoci la verità, noi architetti negli ultimi trent'anni non abbiamo brillato di gran luce, dovremmo essere gli ultimi a poter parlare. Che cosa bisognerebbe fare di Corviale? Buttarla giù e ripristinare una delle più belle colline di Roma. Prendiamo l'autostrada Roma-Fiumicino, col suo passaggio per l'agro romano, in fondo i Castelli, poi una collina verde che adesso è un ammasso indecente di palazzoni; Toyota, Alitalia, nei pressi della Magliana. Ecco Corviale, disastroso elemento di rottura, una colata di cemento piombata su una straordinaria collina distrutta. E mentre noi discutiamo amabilmente sul fatto che la gente dovrebbe vivere meglio, si sta costruendo a rotta di collo, un trash edilizio in questo orrore di appalti scellerati. Mi lamento da solo perché il peggio è che questi palazzoni non sono abusivi e crescono prima delle infrastrutture.”*

Per chi non lo sapesse, questo edificio è lungo 1.000 metri, tant'è che viene chiamato “il chilometro lanciato”. E' alto nove piani e ospita 1.200 appartamenti. All'anagrafe risultano insediate più o meno legalmente 3.018 famiglie per una popolazione di 8.738 abitanti sui 4.500 previsti. Sarà pure un incubo metropolitano ma è stato previsto da un piano di zona per l'edilizia economica e popolare (legge 167). Il paradosso è che il Corviale nasce dall'utopia egualitaria della casa per tutti, quindi dal desiderio di risolvere un problema sociale. Come andrà a finire? Per ora la notizia è che vi ambienteranno una fiction televisiva.

A volte va a finire che un progetto urbanistico d'autore (Gregotti e altri), di iniziativa pubblica e quindi non speculativo per definizione, degeneri al punto che le autorità di polizia ne chiedono al governo la demolizione per motivi di ordine pubblico. Il Prefetto di Palermo ebbe a chiedere la demolizione per ingovernabilità del Quartiere Zen, un acronimo che vuol dire “Zona Espansione Nord”, il monachesimo orientale non c'entra.

Gregotti lo difende ed è giusto ascoltarlo: *“Il progetto del quartiere Zen lo rifarei uguale. Non è mai stato finito. Non è mai stato completato. Non ci sono servizi, energia elettrica. E' rimasta un'idea, che ancor oggi è valida. Come tessuto urbano è infinitamente migliore dei quartieri speculativi di Palermo. Si è creata una leggenda metropolitana intorno allo Zen. E' come il Corviale di Roma dove non sono mai stati portati i servizi. Io lo difendo”.*

Come ha scritto Antonio Cederna in generale *“non è solo l'abusivismo che ci devasta: anche quanto è stato costruito legalmente negli ultimi decenni nelle nostre città è una smentita alle elementari regole del vivere associato”.*



Il quartiere Rozzol Melara di Trieste

6. Intermezzo partenopeo

A volte l'abusivismo formale (= manca il permesso ma la costruzione non è nemmeno una porcheria) e quello sostanziale (= il permesso non manca e nemmeno la porcheria) convivono.

Secondo Legambiente nel Parco Nazionale del Vesuvio le costruzioni abusive sarebbero almeno 5.000. Sarà da pazzi costruire sotto il vulcano? Sì e no.

L'ospedale di Torre del Greco per esempio è stato tirato su in mezzo a un'antica colata lavica. Il vulcanologo Franco Barberi, che fu anche a capo della Protezione civile, dice che *"non esiste al mondo una località a più rischio vulcanico, considerando l'abnorme concentrazione edilizia spinta fino a poche centinaia di metri dal cratere"*. Le persone a rischio nelle case abusive sarebbero 700.000: sarà per questo che l'ospedale l'hanno messo lì?

Nel frattempo i pazzi continuano a costruire nell'attesa di sempre nuovi condoni, la Procura della Repubblica di Nola crolla sotto il peso di 33.000 procedimenti, i 13 comuni del parco sotto quello di 49.087 domande di condono.

