

Proponiamo di ragionare senza pregiudizi sulla sanatoria edilizia ordinaria

L'occasione per affrontare questo tema ci viene fornita da una notizia pubblicata sui giornali il 22 settembre 2018: in Italia più dell'80% degli immobili abusivi è ancora in piedi, perché le ordinanze di demolizione non sono mai state eseguite dai comuni, che per legge sono competenti in materia. Il dato emerge dal dossier di Legambiente "Abbatti l'abuso. I numeri delle (mancate) demolizioni nei comuni italiani", presentato a Palermo nei giorni scorsi.

A mio parere sono utili alcune precisazioni.

1. "Immobile abusivo" è una espressione ambigua, che può riferirsi a fattispecie eterogenee, molto diverse tra di loro. Si va dall'immobile costruito senza ottenere dal comune un titolo in un'area nella quale esso si sarebbe potuto edificare, se fosse stato chiesto il titolo, all'immobile costruito con un titolo rilasciato dal comune e poi annullato dalla stessa P.A. oppure dal giudice amministrativo, all'immobile costruito senza titolo in un'area inedificabile, all'immobile costruito con il titolo edilizio, ma senza l'autorizzazione paesaggistica, in un'area che sarebbe però edificabile e così via. Ma sono abusivi anche tutti quegli immobili costruiti con un titolo edilizio in un'area edificabile, che presentano però qualche difformità dal titolo, più o meno consistente, a seconda dei casi.
2. In Italia sono presenti 12.187.698 edifici e oltre 31 milioni di abitazioni; il 15% degli edifici è stato realizzato prima del 1918 (dati ISTAT). È ignoto quanti di questi edifici siano abusivi: è probabile che il numero di edifici costruiti senza alcun titolo sia relativamente contenuto, mentre sia elevatissimo quello degli edifici realizzati con qualche difformità dal titolo.
3. Da quale anno in Italia è necessario munirsi di un titolo edilizio per costruire un immobile? La legge "Ponte" n. 765/1967 del 6 agosto 1967 (GU n. 218 del 31-8-1967) ha previsto la necessità di munirsi di una licenza edilizia per edificare in qualsiasi parte del territorio comunale. Prima la materia era disciplinata dalla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, la quale non prevedeva la necessità del titolo edilizio in tutto il territorio comunale. Alcuni comuni, però, si erano dotati di regolamenti edilizi, talvolta anche anteriori alla legge 1150 del 1942, i quali potevano prevedere la necessità di munirsi di un titolo edilizio. In giurisprudenza non c'è uniformità di vedute sulla rilevanza dei regolamenti anteriori al 1942: secondo alcune sentenze sono da qualificare come abusivi anche gli immobili ante 1942, costruiti senza titolo o in difformità dal titolo, quando un regolamento richiedeva un titolo.
4. Il parlamento ha approvato a partire dal 1985 alcune leggi che consentivano, in determinati casi e a certe condizioni, la sanatoria straordinaria degli immobili abusivi (chiamata "condono edilizio"); presso i comuni giace un numero enorme di pratiche di condono ancora inevase. È realistico pensare che, nonostante i condoni edilizi (anche se le relative pratiche venissero tutte evase e accolte), esista ancora un numero elevatissimo di abusi mai rilevati, molti di antica o antichissima data. I condoni sono stati tre: nel 1985, con la legge n.47/1985, nel 1994, con la legge n. 724/1994 e nel 2003, con la legge n.326/2003
5. È poco probabile che il parlamento approvi nuovi condoni edilizi, da un lato perché la sensibilità attuale dell'opinione pubblica e di alcuni partiti politici appare nettamente ostile, dall'altro perché la Corte Costituzionale ha ammonito il legislatore circa la tentazione di ricorrere di nuovo ai condoni edilizi. Nella sentenza n. 427 del 6-12 settembre 1995 la Corte scrive: *"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. 416 del 1995)".* E nella sentenza n. 196 del 24-28 giugno 2004 la Corte aggiunge: *"In realtà, la giurisprudenza di questa Corte ha sempre considerato ogni condono edilizio, che incide*

– come si è ripetutamente sottolineato – sulla sanzionabilità penale e sulla stessa certezza del diritto, nonché sulla tutela di valori essenziali come il paesaggio e l'equilibrato sviluppo del territorio, solo come un istituto "a carattere contingente e del tutto eccezionale" (in tale senso, ad esempio, sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995), ammissibile solo "negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale" (sentenza n. 369 del 1988), dovendo in altre parole "trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza" (sentenza n. 427 del 1995). Pertanto questa Corte, specie dinanzi alla sostanziale reiterazione – tramite l'art. 39 della legge n. 724 del 1994 – del condono edilizio degli anni ottanta, più volte ha ammonito che non avrebbe superato il vaglio di costituzionalità una ulteriore reiterazione sostanziale della preesistente legislazione del condono (fra le molte, cfr. sentenze n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995, nonché ordinanze n. 174 del 2002, n. 45 del 2001 e n. 395 del 1996). Tali affermazioni, tuttavia, non implicano l'illegittimità costituzionale di ogni tipo di condono edilizio straordinario, mai affermata da questa Corte".

