



Politecnico di Torino

Corso di Laurea Magistrale in Pianificazione Urbanistica e Territoriale
A.a. 2025/2026
Sessione di Laurea Luglio 2026

Il condono edilizio

Come strumento parallelo alla pianificazione del territorio in Italia

Relatrice:
Nadia Caruso

Candidata:
Seminario Rita

Sommario

Abstract.....	4
1. Introduzione	5
2. Il fenomeno dell'abusivismo edilizio: origini, tassonomia, rappresentazioni	7
2.1 L'abusivismo edilizio come fenomeno strutturale del territorio italiano.....	7
2.2 Le radici storiche: dalla Legge Urbanistica del 1942 alla ricostruzione postbellica.....	11
2.3 La tolleranza sociale e l'immaginario dell'abuso	15
3. Il contesto socio-politico nazionale e la nascita dei condoni.....	20
3.1 Dalla riforma Sullo alla Legge Ponte: il fallimento della pianificazione pubblica	20
3.2 Il ciclo dei condoni: dagli anni Ottanta al 2003.....	27
3.3 Il condono edilizio come istituto giuridico: eccezione e prassi.....	32
4. Il rapporto tra condono edilizio e pianificazione urbanistica locale	34
4.1 Il ruolo dei comuni nella gestione delle pratiche di condono	34
4.2 Impatti sugli strumenti urbanistici comunali.....	38
4.3. Il condono come strumento parallelo alla pianificazione?.....	41
5. Il condono	44
5.1. Metodologia impiegata.....	44
5.2. San Mauro Torinese	51
5.2.1 Inquadramento territoriale	51
5.2.2 Indicatori socio-economici.....	54
5.2.3 Profilo dell'abuso	57
5.2.4 Rapporto con limiti e strumenti del governo del territorio	64
5.2.4.1 Vincoli	64
5.2.4.2 Piano Regolatore Generale.....	67
5.3 Maracalagonis.....	70
5.3.1 Inquadramento territoriale	70
5.3.2 Indicatori socio-economici.....	73
5.3.3 Profilo dell'abuso	76
5.4 Giugliano in Campania	79
5.4.1 Inquadramento territoriale	79
5.4.2 Indicatori socio-economici.....	81
5.4.3 Profilo dell'abuso	84
5.5 Riflessioni	87
5.5.1 Analisi comparativa	87

6. Riflessioni critiche	92
6.1 Il decreto Salva Casa e la sanatoria come tecnica ordinaria	92
6.2 L'attesa del condono e la questione della doppia conformità.....	97
7. Conclusioni	98
Bibliografia.....	101
Riferimenti normativi.....	107

Abstract

L'effetto delle politiche di sanatoria edilizia condiziona le logiche di governo del territorio in Italia ancora oggi. Nonostante siano stati concepiti quali dispositivi emergenziali e transitori, i reiterati provvedimenti di condono (dal 1985 al 2003) hanno contribuito a innescare una legittimazione *ex post* dell'illecito. Nei confini della presente cornice critica, l'indagine mira ad esaminare le ricadute territoriali di queste manovre su scala locale, anche attraverso un'analisi empirica condotta sui registri d'archivio del Comune di San Mauro Torinese. Al fine di illustrare al lettore la natura multiforme del fenomeno, il caso studio viene misurato, in ottica comparativa, con due modelli insediativi antitetici: Giugliano in Campania, emblema di un tipo di abusivismo legato a ragioni di necessità e primo accesso alla casa, e Maracalagonis, esemplificativo nel mostrare gli effetti delle trasformazioni lungo le zone costiere, a trazione speculativa.

L'analisi delle 1.803 istanze comunali del Comune di San Mauro Torinese sottolinea, come si tenterà di mostrare in seguito, una declinazione specifica dell'informalità territoriale: il contesto settentrionale esprime un tipo di abusivismo che viene definito come "molecolare" che agisce per saturazione e modalità di sviluppo edilizio che mirano al riempimento di ciò che già esiste, più che all'espansione. Le micro-violazioni private, se osservate con una logica cumulativa, dimostrano la capacità di alterare l'equilibrio della città, soprattutto da un punto di vista che considera gli standard urbanistici in quanto servizi della popolazione come collettività e dei singoli cittadini come portatori di interessi privati. Emerge in parallelo un cortocircuito istituzionale cronico: l'ingente carico istruttorio imposto dalla regolarizzazione di queste difformità minori ha paralizzato la capacità operativa degli enti locali, declassando l'amministrazione pubblica da attrice proattiva dello sviluppo urbano a mero ente ratificatore di trasformazioni già compiute.

Lo studio si pone l'obiettivo di documentare il consolidamento di una vera e propria "pianificazione inversa", in cui è lo strumento regolatore a doversi rassegnare e adattare passivamente all'illegalità pregressa. Una deriva amministrativa e culturale che trova la sua più recente sublimazione concettuale nel Decreto "Salva Casa" (L. 105/2024): pur rifiutando la qualifica formale della sanatoria, l'istituto cristallizza l'avvenuta transizione del perdono edilizio da anomalia eccezionale a ordinaria e strutturale tecnica di gestione della città esistente.

1. Introduzione

L'abusivismo edilizio costituisce una delle più radicate e complesse patologie del governo del territorio italiano. Fenomeno storicamente connesso alla crescita urbana disordinata del secondo dopoguerra, si trasforma progressivamente da pratica clandestina a elemento strutturale dell'ordinamento edilizio nazionale.

Come riporta Casini (2019, p.7), “abusi e condoni edilizi hanno oramai dato vita a una specie di *giusnaturalismo*”, secondo cui l'illecito si muta, nel tempo, in diritto riconosciuto, rovesciando i principi fondanti della legalità urbanistica. Il quadro normativo italiano conosce tre grandi sanatorie: la Legge 28 febbraio 1985, n. 47, il primo condono generale che mira a regolarizzare un abusivismo definito “di necessità”, connesso alle carenze abitative e alla crescita spontanea di nuclei periferici; la Legge 23 dicembre 1994, n. 724, che estende e modifica la precedente disciplina; e il Decreto-Legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni nella Legge 24 novembre 2003, n. 326, noto come il terzo condono edilizio, introdotto in un contesto politico-economico caratterizzato da un governo intento a reperire risorse straordinarie per il bilancio statale. Il terzo condono restringe l'ambito delle opere condonabili, escludendo in gran parte gli immobili situati in aree sottoposte a vincoli paesaggistici o idrogeologici, in coerenza con gli indirizzi della Corte costituzionale (sent. n. 196/2004).

Nonostante lo scopo dichiarato, i dati a più di vent'anni dall'ultimo condono confermano la parziale inefficacia delle sanatorie nel contrastare l'abusivismo. L'indice di abusivismo edilizio, inteso come il rapporto tra costruzioni abusive e autorizzate, raggiunge circa il 20% a livello nazionale; il 64% in Campania e Calabria e valori minimi, intorno al 2%, nelle regioni del nord-est, vedasi il Trentino-Alto Adige (Casini, 2019). I dati rappresentano un incremento rilevante rispetto al 9% del 2007, che testimonia la persistenza di pratiche edilizie irregolari nonostante le oltre 15 milioni di domande di condono presentate dal 1985 al 2003, di cui circa 5 milioni risultano ancora inevase (Vinciarelli, 2016).

Il legislatore, dopo il 2003, continua a intervenire in modo frammentario, spesso attraverso misure emergenziali che ripropongono logiche condonistiche. Emblematico è il “Decreto Genova” (D.L. 28 settembre 2018, n. 109, conv. L. 16 novembre 2018, n. 130), che introduce una *mini-sanatoria* per gli immobili danneggiati dal sisma di Ischia del 2017, estendendo retroattivamente la disciplina del condono del 1985 anche a opere realizzate fino al 2003, in deroga ai più rigorosi vincoli paesaggistici introdotti successivamente. Con tale disposizione, osserva ancora Casini (2019, p.5), “si

è di fronte a un vero e proprio nuovo condono”, ponendo in discussione quindici anni di giurisprudenza costituzionale e amministrativa a tutela del paesaggio.

La tendenza a considerare l’abuso edilizio ‘normale’ si consolida, e il condono si trasforma da eccezione straordinaria a strumento implicitamente atteso dalla collettività. Settis (2010, p.21) sostiene che il paesaggio italiano è “distrutto dalle leggi”, poiché la ripetizione delle sanatorie erode sul lungo periodo la credibilità dell’autorità pubblica, e in più alimenta un senso diffuso di impunità in chi riconosce gli abusi ma rispetta le regole tra i cittadini. In maniera indiretta, si potrebbe sostenere che aumenti la distanza tra chi rispetta e chi elude le norme.

Con la Legge di Bilancio del 2017 (n. 205, art. 1, comma 27), prende forma il tentativo di istituire una banca dati nazionale dell’abusivismo edilizio presso il Ministero delle Infrastrutture. L’ambizione era quella di tracciare un quadro organico delle irregolarità, fornendo finalmente una base concreta per l’esecuzione degli abbattimenti. Un progetto rimasto all’atto pratico quasi del tutto sulla carta. Resa debole dall’assenza di risorse e frenata da evidenti resistenze politiche locali, l’iniziativa ha finito per confermare il passato: il peso materiale delle demolizioni continua a scaricarsi per intero sui Comuni, con terminali amministrativi regolarmente sprovvisti di fondi tanto quanto di competenze tecniche per farvi fronte. Negli anni a noi contemporanei, la logica della sanatoria si riaffaccia con una veste semantica ambigua: più che una misura eccezionale, il condono viene ciclicamente invocato nel dibattito pubblico come una ‘semplificazione’ necessaria per assorbire un’irregolarità diffusa, tanto quanto per sbloccare le paralisi burocratiche, come sarà argomentato meglio negli ultimi capitoli del lavoro. Sul piano operativo questa prospettiva rischia di agire in veste di ostacolo in merito al rinnovamento della disciplina urbanistica, poiché svuota di senso l’attività di prevenzione e disincentiva il rispetto delle regole.

Si afferma così una convivenza paradossale tra la necessità istituzionale di riaffermare la legalità e la spinta sociale che rivendica tolleranza verso l’illecito. Un equilibrio al ribasso che consuma, anno dopo anno, la credibilità stessa dell’azione di pianificazione. Sotto questa lente, l’abusivismo non è più un incidente tecnico o amministrativo, anzi emerge come sintomo del complesso rapporto tra Stato, spazio fisico e comunità. Ricostruire questa traiettoria, e con essa il ruolo giocato dal perdono edilizio, impone di interrogarsi sulle reali fondamenta culturali del governo del territorio, misurando l’effettiva capacità delle istituzioni di trovare una sintesi tra diritto all’abitare, difesa del paesaggio e limiti dello sviluppo urbano.

2. Il fenomeno dell'abusivismo edilizio: origini, tassonomia, rappresentazioni

2.1 L'abusivismo edilizio come fenomeno strutturale del territorio italiano

L'abusivismo edilizio in Italia affonda le proprie radici in una lunga storia di trasformazioni territoriali, economiche e sociali, che accompagna la modernizzazione del Paese sin dal secondo dopoguerra: lungi dal rappresentare una mera deviazione dalla norma, si configura in Italia come un fenomeno strutturale, pervasivo ed estremamente eterogeneo, capace di permeare la storia urbana, le dinamiche socio-economiche e le strategie di politica pubblica del paese: Cremaschi parla, ad esempio, di "eterogeneità delle fenomenologie" (Cremaschi 1990, p.127). Le sue origini non possono essere comprese solo in chiave giuridico-amministrativa, ma richiedono anzi una lettura più ampia, capace di intrecciare le dinamiche di urbanizzazione spontanea con le carenze della pianificazione pubblica e le disuguaglianze socio-economiche che caratterizzano la crescita urbana italiana, proprio perché il fenomeno non si esaurisce in un unico tipo di violazione, ma abbraccia una pluralità di dimensioni che evolvono nel tempo, riflettendo le profonde trasformazioni del tessuto sociale e produttivo nazionale.

Il termine stesso, "abusivismo," ne rivela la matrice legale e concettuale, derivando dal vocabolo "abuso," che etimologicamente richiama l'azione *ab-uti*, ovvero l'uso improprio o contrario alla norma, esso si radica nel concetto di violazione sistematica del diritto pubblico, nella specifica sua accezione che si riferisce all'interesse collettivo (Berdini 2010). L'abusivismo non si limita dunque alla trasgressione puntuale di una singola licenza edilizia, ma connota l'intero sistema di pratiche volte a eludere la pianificazione territoriale e le regole urbanistiche stabilite dallo Stato e dagli enti locali. "La ricerca di una definizione non tecnica di abusivismo edilizio", come specificato da Cremaschi (1990, p.127) "incontra una varietà financo eccessiva di riferimenti: l'autocostruzione è un fenomeno più vasto; l'illegalità è più pertinente ma non sufficientemente specifica; la spontaneità descrive solo le radici sociali del fenomeno; il carattere di movimento per la casa non è una categoria empirica, e così via." È, di fatto, una categoria legale la cui vastità la rende "equivoca," incapace di rendere giustizia alla varietà dei modelli di azione e di spiegare, ad esempio, perché gli abusi si riscontrino in egual misura in contesti urbani diversi come "Venezia e a Torino più che non a Reggio Calabria" (Cremaschi, 1990, p. 127). In questa luce, il concetto di "abusivismo" si espande oltre il perimetro dell'edilizia illegale tradizionale, rivelandosi un concetto che abbraccia una pluralità di pratiche informali e, talvolta, di vera e propria illegalità che affliggono il settore abitativo (Chiodelli et al., 2020). L'abusivismo

edilizio, inteso come l'innalzamento o la modificazione di manufatti senza le necessarie autorizzazioni, costituisce il nucleo centrale del problema, ma intorno a esso gravitano altre forme di "gestione informale dello spazio" (idem, p.2), ognuna con le sue specificità sociali e istituzionali.

Come rileva Destro (2018), le prime forme di abusivismo edilizio emergono già negli anni Cinquanta, in un contesto di forte espansione demografica e industriale che trova le città italiane impreparate a fronteggiare la domanda abitativa generata dal fenomeno delle migrazioni interne. La pianificazione urbanistica, introdotta su scala nazionale con la Legge urbanistica n. 1150 del 1942, dispositivo normativo che sarà analizzato in sezioni successive del presente lavoro, è improntata a logiche prescrittive e burocratiche, incapaci di adattarsi alla rapidità dei processi di crescita urbana. Ne deriva un'espansione disordinata, spesso tollerata dalle stesse amministrazioni locali, che si traduce nella formazione dei cosiddetti nuclei spontanei di edilizia abusiva, soprattutto nelle periferie delle grandi città e nelle aree costiere del Mezzogiorno.

Una possibile analisi della fenomenologia dell'abusivismo italiano, infatti, rivela una distinzione fondamentale tra due tipologie principali di violazione (Chiodelli et al., 2020). Da un lato, si possono riscontrare edifici residenziali interi non autorizzati, innalzati senza licenza su aree non idonee all'uso residenziale, come terreni agricoli o zone sottoposte a vincolo: questa forma risulta particolarmente diffusa nelle regioni del Centro e del Sud Italia ed è sovente associata a fenomeni di lottizzazione abusiva di vasta scala che danno vita a interi quartieri spontanei e non pianificati; dall'altro lato si riscontrano gli ampliamenti illegali di edifici preesistenti e originariamente autorizzati, classificati spesso come abusi "minori". Essi consistono in modifiche non consentite, come la chiusura di un balcone per creare un nuovo vano o l'elevazione di un piano aggiuntivo. Queste infrazioni, pur essendo numericamente prevalenti, tendono a concentrarsi maggiormente nel Centro-Nord del Paese (idem).

Oltre a tale classificazione basata sulla tipologia di abuso stesso, è possibile effettuarne una seconda basata sul contesto storico e sulla motivazione individuata alla base dell'abuso: nel periodo immediatamente successivo al secondo conflitto mondiale e fino agli anni Settanta emerge quello che Berdini (2010, p. 40) definisce un abusivismo cosiddetto "di necessità": una risposta diretta all'imponente fabbisogno abitativo generato dai massicci flussi migratori interni che interessano il Paese e dall'assoluta carenza di politiche di edilizia residenziale pubblica efficaci (Chiodelli et al. 2020). Città come Roma, che registra un incremento medio di circa 55.000 abitanti all'anno tra il 1951 e il 1971, non riescono a offrire un alloggio "legale" alla maggioranza dei nuovi arrivati (Berdini 2010, p.25). Sono i migranti interni, i lavoratori e le famiglie a

basso reddito gli attori principali di questa fase, i quali procedono a ricorrere all'autocostruzione in un mercato immobiliare formale paralizzato e sbilanciato dal cosiddetto "blocco edilizio" (Chiodelli et al. 2020, p.5, trad. propria). Tale domanda insoddisfatta trova sfogo in un mercato informale del suolo, dove i proprietari terrieri procedono alla lottizzazione illegale, vendendo piccoli appezzamenti destinati all'edificazione di abitazioni unifamiliari. Questo tipo di abusivismo è stato identificato come l'espressione tipica di un processo di riproduzione sociale, attraverso l'investimento abitativo, di una condizione di subalternità politica e di marginalità economica (Cremaschi, 1990), una strategia che massimizza "i contributi familiari e informali" (idem., p. 153) e costituisce un modo di accesso alla proprietà in condizioni di "forte sperequazione tra costo delle abitazioni e redditi delle famiglie" (idem., p. 153). Ciò significa che l'autocostruzione abusiva, pur essendo illegale, funziona come una vera e propria strategia economica e sociale per le classi meno abbienti. In assenza di politiche abitative pubbliche e data l'incapacità del mercato formale di offrire soluzioni a prezzi accessibili, l'abuso diventa il meccanismo primario per la formazione del patrimonio familiare. L'abusivismo di necessità, quindi, assume le vesti di un fenomeno di "autorganizzazione della domanda sociale in reti relazionali, costruite in modo iterativo e imitativo intorno a rapporti di autorità e azioni esemplari" (ibid., p. 153), consentendo la stabilizzazione e la riproduzione del nucleo familiare in un dato territorio.

Negli anni Sessanta e Settanta l'abusivismo assume un carattere sistematico, alimentato da una combinazione di fattori: la lentezza dei processi di pianificazione, la frammentazione delle competenze tra Stato e Comuni, la carenza di alloggi popolari e l'assenza di strumenti efficaci di controllo del territorio. Fino a tali anni, infatti, come anticipato nel paragrafo precedente, si sviluppano forme di costruzione illegale finalizzate a soddisfare bisogni abitativi primari. Come sottolinea Berdini (2010), la debolezza del sistema di vigilanza urbanistica e la progressiva politicizzazione delle scelte territoriali contribuiscono a trasformare l'abusivismo in una pratica socialmente accettata e, in alcuni casi, persino giustificata dalle istituzioni come risposta emergenziale alla carenza di politiche abitative.

A partire dagli anni Settanta, tuttavia, con la crisi del modello fordista e la diffusione di economie informali, l'abusivismo inizia a interessare anche le aree rurali e turistiche, spesso in territori vincolati o di pregio ambientale. Con l'esaurimento delle spinte migratorie interne e la diffusione di un maggiore benessere economico, a prevalere sono le spinte speculative che coinvolgono lottizzatori, piccoli e grandi proprietari terrieri e imprese edili (Berdini, 2010). Questo tipo di illegalità consente a vaste fasce della classe media di accedere al

mercato con l'intento di acquistare nuove proprietà, come le seconde case lungo le coste del Sud Italia (si pensi a Porto Cesareo) o gli ampliamenti della prima casa, che altrimenti risulterebbero inaccessibili sul mercato formale (Chiodelli et al. 2020). Nelle sue manifestazioni più recenti, il fenomeno si intreccia sempre più strettamente con la criminalità organizzata, soprattutto nel Mezzogiorno, dove l'abusivismo diviene un cruciale veicolo di arricchimento e infiltrazione (Berdini 2010). Come specifica Cremaschi, l'ideologia che accompagna questo fenomeno esprime "l'indifferenza ai valori collettivi, in particolare a quelli oggettivati nelle forme spaziali o connessi all'uso del territorio" (Cremaschi, 1990, p. 153): un'indifferenza che rappresenta la convinzione diffusa che l'uso e la trasformazione del suolo siano una questione esclusivamente privata, priva di ricadute sulla collettività. In tale ottica, i vincoli paesaggistici, le tutele ambientali o le previsioni del Piano Regolatore Comunale (PRG), che sono l'espressione istituzionale di un interesse pubblico e collettivo sul territorio, vengono sistematicamente ignorati o considerati un ostacolo burocratico da eludere, rafforzando la diffidenza verso "tutti gli usi non privati" (idem., p. 153).