Camorra imperversando, nessuna impresa vuole vincere gli appalti delle poche demolizioni. Che siano le stesse che promettono un villino pronto in 288 ore (12 giorni e 12 notti). Ma come faranno? L'ipotesi più probabile è che utilizzino certi semi di calcestruzzo transgenico che, annaffiati con adeguate tangenti e intimidazioni, favoriscono il rapido accrescimento dei pilastri. In attesa della catastrofe. Sì perchè prima o poi il Vesuvio si sveglia, "si abbrucia", come ammonì inascoltato un vicerè di Napoli dopo l'eruzione del 1631. E intanto? Lo spiega Gian Antonio Stella sul Corriere: *"E intanto brindano tra i ristoranti hollywoodiani con colonne corinzie e porticati finto-Pompei costruiti alla faccia di ogni vincolo sulla strada che sale al cratere da Trecase. In un trionfo di statue: dalla Venere di Milo al Discobolo, dal Davide a Capitan Fracassa. Tutti insieme a far compagnia a Brontolo, Eolo, Mammolo, Cucciolo. Poveri nani."*

La prossima volta che in televisione vedrete un'eruzione dell'Etna, con la gente che scappa dalle case, meditate. Fatelo anche quando verrete a sapere di un aereo che precipita appena fuori dell'aeroporto sul tetto di una casetta in stile tra la moschea, la pagoda e il cremlino.

7. Mamma Roma

Vent'anni fa, quando le esalazioni del primo condono erano già nell'aria, La Sapienza, la regione Lazio e il comune di Roma organizzarono a Castel Sant'Angelo una mostra sull'abusivismo internazionale: c'erano tutte le capitali mondiali della categoria: San Paolo del Brasile (abusiva all'80 %), Dar es Salam (capitale della Tanzania: uno dei luoghi più rinomati si chiama Mafia Island), inclusa si capisce *"Roma capoccia der mondo infame"* (Venditti).

All'epoca della mostra, la Città Eterna contava 200 borgate "spontanee", della cilindrata del Divino Amore, di Torre Angela, di Porta Medaglia, ecc. E mica era sempre roba da povera gente, come nel cinema di Vittorio De Sica (Il tetto) o di Luigi Zampa (L'onorevole Angelina, con Anna Magnani), anche se poi i leader erano personaggi pittoreschi, da Teodoro Bontempo (detto "Er Pecora") a Festo Casella ("Il Fanfani della povera gente"). Ci hanno dato dentro i più noti palazzinari romani, che si sono fatti schermo dei poveracci, come i banditi quando escono dalla banca spingendo avanti gli ostaggi. Può la polizia sparare? No che non può.

Come disse un assessore siciliano, uno del ramo: *"un abusivo è un abusivo ma 5.000 abusivi sono un partito"*. Figuratevi qualche milione. Enzo Bianco ha raccontato: *"Ero sindaco di Catania da poche settimane quando una mattina un impiegato mi porta alla firma un faldone con due o trecento ordini di demolizione. Comincio a firmare e gli chiedo: "Qual è il calendario delle demolizioni?". Quello sbianca, chiude il faldone, gira i tacchi e se ne va. Dopo un po' entra il capo di gabinetto: "Ma signor sindaco, le firme servono solo a non farla incriminare per omissioni di atti d'ufficio. Non penserà mica ..."*

Secondo il CRESME, riferisce Il Sole 24 Ore del 30 settembre 2003, *“il comune perimetrò 77 nuclei edilizi abusivi (Zone O) nel 1976-77: intere borgate come Acilia, Infernetto, Lunghezza, Tor Bella Monaca, legittimate prima con la variante al PRG del 1983, e poi con il condono edilizio nazionale del 1985 ... Le Zone O di Roma sono oggi 70, su 50.000 ettari: gli edifici esistenti sono pari a 36 milioni di metri cubi, per circa 360.000 abitanti, mentre altre edificazioni di complemento sono previste per 7.2 milioni di metri cubi ... I costi ... si aggirano sui 2.3 miliardi di euro, finanziati in minima parte dagli oneri pagati dai proprietari con il condono, forse il 20-25%. Il resto lo paga il comune con il suo bilancio. Ma non è finita. Con il nuovo PRG adottato a marzo il comune di Roma ha dovuto perimetrare altri 100 nuclei abusivi su 5.000 ettari, realizzati negli anni ottanta e in buona parte condonati nel 1994 [condono Berlusconi-Radice]. Circa 26 milioni di metri cubi di edificato e 300.000 abitanti, in quartieri ancora in larga parte privi di servizi. E il comune non può escludere che il quelle aree ci sia un ulteriore 10-15% di edificato abusivo, non condonato nel 1994 o costruito dopo. Per realizzare questi nuovi piani di recupero, il Campidoglio spenderà almeno 1.5 miliardi di euro”.*