6. Il testo unico dell'edilizia (D.P.R. 06/06/2001 n° 380), all'articolo 36 disciplina la sanatoria edilizia ordinaria, chiamata "Accertamento di conformità", stabilendo quanto segue: "1. In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda". In concreto questo articolo consente di sanare gli abusi, anche quelli minori, solo in un numero molto limitato di casi. In particolare, il requisito della doppia conformità (l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda) diventa spesso un ostacolo insuperabile per gli abusi meno recenti, in quanto è difficilissimo che un'opera realizzata anni prima rispetti tutte le normative entrate in vigore successivamente, nel corso del tempo. Va evidenziato la disposizione che richiede la doppia conformità non si riferisce solo ai parametri edilizi (per esempio superficie, volume, distanze, altezze), ma sembra riferirsi a qualsiasi disposizione in materia edilizia. Per esempio, è quasi impossibile che un edificio di qualche anno fa rispetti la normativa in materia antisismica oggi vigente. Ma negli ultimi anni sono entrate in vigore molte altre disposizioni di dettaglio sulla edificazione (dagli impianti, all'isolamento termico e acustico, alla forma degli scalini e così via), che è quasi impossibile che un vecchio edificio rispetti. Però l'articolo 36, dal punto di vista lessicale, non consente di distinguere tra le disposizioni sui parametri e tutte le altre disposizioni sulla edificazione. Qualcuno può essere psicologicamente portato a dire: "se un immobile è abusivo, peggio per chi ha fatto l'abuso, doveva fare a meno di farlo". Detta così, sembra una presa di posizione intransigente, ma seria e corretta, ma la questione assume connotati del tutto differenti se si lasciano stare i massimi sistemi e la giustizia astratta e ci si cala nella realtà quotidiana, che presenta una varietà di situazioni poco adatta alle semplificazioni massimaliste. Va considerato, infatti, che una quantità immensa di edifici rivela la mancanza di un titolo edilizio o una difformità dal titolo che riguardano non l'edificio nel suo complesso, ma aspetti tutto sommato marginali, solo alcuni dettagli dello stesso, più o meno rilevanti. Per esempio ci sono edifici che presentano maggiori altezze o maggiori lunghezza o larghezza di qualche centimetro (per esempio fino a 30-40 cm), altri edifici che hanno una scala con alcuni scalini a sventola, invece che rettangolari, altri che non rispettano le distanze dai confini (ma magari le rispettavano quando l'abuso è stato commesso). Ogni tecnico comunale potrebbe fornirci una casistica infinita di "sciocchezze" insanabili (tante volte l'insanabilità deriva dalla normativa oggi vigente): spesso queste "sciocchezze" non sono eliminabili senza stravolgere l'intero edificio. Ma il problema non è diverso per gli abusi più rilevanti, che magari sarebbero stati sanabili con la normativa vigente quando sono stati realizzati, ma risultano insanabili con la disciplina attuale. Solo,

