

**Piano casa o... condono (s)mascherato?**  
**Alcune brevi riflessioni preliminari sugli effetti del decreto nelle aree naturali protette**

*A cura dell'Avv. Valentina Stefutti*

DOCUMENTI **2009**  
INformazione

Ampliare le nuove case di oltre un terzo del volume e ingrandire quelle esistenti del 20% in deroga ai piani vigenti, con possibilità di cumulo fino al 40% laddove il vicino non abbia usufruito delle deroghe introdotte dal "Piano Casa". Previsto un premio cubatura del 35% in caso di demolizione e ricostruzione degli edifici, con l'unico limite di utilizzare tecniche di bioedilizia o risparmio energetico (senza, peraltro, alcun obbligo di certificazione). Al 35% della superficie coperta risulta inoltre fissato il limite di ampliamento degli edifici non residenziali (es. capannoni industriali)

Fissato in 300 metri cubi (esattamente come nell'ultima legge sul condono edilizio...) il limite massimo all'ampliamento di ciascuna unità immobiliare destinata ad uso residenziale.

Addio al permesso di costruire, sarà sufficiente una DIA, unitamente alla certificazione del progettista in merito alla sussistenza delle condizioni previste dal decreto.

Questo, in pillole e senza alcuna pretesa di completezza, è quanto prevede il testo del decreto legge (ci riferiamo alla bozza del 19 marzo 2009, inviata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri alla Conferenza Stato-Regioni) che ridisegna, in taluni caso stravolgendole, le regole dell'edilizia privata, ma che rappresenta uno dei pilastri del piano casa recentemente varato dal Governo.

In realtà non è tutto, perché per cogliere la portata di quanto sta per essere approvato in Consiglio dei Ministri, e per valutarne l'impatto, è opportuno spendere qualche riflessione più puntuale sulle singole previsioni contenute nella bozza di decreto legge sottoposta dal Governo al vaglio delle Regioni.

Ma perché condono (s)mascherato? La risposta, in realtà, è drammaticamente semplice.

Come è noto a chi opera nel settore, migliaia e migliaia sono, ad oggi, le pratiche di condono rimaste inevase presso le Amministrazioni comunali di tutta Italia, molte delle quali risalgono addirittura al primo condono, quello del 1985. Le ragioni sono state molteplici: inefficienze burocratiche, carenza di personale ecc. ma anche la consapevolezza, da parte di tante Amministrazioni, delle non condonabilità di tanti interventi, soprattutto in certe aree. Per cui, in molti casi, piuttosto che rendere risposte negative e soprattutto impopolari, si è deciso di lasciare *ad libitum* le pratiche in giacenza presso gli uffici tecnici.

Lungi dall'apparire fantasioso, sembra tragicamente realistico lo scenario del finto abuso, in cui vecchi ampliamenti abusivi, incondonabili, verranno fatti passare per nuovi, o che edifici integralmente abusivi, verranno spacciati per demolizioni e ricostruzioni, col paradosso di arrivare a beneficiare, in questo secondo caso, di un aumento del 35% della cubatura laddove vengano utilizzate tecniche di costruzione

peraltro solo apparentemente virtuose sotto il profilo ambientale. E' infatti evidente che, senza contemplare indici di efficienza energetica, e soprattutto prevedendo, in alternativa, la possibilità di ottenere cubature premiali mediante il solo risparmio idrico, sarà sufficiente, ad esempio, porre in essere un sistema di recupero delle acque piovane per accedere, indebitamente ad avviso di chi scrive, al bonus del 35%.

Qui di seguito vi proponiamo, in pillole, alcuni degli aspetti verosimilmente più controversi, anche sul piano interpretativo, della bozza di decreto, focalizzando la nostra attenzione soprattutto sulle aree vincolate.

\*\*\*\*\*

1) **art. 1 comma 2**, prevede che le norme del DL trovino applicazione su tutto il territorio nazionale, sino a quando le Regioni non avranno legiferato. La materia del governo del territorio, per espressa previsione costituzionale, è riservata alla Regioni, mentre allo Stato spetta (o meglio spetterebbe....) la tutela del cd. nucleo minimo di salvaguardia. Nella fattispecie, infatti, si versa in una chiara ipotesi di potestà legislativa concorrente.