Commento di Vezio De Lucia al nuovo piano regolatore: *“mi limito a ricordare che il piano prevede una cubatura aggiuntiva di circa 65 milioni di metri cubi, equivalente al nove per cento dell'attuale volumetria complessiva di Roma. Molto più gravi sono le previsioni relative al consumo di suolo che, dal 2001 al 2011, dovrebbe crescere di almeno 11 mila ettari, corrispondenti al 24 per cento della superficie finora urbanizzata, un territorio grande quanto il comune di Napoli. Una vera e propria dissipazione dell'agro romano. Tutto ciò mentre, nell'ultimo decennio, la popolazione residente è diminuita del 10 per cento (273 mila abitanti). Questi dati, uniti a quello recentissimo del tasso di motorizzazione della capitale, che è il più alto d'Europa (forse del mondo), quasi 900 auto per 1.000 abitanti (mentre sono 463 a Bruxelles, 351 a Berlino, 207 ad Amsterdam, 142 a Copenaghen), prefigurano drammatici scenari futuri riguardo all'inquinamento, allo stress, all'isolamento sociale (la città era nata per avvicinare gli uomini, adesso li allontana).”*

8. O mia bèla Madunina

Una stanza di Castel Sant'Angelo era dedicata a Milano, un pannello la presentava come *“La città dove l'abusivismo non c'è stato”.*

Sobbalzo e spiegazione.

Un'amministrazione pensò bene negli anni cinquanta di inventare il “rito ambrosiano”, una pensata degna del Tecoppa, ottimo assessore a parer nostro in quelle circostanze. Ecco come funzionava. La giunta delibera di approvare una variante generale al piano regolatore del 1953, non la porta in Consiglio comunale però dispone il rilascio di licenze in contrasto col piano vigente purchè conformi alla variante “adottata”. Le licenze sono rilasciate “in precario”, ossia accompagnate da una convenzione nella quale il costruttore si impegnava a demolire quanto realizzato nell'eventualità che la variante non fosse poi approvata dal Ministero dei lavori pubblici.

I curatori della mostra avevano ragione: furono realizzati per anni palazzi e alberghi, anche il terminal di una compagnia aerea, in contrasto col piano regolatore, ma quei milioni di metri cubi non erano abusivi: ecco, a Milano l'abusivismo non c'è stato perché la capitale morale aveva inventato “il condono preventivo”, detto oggi “urbanistica contrattata”.

Nello scritto sul nuovo piano regolatore di Roma, Vezio De Lucia, valentissimo urbanista, conclude con questa riflessione: “Il fatto che il giudizio sul piano sia negativo non significa che questo piano debba essere mandato al macero. Anche perché, ne sono convinto, l'eventuale fallimento del piano di Roma significherebbe la sicura, definitiva, inesorabile vittoria dell'urbanistica contrattata, il cui esempio estremo è il rito ambrosiano. A Milano, non esiste più il piano regolatore. Lo hanno sostituito con la somma dei progetti. In buona sostanza, i progetti edilizi non sono tenuti a uniformarsi alle prescrizioni del piano ma, al contrario, è il piano regolatore che si deve adeguare ai progetti. Il piano regolatore è diventato, insomma, una specie di catasto che registra le trasformazioni edilizie direttamente contrattate fra il comune e le imprese private”.

L'argomento, riportato di attualità dalla legge regionale n. 23, è approfondito da Edoardo Salzano, urbanista altrettanto autorevole:

"L'urbanistica contrattata è la sostituzione, a un sistema di regole valide per tutti, definite dagli strumenti della pianificazione urbanistica, della contrattazione diretta delle operazioni di trasformazione urbana tra i soggetti che hanno il potere di decidere... Essa di fatto si manifesta ogni volta che l'iniziativa delle decisioni sull'assetto del territorio non viene presa per l'autonoma determinazione degli enti che istituzionalmente esprimono gli interessi della collettività, ma per la pressione diretta, o con il determinante condizionamento, di chi detiene il possesso di consistenti beni immobiliari", che Giuseppe Campos Venuti - presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica -, adombrando l'esistenza di governi privati del territorio, definisce "latifondisti urbani".