Formalmente, l'ordinamento giuridico italiano configura l'abusivismo edilizio come un "reato penale" (articolo 44 del D.P.R. 380/2001). Le costruzioni non autorizzate sono soggette a un ordine di demolizione a spese del proprietario e, in caso di inottemperanza, l'immobile e l'area su cui sorge devono essere acquisiti al patrimonio del comune (D.P.R. 380/2001). Tuttavia, la realtà applicativa di queste disposizioni è caratterizzata da una evidente e sistemica incoerenza (Chiodelli et al. 2020). Tra il 2004 e il 2017, infatti, la percentuale di ordini di demolizione effettivamente eseguiti ammonta a un esiguo 19,6% a livello nazionale (circa quattordicimila su settantunomila), con differenze abissali tra le regioni: si va dal 65,1% del Friuli-Venezia Giulia all'irrisorio 3,1% della Campania (Chiodelli et al. 2020). L'intreccio tra urgenze abitative, deregolazione e tolleranza amministrativa si sviluppa in un contesto normativo fragile, ancora legato alla Legge urbanistica del 1942, che definisce le condizioni strutturali entro cui maturano le prime tensioni tra controllo pubblico e rendita privata, anticipando il fallimento dei successivi tentativi di riforma.

2.2 Le radici storiche: dalla Legge Urbanistica del 1942 alla ricostruzione postbellica

Come osserva Campos Venuti (1991, p. 11), la legge urbanistica del 1942 “riflette l’impostazione autoritaria e centralistica dello Stato dell’epoca, affidando alla tecnica burocratica il governo delle trasformazioni urbane”. Elaborata in un contesto autoritario e fortemente centralizzato, essa concepisce il governo del territorio come un esercizio tecnico di controllo e non come una politica pubblica orientata alla giustizia sociale. L’impianto della legge si fonda sull’idea di ordine e decoro urbano più che su principi di equità e accessibilità abitativa. Tuttavia, al momento della sua approvazione, l’Italia è già proiettata verso una crisi profonda: la guerra distrugge gran parte del patrimonio edilizio nazionale e mette in discussione la capacità stessa dello Stato di garantire il diritto alla casa.

Nel 1942 lo Stato promulga la Legge 17 agosto 1942, n. 1150, con la finalità dichiarata di “disciplinare l’assetto e l’incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio del Regno” (*Gazzetta Ufficiale*, 1942). L’articolo 1 stabilisce che “il Ministero dei Lavori Pubblici vigila sull’attività urbanistica anche allo scopo di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all’urbanesimo” (*Gazzetta Ufficiale*, 1942). Con tale impianto normativo, la pianificazione urbana viene concepita come un’attività di regolazione e controllo più che come strumento di trasformazione sociale del territorio. L’atto legislativo costituisce comunque un passaggio fondamentale, poiché per la prima volta introduce in modo organico gli strumenti di pianificazione generale e particolareggiata su scala comunale.

Sin dall’origine, nonostante ciò, emergono i limiti strutturali del modello: la legge formula obiettivi di ordine e decoro senza prevedere strumenti concreti di equità abitativa o partecipazione pubblica. La pianificazione si configura come “disciplina dell’espansione urbana” piuttosto che come politica attiva del territorio (Campos Venuti & Oliva, 1993). L’orientamento centralistico e tecnico-burocratico riflette la cultura autoritaria del periodo, interessata più al controllo che alla redistribuzione. Come sottolinea Astengo, “la stessa legge ha voluto evitare a carico della collettività, la gragnuola di vincoli destinati a paralizzare ogni iniziativa e destinati, nel contempo, a rimanere lettera morta a tutto danno dei cittadini.” (1969, p. 124).

Parallelamente, il contesto storico in cui la legge entra in vigore è segnato dalla guerra e dal crollo del regime fascista; il Paese si trova a dover ricostruire il quadro istituzionale e amministrativo entro cui esercitare la pianificazione. La

ricostruzione postbellica apre un ciclo di espansione urbana, migrazioni interne guidate anche e soprattutto da una rapida industrializzazione che la legge del 1942 non è in grado di governare efficacemente. Gli strumenti previsti tra cui piano regolatore generale, piano particolareggiato, zonizzazione restano largamente inapplicati o inadeguati di fronte a fenomeni di urbanizzazione spontanea e incontrollata.

Durante gli anni della ricostruzione, la crescita urbana procede per addizione spontanea. Si diffonde una pratica edilizia privata priva di adeguate regolamentazioni e con essa controlli, con scarsa attenzione alla qualità urbana e all'equità sociale: le città si espandono ai margini, generando un dualismo sempre più netto tra centro e periferia. Le amministrazioni locali, prive di risorse e competenze adeguate, faticano a tradurre la normativa in strumenti operativi. La pianificazione resta un principio più che una pratica. La legge, pur prevedendo che "il piano regolatore generale deve considerare la totalità del territorio comunale" (art. 7, GU, 1942) e che "la disciplina urbanistica si attua a mezzo dei piani regolatori territoriali, dei piani regolatori comunali e delle norme sull'attività costruttiva edilizia" (art. 4, GU, 1942), non riesce a contrastare la crescita informale delle periferie.

Ne deriva la nascita di un modello di sviluppo urbano segnato da una profonda sregolatezza: prende forma un disallineamento netto tra le intenzioni della norma e la pratica operativa. La città italiana del dopoguerra, di fatto, si costruisce quasi sempre al di fuori del perimetro tracciato dai piani, una dinamica guidata dall'urgenza della ricostruzione, La necessità abitativa sorpassa l'idea stessa di qualsiasi progetto urbano, e la conseguente espansione periferica, spinta dal bisogno di case e parallelamente dalla speculazione fondiaria, inaugura una stagione critica: la pianificazione pubblica perde la presa sulla forma della città. A dettare l'organizzazione dello spazio è, ormai, il mercato. L'esito è un marcato dualismo, tanto sociale quanto spaziale, destinato a segnare a lungo i caratteri delle nostre periferie.

Tutta la ricostruzione del secondo dopoguerra procede in modo frammentario e caotico: manca una politica abitativa organica, così come un'effettiva capacità di governo del territorio. Le disposizioni della Legge Urbanistica del 1942 mostrano presto i loro limiti, soprattutto poiché pensate per un Paese statico e fortemente burocratizzato, e si rivelano del tutto inadatte a gestire la violenta accelerazione urbana a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta. L'industria cresce, i flussi migratori interni esplodono. La richiesta di alloggi finisce così per superare di gran lunga le reali possibilità di risposta di edilizia pubblica e non. Davanti a questo squilibrio profondo l'ente pubblico arretra, lasciando un vuoto che verrà colmato dal basso: si fa largo una pratica diffusa di costruzione informale e di auto-organizzazione dello spazio urbano.

Osservano Chiodelli, Di Giovanni, Pellarin e Ranzato (2020, p. 5) che in questo periodo “the production of informal housing becomes an ordinary mode of urbanisation”, vale a dire che la costruzione di residenze abusive costituisce una forma di risposta collettiva alla carenza di politiche abitative e alla rigidità del sistema normativo. Migliaia di famiglie costruiscono la propria abitazione su lotti agricoli o periferici, spesso acquistati attraverso canali illegali o semi-legali, in una sorta di mercato parallelo del suolo. L’abusivismo nasce, così, come una pratica di necessità: una sorta di forma di autorganizzazione dei privati di fronte all’inerzia dello Stato, con effetti significativi sulla morfologia urbana: nascono quartieri ‘fuori piano’, borgate spontanee, periferie senza servizi né infrastrutture. Si possono considerare come forme di insediamento spontaneo che rappresentano, come sottolinea Berdini (2014, p. 32), “la materializzazione del fallimento dello Stato nel governo del territorio”, poiché la costruzione privata e informale colma il vuoto lasciato dalla pianificazione pubblica.

Negli stessi anni, l’espansione edilizia privata assume proporzioni sempre più rilevanti, alimentata dalla rendita fondiaria e dall’assenza di una politica di controllo del suolo. Berdini (2014, p. 41) evidenzia come, già negli anni Cinquanta, la pianificazione venga svuotata del suo significato originario, trasformandosi in un “mero strumento di legittimazione della rendita”. Lo sviluppo urbano, è guidato dagli interessi fondiari e dalla domanda privata senza un chiaro disegno collettivo. Le istituzioni locali in questo contesto si limitano a registrare a posteriori le trasformazioni avvenute: l’esito di questo processo consiste nella formazione di un paesaggio urbano fortemente diseguale, nel quale le aree centrali, adeguatamente pianificate e dotate di infrastrutture, convivono con periferie costruite senza regole, spesso isolate e prive di servizi. Il dualismo centro-periferia che si consolida in questi anni è politico e culturale, prima ancora che morfologico e architettonico. Berdini (2014, p. 58), riporta le seguenti parole di denuncia di Lucio Libertini, eletto Senatore con il PCI in occasione delle elezioni del 1979: “Il movimento riformatore è da qualche anno in seria crisi. Esso ha perso gran parte della sua presa sulla società, nella quale hanno ripreso spazio i miti del liberismo edilizio. Si è diffusa l’idea (anche tra strati di lavoratori) che se si liquidassero le leggi di programmazione, il mercato proporrebbe soluzioni più accettabili.” Emerge dunque una frattura tra la città dei piani e la città del mercato, ovvero tra spazi regolati e spazi informali, tra la legalità formale e la prassi quotidiana: il fenomeno riflette la debolezza dello Stato nel concepire il territorio come bene comune e la tendenza, tuttora talvolta evidente, a delegare al mercato e all’iniziativa privata la produzione dello spazio urbano (Settis, 2010).

Il progressivo radicarsi delle pratiche informali nella ricostruzione postbellica definisce così la genealogia dell'abusivismo italiano. In un sistema dove la carenza di pianificazione si combina con la debolezza dei controlli e con la frammentazione amministrativa, la trasgressione diventa parte integrante della prassi urbana. Come rilevano ancora Chiodelli et al. (2020, p. 7), la gestione pubblica della "housing informality" si caratterizza per una "tacit tolerance", una tolleranza selettiva e politicamente funzionale, che legittima l'esistente in attesa di una futura regolarizzazione. È in questa cultura della deroga e dell'eccezione che maturano le premesse dei successivi condoni edilizi, fondati sull'idea che ogni irregolarità possa, col tempo, essere sanata. Le radici del condono, dunque, si trovano già nel dopoguerra: in una pianificazione incompiuta e in un sistema che accetta l'informalità come componente strutturale dello sviluppo urbano. La legge del 1942, pur nata per ordinare il territorio, finisce per produrre l'effetto opposto, poiché irrigidisce gli strumenti legali e lascia irrisolte le disuguaglianze che alimentano la crescita spontanea. Da allora, l'urbanistica italiana si muove in una direzione segnata da compromessi, in cui le attività di pubblica regolazione e pubblico controllo si intrecciano costantemente con la rendita privata.

2.3 La tolleranza sociale e l'immaginario dell'abuso

L'abusivismo edilizio nel contesto italiano si afferma come parte di una costruzione culturale strettamente legata al modo in cui la società interpreta il rapporto che intercorre tra cittadino, territorio e Stato. Si argomenta, in questa cornice culturale, che la dimensione dell'abuso trova sicuramente terreno fertile in un contesto in cui il "diritto alla casa" viene percepito come un valore primario, spesso superiore alla legalità urbanistica: una retorica alimentata da decenni di carenze strutturali dell'edilizia pubblica che consolida l'idea che l'autocostruzione (o la trasformazione non autorizzata) dell'abitazione siano forme di autodeterminazione legittime di fronte a uno Stato incapace di garantire l'accesso alla residenza. L'abuso entra nell'immaginario collettivo come scorciatoia necessaria; una modalità ritenuta valida al fine di ottenere ciò che la burocrazia o il mercato negano.

Già a partire dagli anni Settanta, la cultura popolare e la rappresentazione mediatica cominciano a conferire al cosiddetto "costruttore abusivo" una veste accettabile e talora invidiabile. La figura dell'autocostruttore, impegnato a soddisfare un bisogno primario in un contesto di inefficienza pubblica, diventa simbolo di intraprendenza e di difesa familiare, con un atteggiamento che incarna una dinamica più generale della modernizzazione italiana: l'affermazione di una logica in cui si esprime una rincorsa "all'ascesa sociale di gruppi e ceti specifici, in reciproca concorrenza" (Crainz, 2003, p.28), un fenomeno che "non fu privo di *versanti patologici*: con l'infittirsi di percorsi di arricchimento e di miglioramento di *status* scarsamente rispettosi delle regole, talora ai confini della legalità" (ibid., p.27).

La mancata approvazione della riforma urbanistica nel 1964, ad esempio, sancisce di fatto la "sostanziale assenza di regole" (idem, p.37) nella gestione del territorio, alimentando una tendenza che porta alla mobilitazione di "desideri di possesso finalmente realizzabili" (idem, p.37) in aperto contrasto con il preteso "governo espropriatore" (idem, p.37). La legalizzazione dell'abuso, attraverso i condoni, non fa altro che formalizzare, a livello normativo, la profonda crisi etica e istituzionale, che aveva già "premiata la tendenza a un arricchimento che ignora gli obblighi collettivi" (idem, p.36).

In questo racconto, l'illegalità non si oppone alla morale, ma la sostituisce: costruire fuori legge significa sopravvivere, migliorare la propria condizione, garantire un futuro ai figli. I media nazionali (vedasi stampa e televisione), a partire dagli anni Ottanta contribuiscono a consolidare una narrazione in cui si legittima (anche indirettamente) il fatto che costruire fuori legge possa significare sopravvivere. I quartieri abusivi vengono rappresentati come comunità innocenti, vittime dell'inefficienza dello Stato. Il conflitto tra

demolizioni e sanatorie si traduce in una sorta di contrapposizione morale che vede uno scontro tra il “freddo apparato burocratico” e il “cittadino qualunque” che difende la propria casa. Al tempo stesso occorre riconoscere, come evidenziano Barbieri et al. (2018), che le disfunzioni (o gli abusi) non possono essere interpretati solo in quanto mere violazioni formali del diritto, ma come sintomi di disuguaglianze socio-territoriali strutturali: in questo senso, le differenze demografiche e sociali sul territorio diventano indicatori per misurare e operare concretamente su ciò che è ingiusto nello spazio.

Parallelamente, la politica intercetta e sfrutta tale immaginario. Le campagne elettorali locali, soprattutto nel Mezzogiorno, utilizzano il tema della casa come strumento di consenso, con promesse di regolarizzazione degli immobili o di sospensione delle demolizioni. Si può formare, di conseguenza, una sorta di patto implicito tra istituzioni e cittadini, in cui la trasgressione è tollerata in cambio di stabilità sociale; al contempo però prende forma un modello in cui la pianificazione viene sostituita da una sequenza di eccezioni giustificate. In questo clima culturale, la legalità urbanistica perde progressivamente la sua dimensione etica. Settis (2010, p. 21) osserva che “il paesaggio [è] distrutto dalle leggi” non solo perché autorizzano costruzioni, ma perché ne giustificano retroattivamente l’illegalità; secondo Settis questo avviene perché tali norme trasformano “il paesaggio e le città [...] in merce di scambio elettoralistica” (ibid. p.21) e, soprattutto, perché la politica “ha ripetutamente legittimato l’abuso col sigillo della legge, incoraggiando ulteriori abusi” (idem p.24). L’abusivismo, lungi dall’essere un residuo del passato, diventa un linguaggio condiviso che normalizza la disuguaglianza e la privatizzazione del territorio. Il condono, da misura amministrativa, si trasforma in strumento di inclusione simbolica, attraverso cui lo Stato riconosce – e legittima – il diritto del cittadino a restare nel torto senza subirne le conseguenze.

Il cinema e i mezzi di intrattenimento di cultura popolare contribuiscono a sedimentare questa visione: vedasi, ad esempio, *Le mani sulla città* di Francesco Rosi (1963) o *C’eravamo tanto amati* di Ettore Scola (1974), in cui la speculazione edilizia e l’abuso sono riflessi di una moralità collettiva ambigua ove l’illecito è parte del compromesso quotidiano. La satira e la commedia italiana degli anni Ottanta e Novanta banalizzano l’abuso e lo riducono a simbolo dell’“arte di arrangiarsi”, come fosse quasi un tratto identitario nazionale più che una violazione da condannare. Si potrebbe sostenere che la tolleranza sociale dell’abusivismo è il prodotto di un lungo processo, ove l’eccezione diventa regola e la norma passa in secondo piano di fronte alla consuetudine e si privilegia la soluzione immediata rispetto al principio di legalità. Il risultato è un territorio costruito da leggi tanto quanto da consuetudini sociali, e in questo secondo caso, in termini culturali, il valore

della norma è subordinato alla sua utilità pratica. La casa su cui sono state fatte opere abusive rappresenta il segno tangibile di una sorta di 'patto infranto' tra cittadino e istituzioni ove il rischio che la fiducia nella legge possa essere sostituita dalla fiducia nella futura deroga esiste ed è significativo. L'immaginario del diritto alla casa come concetto contrapposto alla legalità, alimentato da media, politica e cultura popolare, diventa una lente attraverso cui leggere la storia recente del governo del territorio: un racconto che giustifica l'irregolarità in nome dell'uguaglianza. Si legittima, di fatto, la disuguaglianza spaziale e la perdita di credibilità dello Stato.

Se si osserva oltre la struttura narrativa mediatica che circonda l'abusivismo un ruolo determinante è svolto anche dall'esperienza locale delle comunità. In molte realtà cittadine e periferiche italiane le pratiche di costruzione non autorizzata si consolidano all'interno di processi storici in cui la rigidità normativa dello Stato si scontra con l'urgenza abitativa. (Campos Venuti e Oliva, 1993). Sono, queste, esperienze locali volte a produrre una conoscenza tacita dei limiti e delle opportunità offerte dal contesto urbano, che generano una "urbanistica informale" che coesiste con quella pianificata (Chiodelli et al., 2020). Casini (2019) esprime il concetto secondo cui la reiterazione dei condoni edilizi modella il territorio fisico tanto quanto la percezione pubblica della legalità, inducendo (tramite consuetudini come prima detto) una sorta di diritto implicito alla deroga. Se i condoni, inizialmente concepiti come strumenti straordinari, diventano in qualche modo parte strutturale della gestione urbanistica, allora la legalità assume il ruolo di uno strumento negoziabile, subordinato a esigenze sociali immediate più che a principi generali di tutela del territorio.

L'immaginario collettivo e la cultura urbana svolgono una vera e propria funzione pedagogica nell'assimilazione di regole non scritte poiché convivere con l'illecito edilizio, di fatto, modella prassi e aspettative sociali che vanno ben oltre il perimetro strettamente giuridico. Nello studio del caso della di Bergamo, Astengo (1969) rileva una divergenza marcata tra l'uso sociale degli spazi e gli strumenti di regolazione formale di pianificazione urbanistica. È proprio questa distanza tra diritto e vissuto quotidiano che finisce per instillare una cultura della tolleranza, all'interno della quale l'infrazione edilizia viene riletta come un adattamento razionale di fronte a evidenti deficit strutturali.

Parallelamente, occorre considerare la radice socioeconomica del fenomeno. Autori come Cremaschi e Coppo (1994) e De Lucia (2006) ricordano che nei contesti a basso reddito il ricorso a soluzioni non autorizzate costituisce di sovente l'unica via percorribile per ottenere una relativa stabilità abitativa, e chi edifica spinto dal bisogno non percepisce sé stesso come un fuorilegge,

bensi come un attore che rimedia all'assenza delle istituzioni. Indagando l'abitare informale, Martone (2021, p.66) colloca queste condotte in quell'estesa zona manipolatoria dove "si complica il confine tra legale e illegale". Il perimetro del lecito, in altre parole, subisce una negoziazione ininterrotta a contatto con istanze vissute come ineludibili.