per fare un esempio di quello che accade nella realtà quotidiana, alleghiamo la copia di una determina del responsabile del procedimento di un comune, che per rilasciare la sanatoria ex art. 36 per un edificio di 50 anni fa richiede tutta una serie di attestazioni impossibili da effettuare (per esempio in materia sismica o per le barriere architettoniche). In verità sarebbe saggio ammettere che non tutti gli abusi sono degli attentati all'ordinato assetto del territorio dal punto di vista edilizio e urbanistico e che non tutti meritano al pena capitale (la demolizione). Ma va considerata anche un'altra sfumatura del fenomeno: molto spesso gli abusi minori insanabili sono stati realizzati da soggetti che oggi non ci sono più, perchè sono defunti o hanno venduto la proprietà (con tutta la spinosa questione della nullità degli atti di compravendita che hanno per oggetto immobili abusivi). Nella mia personale esperienza ho dovuto occuparmi di casi penosi di famiglie di operai (spesso extracomunitari), che hanno acquistato a prezzo apparentemente conveniente e facendo mutui in banca vecchi appartamenti, senza sapere o poter rendersi conto che gli stessi presentavano qualche difformità insanabile rispetto al titolo (difformità non eliminabile senza demolire l'intero edificio). Quindi il problema ricade spesso oggi su persone del tutto incolpevoli. Tra l'altro la nullità degli atti di compravendita diventa un problema insolubile per gli attuali proprietari incolpevoli, che si ritrovano a non essere proprietari dell'immobile, ma con un titolo che è però trascritto e volturato a loro nome, e non possono neppure realisticamente pensare di recuperare il denaro che ha a loro venduto l'appartamento (perchè ci vorrebbero anni per ottenere una sentenza di condanna del venditore a restituire il prezzo e le spese e a risarcire i danni, senza poi nessuna certezza di ottenere qualcosa in sede esecutiva, procedura che a sua volta è lunghissima e costosissima). Insomma il rischio per l'ultimo acquirente è di trovarsi senza i soldi e anche senza la proprietà dell'immobile, ma col mutuo da pagare. Da numerose testimonianze raccolte nella mia esperienza professionale ho potuto appurare con sicurezza che molto spesso il problema dei vecchi abusi è stato creato dai sindaci dell'epoca: accadeva, infatti, che l'interessato chiedesse e ottenesse la licenza edilizia, ma che poi, durante la fase di edificazione, avesse la necessità di modificare il progetto (realizzando l'edificio un po' più alto o più basso, un po' spostato, un po' più grande o ruotato e così via); allora si rivolgeva al sindaco, il quale rispondeva che procedessero pure con le modifiche, perchè le stesse erano conformi allo strumento urbanistico allora vigente (spesso si trattava di un programma di fabbricazione più che di un P.R.G.), ma non rilasciava un titolo in variante. Da quello che si è capito, questo modo di procedere dipendeva dal fatto che il programma di fabbricazione era molto scarno e si limitava a precisare le cubature, le distanze e le altezze, cosicché il sindaco era psicologicamente portato a pensare che, se un edificio già autorizzato, veniva costruito con qualche modifica, ma nel rispetto di tali limiti del programma di fabbricazione, un nuovo titolo non servisse proprio. Da quello che ho potuto capire, qualche sindaco dell'epoca era anche convinto che il rilascio del certificato di abitabilità avesse anche la virtù di "sistemare" le varianti in corso d'opera, ma è evidente che si trattava di una opinione sfornita di fondamento giuridico (e, infatti, la giurisprudenza considera irrilevante ai fini della sanatoria delle varianti in corso d'opera il fatto di avere ottenuto il certificato di abitabilità).

7. L'attuale art. 36 del D.P.R. 380/2001 deriva dall'articolo 13 della legge 47/1985, che ha istituito il primo condono edilizio. Evidentemente il legislatore del 1985 voleva in qualche modo compensare "politicamente" la concessione di quel condono, che era molto criticato dagli ambientalisti, con l'avviso che in futuro non si sarebbe più tollerato l'abusivismo, tanto che la sanatoria ordinaria, quella dell'articolo 13, era possibile solo nei limiti ristretti che abbiamo visto a proposito dell'articolo 36. La doppia conformità richiesta da tali articoli, tra le sue varie implicazioni, ha anche quella di rendere inutile una operazione che i comuni avevano dimostrato di essere molto tentati di fare, vale a dire quella di modificare la disciplina urbanistica in modo tale che l'immobile abusivo sia conforme alla normativa oggi vigente, per favorirne la sanabilità. In verità in passato la stessa giurisprudenza

amministrativa in alcune sentenze aveva avvallato la possibilità di sanare gli abusi, se l'immobile fosse stato conforme anche solo alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda di sanatoria (c.d. "sanatoria giurisprudenziale"), ma poi il Consiglio di Stato aveva stroncato questo filone interpretativo, precisando che l'articolo 36 del D.P.D. è molto chiaro sul punto e non ammette deroghe di favore. Questo, però, ci fa capire che molti magistrati si sono resi conto che il meccanismo della doppia conformità può creare gravi ingiustizie sostanziali.

8. Sul sito dell'ANSA di domenica 23 settembre 2018 è stata pubblicata una notizia proveniente dal Festival Statistica di Treviso: con l'attuale andamento demografico, fra 100 anni in Italia ci saranno 16 milioni di abitanti, ma anche tra soli 20 anni si assisterà a un calo notevole di ben 8 milioni di abitanti. Se il trend non muterà, una conseguenza inevitabile sarà che i posteri si troveranno a gestire una mole considerevole di edifici vuoti e inutili, che prima o poi diventeranno pericolanti e dovranno essere demoliti. Se mettiamo insieme questo fatto con l'obbligo giuridico di demolire l'enorme massa di edifici abusivi non sanabili, la conseguenza sarà che l'Italia si trasformerà nella più grande impresa di demolizioni del mondo.
9. Io non ho certo la ricetta per risolvere tutti questi problemi, ma credo che perlomeno un ripensamento della sanatoria ordinaria sia necessario. In quali termini? Parliamone. Solo per aprire il dibattito, pubblichiamo una ipotesi in tal senso, senza alcuna pretesa che sia "la soluzione ideale": chi ha idee migliori, lo dica (possibilmente senza fare inutili polemiche). Se poi qualcuno è nettamente contrario, lo dica e ne prendiamo atto con serenità.

Dario Meneguzzo - avvocato

Vicenza, 25 settembre 2018

Per www.italiaius.it