"Ciò che vorrei sostenere - scrive Edoardo Salzano - è che l'urbanistica contrattata è qualcosa non solo di nuovo e di diverso rispetto alla vecchia e nota speculazione, ma è qualcosa di infinitamente più grave, perché più penetranti e pervasivi sono i suoi effetti e le distorsioni che induce sull'intero ordinamento delle istituzioni e della società... [Infatti] l'urbanistica contrattata è in primo luogo trionfo della discrezionalità. Perché una prassi discrezionale possa affermarsi, è necessario che il sistema di regole cui essa si sostituisce venga preliminarmente screditato; il tentativo di screditare la pianificazione urbanistica e, più in generale, le regole del governo del territorio, è infatti il filo rosso che percorre gli anni dell'urbanistica contrattata".

Del resto anche per giustificare tre condoni edilizi ravvicinati bisognava pure delegittimare l'urbanistica, sostenere che la colpa dell'abusivismo stava proprio nell'eccesso di pianificazione (che in parte è vero) e nella sua innegabile (ma rimediabile) rigidità. In linea generale però non è così perché le regioni dove c'è meno abusivismo sono quelle dove la società civile è più solida e governata da istituzioni passabilmente autorevoli, laddove esiste una cultura della pianificazione partecipata e condivisa.

Adesso raccontiamo un apologo.

Ci sono due terreni confinanti, uno dei quali diventa edificabile e l'altro viene destinato a standard, con la conseguenza che Pasquale, proprietario del terreno edificabile, riscuote le plusvalenze della rendita fondiaria urbana (diciamo 200 euro / mq) generate dal piano regolatore (un atto amministrativo discrezionale); mentre Peppino, proprietario del terreno a standard, se gli va bene verrà prima o poi espropriato (poniamo a 20 euro / mq): egli subirà una violenza istituzionale che è condizione necessaria per la formazione del plusvalore del terreno di Pasquale.

Il Principe De Curtis direbbe: "Lei è cretino, si informi".

Per un sortilegio amministrativo, e cioè per effetto di una semplice delibera, sette-otto persone, delle quali alcune non hanno nemmeno capito bene cosa stanno approvando, possono fare in modo, in una notte di plenilunio, che 10.000 mq di terreno incolto, dal valore intrinseco di 15 euro / mq, d'improvviso acquisti il valore di 150 euro / mq, passando da 150.000 a 1.500.000 di euro, senza che nessuno abbia fatto nulla.

Sembra un'operazione di magia ma capita tutti i giorni. Siccome un proprietario può lucrare 1.350.000 euro di plusvalenza per ogni ettaro di terra, sarebbe da selvaggi meravigliarsi se finisce col promettere la sua riconoscenza agli autori del prodigio?

Qualche economista dice che codeste plusvalenze vengono pagate dai salari, dai profitti d'impresa e dagli interessi sul capitale di rischio e che quindi la rendita fondiaria, non avendo prodotto la ricchezza che incassa, è da ritenere parassitaria.

Pasquale non sarebbe d'accordo e forse nemmeno Peppino.

Se però il primo fosse tassato in proporzione e il secondo venisse espropriato con quei soldi, gli incantesimi cesserebbero. E anche le ambizioni politiche di qualche assessore, finalmente restituito agli affetti dei suoi cari.

9. L'urbanistica dell'allodola

C'era una volta un cuoco che aveva ottenuto un grande successo con il "pasticcio all'allodola". Richiesto da un amico di svelarne il segreto, gli confidò dopo molte insistenze che il pasticcio non era fatto solo di allodola ma anche di carne equina. L'amico però voleva conoscerne le proporzioni e qui il cuoco si dimostrò un po' più riluttante. Alla fine cedette alle pressioni e gli sussurrò: "Faccio mezzo e mezzo". "Come sarebbe mezzo e mezzo?", insistette l'amico. "E' semplice", rispose lo chef: "Mezza allodola e mezzo cavallo".

Ecco, le cucine legislative lombarde stanno sfornando da qualche tempo un'urbanistica che ricorda quella ricetta: il pasticcio urbanistico viene preparato con mezza allodola di interesse pubblico e mezzo cavallo di speculazione privata.

Stante la necessaria presenza dell'allodola, che è un ingrediente essenziale, si approva una variante a procedura semplificata, si guarnisce con il nome di un architetto famoso e si serve in tavola con contorno di conferenza stampa.

Nel frattempo, chi costruirà un pollaio senza permesso avrà ancora i suoi problemi, come li ebbe chi negli anni passati realizzò in casa i gabinetti, eliminando i cessi comuni dai cortili: bisogna riconoscere che la latrina è stata la culla del diritto urbanistico.