Sul piano simbolico l'irregolarità costruttiva restituisce la misura del rapporto tra Stato e cittadino. La tacita normalizzazione dell'abuso veicolata dalla cultura popolare e dall'avvicinarsi dei condoni dà vita a una forma di cittadinanza negoziata (Zanfi, Curci e Formato, 2015). Ne scaturisce una dinamica circolare: il perdono collettivo alimenta le pratiche abusive e queste ultime promuovono l'idea di una legalità elastica (o, si potrebbe dire, liquida, riadattando il concetto di società liquida di Zygmunt Bauman). L'eccezione assurge a sistema, cementando nella mentalità comune il vantaggio "diritto all'abitazione" sui precetti formali.

Periodo	Caratteristica principale	Attori principali	Contesto socioeconomico
Dopoguerra - Anni '70	Abusivismo "di necessità"	Migranti interni, lavoratori, famiglie a basso reddito	Massicci flussi migratori (es. Roma: incremento medio di 57.000 abitanti all'anno tra il 1951 e il 1971), carenza di alloggi pubblici e mercato immobiliare sbilanciato
Anni '70 – Anni '80	Abusivismo "di convenienza" o speculativo	Lottizzatori, piccoli e grandi proprietari terrieri, imprese edili	Diffusione del benessere, esaurimento delle spinte migratorie interne, speculazione fondiaria
Anni '90 - Oggi	Abusivismo "di convenienza" o criminale	Imprenditori edili, malavita organizzata (Sud Italia), classe media	Crisi della pianificazione, deregolamentazione, crisi economica, infiltrazione della malavita

Tabella 1. Si illustrano i principali periodi di riferimento legati alle tipologie di abuso edilizio in Italia, con l'individuazione degli attori principali che commettono tali abusi e il contesto socio-economico in cui si muovono.

3. Il contesto socio-politico nazionale e la nascita dei condoni

3.1 Dalla riforma Sullo alla Legge Ponte: il fallimento della pianificazione pubblica

I condoni edilizi in Italia si collocano in un quadro di tensioni tra interesse pubblico e interesse privato nel governo del territorio: con la pianificazione moderna, l'azione pubblica in materia si confronta con interessi economici consolidati per i quali il suolo, piuttosto che un bene comune da regolamentare, rappresenta invece una risorsa da capitalizzare (Salzano, 2003). La contrapposizione tra la funzione sociale della proprietà e la sua dimensione speculativa diventa così uno degli snodi irrisolti della modernizzazione italiana. Lo Stato e gli enti locali cercano di indirizzare lo sviluppo urbano secondo principi di equità e, in parte, di tutela ambientale; al tempo stesso, la pressione del mercato immobiliare, con ivi sottesa ricerca del profitto privato, accanto all'espansione incontrollata delle città erodono via via la capacità regolativa pubblica (Berdini, 2010). La frattura in analisi contribuisce a formare un modello di governo del territorio basato sulla deroga, in cui le norme urbanistiche diventano oggetto di continua, informale negoziazione e l'abuso approfitta dell'incapacità dello Stato di affermare una visione collettiva durevole dell'interesse generale (Casini, 2019).

Dentro questo scenario si colloca il tentativo di riforma promotore da Fiorentino Sullo tra il 1962 e il 1963: un momento in cui le logiche pubblica e privata si scontrano in modo (anche politicamente) evidente. La proposta mira a riequilibrare il rapporto tra pianificazione e proprietà azzerando la rendita urbana e sottraendo ai privati gli incrementi di valore generati da decisioni pubbliche, derivanti da scelte di destinazione d'uso dei suoli rese efficaci con l'attuazione dei Piani Regolatori Generali Comunali. La politica proposta tuttavia non riesce a dispiegare gli effetti previsti poiché incontra la ferma opposizione di un blocco politico-economico radicato, composto anche da ampi settori della Democrazia Cristiana, che vedono nella possibile riforma una minaccia alle basi del sistema fondiario stabilizzatosi nel dopoguerra. Il fallimento della riforma e l'inerzia successiva dello Stato di fronte al "sacco" del territorio che ne segue segnano un passaggio decisivo: la speculazione edilizia si consolida e la capacità pubblica di regolazione appare drasticamente indebolita.

La proposta di Sullo viene interpretata dai settori conservatori come una sorta di "seconda nazionalizzazione" (Crainz, 2003, p. 36), successiva a quella dell'energia elettrica, e viene accompagnata da campagne stampa che agitano lo spettro della "nazionalizzazione della casa" (idem, p. 37). Sullo dichiara in merito, come riportato da Crainz (idem, p.36) "[...] anche miei parenti stretti mi chiesero, con un senso di sgomento e di smarrimento, se volessi togliere

loro davvero la casa”, rivelando quanto profondamente radicata sia l’idea che qualsiasi intervento pubblico sul suolo equivalga a un attacco al diritto della proprietà. Il clima di allarme induce la Democrazia Cristiana a prendere le distanze dalla riforma alla vigilia delle elezioni del 1963, decretandone di fatto l’abbandono. Come anticipato, nel progetto di Sullo, lo Stato avrebbe riacquisito il controllo sulle trasformazioni territoriali e ridefinito i meccanismi attraverso cui la rendita urbana si produce. Non sorprende che Crainz la definisca “la più importante riforma mancata” del centro-sinistra: al tempo si configura come una proposta che, se approvata, avrebbe cambiato in modo strutturale i rapporti tra potere pubblico, mercato immobiliare e società (ibid., p.36). L’esito della vicenda conferma invece la forza del cosiddetto “blocco edilizio” (ibid., p.37), ossia l’intreccio di interessi imprenditoriali, legami politici e aspettative diffuse dei ceti proprietari che caratterizza l’Italia di quegli anni.

L’abbandono della riforma Sullo e l’inerzia dello Stato favoriscono episodi di speculazione estrema, di cui la vicenda di Agrigento del 1966 rimane l’esempio più drammatico. La relazione Martuscelli (1966) denuncia un’edificazione selvaggia su terreni geologicamente instabili: la città è, infatti, colpita da una frana che mette in luce il nesso tra corruzione amministrativa, spinta al profitto e rischio idrogeologico.

Anch’essa analizzata da Crainz, la vicenda offre un esempio emblematico della profondità del fenomeno. Dopo la relazione Martuscelli, la città reagisce con una mobilitazione popolare imponente: impresari, professionisti e cittadini scendono in strada per contestare l’azione pubblica, e la protesta assume tratti quasi insurrezionali (ibid., pp. 48–50). Come riporta Crainz (p. 86) Livio Pesce (*I distruttori di Agrigento*, in «Epoca», 7 agosto 1966) scrive: “La frana che ha messo sul lastrico 7787 agrigentini si è manifestata mentre la speculazione edilizia stava conducendo a termine la sua opera. Avevano voluto costruire lassù, nel quartiere dell’Addolorata, pretenziosi palazzi di dieci, dodici, quattordici piani. Una serie di parallelepipedi alti 40 o 50 metri, allineati l’uno all’altro o sparsi, fra le vecchie case: assurdi e squallidi monumenti al dio denaro, al culto del milione o del miliardo. Lo chiamavano «sviluppo edilizio» mentre in realtà era un attentato alla incolumità pubblica [...]. Si sapeva benissimo che il quartiere dell’Addolorata poggiava sopra una terra bucata come groviera [...]. Per diversi anni gli amministratori della città e il Genio civile si premurarono di agevolare i costruttori di «grattacieli sul groviera» [...]. La democrazia, l’autonomia locale, gli ideali di libertà ed onestà sono franati ad Agrigento, come il quartiere dell’Addolorata, sotto il peso delle speculazioni più incredibili.”

Come illustrato nella Figura 1, l'area coinvolta dal movimento franoso del 19 luglio 1966 coincideva tristemente con zone densamente edificate in totale spregio delle norme. Le Figure 2 e 3 evidenziano come la prassi dei "volumi extra-regolamentari" fosse diventata la norma ad Agrigento, con palazzi costruiti su un terreno "bucato come groviera". La reazione politica a tale disastro portò alla Legge 6 agosto 1967, n. 765 (cosiddetta "Legge Ponte"). Sebbene introducesse gli standard urbanistici (D.M. 1444/1968) e l'obbligo di licenza edilizia, la sua efficacia fu minata da una moratoria di dodici mesi che scatenò una "sotterranea mobilitazione speculativa", portando al rilascio di un numero di licenze triplo rispetto agli anni precedenti (Crainz, 2003, p. 90).

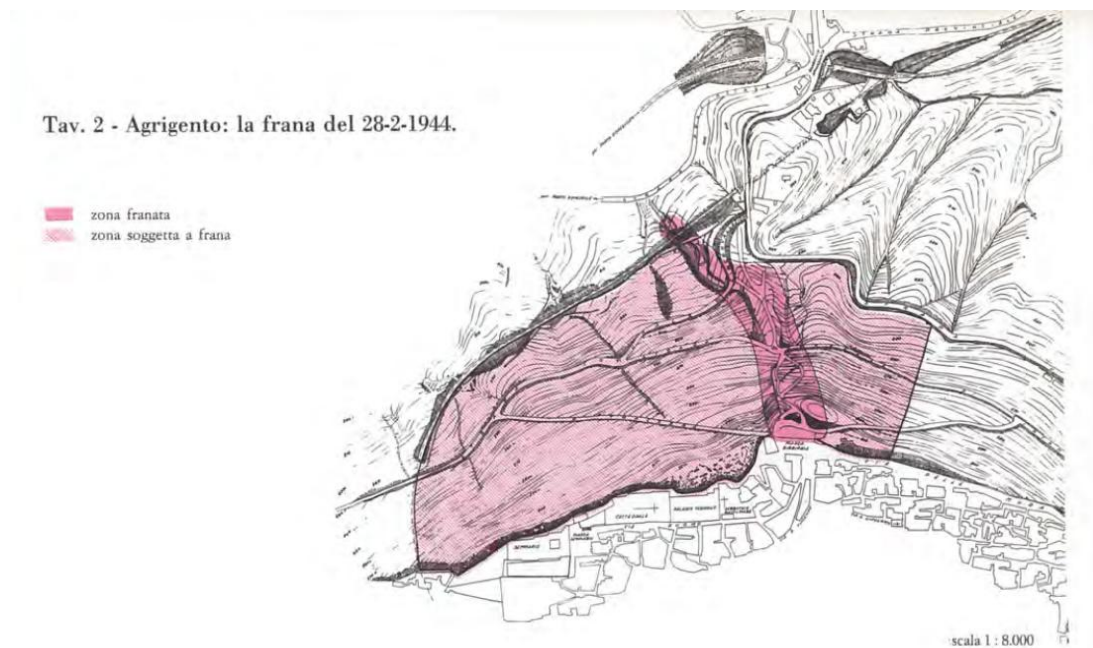


Figura 1. Indicazione dell'area soggetta a frana e dell'area effettivamente coinvolta dal movimento franoso del 19 Luglio 1966. Ministero dei Lavori pubblici, Commissione di indagine sulla situazione urbanistico-edilizia di Agrigento, Relazione al Ministro Giacomo Mancini, Roma, 8 ottobre 1966 <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/DDS18007.Pdf>

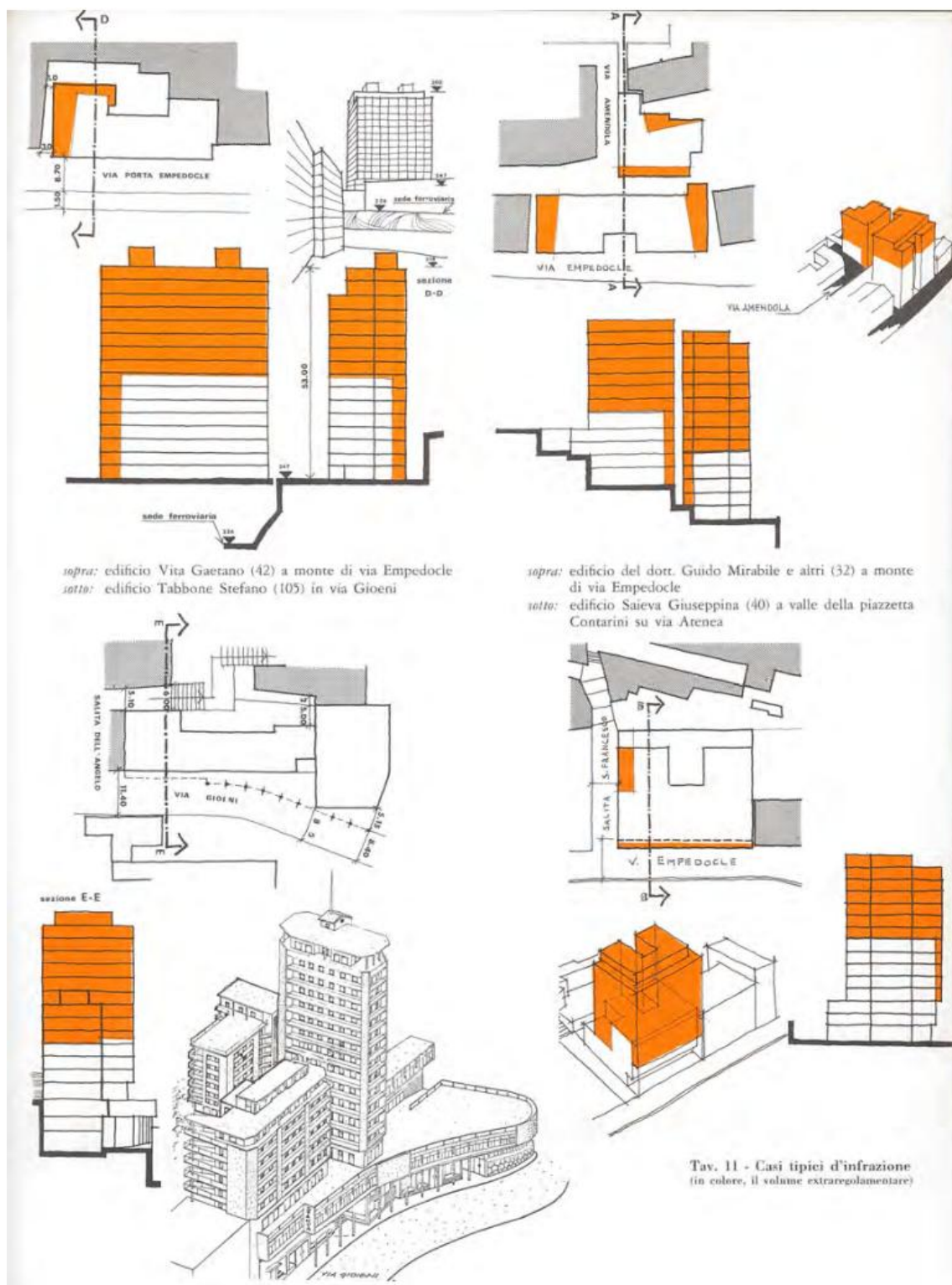


Figura 2. Casi tipici di infrazione presso la città di Agrigento. In arancione il volume extra regolamentare. Ministero dei Lavori pubblici, Commissione di indagine sulla situazione urbanistico-edilizia di Agrigento, Relazione al Ministro Giacomo Mancini, Roma, 8 ottobre 1966

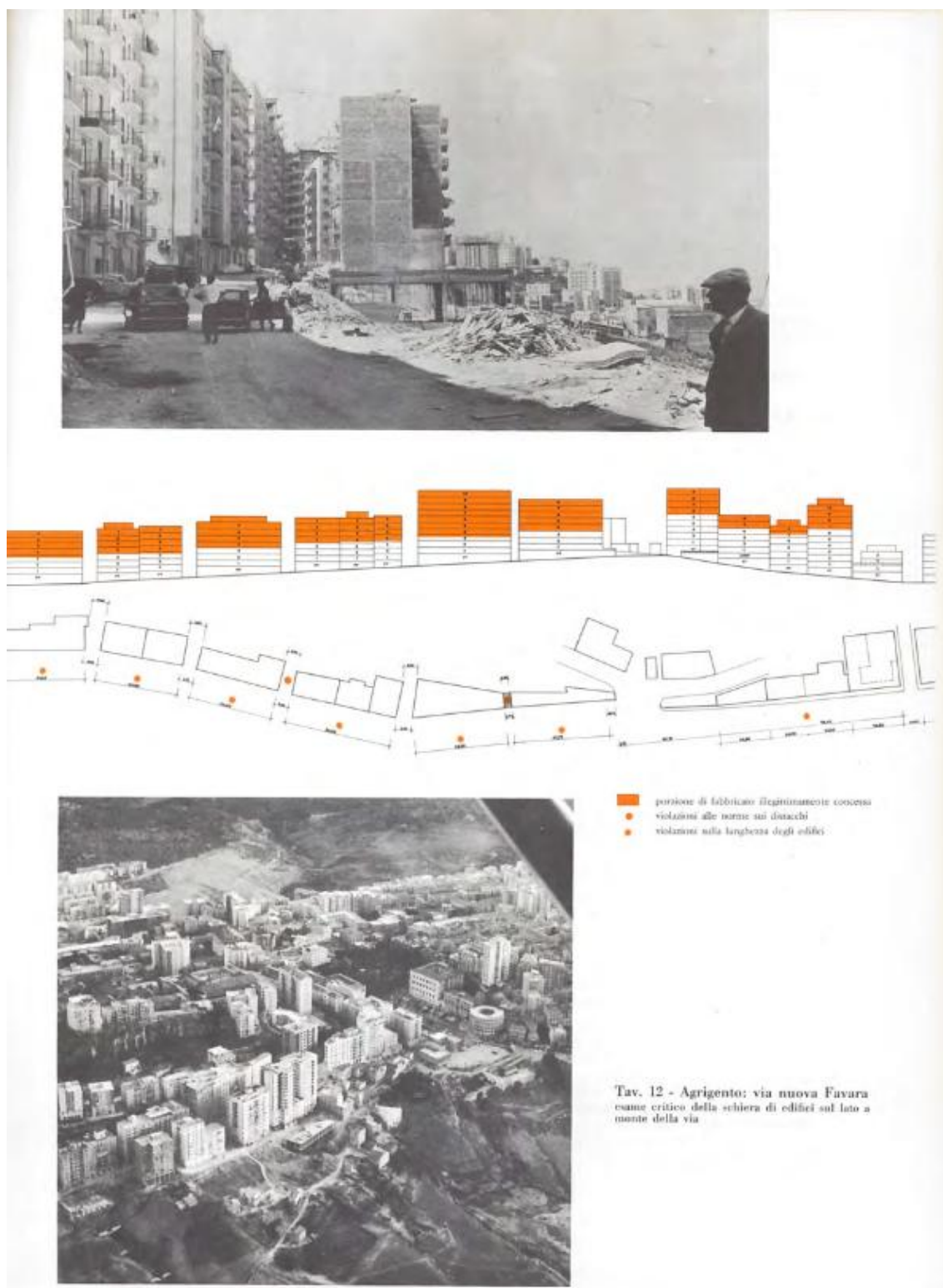


Figura 3. Esame critico degli allineamenti stradali e delle distanze tra i fabbricati, nonché dei volumi extra regolamentari presso Via Nuova Favara, Agrigento. Ministero dei Lavori pubblici, Commissione di indagine sulla situazione urbanistico-edilizia di Agrigento, Relazione al Ministro Giacomo Mancini, Roma, 8 ottobre 1966

Camillo Ripamonti, presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica dal 1960 al 1969, presenta la seguente discussione presso la seduta pomeridiana del 6 Dicembre 1966 alla Camera dei Deputati sui fatti di Agrigento: "Ritengo opportuno un chiarimento in proposito: la gravità dei fatti non deriva tanto dall'eccessiva altezza dei fabbricati, dal superamento dei limiti d'altezza stabiliti dal regolamento, quanto dalla constatazione che la variazione dell'altezza si è riferita su tutta l'area di base edificabile: cioè si è consentita una maggiore volumetria del fabbricato e non si sono rese, invece, disponibili, in relazione alla maggiore altezza consentita, aree da adibire a spazi verdi attorno agli edifici. Esiste quindi - e la sua esistenza emerge a mio avviso dalla relazione della commissione - un ambiente nel quale si esercitano pressioni sul complesso delle forze politiche, e in particolare sul gruppo politico di maggioranza, per una indiscriminata costruzione di abitazioni. Tali pressioni si sono verificate parallelamente al diffondersi dell'illusione di poter risolvere i problemi della sottoccupazione e della miseria, tradizionali di quella terra - nella impossibilità di promuovere iniziative nei settori più propriamente produttivi - mediante l'espansione dell'industria edilizia, e pertanto attraverso l'attivazione del mercato delle abitazioni".