In questo caso, quindi, non solo lo Stato pare venire meno al proprio ruolo, di rilievo costituzionale, di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e del paesaggio (cfr. art.117 comma 2 lett.s) della Cost), ma il provvedimento, pare andare a comprimere, annullandole, le prerogative, anch'esse riconosciute dalla Carta Costituzionale, spettanti in primis alle Regioni e secondariamente ai Comuni.

Non è un caso che proprio per questa ragione, la prassi costituzionale vuole che non vengano decreti legge, laddove questi vadano ad incidere, in questo caso pesantissimamente, sulle competenze regionali.

Nel merito, la norma, così come è formulata, stabilisce senza specificazione alcuna - e quindi, apparentemente, senza esclusione alcuna.... - che l'ampliamento dell'unità immobiliare mediante la realizzazione di nuovi volumi e superfici possa avvenire "*in deroga alle disposizioni legislative, agli strumenti urbanistici vigenti e adottati, e ai regolamenti edilizi*".

Ci si augura, quantomeno, che almeno prevalga la tesi che questo principio valga solo per le norme che ricadono nel corpo normativo edilizio.

Del resto, ed è solo un esempio, è ormai consolidata la tesi che una pronuncia di assoluzione per un reato edilizio non estingue automaticamente quello paesaggistico.

Per cui, chi, ad esempio, edifichi abusivamente in un parco, risponderà di tre reati a titolo di concorso formale (art.44 dpr 380/01, art.30 L.394/91 e art.181 D.lgs. n.42/04). Con la conseguenza che per andare esente da pena, l'assoluzione per il primo reato non sarà sufficiente. Anche in materia di condono, del resto, valgono esattamente gli stessi principi.

Pare quindi ineccepibile la tesi secondo cui la deroga alle vigenti leggi potrà valere, al più, per il DPR 380/01, ma ai per il Codice Urbani o la legge quadro sulle aree naturali protette...

2) **art. 2 comma 4:** prevede che l'unità immobiliare di riferimento debba essere stata ultimata al 31 dicembre 2008 in forza di titolo abilitativo, anche in sanatoria. Se la norma, anche in questo caso non di eccelsa fattura, verrà approvata in questa forma, c'è da sperare che venga interpretata nel senso che il titolo abilitativo in sanatoria (tra l'altro non si capisce se ci si riferisce alla sanatoria ordinaria o al condono, o sanatoria straordinaria che dir si voglia..) debba essere già stato conseguito entro quella data. Il rischio, è che, al contrario, la "sbornia edilizia" porti a ritenere assentibili le ulteriori cubature anche sugli immobili per cui a quella data era pendente un'istanza di sanatoria, definita successivamente.

3) **art. 5 comma 1:** secondo quanto previsto dalla **lett.a)** il governo ritiene non assentibili gli aumenti di cubatura sugli immobili che siano ubicati: a) nelle aree gravate da vincolo di in edificabilità assoluta (dove quindi non vi dovrebbe essere alcun immobile...) ivi comprese le zone A dei parchi, delle aree naturali ed archeologiche. Ora, innanzitutto non è chiaro cosa si intenda per "area naturale". Com'è facilmente intuitivo, il rischio di licenziare norme di scarsa fattura è quello di creare dubbi interpretativi, a tutto vantaggio di chi le viola. In ogni caso, le misure di tutela disegnate dalla lett.a) paiono a dir poco risibili.

Basti pensare che restano fuori persino le zone B dei parchi, vale a dire le Riserve Generali Orientate, dove la legge quadro sulle aree naturali protette 6.12.91 n.394 prevede il divieto di "costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio. Possono essere tuttavia consentite le utilizzazioni produttive tradizionali, la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie, nonché interventi di gestione delle risorse naturali a cura dell'Ente parco. Sono altresì ammesse opere di manutenzione delle opere esistenti, ai sensi delle lettere a) e b) del primo comma dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457. Nulla viene detto, inoltre, in merito alle Riserve, sia statali che regionali.