10. Ci sono anche taluni notai

"L'abusivismo di terza generazione si fonda su una tecnica molto precisa. Alla base del meccanismo c'è la complicità di alcuni notai che, con i loro atti di frazionamento, danno una parvenza e un sigillo di legittimità agli abusi. Sia chiaro, la legge non prevede una responsabilità del notaio, a meno che non sappia che la lottizzazione sancita con il suo atto è abusiva. In realtà il professionista, perno della speculazione, agisce in una sorta di zona franca ... Veronesi [ricercatore del CRESME] ha preparato un elenco con i nomi di 34 notai, sempre gli stessi professionisti che si spartiscono gli atti per le lottizzazioni abusive nelle diverse zone della capitale, e lo ha reso pubblico. Non è mai stato querelato. Intanto molti di questi notai hanno firmato documenti grazie ai quali sono iniziati abusi edilizi perfino all'interno delle aree archeologiche. Una copia della lista dei 34 è stata poi richiesta da Paolo Armati, presidente del Consiglio dell'Ordine dei notai della provincia di Roma. Voleva studiarla" (in Antonio Galdo, Guai a che li tocca. L'Italia in ostaggio delle corporazioni, Mondadori 2000, pagg. 71-72).

11. Entra la Corte (a gamba tesa)



Le sentenze costituzionali sul condono che ci interessano sono due, entrambe del 28 giugno 2004: con una la Corte ha bacchettato lo Stato (la n. 196) e con un'altra le otto regioni ricorrenti: Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia (a ordinamento speciale), Lazio, Marche, Toscana e Umbria (la n. 198).

Con la 198 la Corte ha impartito urbi et orbi una lezione di buone maniere costituzionali: *"Ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost. Dunque né lo Stato né le regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge."*

In parole povere: nessuna istituzione dotata di poteri legislativi può farsi giustizia da sé. Chi ha da ridire su una legge dell'altro deve rivolgersi alla Corte costituzionale. Nessuna regione può escludere dal proprio territorio l'applicazione di leggi nazionali sospettate di illegittimità costituzionale o semplicemente sgradite.

Più complessa la 196.

La sentenza è di 50 pagine ed è impossibile commentarle tutte in questa sede. Diciamo che tra gli argomenti ce n'è uno contro il comma 25, proposto dall'Emilia-Romagna, che ci sembra non male: secondo questa regione il condono sarebbe irragionevole nella parte in cui non eccettua gli abusi per i quali il procedimento sanzionatorio sia già iniziato, in quanto non porterebbe nessun vantaggio al pubblico interesse né in termini economici né in termini di uscita allo scoperto di situazioni di illegalità. In questo caso non ci sarebbe nemmeno la giustificazione di far emergere l'abusivismo sommerso per fargli pagare gli oneri di urbanizzazione, accatastare gli immobili e assoggettarli all'ICI.

In occasione del precedente condono (Berlusconi-Radice) la Corte aveva ammonito che *“una tale soluzione, ove fosse reiterata, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini, riferiti all'epoca dell'abuso sanabile, non troverebbe giustificazione sul piano della ragionevolezza, in quanto finirebbe col vanificare del tutto le norme repressive di quei comportamenti che il legislatore ha considerato illegali perché contrastanti con la tutela del territorio”* (sentenza n. 427-1995).

Messa in difficoltà dalle regioni che le hanno ricordato il precedente, la Corte sul punto si difende male perché una difesa non ce l'ha:

“Sottoponendo l'art. 32 oggetto del presente giudizio all'esame se sussista una giustificazione del condono, rileva il comma 2 di questo articolo, il quale esprime – seppure con linguaggio in parte improprio – l'opportunità che si preveda ancora una volta un intervento straordinario di condono edilizio nelle contingenze particolari della recente entrata in vigore del testo unico delle disposizioni in materia edilizia (che – tra l'altro – disciplina analiticamente la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e le relative responsabilità e sanzioni), nonché dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda Parte della Costituzione, che consolida ulteriormente nelle regioni e negli enti locali la politica di gestione del territorio. In tale particolare contesto, pur trattandosi ovviamente di scelta nel merito opinabile, non sembrano rilevare elementi di irragionevolezza tali da condurre ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 32.”