I fatti di Agrigento conducono all'emanazione da parte del Ministro Mancini nel 1967 della cosiddetta legge Ponte, che, come riportato da Crainz (2003, p. 90) passa alla storia come "[...] un ponte lunghissimo verso una legge urbanistica che non verrà mai".

Il dispositivo normativo in questione introduce modifiche alla legge urbanistica nazionale 1150/1942, prevedendo l'obbligo per i proprietari di ottenere una licenza edilizia, qualora questi siano intenzionati a fare nuove costruzioni, per tutte le aree del territorio comunale, congiuntamente all'introduzione di nuovi limiti all'edificabilità e all'obbligatorietà della costruzione di opere di urbanizzazione primaria, nonché degli oneri economici riportati ai proprietari. Con apposito decreto ministeriale (1444/1968) si introducono anche gli standard urbanistici, quali misure minime di tutela dell'utilizzabilità a fini pubblici *stricto sensu* del suolo comunale, destinando alcune aree a standard e servizi per la collettività.

La legge intende porre un chiaro limite all'edificazione incontrollata; nonostante ciò, "[...] per la pressione di costruttori e proprietari, l'entrata in vigore di queste norme è fatta slittare di dodici mesi. [...] Vengono rilasciate licenze edilizie per la costruzione di 8,5 milioni di vani residenziali e 245 milioni di metri cubi non residenziali: grosso modo il triplo di quelle concesse negli anni precedenti." (idem, p.90). Nonostante, infatti, l'introduzione dei dispositivi normativi citati, non è immediato il freno di quella che Crainz definisce "*sotterranea mobilitazione speculativa*" (idem, p.90); anzi,

l'abusivismo viene interpretato come pratica ordinaria, sostenuta dalla politica così come dalla società: tali fatti consentono di comprendere l'istituzionalizzazione futura, relativamente poco osteggiata, del condono edilizio da parte non solo della parte politica di maggioranza, ma anche dall'opposizione stessa. Le dinamiche ricostruite da Crainz riguardo la centralità della rendita e la diffusione di un'idea proprietaria refrattaria ai vincoli costituiscono terreno fertile per la legittimazione dell'istituto del condono.

3.2 Il ciclo dei condoni: dagli anni Ottanta al 2003

L'introduzione dei condoni edilizi in Italia non può essere compresa se isolata dal contesto politico, economico e istituzionale che caratterizza gli anni Ottanta e Novanta. Gli anni in questione costituiscono un periodo segnato da una profonda trasformazione del rapporto tra Stato e territorio, in cui la crisi del modello di pianificazione pubblica e la frammentazione del potere delle amministrazioni pubbliche locali si intrecciano con esigenze finanziarie e di consenso politico, come anticipato nelle precedenti sezioni. La Legge n. 47 del 1985 nasce in un'Italia caratterizzata da un diffuso abusivismo edilizio, divenuto componente strutturale del paesaggio urbano e rurale (Berdini, 2010); anni in cui la debolezza della pianificazione territoriale e l'assenza di un'effettiva politica della casa contribuiscono all'accrescimento di un'ampia zona grigia tra legalità e prassi amministrativa, entro cui l'abuso edilizio trova in risposta forme di tolleranza istituzionalizzate.

Il primo provvedimento di condono edilizio, introdotto con la Legge 28 febbraio 1985, n. 47, nasce in un contesto politico in cui se da un lato era nota la pressione di milioni di costruzioni abusive diffuse su tutto il territorio nazionale, con la conseguente volontà di regolarizzare il patrimonio edilizio consolidato, dall'altro era altrettanto chiara la necessità di reperire risorse finanziarie per lo Stato. Sono gli ultimi anni della Prima Repubblica: l'approvazione avviene sotto il primo Governo Craxi, un esecutivo caratterizzato dalla formula del pentapartito (DC, PSI, PRI, PSDI, PLI), una formula di coalizione che rappresenta l'apice della stabilità politica della Prima Repubblica ma anche l'inizio della sua crisi di credibilità, in una stagione caratterizzata da un crescente pragmatismo decisionale e da un uso "negoziale" della legislazione come strumento di mediazione tra interessi contrapposti (Crainz, 2003; Ginsborg, 1998).

Da un lato, il dispositivo emerge come un provvedimento di regolarizzazione sociale volto a rispondere alle tensioni abitative e alla domanda di legittimazione proveniente dalle periferie, sanando le costruzioni considerate *contra legem* fino al 1° ottobre 1983; dall'altro, un atto politico funzionale al consolidamento del consenso, attraverso la promessa di un perdono legale: infatti "il condono insieme all'amnistia ed alla grazia, rientra tra gli istituti connessi al c.d. potere di clemenza: in particolare il condono, o indulto, estingue in tutto o in parte la pena ovvero la commuta in una pena di specie diversa." (Fazzari, 2006, p.11). Sebbene, dunque, la legge tenti di stabilire un nuovo sistema preventivo per il futuro, l'atto principale è di pacificazione sociale e di riscatto economico, rivolto a milioni di cittadini che avevano costruito abusivamente, trasformando l'illegalità di massa in un potenziale consenso politico per la coalizione al potere.

La Legge 47/1985 concede ai proprietari richiedenti una sanatoria (ove con tale termine si intende “in diritto, atto che interviene a carico di situazioni giuridiche passibili di nullità, ripristinandone la piena validità formale [Treccani, n.d.]. per gli abusi commessi entro il 1° ottobre 1983, previo pagamento di una somma proporzionale alla gravità della violazione e alla dimensione dell’immobile, determinata dall’amministrazione”. Essa, inoltre, “[...] ha l’effetto di sospendere, prima, ed estinguere, poi, procedimenti penali e amministrativi a carico” (Destro, 2018, p.97), un aspetto che rischia di produrre, accanto ad un indebolimento strutturale della certezza del diritto, un invito alla reiterazione dei fatti contro legge, poiché si accresce l’aspettativa sociale che le sanatorie possano intervenire a regolarizzare condotte irregolari anche in futuro.

La portata del primo condono è straordinaria: si stima che siano presentate circa 4 milioni di domande di regolarizzazione (Casini, 2019), numero che rivela la vastità del fenomeno e la sua radicata presenza nella struttura economica e sociale del Paese. Tra gli ulteriori fattori da mettere in luce nella presente sede: la legge non si accompagna a un reale censimento dell’abusivismo, né a una strategia di prevenzione; la debolezza dei controlli determina una gestione a tempi alterni del processo di sanatoria, con migliaia di pratiche rimaste inevase per decenni da parte delle amministrazioni degli enti locali: spesso prive di strumenti tecnici adeguati. Si trovano a regolarizzare interi quartieri costruiti senza piani né infrastrutture, legittimando così un modello di crescita disordinato e privo di coerenza pianificatoria che inaugura un modello di gestione intermittente della legalità. Inoltre, in questo clima politico di consenso trasversale nessun partito, nemmeno il PCI, si oppone apertamente alla legge, proprio perché riguarda e avvantaggia milioni di elettori.

Il crollo dei partiti tradizionali e il passaggio alla Seconda Repubblica non spezzano il legame tra politica e abusivismo; al contrario, lo intensificano e lo dotano di nuove motivazioni a monte. Il secondo condono edilizio (Legge n. 724 del 1994) viene approvato dal Governo Berlusconi I, il primo esecutivo sostenuto da una coalizione di centrodestra (Forza Italia, Lega Nord, Alleanza Nazionale, Cristiani Democratici Uniti). Nel contesto degli anni '90, segnato dalla crisi di Tangentopoli, il ricorso al condono viene reinterpretato in chiave economica e, come conseguenza, il provvedimento viene inserito in una legge intitolata "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", riaprendo i termini della sanatoria (fino al 31 dicembre 1993). L’atto segna formalmente la politicizzazione del condono come strumento finanziario, nonché di politica economica, e la riapertura di una prassi che si diceva conclusa; se il provvedimento del 1985 può ancora essere giustificato come misura di

“necessità sociale”, quello del 1994 ha motivazioni prevalentemente economiche e fiscali (Destro, 2018). Il condono è stato approvato durante una grave crisi finanziaria e un aumento del debito pubblico: l'obiettivo non dichiarato della legge consiste (anche) nel garantire entrate immediate all'erario attraverso il pagamento delle oblazioni, sintetizzando così una nuova visione che riflette un approccio liberista alla gestione del territorio, in cui l'intervento pubblico viene sostituito da logiche di deregolazione e semplificazione amministrativa (Berdini, 2010; Casini, 2019) e, parallelamente, la sanatoria viene utilizzata come mezzo per la finanza pubblica piuttosto che per soddisfare le esigenze abitative o urbanistiche.

Una logica che sottolinea la natura premiale del condono e al tempo stesso indebolisce la sua funzione principale, ossia quella deterrente, creando una sorta di "circolo vizioso" per le regolarizzazioni future, secondo Soros (2008). Dal punto di vista normativo, la L. 724/1994 conferma l'impianto della legge del 1985, ma con alcune restrizioni relative ai vincoli paesaggistici e ambientali, anche considerata la progressiva diffusione nel discorso tecnico e culturale dei temi di sostenibilità e tutela dell'ambiente e del paesaggio. Il silenzio-assenso cambia la situazione per il fronte relativo alle procedure stesse: un istituto giuridico che agevola il deposito delle pratiche e fa in modo che il titolo abilitativo si formi semplicemente allo spirare delle tempistiche legali. Pur nato per imprimere un'accelerazione ai procedimenti, un simile schema finisce nei fatti per corroborare l'impressione di una sanatoria generalizzata, logorando in misura ancora maggiore l'affidabilità della macchina pubblica.

La prassi si consolida con il terzo ed ultimo condono edilizio (Legge n. 326 del 2003), approvato dal secondo Governo Berlusconi (coalizione di centrodestra). Anche in questo caso, la sanatoria (estesa agli abusi ultimati entro il 31 marzo 2003) si nasconde in un decreto recante “disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo”, come se la sanatoria periodica potesse essere ritenuto strumento di finanziamento straordinario del bilancio pubblico. A differenza delle precedenti questa tipologia introduce limiti più rigorosi, escludendo in principio la possibilità di sanatoria per le opere abusive situate in aree vincolate per motivi paesaggistici, idrogeologici o sismici. È un tentativo di conciliare le esigenze di regolarizzazione con il principio di tutela del paesaggio, sancito dall'art. 9 della Costituzione e ribadito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. 42/2004).

Con la sentenza della Corte costituzionale n. 196/2004, la giurisprudenza riconosce la legittimità della legge solo nella misura in cui essa non incida sulle competenze regionali in materia di governo del territorio e non violi i principi fondamentali di tutela ambientale. Gli sviluppi successivi limitano la portata

effettiva del terzo condono: si fa riferimento sia alla restrizione dei presupposti oggettivi sia all'opposizione di Regioni e Soprintendenze, che ne bloccano l'applicazione in gran parte del territorio. Nonostante ciò, la legge del 2003 segna un momento cruciale nella storia urbanistica italiana, poiché sancisce la crisi definitiva dell'idea di condono come strumento di riequilibrio sociale; questa rivela, piuttosto, l'esaurimento di un modello di gestione emergenziale del territorio e, parallelamente, mette in evidenza le contraddizioni di un sistema che, nel tentativo di sanare l'illegalità, ne perpetua le cause strutturali.

È possibile tracciare, a oltre vent'anni dall'ultimo condono, un bilancio complessivo delle tre sanatorie nazionali: oltre 15 milioni di domande sono state presentate, con circa 5 milioni ancora inevase, come riportato da Vinciarelli (2016). Casini ha sottolineato nel 2019 che la ripetizione ciclica dei condoni contribuisce a istituzionalizzare l'abusivismo integrandolo nel sistema legislativo italiano: si verifica una sorta di patologia normativa, in cui la legalità urbanistica diventa negoziabile (come prima detto, elastica o liquida).

Provvedimenti che, talvolta politicamente giustificati anche da esigenze di bilancio, segnano un progressivo indebolimento del principio di legalità nella pianificazione urbanistica e conseguenti effetti distorsivi e sul piano economico e su quello culturale. Settis (2010, p. 72) afferma che la ripetizione delle sanatorie contribuisce a "distruggere il paesaggio attraverso le leggi", danneggiando la reputazione delle istituzioni e disincentivando l'osservanza delle norme edilizie. Ne emerge che l'abusivismo edilizio è risultato e conseguenza di complesse interazioni tra governance territoriale, cultura politica e percezione sociale della legalità; e tuttavia ha conseguenze concrete sul territorio e sul suo patrimonio edilizio (vedasi Figura 4).

Per concluderei condoni rappresentano ed esemplificano la storia di una stagione completa di pianificazione politica e culturale in Italia: un passaggio in cui l'istituto della sanatoria, ben lontano dal concetto di cura territoriale, crea invece nuove forme di irregolarità. L'esperienza italiana mostra come la legittimità successiva dell'abuso rende più difficile per lo Stato avere un controllo reale sul territorio, creando una crisi di fiducia che, come si argomenterà nei capitoli finali, continua ancora oggi a condizionare la pianificazione e la cultura urbanistica del paese.

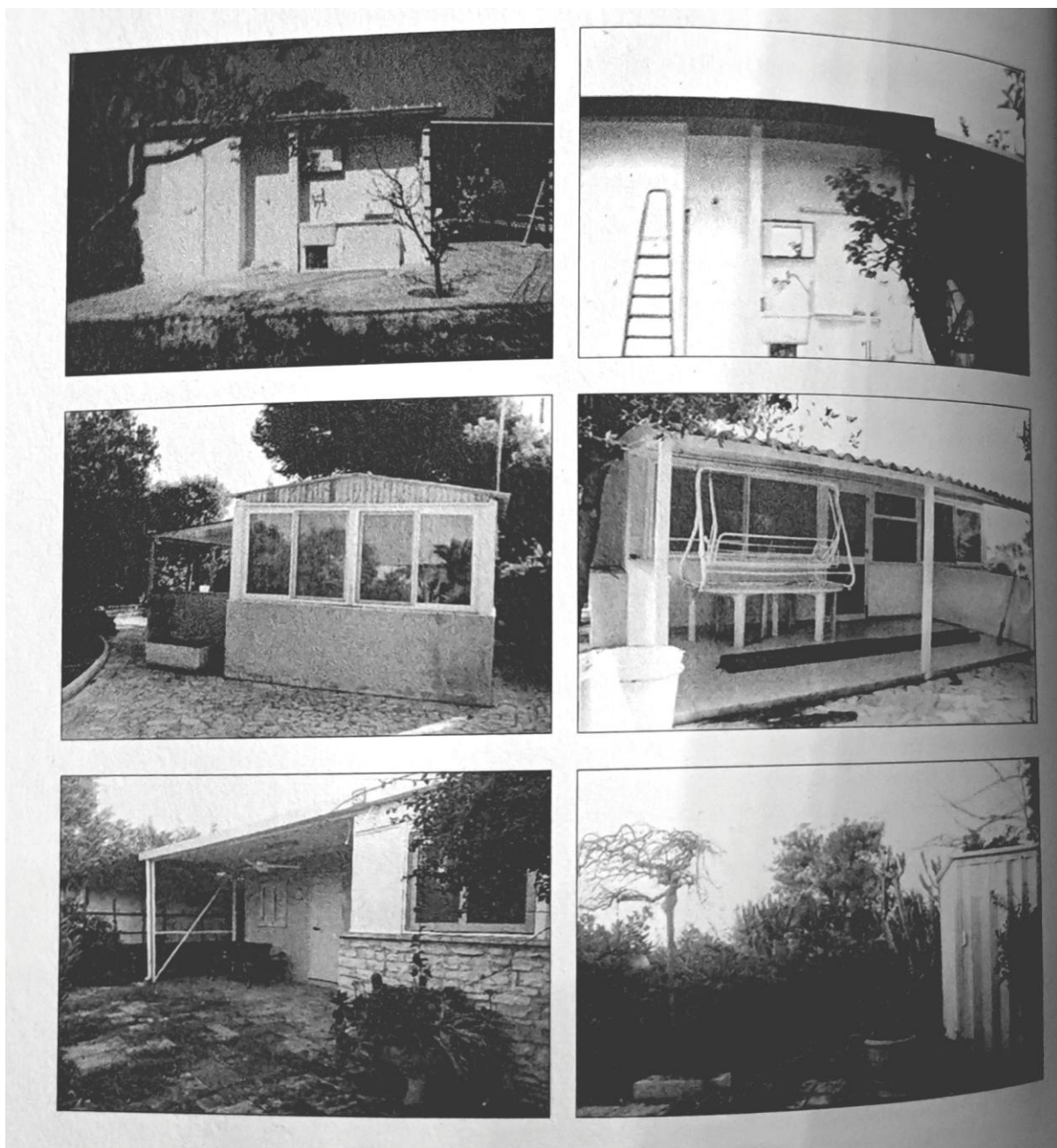


Figura 4. Immagini tratte da Zanfi, F., Curci, F., & Formato, E. (2015, p. 232). Club Adriatico: fotografie tratte da pratiche del primo condono edilizio (1985), in alto, e del secondo condono edilizio, al centro (1995). In basso, fotografie tratte da annunci immobiliari di vendita (2016).

3.3 Il condono edilizio come istituto giuridico: eccezione e prassi

L'analisi del ciclo dei condoni edilizi mostra come tali strumenti giuridici non possano essere ridotti a provvedimenti contingenti giustificati dall'eccezionalità di una situazione di illegalità diffusa, ma devono essere visti come un istituto giuridico che, nel tempo, ha assunto una funzione strutturale nel sistema di governo del territorio. Come esposto da Tumminelli (2024, p.176) la "[...] finalità primaria delle misure ripristinatorie è quella di eliminare la situazione di squilibrio nell'assetto del territorio determinatasi per effetto dell'abuso edilizio e ripristinare l'ordine urbanistico violato dall'intervento edilizio contra legem". Anche se viene presentato formalmente come una deroga straordinaria all'ordinamento urbanistico, il condono finisce per essere utilizzato come metodo normale di regolazione delle trasformazioni territoriali, creando un'area ambigua tra l'eccezione normativa e la prassi consolidata: la carica politica e tecnica è radicata in questa ambiguità.

La sanatoria edilizia interviene su situazioni giuridiche viziate e le rende efficaci attraverso un atto legislativo che neutralizza l'operatività delle sanzioni ordinarie. In questo senso, il condono si distingue nettamente dagli strumenti ordinari di regolarizzazione previsti dall'ordinamento, primo fra tutti l'accertamento di conformità. Come chiarisce Destro, il permesso di costruire in sanatoria presuppone la verifica della doppia conformità dell'opera abusiva agli strumenti urbanistici vigenti, mentre il condono edilizio prescinde da tale accertamento e opera "non già per un preliminare riscontro di conformità, bensì per l'avvenuto pagamento dell'oblazione prevista dalla legge" (Destro, 2018, p.98), configurandosi come "una norma eccezionale, che si applica realizzate entro una certa data e a seguito di una istanza da presentarsi nei tempi stabiliti." (idem, pp. 98-99). Proprio la natura derogatoria alla base, atta a sospende l'ordinario funzionamento del sistema repressivo, avrebbe dovuto circoscriverne rigidamente l'ambito applicativo.

Già nel dibattito che accompagna l'approvazione della legge n. 47 del 1985 (il primo condono) emergono timori circa il rischio che la sanatoria possa trasformarsi in un meccanismo permanente. Berdini ricorda come il magistrato Adalberto Albamonte parli esplicitamente del pericolo di una "sanatoria permanente" (Berdini, 2010, p.38), denunciando l'incoerenza di un impianto normativo che, mentre proclamava l'introduzione di un sistema rigoroso di controlli e sanzioni, ne minava l'efficacia attraverso continue aperture alla regolarizzazione postuma. In questo quadro, "la manovra normativa si articola su due versanti di valenza contraddittoria: da una parte viene consacrata l'ideologia della 'sanatoria permanente', dall'altra viene prevista una raffica di sanzioni edilizie" (idem, p. 38): ambivalenza che, come anticipato, lungi dall'essere superata, diventa una cifra costante dell'approccio

italiano all'abusivismo edilizio, contribuendo a rendere strutturalmente instabile il rapporto tra norma e prassi.