Resta poi il problema dei parchi che ancora non dispongono di un piano del parco approvato, che nel caso dei parchi nazionali, sono la stragrande maggioranza. Senza piano non vi è evidentemente zonizzazione, ma si versa in regime di salvaguardia, come del resto abbiamo più volte illustrato sulle pagine di questo sito. Ora, secondo un'interpretazione molto rigida, ma ineccepibile sul piano formale, proprio perché normativamente orientata, laddove il piano del parco non è stato ancora approvato, visto che valgono le norme di salvaguardia, l'intera area protetta va considerata come zona A. Una simile interpretazione consentirebbe di arginare gli effetti deleteri prodotti dal Piano Casa nelle aree più pregiate del Paese.

Ma vi è di più. Anzi molto di più. Come abbiamo diffusamente illustrato sulle pagine di questo sito nel corso degli ultimi due o tre anni, e come, soprattutto, ha più volte significato la Suprema Corte di Cassazione in una molteplicità di sentenze che abbiamo annotato, secondo quanto prescritto dalla legge n.326/03 sul terzo condono edilizio, nelle aree vincolate risultano sanabili unicamente gli abusi non solo minori, ma anche meramente formali. Per quanto riguarda le aree protette, alcune Regioni, quali ad esempio il Lazio, hanno addirittura stabilito, nelle rispettive legislazioni regionali di recepimento alla norma statale sul condono, la non sanabilità *tout court* degli abusi realizzati nelle aree protette.

Palese appare quindi il rischio, se solo di rischio si può parlare – ed è un paradosso che questo sia destinato ad accadere anche e soprattutto nelle aree più pregiate – che di fronte allo spettro della demolizione (legislativamente imposta, e la cui omissione, è bene ricordarlo, configura una chiara responsabilità, in capo ai dirigenti comunali, ex art.328 c.p.) vi potranno essere dei cittadini, anche tra quelli generalmente abituati a tenere comportamenti conformi, che si lasceranno tentare dalla scappatoia del finto abuso...

La successiva **lett.b)** del comma 1 prevede le medesime limitazioni sugli immobili abusivi su cui gravi un'ordinanza oggetto di demolizione. Sono tuttavia migliaia gli immobili abusivamente realizzati su cui sia le Amministrazioni che le Procure non hanno fatto alcun accertamento. Per come è formulata la norma, parrebbero assentibili gli aumenti di cubatura sugli immobili abusivi, nonostante esista un espresso divieto in tal senso.

Ma la previsione più sconcertante, e che dimostra quanto risibili siano le "limitazioni" poste dal provvedimento governativo è quella contenuta nella **lett.c)** che vieta gli ampliamenti sugli immobili realizzati su aree demaniali. E' appena il caso di osservare come non solo gli immobili realizzati su aree demaniali siano necessariamente abusivi ed oggettivamente incondonabili, ma che lo Stato sarebbe tenuto a demolire oppure ad acquisire gratuitamente per destinarli a pubbliche finalità.

Detto questo, non è oggettivamente di grande conforto, almeno per chi conosce le norme ed è abituato ad applicarle nel quotidiano, sapere che su quel genere di ecomostri, non saranno realizzabili ampliamenti.

4) **art.6 comma 3**: prevede che entro il 31 dicembre 2011, a seguito della “realizzazione degli interventi di cui al presente decreto”, vale a dire della cementificazione di un’area che, nella più rosea delle ipotesi, per dimensioni più o meno pari a tre volte la città di Roma, dovranno adeguare i propri piani regolatori, al fine di assicurare l’adeguamento degli standard urbanistici. Surrettiziamente, ma neanche tanto, violati, da questo provvedimento governativo, che consentendo ampliamenti di cubatura così consistenti anche in deroga agli strumenti vigenti, finirà col saltare, innalzandoli, gli indici di edificabilità previsti dai singoli piani regolatori, soprattutto nelle aree in cui le cubature sono state esaurite.

A tacer del resto, questa norma pare ignorare che, persino prima di quella data, ai sensi dell’art.145 del Codice Urbani, i comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, la cui redazione spetta alle Regioni, sovraordinati ai piani regolatori. Se poi aggiungiamo che *“le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico”*, è facilmente “apprezzabile” la gravità di quanto disposto dal governo per tramite di questo decreto....

Valentina Stefutti

*Publicato il 30 marzo 2009*

Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?  
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento  
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

[redazione@dirittoambiente.net](mailto:redazione@dirittoambiente.net)

DOCUMENTI **2009**  
INformazione