Qualcuno è rimasto deluso perché si attendeva una bocciatura secca, dal momento che *“una tale soluzione, ove fosse reiterata, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini, riferiti all'epoca dell'abuso sanabile, non troverebbe giustificazione sul piano della ragionevolezza”*, tenuto conto che i valori paesaggistici sono un suscettibili di subordinazione *“ad ogni altro valore costituzionalmente tutelato, ivi compresi quelli economici”* ma non entriamo in polemiche e proviamo a ricostruire il ragionamento:

la premessa è che il legislatore nazionale ha facoltà di decidere l'estinzione dei reati edilizi e che le regioni non hanno nessuna competenza in materia penale;

la conseguenza è che in materia di governo del territorio, dove il potere è limitato dalla competenza legislativa delle regioni e da quella amministrativa dei comuni, lo Stato può fare tutti i condoni penali che vuole ma - questo il punto - deve fare i conti con le regioni, le quali ben possono determinare le condizioni e le modalità di ammissione della sanatoria amministrativa per tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'Allegato 1 del decreto-legge n. 269 del 2003.

La Corte ha riconosciuto addirittura che le regioni possono stabilire anche limiti volumetrici inferiori a quelli indicati dalla legge nazionale, e disciplinare diversamente gli effetti del silenzio sulla domanda di sanatoria presentata in comune, aprendo la strada al silenzio-rifiuto in sostituzione del silenzio-assenso.

Noi l'avevamo anticipato (Cfr. in questo sito: "S'avanza uno strano condono. Scusate, ministri: ma l'edilizia non era regionale?"): *"L'adesione al condono da parte degli interessati, e cioè in pratica il pagamento dell'oblazione, permetterà senza dubbio di estinguere il reato edilizio ... Siccome però il pagamento dell'oblazione non estingue anche l'illiceità amministrativa, nulla vieta che le autorità di polizia edilizia perseguano gli stessi illeciti sotto il diverso profilo amministrativo che è loro proprio ... Non è il massimo dell'eleganza istituzionale, tuttavia una estemporanea riforma federale, che sta gettando il Paese nel caos solo per motivi di concorrenza elettorale tra le due coalizioni, genera fatalmente prevaricazioni delle autorità centrali e impennate d'orgoglio ... da parte delle autonomie locali, che non fanno nulla per difendere il loro territorio ma fanno molto per difendere i loro poteri."*

12. Ci sono quelli che vanno a Strasburgo

Avremo dunque 20 condoni edilizi, diversi nei presupposti nelle procedure e nella onerosità. A decidere le cause saranno i 20 tribunali amministrativi regionali ma non solo: ci sono anche i giudici civili, quelli penali e quelli della Corte dei diritti.

I condoni infatti sono rilasciati con salvezza dei diritti dei terzi e quindi il confinante potrà sempre chiedere la demolizione.

"Il condono nelle mani del giudice", titolava il Sole 24 Ore del 26 luglio 2004, dando notizia che la III Sezione penale della Cassazione ha disposto la demolizione di un manufatto che dopo l'ordine comunale era riuscito a tirare a campare fino al condono del 1994. *"Il giudice - spiega il giornale - ha disposto comunque la demolizione del manufatto, potere che gli spetta in sede di condanna penale [art. 31 del Testo unico dell'edilizia privata n. 380-2001], valutando non ottenibile nel giro di brevissimo tempo una decisione del Tar cui il privato si era rivolto contestando il diniego di sanatoria"* (sentenza n. 26.105). La domanda di sanatoria sarà pure come il morso della murena che paralizza, in questo caso per il tempo necessario alla decisione sulla domanda di condono, ma questo non preclude al giudice penale di controllare la legittimità degli atti, esercitando un controllo sia sulla condonabilità dell'abuso che sulla correttezza dell'operato del comune. Se il condono è frutto di patti scellerati il giudice ha ben il dovere di trarne le conseguenze.

Non basta.

Una delle certezze storiche dei giuristi era che una sentenza definitiva ("passata in giudicato") sanzionava la controversia in maniera irreversibile. In un sistema normativo in gran parte transnazionale tuttavia non è più così.

Al termine di una lunghissima controversia promossa contro il comune di Torino per un abuso edilizio del 1964 che la danneggiava, una combattiva signora aveva ottenuto (nel 1967) l'annullamento di una concessione edilizia irregolare sia per violazione delle distanze che per un eccesso della volumetria e dell'altezza.