Il primo condono del 1985 è concepito come un mezzo per chiudere una fase storica eccezionale, almeno secondo le intenzioni espresse. La legge, "prendendo atto della diffusione del fenomeno, puntava al definitivo superamento di una delicata fase storica connessa all'abusivismo edilizio, tramite la regolazione degli abusi antecedenti e la creazione di un sistema di disincentivo, vigilanza e repressione ritenuto più efficace" (Tumminelli, 2024, p.171). Nonostante ciò, la riapertura dei termini nel 1994 e nel 2003, seppur con diversi requisiti e caratteristiche tecniche, rafforza l'idea che il condono costituisca una risposta ciclica e prevedibile, e lo slittamento da eccezione a prassi ha inciso profondamente sull'effettività del sistema di sanzioni istituito. Sebbene l'ordinamento urbanistico italiano preveda, almeno sul piano teorico, sanzioni diversificate, la loro applicazione risulta discontinua.

Le ragioni sono molteplici. Tra queste, si evidenziano: costi economici, poiché le demolizioni sono onerose e i bilanci comunali spesso non dispongono dei fondi necessari per anticipare le spese; difficoltà tecniche e amministrative, poiché la carenza di personale tecnico negli enti locali impedisce di seguire l'iter burocratico e legale che spesso sfocia in infiniti ricorsi al TAR; impatto sociale e politico, ancorché la demolizione di abitazioni, anche se abusive, genera un forte conflitto sociale che i sindaci tendono a evitare per non perdere consenso locale; infine, si sottolinea l'inefficienza dell'acquisizione, in quanto spesso gli immobili acquisiti gratuitamente dai Comuni restano abbandonati o abitati dagli stessi abusivi per mancanza di risorse per la riconversione o la gestione.

Berdini descrive con altrettanta efficacia questo meccanismo, sottolineando come basti "un solo articolo" per "scardinare il territorio" (Berdini, 2010, p.61) rinviando continuamente in avanti i termini per la presentazione delle domande di sanatoria e confermando il condono come "un terreno scivoloso in cui nessuno è in grado di prendere in mano la battaglia per la legalità" (idem, p.61). Questa ambiguità normativa e la stratificazione ciclica di "abusi, aspettative e sanatorie" (Casini, 2019, p.7) producono effetti paralizzanti sul piano amministrativo: i comuni si trovano a gestire un numero elevato di pratiche in condizioni di cronica carenza di risorse umane e tecniche. La lentezza dei procedimenti determina una dilatazione temporale che fa sì che ancora oggi esistano situazioni giuridiche incerte, capaci di innescare un cortocircuito istituzionale e urbanistico che si tenterà di esplorare in maggior dettaglio nel capitolo successivo.

4. Il rapporto tra condono edilizio e pianificazione urbanistica locale

4.1 Il ruolo dei comuni nella gestione delle pratiche di condono

Se a livello centrale il condono edilizio è stato spesso teorizzato come un atto di "clemenza" o una manovra di finanza pubblica, la sua ricaduta materiale ha investito quasi esclusivamente la dimensione comunale, trasformando gli uffici tecnici in terminali di una gestione emergenziale e, paradossalmente, paralizzante. Il Comune è titolare primario della funzione di governo del territorio secondo l'impianto della Legge 1150/1942, e il suo ruolo è stato ribadito e legittimato dalla legge 142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, che ha inteso restituire centralità all'ente locale nel processo di pianificazione. Nonostante ciò, come ente, si è trovato nel corso del cinquantennio analizzato (e non solo) in una posizione di subalternità rispetto alle logiche imposte dalle tre grandi sanatorie nazionali. La successione dei provvedimenti ha progressivamente ampliato il perimetro del sanabile: la legge 47/1985 ha individuato sette tipologie di abuso condonabile; la legge 724/1994 ne ha esteso le casistiche e l'ambito temporale; la legge 326/2003 ha allargato ulteriormente il periodo di riferimento, includendo perfino opere realizzate in aree vincolate, come documentano Petrella e De Biase (2014).

Come si può facilmente immaginare, l'impatto del condono sulla macchina amministrativa locale ha certamente implicazioni di natura quantitativa, legate cioè alla mole di istanze da evadere; tuttavia, emerge soprattutto e con forza, il ruolo che ha avuto nel generare una mutazione profonda della funzione urbanistica. La gestione delle pratiche di sanatoria ha drenato risorse umane e tecniche che avrebbero dovuto essere destinate alla pianificazione attiva e al controllo del territorio, confinando l'azione comunale in una dimensione puramente reattiva. È significativo, in proposito, che Zoppi (2000), nel suo studio sull'area metropolitana di Cagliari, abbia rilevato come le politiche di pianificazione e di controllo edilizio si siano rivelate sin dal dopoguerra incapaci di soddisfare le esigenze delle comunità locali, con un approccio rigido e dall'alto verso il basso che ha prodotto "una profonda frattura tra gli obiettivi delle politiche urbanistiche e i risultati della loro attuazione" (trad. propria, p.215). Il condono, lungi dal sanare questa frattura, l'ha istituzionalizzata: l'ufficio tecnico, anziché dedicarsi alla verifica preventiva della conformità edilizia, si è trovato a istruire prevalentemente domande di regolarizzazione postuma. In molti contesti, specialmente nelle realtà medio-piccole o nelle cinture metropolitane ad alta pressione insediativa, come nel caso paradigmatico di Giugliano in Campania, dove il quartiere di Casacelle conta circa 21.000 abitanti in insediamenti quasi interamente abusivi (De Biase et al., 2021), l'ufficio tecnico si è trasformato in

un archivio del fatto compiuto, dove l'esame della conformità edilizia ha ceduto il passo alla verifica del pagamento dell'oblazione.

Per aiutare il lettore nella comprensione dell'estensione in termini territoriali del fenomeno analizzato, si riportano successivamente le figure (Fig. 5, 6 e 7) proposte da De Biase et al. (2021, p. 266-268, traduzione propria), corredate del seguente commento: "il programma urbanistico del 1975, come si evince dalla Fig. 6, stabiliva che una parte del quartiere sarebbe rientrata nella zona C, ovvero quelle aree del territorio destinate a nuovi complessi residenziali, mentre il resto ricadeva nell'area destinata ad uso agricolo (Fig. 5). Il piano regolatore del 1984 (vedi Fig. 7) individua, confermando le indicazioni del programma di sviluppo, nell'area di Casacelle zone dedicate al nuovo sviluppo residenziale e direzionale e individua sei aree omogenee."

Il caso analizzato, tuttavia, è da interpretare come emblematico ma non sicuramente come isolato, né relegato esclusivamente ad aree con estensione territoriale limitata. A Roma, ad esempio, si contano "oltre 600.000 pratiche di condono edilizio, di cui oltre 200.000 non ancora evase" (Casini, 2019, p.7). Il trattamento dei dati rappresenta, dunque, un problema di efficienza amministrativa tanto quanto è capace di incidere direttamente sulla capacità delle amministrazioni locali di garantire un sistema di controllo.

Un aspetto particolarmente critico risiede nella distorsione dei flussi finanziari legati al condono. La politica della sanatoria prevede che i comuni incassino oblazioni, oneri concessori e contributi di urbanizzazione dai richiedenti; somme che, nelle intenzioni del legislatore, avrebbero dovuto finanziare le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, anche al fine di compensare il carico urbanistico generato dall'abusivismo: infrastrutture, fognature, strade, servizi pubblici. L'intento era esplicitamente quello di offrire alle città un sostegno finanziario per il fabbisogno crescente di servizi e infrastrutture causato dall'abusivismo. In pratica, però, queste risorse sono state frequentemente impiegate per esigenze di bilancio corrente piuttosto che per la rigenerazione dei tessuti urbani compromessi. Guida (2021), analizzando il caso del Mezzogiorno, ha ricondotto questa tendenza alla crisi strutturale delle finanze pubbliche locali che, combinata con un approccio di fatto "laissez-faire" (idem, p.517) alle politiche territoriali, ha reso la pianificazione urbanistica un ostacolo da aggirare attraverso deroghe e strumenti emergenziali, anziché un quadro di riferimento per la spesa.

Fabiana Forte (2014), in uno studio specifico sul rapporto tra abusivismo edilizio e finanza locale condotto sul caso di Casal di Principe nella provincia di Caserta, ha messo in luce con particolare chiarezza questa contraddizione, analizzando "l'efficacia e l'efficienza delle entrate derivanti da permessi di costruire forniti ex-post, così come la gestione finanziaria e la capacità di

pianificazione urbana delle autorità locali” (trad. propria, p.601). Il lavoro evidenzia come i proventi delle sanatorie “potrebbero rappresentare un punto significativo di entrate e spese in conto capitale (o di investimento) nel finanziamento della città pubblica”, ma che le risorse effettivamente disponibili per la realizzazione di infrastrutture e servizi pubblici restano “scarse, se non minime”. Il problema, come emerge dall'analisi, non è soltanto di insufficienza delle somme incassate rispetto ai costi reali dell'urbanizzazione postuma: è anche, e forse soprattutto, di destinazione delle stesse.

In assenza di vincoli stringenti di bilancio, le amministrazioni hanno potuto dirottare i proventi del condono verso spese correnti, privando i quartieri condonati degli investimenti infrastrutturali che la sanatoria avrebbe dovuto garantire. De Biase, Forte e De Paola (2021), studiando il bilancio comunale di Giugliano, hanno d'altra parte mostrato come la regolarizzazione potrebbe in teoria costituire uno strumento efficace anche sotto il profilo finanziario, a condizione che i proventi siano effettivamente finalizzati alla pianificazione sostenibile degli insediamenti informali e non dispersi nella gestione ordinaria. Si è assistito, dunque, a un paradosso istituzionale: il Comune incassa risorse dall'irregolarità, ma eredita contestualmente l'onere perpetuo di dover infrastrutturare quartieri nati in modo spontaneo e disordinato. Il fenomeno è stato descritto con efficacia già nel contesto degli insediamenti abusivi del Mezzogiorno, dove la crescita edilizia ha soddisfatto, senza pianificazione, le carenze del un programma di edilizia. In tali condizioni, il costo sociale e infrastrutturale per portare servizi primari in aree nate al di fuori della pianificazione eccede quasi sempre il beneficio economico immediato derivante dalle sanzioni pecuniarie.

Questa asimmetria tra oneri ereditati e proventi incassati costituisce uno dei nodi irrisolti della politica del condono, e contribuisce a spiegare la crisi finanziaria cronica di molte amministrazioni dei comuni a più elevata incidenza di abusivismo, come ha documentato la letteratura sulla finanza locale nel contesto delle città metropolitane del Sud (Forte, 2014). Inoltre, il ricorso sistematico al meccanismo del silenzio-assenso, introdotto con forza crescente a partire dalla legge 724/1994, ha ulteriormente esautorato il potere discrezionale dell'ente locale. Tale dispositivo, nato per snellire l'arretrato accumulato dagli uffici tecnici, ha di fatto legittimato una miriade di interventi senza che vi fosse una reale istruttoria tecnica sulla qualità o sulla sicurezza delle opere.

La sentenza del TAR della Regione Puglia, (Lecce), n. 738 del 2009, offre un esempio significativo della complessità che il condono ha imposto alle amministrazioni locali. Il Tribunale ha chiarito come il combinato disposto

dell'art. 32 della L. 47/85 e dell'art. 32, comma 27, lett. d) del D.Lgs. 269/03 generi un intreccio di condizioni (vincolo preesistente, assenza di titolo, non conformità urbanistica) la cui verifica simultanea presuppone competenze tecniche e giuridiche che molti uffici comunali minori (in quanto a personale e risorse disponibili) non possiedono. In molti contesti le conseguenze sono tangibili, proprio dove solitamente si è favorita (per necessità derivanti dall'inadeguatezza degli uffici) l'approvazione per inerzia. Alla collettività restano le esternalità negative di un patrimonio edilizio spesso scadente, privo delle necessarie verifiche strutturali, o localizzato in zone a rischio idrogeologico e sismico.

Il ruolo del Comune è così scivolato da quello di regista dello sviluppo urbano a ratificatore passivo di una realtà territoriale consolidatasi nell'illegalità. Tale involuzione non è stata un incidente di percorso, ma l'esito prevedibile di una architettura normativa che ha affidato ai comuni l'esecuzione materiale del condono senza dotarli delle risorse (né umane, né finanziarie, né di competenza) necessarie a farne uno strumento di effettiva rigenerazione urbana. In ultima analisi, la pianificazione urbanistica locale si è ridotta, nei territori più colpiti dall'abusivismo, a un esercizio di mera presa d'atto ex-post, confermando la tesi di chi, come Zanfi (2013, p.1, traduzione propria), ha descritto la città abusiva del Mezzogiorno contemporaneo come una realtà le cui "energie e aspettative originarie si sono da tempo esaurite", e che necessita di un quadro interpretativo radicalmente nuovo, fondato non più sulla sanatoria ma sulla rigenerazione del contesto sociale e fisico esistente.

4.2 Impatti sugli strumenti urbanistici comunali

L'interferenza dei condoni edilizi sulla pianificazione urbanistica locale si riflette, anche e soprattutto, in una profonda alterazione degli equilibri quantitativi e qualitativi previsti dagli strumenti vigenti. Il Piano Regolatore, concepito come un dispositivo di previsione e razionalizzazione dello sviluppo e della gestione territoriale, viene sistematicamente svuotato della sua funzione conformativa per assumere quella ben più modesta di una registrazione notarile del costruito. Come osserva Vallat (1993, p.111, traduzione propria), le leggi di amnistia edilizia a Roma "tengono di fatto luogo di regola urbanistica nel contesto di uno sviluppo anarchico".

Il primo e più evidente effetto di questo scollamento risiede nella crisi degli standard urbanistici definiti dal D.M. 1444/1968. Una riflessione sugli standard condotta da Marchigiani e Savoldi (2019, p.21) conferma l'utilità della norma, ma evidenzia "criticità e riduzioni che nel tempo ne hanno segnata la traduzione spaziale".

Quando un volume abusivo viene sanato in un'area che lo strumento urbanistico destinava a servizi pubblici, siano essi verde, parcheggi o attrezzature scolastiche, si verifica una perdita di dotazione territoriale che raramente trova compensazione altrove. Zoppi (2000, p. 215, traduzione propria), analizzando l'area metropolitana di Cagliari, documenta come l'abusivismo abbia causato "un significativo sottofinanziamento di servizi pubblici", poiché "nuove costruzioni residenziali hanno implicato un aumento della popolazione residente per cui non sono stati previsti nuovi servizi pubblici e infrastrutture". Il rapporto numerico tra insediamenti e spazi collettivi viene così alterato: il condono incrementa il carico urbanistico (inteso come densità abitativa e pressione antropica) senza che a ciò corrisponda un adeguamento delle infrastrutture sociali. Uno studio sugli insediamenti informali di Giugliano in Campania (area metropolitana di Napoli) conferma che la rapida crescita demografica non pianificata ha prodotto aree "frequentemente caratterizzate dalla scarsità di infrastrutture e pubblici servizi" (De Biase et al., 2021, p.264, trad. propria). Ne deriva una città che potrebbe definirsi monca, dove la saturazione edilizia precede e impedisce la realizzazione della città pubblica, condannando interi comparti urbani a una carenza cronica di servizi minimi.

La dinamica descritta genera una forma di pianificazione "inversa" o ex-post. In molti comuni italiani, le varianti ai Piani Regolatori nascono non tanto da una visione strategica di assetto del territorio, ma anche e soprattutto dalla necessità di "mettere ordine" a zone ormai compromesse. Cialdea e Quercio (2018, pag 149, trad. propria), studiando il caso del Molise dopo la L. 47/1985, documentano come "esistano le aree urbane, pianificate per

l'approvvigionamento di servizi, mentre le rimanenti zone e aree agricole diventano utili per nuove espansioni residenziali", e come la riclassificazione imposta dalla legge abbia richiesto "la realizzazione di appropriate strutture (di urbanizzazione, parchi pubblici, scuole, parcheggi, ecc.) che di fatto non esistono". Il Comune si trova costretto a modificare le destinazioni d'uso originarie per adattare allo stato di fatto, legalizzando situazioni che, se eseguite secondo la logica del Piano, avrebbero dovuto essere rimosse. In tal senso, l'abuso edilizio diventa il vero motore della trasformazione urbana, mentre lo strumento urbanistico scivola in una posizione ancillare, limitandosi a rincorrere e a ratificare scelte compiute dai privati al di fuori della legalità. Zanfi (2013), in uno studio pubblicato su *Urban Studies*, osserva come la politica del condono edilizio nel Mezzogiorno abbia di fatto legittimato a posteriori intere aree di sviluppo informale, valutando "le conseguenze della politica del condono edilizio, alla luce dell'impatto che la costruzione abusiva ha avuto sul paesaggio, sia urbano, sia rurale, sia costiero". Guida (2021) descrive una situazione in cui "la pianificazione urbana è considerata un ostacolo da superare tramite deroghe, politiche basate su accordi, partnership pubblico-private, piani per la casa, così come accaduto per passate e attuali situazioni emergenziali".

Gli insediamenti nati abusivamente e poi condonati sorgono spesso in modo atomizzato o lungo direttrici prive di infrastrutture a rete. Uno studio del 2009 (Caroniti et al., 2009) sugli insediamenti abusivi nel Mezzogiorno rileva come "territori assegnati a svariate funzioni o servizi" siano state "invase e saturate da edifici minori costruiti da privati cittadini senza appropriato titolo abilitativo", e come lo sviluppo di questo fenomeno sia stato "incoraggiato dall'aspettativa delle leggi di amnistia in materia di edilizia che sono state periodicamente emanate dal governo centrale a partire dagli anni Ottanta".

Pinto (2018, p.5) richiama come la lottizzazione si qualificasse originariamente come "un processo positivo di raccordo tra il precedente tessuto urbano e il nuovo, che solo la rete, che avrebbe dovuto crearsi attraverso l'edificazione di strade e servizi, quali quello fognario ed elettrico, avrebbero consentito". Una volta ottenuta la sanatoria, i proprietari acquisiscono il diritto di pretendere l'allacciamento ai servizi primari. Questo obbliga l'amministrazione comunale a interventi di cosiddetta urbanizzazione a scomputo o a estensioni delle reti fognarie e idriche estremamente costose e inefficienti dal punto di vista idraulico e funzionale, poiché realizzate sotto la pressione dell'emergenza e non secondo una maglia logica predefinita. Fregolent e Tonin (2010, p.1), analizzando i costi dello *sprawl* nell'area veneta, dimostrano come "lo sviluppo a bassa densità sia in generale più costoso" in termini di servizi pubblici (trasporto, manutenzione stradale, gestione rifiuti, acqua e reflui), e come tale dispersione insediativa imponga "minacce in

termini di sostenibilità urbana". Il condono, dunque, non chiude una ferita urbanistica, ma ne istituzionalizza l'inefficienza, rendendo la manutenzione e la gestione del territorio infinitamente più complessa e onerosa per la collettività.

4.3. Il condono come strumento parallelo alla pianificazione?

La questione se il condono edilizio costituisca un dispositivo complementare alla pianificazione urbanistica o, piuttosto, un suo surrogato di fatto, non trova nella dottrina e nella letteratura una risposta univoca, ma la convergenza delle analisi indica decisamente verso la seconda lettura. Per comprendere la natura del rapporto occorre partire da un dato strutturale: il sistema di pianificazione italiano si fonda, sin dalla legge n. 1150 del 1942, sul principio della regolazione preventiva del territorio tramite il Piano Regolatore Generale, il cui scopo principale è la definizione delle destinazioni d'uso del suolo e degli indici edificatori. Al PRG è stata poi affiancata una pianificazione di secondo livello (vedasi gli strumenti esecutivi come i piani particolareggiati e i piani di lottizzazione,) pensati per funzionare come un raccordo tra le previsioni generali del PRG e la loro attuazione effettiva sul territorio. Su questo impianto gerarchico-verticale (con un sistema di pianificazione c.d. 'a cascata') il condono interviene con una logica radicalmente diversa. La regolarizzazione *ex post*, infatti, prescinde dal quadro conformativo vigente e sottrae di fatto al Piano il ruolo di strumento che orienta il governo del territorio.

Ciò che rende il condono più simile a un sistema parallelo che una deroga episodica è il suo effetto cumulativo sul tessuto normativo e sulla pratica amministrativa locale. La reiterazione dell'istituto, che non ha affatto estinto il fenomeno abusivo, ne ha al contrario alimentato l'aspettativa e la periodica apertura di finestre di sanatoria ha costituito, nella percezione collettiva, una garanzia implicita di impunità, con l'effetto distorto e probabilmente inatteso di incentivare piuttosto che scoraggiare nuove violazioni.

Ogni provvedimento di sanatoria ha imposto ai Comuni l'obbligo di perimetrare le aree di insediamento abusivo e di riclassificarle all'interno degli strumenti urbanistici: la legge 47/1985, ad esempio, delegava esplicitamente alle Regioni la disciplina di dettaglio per l'integrazione degli abusi condonati nel piano. In molti casi, questa riclassificazione ha comportato la trasformazione di aree destinate a servizi pubblici o a verde in zone residenziali di fatto, con la conseguente necessità di predisporre varianti al PRG non per attuare una visione di sviluppo, ma per adeguare lo strumento a una realtà che lo aveva già superato.

Si profila così un meccanismo di rovesciamento della logica pianificatoria che diversi autori (vedasi ad esempio Vallat, Zoppi, Zanfi) considerano una sorta di pianificazione inversa: non è più il Piano a orientare la trasformazione del territorio, ma la trasformazione illegittima del territorio a determinare il contenuto del Piano. Le varianti urbanistiche, anziché nascere da un progetto strategico di assetto, rispondono all'esigenza di armonizzare lo strumento con

uno stato di fatto ormai irreversibile. Come ampiamente osservato nei paragrafi precedenti, si instaura così una prassi in cui il Piano si adegua passivamente all'illegalità pregressa, perdendo la sua vocazione strategica.

Significativo risulta anche il rapporto tra il condono e gli strumenti derogatori introdotti dal legislatore in anni successivi. Il Piano Casa del 2009, nato come misura straordinaria e temporanea per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, presentava una struttura logica in parte analoga a quella del condono: una norma che autorizzava interventi in deroga alla pianificazione vigente. Colacicco et al. (2021), nell'analizzare le molteplici interpretazioni regionali del Piano casa, documentano come in molte regioni italiane questa norma sia stata più volte prorogata, divenendo in alcuni casi strutturale, e sollevano il quesito se la deroga alla pianificazione urbanistica rappresenti l'unico strumento per perseguire obiettivi peraltro condivisibili come il risparmio di suolo e l'efficienza energetica.

Il Piano Casa del 2009 (nato come misura straordinaria mirata al rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia) presentava una struttura logica in qualche modo analoga o quantomeno assimilabile al condono. La norma autorizzava interventi in netta deroga alla pianificazione vigente. Introdotto tramite un accordo di intesa Stato-Regioni, il Piano Casa consentiva ai proprietari di conquistare consistenti premi volumetrici, che consentivano l'ampliamento degli edifici esistenti fino al 20% della cubatura originaria. La quota poteva raggiungere il 35% nelle ipotesi di integrale demolizione e ricostruzione del fabbricato, salvo che garantisse un netto miglioramento dell'efficienza energetica del fabbricato o l'adeguamento sismico della struttura. L'affinità con la sanatoria risiede nell'analoga modalità di *bypass* istituzionale. Se è vero che il condono agisce a posteriori, regolarizzando un illecito già consumato, il Piano Casa opera a monte, eppure l'esito sul tessuto urbano può essere sostanzialmente considerato convergente: viene legittimata l'immissione di nuova volumetria al di fuori dei limiti di densità, delle zonizzazioni e degli standard previsti dal PRG.

La questione è tutt'altro che marginale: se il Piano casa condivide col condono la natura di strumento eccezionale che si sovrappone alla disciplina ordinaria, la sua reiterazione conferma che nel sistema italiano si è consolidata una modalità di governo del territorio fondata sulla deroga sistematica piuttosto che sulla riforma degli strumenti di piano. Barbieri et al. (2024) evidenziano, nel caso piemontese, come la legge regionale 56/1977 di Astengo abbia subito ben 511 modifiche in quasi mezzo secolo, e come la legislazione di semplificazione edilizio-urbanistica degli ultimi anni abbia prodotto un vero e proprio disordine normativo, creando incertezza e confermando la necessità,

ancora inevasa, di una riforma organica e di una legge statale sui principi del governo del territorio.

Il condono edilizio non è mai stato un semplice strumento di clemenza giuridica. Nella misura in cui ha governato, anno dopo anno, una quota consistente delle trasformazioni territoriali, esso ha operato come un vero e proprio ordinamento parallelo, dotato di regole proprie, ossia l'autodeterminazione del privato, la sanatoria a pagamento, l'adeguamento postumo delle infrastrutture, che si sono sovrapposte e talvolta sostituite a quelle del sistema pianificatorio formale. La domanda contenuta nel titolo di questo paragrafo ammette dunque una risposta articolata: il condono non è mai stato “parallelo” alla pianificazione nel senso di complementare o integrativo; lo è stato, piuttosto, nel senso che ha costituito un binario alternativo, su cui ha viaggiato una parte rilevante dello sviluppo urbano italiano, con esiti che il sistema della pianificazione ordinaria è stato costretto, volta per volta, a recepire e a metabolizzare.

5. Il condono

5.1. Metodologia impiegata

Come anticipato nei paragrafi precedenti, il lavoro adotta come caso studio di riferimento San Mauro Torinese, Comune di prima cintura di Torino, situato nell'omonima provincia, Regione Piemonte. Presso l'Ufficio Urbanistica dell'Area Pianificazione e Gestione del Territorio del Comune si è svolto il tirocinio curriculare che ha consentito alla sottoscritta di avere accesso alle istanze di condono edilizio presentate nel corso degli anni agli uffici tecnici preposti. Tali dati, sono dunque, da considerarsi fonti primarie che consentono di analizzare il fenomeno ed i suoi effetti sul tessuto edilizio comunale con un livello di dettaglio elevato, che non è di norma disponibile per altri Comuni.

Sono stati considerati altri casi al fine di inserire il caso di San Mauro Torinese all'interno di una cornice di riferimento più ampia, con l'obiettivo di inserire lo studio dell'impatto del condono edilizio sul Comune di San Mauro Torinese in un approccio metodologico comparativo utile a sottolineare le differenze tra i diversi tipi di abusivismo.

Il fenomeno, come si è tentato di delineare sin dal primo capitolo, assume connotati profondamente diversi a seconda del substrato socio-economico, della cultura amministrativa locale e della solidità finanziaria degli enti coinvolti. In questo capitolo, l'analisi del contesto di riferimento piemontese verrà affiancata e misurata confrontando realtà territoriali che incarnano modelli di sviluppo urbano differenti: da un lato, verranno presentati e ripresi i casi di Maracalagonis, nell'area metropolitana di Cagliari, e il caso di Giugliano in Campania, Comuni che sono paradigmi di quel "modello mediterraneo" caratterizzato da un'espansione informale guidata dalla necessità abitativa, dalla speculazione o, in alcuni casi, dall'infiltrazione criminale, in cui il condono ha spesso fallito nel suo intento di sanare gli abusi. Adottando questa lente comparativa, si analizzerà il caso di San Mauro Torinese considerandone le sue specificità tipologiche, come si vedrà legate prevalentemente a un "abusivismo minore", fatte salve le differenze intrinseche legate alla tipologia di dati disponibili.

È importante sottolineare che questo confronto è, per sua natura, asimmetrico, poiché si basa su due tipologie di fonti molto diverse. L'analisi del Comune di San Mauro Torinese nasce da una ricerca diretta su fonti primarie: i dati sono stati raccolti e catalogati manualmente, leggendo i singoli fascicoli dell'archivio tecnico comunale. Al contrario, lo studio degli altri casi si basa esclusivamente su fonti secondarie, ovvero sulle riflessioni e sui dati già pubblicati da altri studiosi nella letteratura scientifica.

Per rendere la comparazione strutturata, si offre una lettura parallela di alcuni indicatori socio-economici per i tre diversi comuni, nonché un inquadramento territoriale e urbanistico. Oltre a informazioni aggiornate sulla popolazione, si propone una lettura dei dati forniti dal database Istat Ottomilacensus, che consente di confrontare i contesti socio-economici a scala comunale per tutti i Comuni italiani in base ai dati dei tre diversi Censimenti generali della popolazione e delle abitazioni (1991, 2001, 2011). Anche se tale lettura presenta evidenti limiti legati alla disponibilità di dati recenti, le informazioni contenute contribuiscono a evidenziare le differenze strutturali intrinseche dei tre diversi contesti analizzati. Tutti i tre casi studio considerati presentano uno strumento urbanistico vigente datato, modificato nel tempo da diverse varianti; in tutti e tre i casi, lo strumento è in corso di ridefinizione e aggiornamento. Si presenta nella sezione successiva un inquadramento (Figura 5) che inquadra sul territorio nazionale i Comuni di riferimento, utile anche a mostrare la vicinanza ai rispettivi Comuni capoluogo per ogni singolo caso di riferimento.

La selezione dei casi studio comparativi è ricaduta su Giugliano in Campania e Maracalagonis perché incarnano dinamiche di sviluppo informale su cui è stato possibile reperire le informazioni tramite la letteratura. Il caso di Giugliano, comune segnato da una crescita demografica in controtendenza rispetto al resto del paese e da condizioni economiche precarie, rappresenta l'abusivismo di necessità, Maracalagonis, al contrario, mostra una forma di alterazione a scopo speculativo legata al turismo e a investimenti esterni, indipendente dalle esigenze abitative primarie della popolazione locale.

Al fine di analizzare il confronto tra i dati d'archivio diretti di San Mauro e le fonti bibliografiche degli altri due contesti l'analisi si appoggia su due passaggi principali. Il primo punto in comune è la lettura del quadro socio-economico attraverso i censimenti Istat del periodo 1991-2011. Si tratta di una finestra temporale essenziale per capire il clima in cui hanno preso forma le istanze di sanatoria. Il secondo criterio di lettura riguarda il rapporto tra la pianificazione locale, spesso caratterizzata da strumenti urbanistici datati, e il sistema dei vincoli territoriali vigenti.

Fissare le coordinate permette di strutturare il confronto in modo coerente. L'obiettivo non è da ricercarsi nell'allineamento di parametri impossibili da equiparare in questa sede, come le esatte volumetrie sanate (che per i casi campano e sardo non sono quantificabili con il dettaglio raggiunto tramite l'archivio piemontese). L'intento della metodologia è osservare come l'illegittimo prenda forme fisiche diverse a seconda del contesto sociale di partenza: un passaggio che diventa quindi strumento utile per far emergere le particolarità dell'abusivismo diffuso e molecolare individuato a San Mauro Torinese.

Per poter analizzare, nello specifico, il database del Comune di San Mauro Torinese e superare la natura frammentaria del materiale d'archivio si è ritenuto opportuno redigere una classificazione tale da rendere il materiale consultabile in maniera aggregata. Le informazioni disponibili presso il Comune, ottenute nel corso del progetto di tirocinio curriculare, sono costituite da descrizioni qualitative inserite manualmente da diversi operatori in momenti diversi delle operazioni di digitalizzazione dell'archivio fisico comunale.

L'archivio non distingue tra condoni richiesti da persone fisiche (privati cittadini) o persone giuridiche (quali, ad esempio, attività commerciali o aziende). Le conseguenti stratificazioni ed eterogeneità, siano esse linguistiche o contenutistiche o di categorizzazione, hanno reso necessario sottoporre i dati grezzi a un processo di normalizzazione testuale, accorpendo le singole istanze di condono in cinque macrocategorie tipologiche. Si offre la lettura di questa categorizzazione, presentata come strumento per esplorare in maniera empirica le riflessioni teoriche affrontate nei capitoli precedenti, permettendo di distinguere le diverse scale dell'alterazione urbana e misurare l'effettiva incidenza del fenomeno sul territorio del Comune di San Mauro Torinese. La lettura è coadiuvata dalle Tabella 2 e 3.

La prima categoria, definita come *"Abusivismo primario o di nuova edificazione"*, raggruppa gli interventi rubricati negli archivi come "nuova costruzione", "nuovo fabbricato" o assimilabili. Si tratta della forma più incisiva di illegalità territoriale, in quanto, se associata ad un uso abitativo della nuova opera, genera un impatto diretto e irreversibile sul consumo di suolo e sulla morfologia insediativa originaria. Da un punto di vista interpretativo misurare questa fattispecie significa cercare le tracce di quella "modalità mediterranea" descritta da Palomba (2017). Rinvenire un alto tasso di nuove costruzioni indicherebbe la presenza di veri e propri corpi estranei calati sul territorio, contrariamente alle logiche pianificatorie; viceversa, una sua marginalità confermerebbe l'esistenza di un tessuto che, seppur violato, non è stato stravolto nelle sue previsioni.

La seconda classe riguarda *"l'Abusivismo volumetrico"*. Qui confluiscono le istanze relative ad ampliamenti, verande, chiusure di balconi, recuperi di sottotetti e generali aumenti di superficie utile. A differenza della prima categoria questa indica la saturazione e all'estrusione del tessuto edilizio già esistente. L'implicazione urbanistica di questa categoria è particolarmente insidiosa: pur non intaccando il suolo agricolo, queste aggiunte, se riferite a spazi abitabili, erodono silenziosamente gli standard urbanistici (D.M. 1444/1968), innalzando la densità abitativa di un comparto senza che vi sia un parallelo adeguamento delle infrastrutture pubbliche.

Una terza tipologia identifica “*l’Abusivismo funzionale*”, ovvero i cambi di destinazione d’uso. La classe assorbe tutte le pratiche in cui l’istante ha modificato l’utilizzo di un immobile, tipicamente da locali accessori come rimesse o magazzini trasformati in spazi abitativi, mantenendo spesso inalterata la sagoma esterna dell’edificio. Sebbene possa apparire come un intervento “invisibile”, il cambio d’uso illegittimo può alterare le previsioni del PRG introducendo un carico urbanistico non calcolato in termini di fabbisogno di servizi pubblici tra cui (ma non limitato a) gli standard urbanistici. Anche questa terza categoria rappresenta una forma elusiva di violazione delle regole di zonizzazione, che trasforma la città dall’interno riducendo l’efficacia delle previsioni del Piano Regolatore.

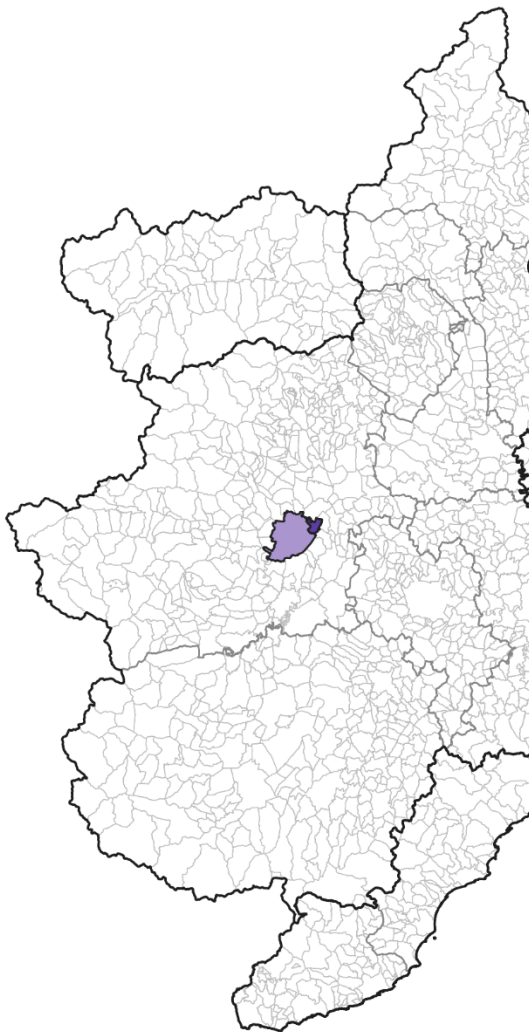
La quarta raccorda gli interventi di “*Abusivismo conservativo*”. La categoria si propone di riunire le definizioni d’archivio più generiche, come “opere interne”, o di “manutenzione” o “conservazione”, insieme a pertinenze minori quali recinzioni, muri di cinta o tettoie. L’implicazione primaria di questa mole di micro-interventi non è di natura amministrativa: una forte incidenza di queste pratiche restituisce l’immagine della paralisi burocratica descritta in precedenza. Gli uffici tecnici sono stati intasati da migliaia di fascicoli per modifiche irrilevanti (come lo spostamento di un tramezzo), vedendosi costretti a distogliere le risorse umane dal governo attivo del territorio, limitandosi invece a raccogliere le oblazioni.

Infine, l’incoerenza stessa dei registri ha imposto l’istituzione di una quinta categoria, classificata come “*Dato Assente o Carenza Istruttoria*”. L’assenza dell’oggetto dell’abuso o l’illeggibilità del fascicolo costituiscono un dato d’indagine altrettanto valido quanto le precedenti categorie. L’eventuale incidenza di queste pratiche “vuote” corrobora concretamente quanto sostenuto dalla letteratura sul tema (Zanfi, 2013; Guida, 2021): nella fretta di evadere l’ingente carico burocratico e incamerare le entrate necessarie per sanare le ristrettezze dei bilanci correnti, il controllo di merito, o quanto meno la sua tracciatura in anni successivi, sulla reale consistenza delle opere è venuto meno. La carenza istruttoria cristallizza il paradosso del condono locale: un’operazione di regolarizzazione giuridica che, invece di restituire una mappatura certa del costruito, ha reso più grave l’opacità sullo stato reale del territorio.

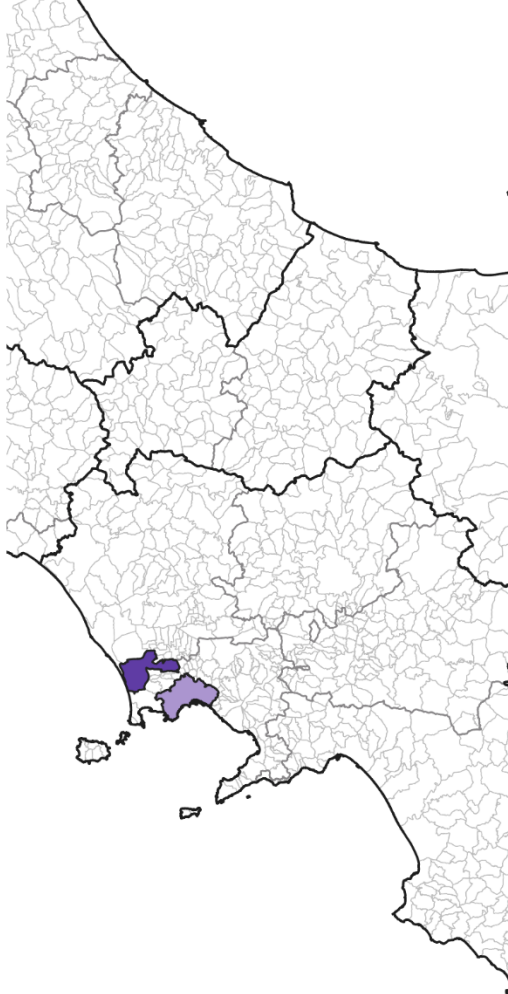
San Mauro Torinese
Torino

Giugliano in Campania
Napoli

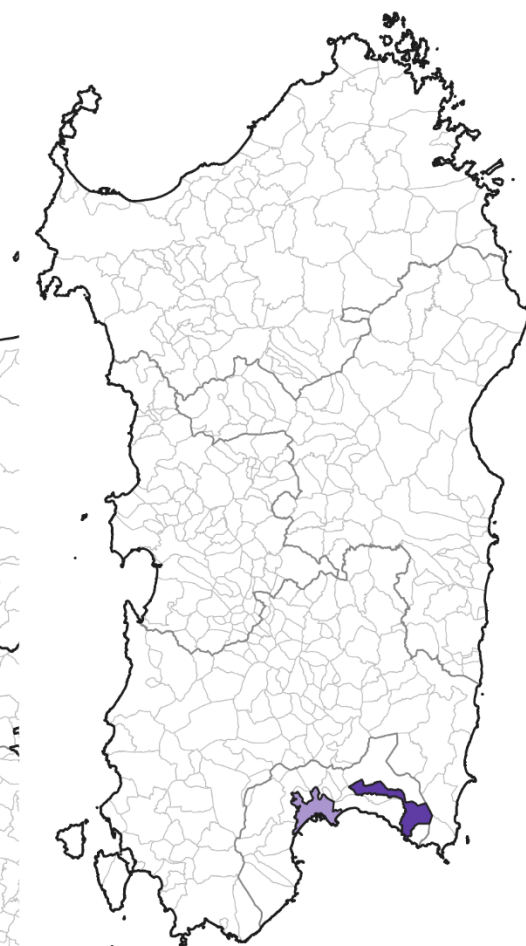
Maracalagonis
Cagliari



1:2200000



1:2200000



1:2200000

Legenda

 Comuni in analisi  Comuni capoluogo  Confini comunali  Confini provinciali  Confini regionali

 San Mauro Torinese

 Giugliano in Campania

 Maracalagonis



1:15000000

Figura 5

Dal punto di vista operativo, l'assegnazione delle 1.803 pratiche alle cinque classi appena descritte è avvenuta interrogando direttamente un foglio di calcolo contenente il testo originale compilato dai tecnici comunali e dall'autrice nel corso del tirocinio curriculare. Poiché, come anticipato, il linguaggio utilizzato ha sovente cambiato forma nel corso degli anni e a seconda dell'operatore che ha inserito i dati, usando a volte il plurale, a volte il singolare, oppure preferendo sinonimi per descrivere la stessa opera, la ricerca si è basata sulle radici delle parole chiave con l'obiettivo di creare un filtro di lettura quanto più oggettivo possibile per tutto il database.