Ne era seguita un'infinità di cause perché il comune non si atteneva alla sentenza e rifiutava la demolizione emanando sempre nuovi atti che, a giudizio della signora, disattendevano il giudicato. Perfino la nomina di un commissario *ad acta* si era rivelata inefficace e insomma, per farla breve, sopravvenne durante i processi una modifica alla legge sul condono del 1985, per effetto della quale se anche l'abuso era stato accertato dalla magistratura che aveva respinto tutti i ricorsi possibili con una sentenza passata in giudicato, anche in questo caso il responsabile dell'abuso aveva diritto alla sanatoria purchè ...non avesse ancora demolito.

Uno si sarebbe arreso, ma non la signora.

Decise di rivolgersi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (niente a che vedere con l'Unione europea) che il 20 ottobre 2000 ha pubblicato una sentenza (questa sì) definitiva che le ha dato ragione. I giudici hanno ritenuto che le garanzie giudiziarie sarebbero illusorie se l'ordine interno di uno Stato permettesse che una decisione definitiva restasse inoperante. Le autorità italiane sono state pertanto ritenute

responsabili di una ingerenza che lede il diritto di ogni cittadino al rispetto dei suoi beni. Dovremo pagare di tasca nostra con la fiscalità ordinaria 200 milioni di lire per il risarcimento dei danni morali e materiali e per il rimborso delle spese legali. Non li pagheremo alla ricorrente, nel frattempo deceduta, ma all'Associazione Culturale Italiana, erede della pugnace signora Irma Antonetto, cui va comunque la nostra riconoscenza.

13. Dal condono alla questua

Luca Goldoni: *"Il parallelo tra le indulgenze dello Stato e quelle della Chiesa in realtà non è corretto perché la Chiesa perdona i cattivi ma si ricorda anche dei buoni, gli assicura un premio nell'aldilà. Lo Stato invece ti bastona nell'aldilà"*.

In realtà non è nemmeno così, perché ormai i condoni raccolgono sempre meno, non già che ci sia meno disprezzo del territorio (tutt'altro): dal 1994 al 2002, per dire, sarebbero stati costruiti almeno 362.676 edifici abusivi dalla superficie media di 138 metri quadrati per un totale di 50 milioni e 185.000 metri quadri, per un valore stimato in 23.470 miliardi di euro. Il fatto è che chi ha provato l'ebbrezza della sfida allo Stato non versa nemmeno più l'obolo.

E' stato calcolato che non avendo pagato l'iva, i contributi per i lavoratori e via cantando l'evasione è stata in meno di 10 anni di 30 mila miliardi di lire.

L'ultimo condono alla siciliana, una specialità dell'isola, è andato anche peggio: dei 400.000 interessati a chiudere le vecchie pendenze con una semplice autocertificazione hanno risposto 63 figliuoli prodighi su 17.000 a Messina, 9 su 25.000 a Catania, ad Agrigento 3 su 12.000. Le vecchie pendenze sono quelle dei condoni precedenti, tuttora aperti nonostante il reclutamento temporaneo di 1.324 tecnici e impiegati, tutti poi assunti in pianta stabile. Il gettito previsto era di 700 milioni di euro, ne arriveranno due o tre.

Dall'accattonaggio a mano armata ("o il condono o la confisca"), col quale lo Stato chiedeva l'elemosina a chi aveva distrutto il territorio, i governi sono passati alla periodica retata di gente perbene ("non si sa mai, mettiamoci in regola").

Gian Antonio Stella: *"Quanto all'aspetto morale, lasciamo il commento al professor Giulio Tremonti, che aveva idee chiarissime sulla necessità che uno Stato serio faccia rispettare le leggi. E bacchettava ogni genere di condono ("in Sudamerica li fanno dopo il golpe") spiegando: "non è neppure il caso di avviare una discussione sulla morale fiscale di un governo che fa ora ciò che appena ieri ha fermamente escluso perché immorale. E' piuttosto il caso di passare oltre, per vedere se un condono fatto in questo modo e in questo momento sia soltanto una scelta di cinismo fiscale o qualcosa di più e di peggio: una scelta di suicidio fiscale". Avanti così "non c'è più certezza di tassazione con saltuari condoni ma certezza di condoni con saltuarie tassazioni"*.