Per rintracciare i casi di abusivismo primario, la ricerca ha isolato la radice "nuov-" quando associata a termini come "costruzion-", "edific-" o "fabbricat-". In questo modo è stato possibile far emergere tutte le pratiche che descrivevano l'edificazione di un volume partendo da zero, separandole dal resto. Al contrario, quando l'illecito riguardava l'allargamento di uno spazio già esistente, ricadendo quindi nell'abusivismo volumetrico, i dati sono stati raggruppati intercettando tutte le varianti scritte di "ampliament-", "augment-" e "increment-". L'abusivismo funzionale è stato circoscritto filtrando le espressioni legate al "cambio us-" o alla variazione di "destinazion-", riuscendo nel tentativo di rintracciare i casi in cui le volumetrie degli immobili sono rimaste immutate, ma si è verificata una mutazione nell'utilizzo interno. L'abusivismo conservativo assorbe la mole degli interventi minori e delle opere interne: le radici lessicali scelte sono state "conservazion-" e "manutenzion-".

Il limite fisiologico dell'archivio consiste nelle pratiche parziali o illeggibili. Tutte le istanze che presentavano il campo testuale vuoto sono confluite nell'ultima categoria, rendendo quantificabile la carenza istruttoria. A valle del filtro di categorizzazione basato sull'estrazione delle parole, è stata comunque condotta una revisione sistematica di ogni singolo intervento per correggere eventuali sovrapposizioni.

La traduzione in valori assoluti delle 1.803 istanze di condono, illustrata nel grafico di ripartizione tipologica (Figura 11), fissa le proporzioni del fenomeno. L'osservazione del dato numerico puro permette di superare le astrazioni concettuali, misurando il reale "peso istruttorio" e materiale che ogni categoria di abuso ha posato sulla macchina amministrativa nel suo complesso e sul territorio.

A. Primario	A. volumetrico	A. funzionale	A. conservativo	Dato assente
"Nuov-costruzion-"	"Ampliament-"	"Cambio us-"	"Conservazion-"	#dato assente
"Nuov- edific-"	"Aument-"	"Destinazion-"	"Manutenzion-"	
"Nuov-fabbricat-"	"Increment-"			

Tabella 2. Criteri lessicali di categorizzazione dell'archivio. Associazione tra le classi di alterazione urbana e le parole chiave estratte dalle descrizioni originarie delle pratiche edilizie.

LOCALI ABITATIVI <i>Impatto: alto</i>	LOCALI ACCESSORI <i>Impatto: medio-alto</i>	PERTINENZE ESTERNE <i>Impatto: medio-basso</i>	AUTORIMESSE E DEPOSITI <i>Impatto: basso</i>	STRUTTURA <i>Impatto: minimo</i>
Soggiorno	Cantina	Veranda	Box	Facciata
Cucina	Infernotto	Terrazzo	Autorimessa	Tetto
Camera	Intercapedine	Porticato	Magazzino	Ringhiera
Bagno	Sottotetto	Balcone	Basso fabbricato	Recinzione

Tabella 3. Scala di valutazione dell'impatto insediativo delle opere in sanatoria. I lemmi estratti dall'archivio comunale sono stati riorganizzati secondo una gerarchia di incidenza, offrendo uno strumento qualitativo per misurare il diverso peso scaricato da ciascuna tipologia di abuso sul tessuto urbano.

5.2. San Mauro Torinese

5.2.1 Inquadramento territoriale

San Mauro Torinese (Figure 6 e 7), comune nella cintura metropolitana di Torino, rappresenta il caso di studio principale che consente di misurare la distanza tra le dinamiche appena descritte e quelle di un territorio comunale nell'Italia settentrionale, dove il fenomeno del condono edilizio assume contorni profondamente diversi per scala, natura e implicazioni finanziarie.

Il Comune si estende per circa 12,55 kmq e ha una popolazione residente pari a 18.267 persone al primo gennaio 2026 (Istat, 2026). Ha una densità abitativa di 1455,54 abitanti/kmq. Si propone di seguito una descrizione fisica del territorio prodotta dall'Osservatorio FIAIP (Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali) di Torino e provincia.

“[Il Comune è] situato alle pendici settentrionali della collina torinese, dominata dalla Basilica di Superga. Una parte del territorio comunale è situata sulla sponda sinistra del Po; il nucleo più antico è invece situato sulla sponda destra, lungo l'antica strada che un tempo collegava la Porta Praetoria di Torino e la romana Industria (l'attuale Monteu da Po) con Valenza e Casale Monferrato.

Negli anni del secondo dopoguerra, sulla scia della massiccia industrializzazione dell'area torinese, San Mauro ha conosciuto un notevole sviluppo urbanistico ed un incremento demografico, che hanno mutato radicalmente l'aspetto fisico ed il tessuto sociale del paese; la presenza del fiume Po, da cui viene presa l'acqua per il canale che alimenta la centrale elettrica nei pressi di Chivasso, e della collina, oltre all'esistenza di testimonianze storico-artistiche di pregio quali l'abbazia millenaria, il castello di Sambuy, la Torre di Moncanino e, nelle immediate vicinanze, la basilica di Superga, hanno contribuito a mantenere particolarmente interessante ed attraente questa località che, in passato, fu luogo di villeggiatura.” (Osservatorio FIAIP Torino, 2024).

Si propone una visualizzazione rapida dell'andamento della popolazione residente dal 2001 al 2024 (Figura 8). Dal 2001 al 2010 la crescita di popolazione residente si è mantenuta costante, salvo una caduta di più di 500 abitanti nel 2011, seguita da un nuovo periodo di crescita fino al 2014 e una diminuzione costante dal medesimo anno in avanti.

La Città di San Mauro Torinese è dotata di P.R.G.C. approvato con deliberazione della Giunta Regionale n. 142-3493 del 18/02/1986, e la proposta preliminare di piano non è stata ancora approvata nonostante le commissioni consiliari in merito (Brusa, 2026): l'adeguamento del PRG rappresenta uno snodo politico-tecnico complesso.



Figura 6

Comune di San Mauro Torinese
Scala
1:120000



Legend

-  Confine comunale
San Mauro Torinese
-  Edificato
-  Idrografia

Google Satellite 2025 ©

Figura 7

5.2.2 Indicatori socio-economici

Il quadro di generale solidità (sociale ed economica) del Comune di San Mauro Torinese trova un'ulteriore chiave di lettura nelle dinamiche demografiche e abitative restituite dai dati censuari Istat (serie storica 1991-2011). L'osservazione incrociata degli indicatori presentati dal database Ottomilacensus (Tabella 4) fa emergere una netta divergenza tra l'evoluzione del nucleo familiare e lo sfruttamento del patrimonio edilizio, fornendo una sponda empirica fondamentale per comprendere la natura dell'abusivismo locale.

Sotto il profilo demografico, San Mauro Torinese ha registrato una crescita di popolazione lenta e costante fino al 2011 (passando dai 16.746 residenti del 1991 ai 18.925 del 2011), ma caratterizzata da un progressivo invecchiamento in linea con i dati nazionali e regionali (vedasi la Figura 8 con la serie storica fino al 2024). L'indice di vecchiaia è quasi raddoppiato nel ventennio in esame, aumentando dall'86,3 al 157,6. Si è assistito in parallelo a una contrazione delle giovani coppie con figli, la cui incidenza è crollata dal 12,9% al 4,7%, a fronte di un tasso di occupazione generale rimasto sostanzialmente stabile (intorno alla soglia del 49%). Ne deriva l'immagine di un Comune caratterizzato da un tessuto sociale consolidato, con una popolazione stabile in lenta ma costante decrescita.

Il dato di maggiore interesse ai fini della presente indagine risiede tuttavia nell'indicatore relativo ai metri quadrati per occupante. Nonostante la riduzione numerica dei componenti medi per nucleo familiare, lo spazio abitativo a disposizione del singolo individuo ha subito un incremento ininterrotto, passando dai 32,9 mq del 1991 ai quasi 41 mq (40,9) rilevati nel 2011. Lo scollamento statistico certifica sul piano numerico il fenomeno della "densificazione introversa" e dell'abusivismo volumetrico riscontrato negli archivi comunali, che sarà mostrato nei paragrafi seguenti. La spinta alla trasformazione edilizia a San Mauro, come si vedrà con le analisi presentate nel punto successivo del lavoro, è stata dettata dalla volontà di un ceto medio-alto di massimizzare il comfort residenziale. La moltiplicazione di verande, il recupero di sottotetti e l'estrusione dei volumi accessori hanno risposto all'esigenza individuale di dilatare lo spazio domestico, saturando i lotti preesistenti.

A confermare la vocazione di area di cintura metropolitana agiata interviene infine il dato sulla mobilità: con oltre il 47% dei residenti che si sposta quotidianamente fuori comune per ragioni di studio o lavoro (e una mobilità privata stabilmente ancorata al 70%), San Mauro si configura come un classico polo residenziale di prima fascia. In un simile ecosistema urbano, l'abitazione

assume un valore centrale come bene rifugio e status symbol, incentivando investimenti privati di riqualificazione e ampliamento che, sfuggendo in parte alle maglie del controllo urbanistico preventivo, sono poi confluiti nella mole di pratiche di sanatoria per "opere minori" e alterazioni volumetriche documentata nel corso della ricerca.

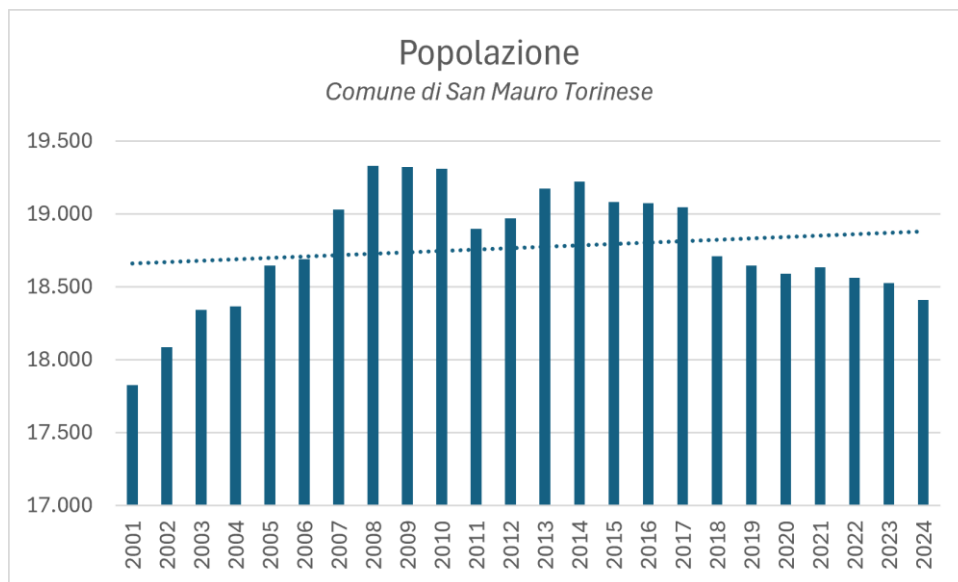
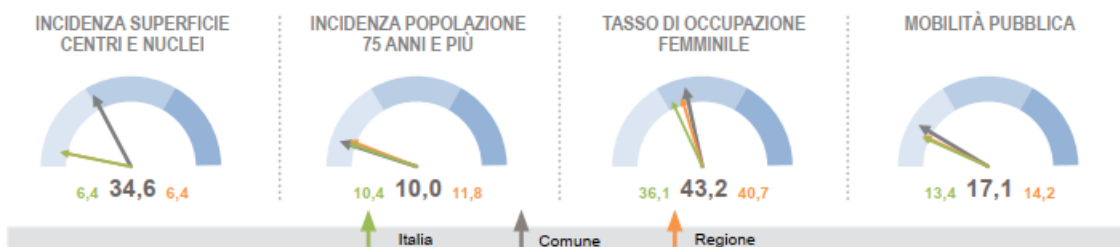


Figura 8. Popolazione residente presso il Comune di San Mauro Torinese. Serie storica 2001-2024, fonte ISTAT.

SAN MAURO TORINESE



Indicatori	1991	2001	2011
Popolazione residente	16.746	17.817	18.925
Variazione intercensuaria annua	1,3	0,6	0,6
Indice di vecchiaia	86,3	124,3	157,6
Incidenza di residenti stranieri	4,1	11,8	35,2
Incidenza di coppie giovani con figli	12,9	7,7	4,7
Incidenza di anziani soli	24,2	24,4	23,9
Potenzialità d'uso degli edifici	...	2,4	2,8
Metri quadrati per occupante nelle abitazioni occupate	32,9	38,0	40,9
Indice di disponibilità dei servizi nell'abitazione	98,0	99,7	99,8
Incidenza di adulti con titolo di diploma o laurea	33,5	50,8	63,4
Rapporto adulti con diploma o laurea/licenza media	95,8	149,1	208,5
Livello di istruzione dei giovani di 15-19 anni	97,1	97,6	98,4
Tasso di occupazione	49,5	49,7	49,0
Indice di ricambio occupazionale	128,8	211,2	422,7
Indice di disoccupazione	9,4	6,2	8,3
Incidenza dell'occupazione in professioni ad alta-media specializzazione	28,7	44,8	39,7
Mobilità fuori comune per studio o lavoro	47,0	44,5	47,4
Mobilità privata (uso mezzo privato)	60,6	70,2	70,6
Mobilità lenta (a piedi o in bicicletta)	13,2	10,0	11,1
Incidenza delle famiglie con potenziale disagio economico	1,3	0,5	1,3
Incidenza di giovani fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione	6,8	7,6	6,2
Incidenza delle famiglie in potenziale disagio di assistenza	1,5	1,6	3,5

Tabella 4. Ottomilacensus, Comune di San Mauro Torinese, report.

5.2.3 Profilo dell'abuso

Il primo elemento che emerge dalla lettura dell'indagine (la cui ripartizione tipologica è presentata in Figura 9) è il blocco dell'abusivismo "conservativo": 699 pratiche, la fetta più ampia dell'intero campione, riguardano opere interne e pertinenze minori. Tale risultato dimostra che l'ufficio tecnico comunale si è trovato a dover istruire, protocollare e verificare quasi settecento fascicoli per interventi che, nella maggior parte dei casi, hanno saturato la capacità operativa dell'ente senza generare alcun carico urbanistico aggiuntivo, sottraendo risorse agli uffici tecnici comunali che avrebbero potuto essere investite nella pianificazione ordinaria della città.

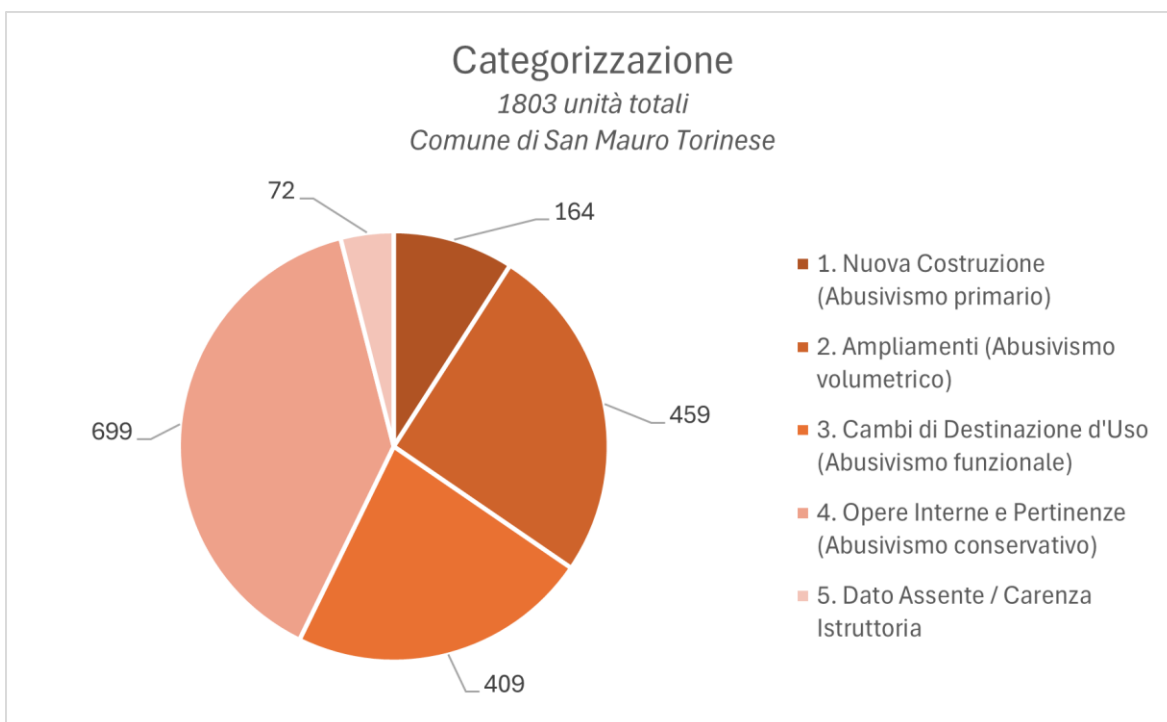


Figura 9. Ripartizione tipologica in valori assoluti delle istanze di condono (1.803). Il grafico mette ben in luce la prevalenza del carico amministrativo legato alle opere minori (699 unità) e l'incidenza della 'densificazione introversa', fenomeno che rimane diviso tra ampliamenti (459) e cambi d'uso (409). Le nuove costruzioni (164) sono riferite quasi esclusivamente a bassi fabbricati e pertinenze autonome.

Il cuore della trasformazione fisica di San Mauro si legge tuttavia aggregando i due spicchi successivi: gli ampliamenti volumetrici (459 unità) e i cambi di destinazione d'uso (409 unità). Le due tipologie citate accorpano 868 casi, ossia metà dell'intero archivio, a prova empirica della 'densificazione introversa' argomentata nelle sezioni precedenti. Quasi 900 interventi hanno forzato i limiti del Piano Regolatore senza alterare i confini del costruito, agendo per saturazione o per alterazione funzionale (solitamente con trasformazioni da spazi accessori a residenziali). Si sottolinea al lettore che tale impatto può essere considerato il più insidioso in quanto pur mantenendo apparentemente intatta la conformazione esterna dei quartieri in parte aumenta il fabbisogno reale di servizi, parcheggi e reti fognarie.