Secondo l'Agenzia delle Entrate dal 1973 ad oggi sono stati offerti ai cittadini una quindicina di condoni: tributari, previdenziali, assicurativi, valutari ed edilizi. In realtà il numero è maggiore perché da qualche tempo se ne trovano dappertutto. Per esempio l'art. 2 della legge n. 383 del 2001 sui "Primi interventi per il rilancio dell'economia", non introduce solo una sanatoria del lavoro nero, c'è una anche edilizia: *"gli imprenditori che aderiscono ai programmi di emersione di cui all'articolo 1 possono regolarizzare i loro insediamenti produttivi, accedendo al regime di cui agli articoli 20, 21 e 24 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758 [il condono Berlusconi-Radice], esteso anche alle violazioni amministrative e penali in materia ambientale che determinano solo lesione di interessi amministrativi"*.

Ma prendiamo per buoni i dati ufficiali.

Siccome tutti questi condoni hanno consentito un incasso di 26 miliardi di euro, ovvero di 50.000 miliardi di lire, c'è chi ha fatto queste conclusioni: *"una somma che spalmata su tre decenni ha portato molto meno di un miliardo di euro l'anno e spalmata sugli abitanti rappresenta un esborso di 15 euro l'anno per ogni italiano. Onestamente, se sono buoni questi dati ufficiali delle Finanze, valeva la pena di*

sgretolare per 15 euro pro capite l'anno la dignità impositiva dello Stato, il sentimento comune della legalità, la certezza della pena, l'immagine di una macchina pubblica che sa garantire le persone oneste e perbene e colpire i furfanti, i ladri, gli evasori? Ne valeva la pena?"

14. Prove tecniche di federalismo



Sabino Cassese ha scritto di recente che *"si discute molto delle competenze regionali, non di quanto sono attrezzate le regioni per svolgerle. Con lodevoli eccezioni, le strutture regionali sono precarie, mal gestite, dominate dal clientelismo. Il merito, i concorsi, le promozioni sulla base di valutazioni comparative ed aperte, la misurazione dell'efficienza, l'attenzione per i bisogni dell'utenza, sono sconosciuti nella maggior parte delle regioni"* (Corriere della Sera del 17 agosto 2004).

Una stroncatura immeritata? Gianfranco Miglio è stato uno dei teorici del federalismo e in certi momenti anche della secessione. Ebbene, nel suo ultimo libro, intitolato "L'asino di Buridano", si è espresso in questi termini: *"il Titolo quinto della Costituzione è diventato non la parte autonomista dell'ordinamento ma il settore di quest'ultimo specializzato nella produzione di rendite politiche ... le Regioni sono ormai la parte più conservatrice del vecchio e corrotto Stato unitario. Ed incontrano nell'opinione pubblica o l'indifferenza o il giudizio francamente spregiativo"*.

Tutti noi siamo soggetti a verifiche di risultato, le aziende poi non parliamone. Prima di assegnare nuovi poteri alle regioni non era il caso di misurarne le prestazioni? Trent'anni non sono pochi per un giudizio di efficienza e di qualità, fondato su dati misurabili, prescindendo quindi dalle opzioni di principio delle opposte tifoserie. Non è poi un'attività così innaturale.

Montanelli diceva che gli italiani sono delle pecore indisciplinate e che sarebbero (saremmo) come gli Ateniesi del tempo di Pericle, che volevano essere governati da galantuomini che li lasciassero rubacchiare in santa pace.

Se fosse così dovremmo arrenderci? Secondo noi si oppongono tre motivi:

il territorio lo abbiamo in prestito non dai nostri padri ma dai nostri figli, ed è verso di loro abbiamo che un dovere di rendiconto;

le bellezze naturali e il patrimonio storico-artistico di cui siamo immeritevoli depositari non appartengono nemmeno a noi ma all'umanità intera. Come dice il ministro Urbani, sia pure sotto un profilo mercantile, *"i beni culturali possono essere un volano di sviluppo legato al turismo e consentono la diffusione di un'immagine positiva e prestigiosa del Paese all'estero. Insomma, il nostro patrimonio artistico è un marchio: lo si vuol capire o no?"* (Corriere della Sera del 19 agosto 2004. Titolo: *"Se continua così chiuderò gli Uffici. Berlusconi provveda oppure lascio"*. Sottotitolo: *"Urbani: perso il 25% delle risorse, la Finanziaria sani la ferita. Non assisterò al suicidio dei Beni Culturali"*);

se è vero infine che sono gli uomini a fare le leggi, è pur vero che poi sono le leggi a "fare gli uomini" e opporsi a certe leggi è anche la premessa di una italianità migliore.