Il grafico registra 164 pratiche classificate come "Nuova Costruzione". Nonostante queste rappresentino una parte minore minoranza del campione, il numero assoluto impone una contestualizzazione per evitare parallelismi fuorvianti con il modello di abusivismo descritto per l'Italia meridionale. A San Mauro queste 164 unità non corrispondono alla fondazione di interi condomini o lottizzazioni in aree libere. Si tratta quasi esclusivamente dell'edificazione ex-novo di manufatti accessori staccati dal corpo principale, come rimesse, magazzini agricoli o modesti laboratori artigianali, sorti all'interno di cortili o su terreni già in uso ai proprietari.

A differenza del computo delle superfici, dove la carenza del dato quantitativo affliggeva centinaia di pratiche, in questa classificazione tipologica le istanze prive di descrizione (Dato Assente) si riducono a 72 unità.

Oltre alla tipologia di abuso, la ricerca ha valutato il peso insediativo delle singole parti architettoniche condonate (Figura 10), ipotizzando una misura dell'impatto di ciascun intervento sul territorio. Regularizzare un vano abitabile o un muro di recinzione comporta infatti ricadute urbanistiche disomogenee, pur condividendo il medesimo iter. I lemmi estratti sono stati quindi riorganizzati secondo una scala di criticità decrescente. L'impatto massimo è attribuito ai locali abitativi, come soggiorni, cucine, camere e servizi: l'immissione di nuova superficie residenziale utile incide in modo diretto sul carico urbanistico insediabile, alterando il dimensionamento degli standard di piano.

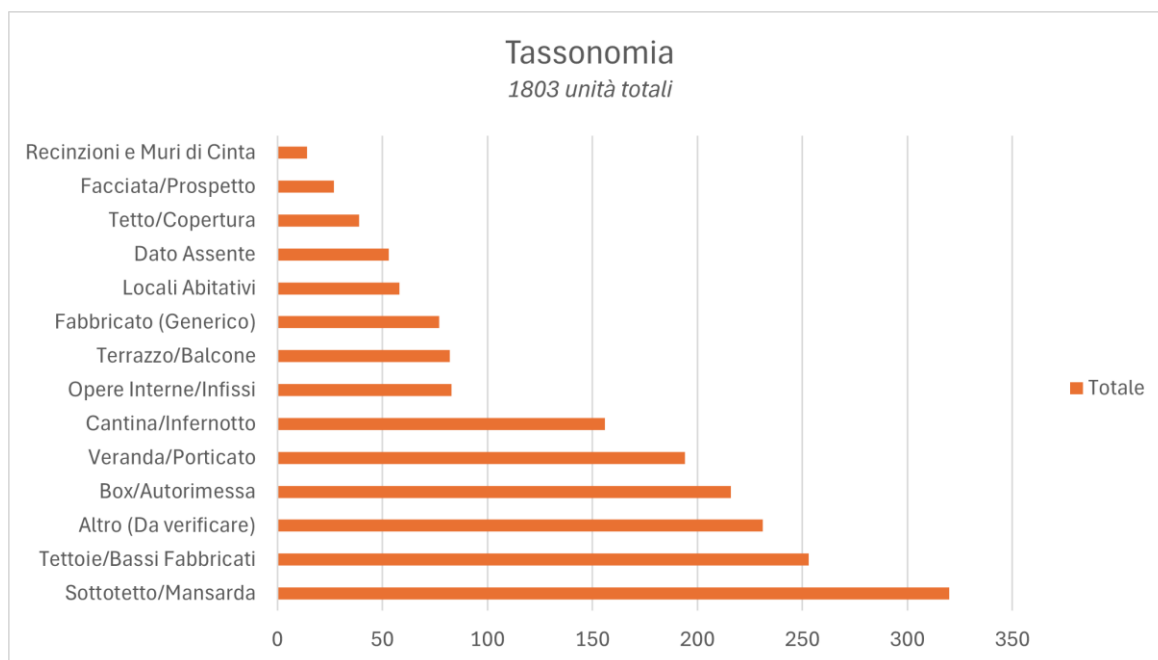


Figura 10. Tassonomia degli interventi di condono (1.803 unità totali). Il grafico divide le pratiche in base alle parti architettoniche interessate; si pone l'accento sulla prevalenza dei recuperi di sottotetti/mansarde, seguita dall'edificazione di pertinenze esterne (tettoie, box, verande). Gli interventi documentano il processo di saturazione volumetrica del patrimonio edilizio esistente.

Un livello di criticità medio-alto caratterizza i locali accessori, che assorbono come categoria al loro interno cantine, sottotetti, intercapedini e i tradizionali 'infernotti' piemontesi (locali sotterranei scavati direttamente nel sottosuolo). Il condono di questi volumi è critico poiché può costituire una sorta di 'allerta' per successivi cambi d'uso informali. Si veda ad esempio la prevalenza di interventi che interessando sottotetti e mansarde: locali non abitabili resi tali.

Le pertinenze esterne, rintracciate tramite termini come veranda, terrazzo o porticato, denotano un impatto medio-basso. Più che incrementare la pressione antropica, queste estrusioni volumetriche agiscono sullo spazio fisico, alterando le sagome originarie e andando spesso a intaccare il rispetto delle distanze minime tra i fabbricati. Si è scelto di associare, invece, un basso grado di incidenza è invece associato alle autorimesse e ai depositi. In quanto volumi a supporto dell'abitazione principale, e non parti abitabili, l'effetto distorsivo non ricade sui servizi a rete per la collettività. L'impatto minimo è stato riservato esclusivamente agli elementi strutturali e di involucro (modifiche alle coperture, rifacimenti di facciate o recinzioni). L'incidenza di queste opere si esaurisce nella dimensione architettonica, senza alterare i parametri di densità.

La traduzione quantitativa dell'archivio comunale restituisce una fotografia inequivocabile delle dinamiche insediative a San Mauro Torinese, saldando l'indagine empirica con le premesse teoriche affrontate in precedenza. Il dato più dirompente, che emerge con evidenza dalla ripartizione percentuale delle istanze, è la presenza di poche pratiche legate all'abusivismo primario. La costruzione ex-novo di interi edifici fantasma, tratto distintivo del modello "meridionale" e "mediterraneo" descritto in letteratura, non appartiene storicamente a questo territorio. La violazione delle norme urbanistiche ha assunto connotati che potrebbero essere definiti 'molecolari', radicandosi sul tessuto edilizio legittimo senza aggredire il suolo sotto forma di espansione. Di fatto, con il controllo dell'archivio, si è potuto riscontrare come la maggior parte delle nuove opere e i nuovi fabbricati costruiti siano prevalentemente legati ad attività lavorative, artigianali, oppure categorizzati come autorimesse; limitatissimi i casi in cui si sono riscontrati nuovi edifici residenziali costruiti sul territorio e successivamente sanati.

L'assenza di lottizzazioni spontanee capaci di influire sul carico urbanistico non si traduce affatto in un bilancio territoriale neutro: al contrario, i grafici testimoniano una densificazione minore nelle dimensioni del singolo intervento, ma pervasiva e diffusa se si osserva la totalità del territorio comunale (vedasi in merito la Figure 15 e 16, che identificano la distribuzione dei condoni sul territorio).

Quasi la metà delle sanatorie ha forzato i limiti originari imposti dal Piano Regolatore, dividendo il proprio peso tra ampliamenti volumetrici e cambi di destinazione d'uso. L'analisi disaggregata della tassonomia architettonica illustra perfettamente la direzione di questa spinta edilizia. Il picco assoluto delle pratiche si concentra sui sottotetti e sulle mansarde, affiancati da un volume imponente di tettoie, bassi fabbricati, verande e recuperi di cantine o spazi similmente ricavati sottoterra. La trasformazione non si è mossa verso la fondazione di nuove aree urbane, ma verso il sistematico esaurimento di ogni metro cubo disponibile all'interno delle singole proprietà. I residenti hanno ricavato degli spazi aggiuntivi dalla conversione dei locali tecnici, dalla chiusura dei porticati: in generale dalla trasformazione dei volumi accessori. Talvolta sono stati inevitabilmente alterati gli indici di abitabilità e il conseguente fabbisogno di servizi senza modificare i perimetri esterni dei quartieri.

Osservando la quota delle opere interne e delle pertinenze, che da sole assorbono la metà del campione analizzato, trova riscontro il 'cortocircuito' amministrativo che caratterizza la storia dei condoni. La macchina burocratica ha subito un processo di rallentamento significativo data la necessità di istruire centinaia di fascicoli per sanare lo spostamento di tramezzi, o l'aggiunta di

balconi o recinzioni. L'ufficio tecnico è stato così trasformato in un organo di ratifica passiva. Su questo territorio l'eccezione normativa non ha dovuto sanare macro-fratture urbane o quartieri marginali, ma ha finito per assorbire e legittimare una miriade di modesti abusi privati, distogliendo, come ampiamente anticipato nelle sezioni precedenti del lavoro, risorse pubbliche dal controllo attivo della città. Si conferma, così, la subalternità della pianificazione generale di interesse collettivo di fronte alle micro-trasformazioni di natura privata.

Dal computo dimensionale illustrato nell'istogramma (Figura 11), infatti, sono escluse 892 pratiche. Per una quota che sfiora la metà dell'intero campione analizzato, l'archivio digitale del Comune risulta privo del dato numerico relativo ai metri quadrati oggetto di sanatoria; informazione rimasta esclusivamente confinata ai cartacei originali. La "cifra oscura" non inficia comunque la possibilità di misurazione delle pratiche rimanenti, ma costituisce in sé un risultato d'indagine: la marcata discrepanza tra il numero di protocolli aperti e la disponibilità del dato dimensionale digitalizzato restituisce la traduzione materiale della paralisi amministrativa descritta nei capitoli teorici. Quanto sottolineato costituisce prova materiale della difficoltà concreta della costruzione di un archivio di raccolta e osservazione in merito ai condoni edilizi aperto a studiosi, ricercatori e cittadini nel senso più ampio del termine. L'accesso ai documenti avviene normalmente tramite accesso documentale o presso gli enti locali come previsto dall'articolo 22 e successivi ex. L. 241/90 presso: i dati rimangono opachi in termini di consultazione.

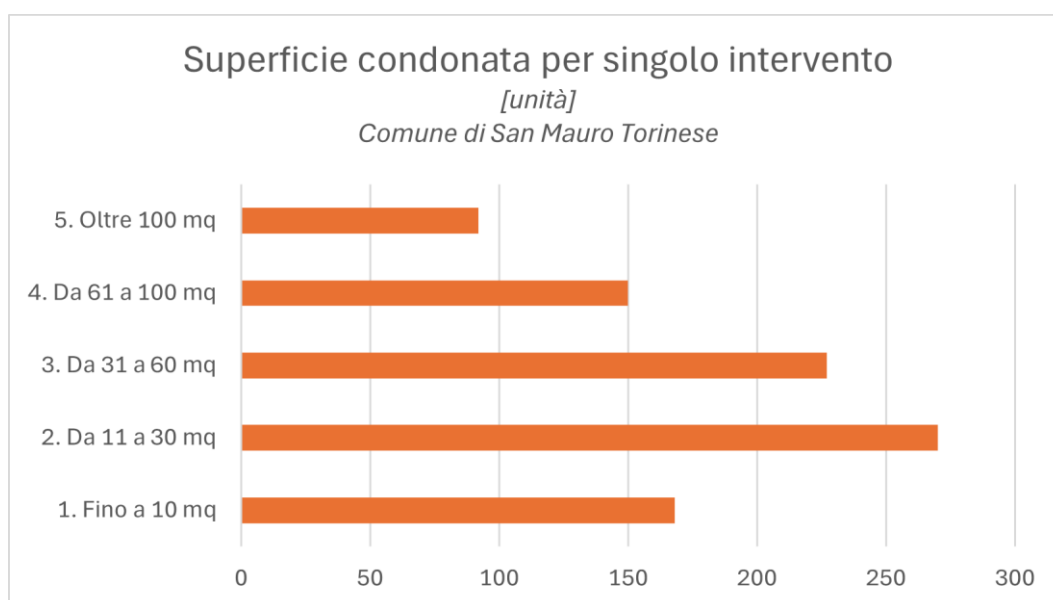


Figura 11. Distribuzione delle pratiche di sanatoria per classi di superficie. L'analisi è proposta al netto di 892 istanze prive di dato dimensionale. Si conferma ancora una volta la natura prevalentemente minore e molecolare dell'abusivismo locale (< 30 mq).

Osservando le pratiche per le quali la misurazione in metri quadrati è disponibile il grafico restituisce una curva distributiva fortemente sbilanciata sui valori minimi. Il picco assoluto della distribuzione si registra nella seconda fascia di grandezza, compresa tra gli 11 e i 30 metri quadrati: uno scaglione altamente rappresentativo della natura dell'illecito. Corrisponde all'ingombro tipico di un singolo vano abitativo aggiuntivo, alla chiusura di un grande porticato o alla costruzione di una singola autorimessa. Un volume di pratiche massiccio si addensa anche nella fascia inferiore, relativa agli interventi fino a 10 mq, confermando l'incidenza di quella moltitudine di opere pertinenziali minori (tra cui quello illustrato in Figura 12) che hanno modificato e saturato i lotti esistenti. Al superamento della soglia dei 30 metri quadrati, la frequenza delle istanze subisce una contrazione, poiché le trasformazioni di medio-grande impatto, comprese tra i 61 e i 100 mq, rappresentano una porzione del tutto residuale, mentre gli abusi eccedenti i 100 mq (misure minime per poter ipotizzare l'edificazione di un nuovo fabbricato indipendente o il recupero di un intero piano) si riducono a rare eccezioni.

La scomposizione dimensionale è ulteriore elemento che testimonia l'esito dell'indagine sul campo. Come già anticipato, a San Mauro Torinese la pressione abusiva non si è misurata in grandi cubature fuorilegge, ma si è frazionata in estrusioni minori, sovente inferiori alla grandezza di un bilocale. È un abusivismo del "metro quadrato", fatto di modesti aggiustamenti individuali che, se isolati, appaiono urbanisticamente inoffensivi ma che, sommati su scala comunale, hanno generato un carico amministrativo e infrastrutturale permanente ma sottotraccia.

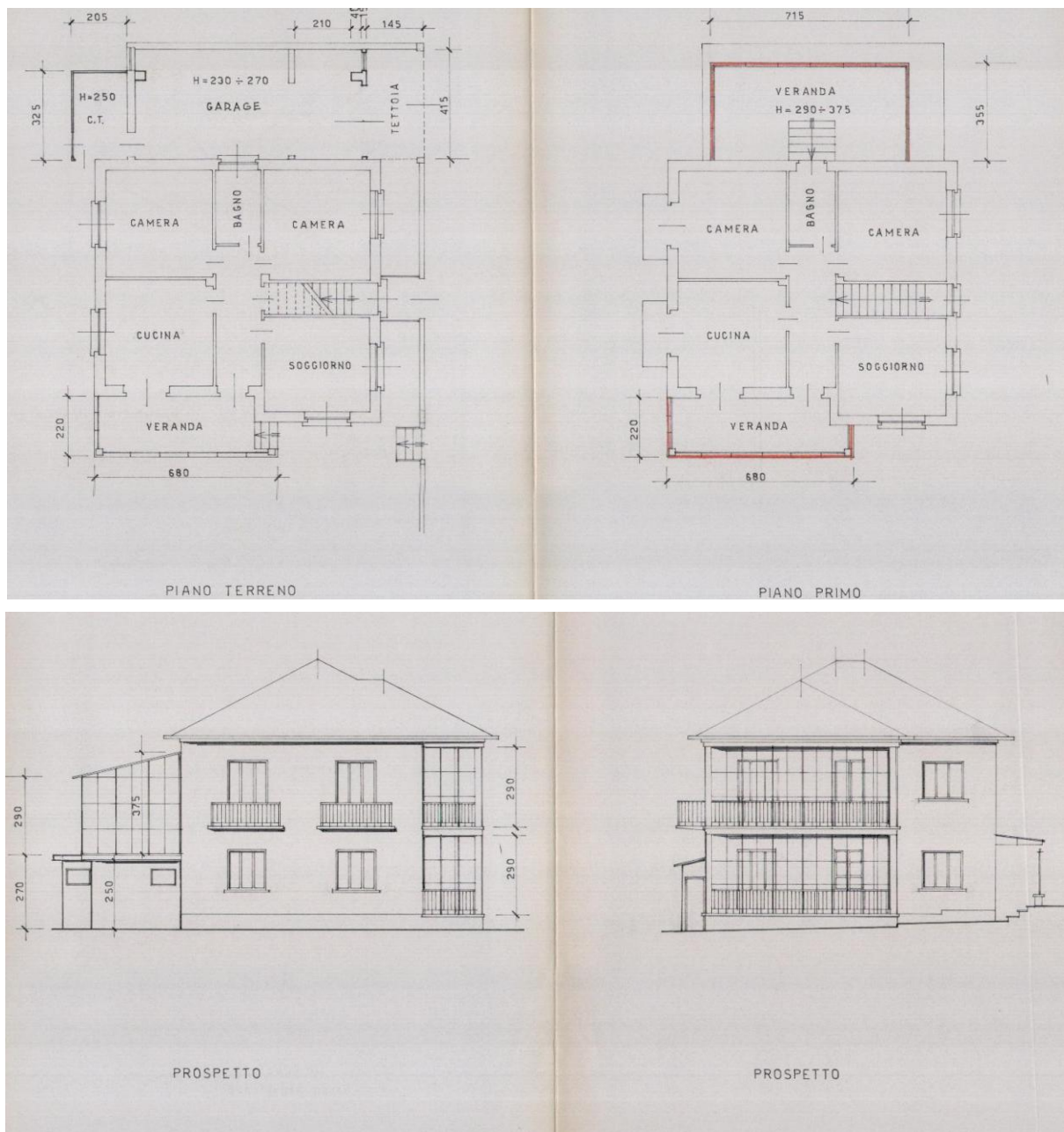


Figura 12. Stralcio di un elaborato grafico allegato a un'istanza di condono edilizio (archivio comunale di San Mauro Torinese). Le planimetrie e i prospetti esemplificano la casistica predominante sul territorio: la saturazione dei volumi esistenti tramite la chiusura di verande (evidenziate in rosso) e l'edificazione di corpi pertinenziali aderenti al fabbricato principale (non illustrato in questo caso specifico).

5.2.4 Rapporto con limiti e strumenti del governo del territorio

5.2.4.1 Vincoli

La sovrapposizione tra la mappa delle istanze di condono e la cartografia dei vincoli amministrativi di San Mauro Torinese (Figura 13) offre una chiave di lettura utile a interpretare le dinamiche insediative locali. L'assetto del territorio comunale risulta strutturato dalla presenza del fiume Po, lungo il quale insiste un sistema complesso di tutele: il vincolo di natura idrogeologica (definito dalle fasce A e B del PAI), quello relativo alle foreste e la perimetrazione dell'area naturalistica della collina torinese (peraltro area che gode del riconoscimento del programma UNESCO MaB, *Man and Biosphere*). L'analisi della distribuzione spaziale delle pratiche evidenzia come la quota preponderante degli abusi si collochi all'interno delle aree a destinazione residenziale individuate dal Piano Regolatore, come verificabile nella Figura 16. Le elaborazioni cartografiche confermano le evidenze esposte nei paragrafi precedenti: la trasformazione irregolare si è concentrata sul tessuto urbano consolidato, agendo tramite la saturazione dei lotti esistenti.

Un elemento di criticità emerge dall'osservazione delle pratiche localizzate in corrispondenza della fascia fluviale, poiché si riscontrano istanze di sanatoria ricadenti all'interno delle aree soggette a rischio di inondazione o a tutela paesaggistica, così come all'interno dei confini del parco della Collina del Po. Considerando la già dimostrata assenza di nuova edificazione, la presenza di questi interventi in aree extraurbane o a vocazione naturalistica indica presumibilmente la trasformazione non autorizzata di preesistenze: fattispecie in cui ex pertinenze agricole o manufatti rurali sono stati ampliati o convertiti a usi residenziali e ricreativi.

È possibile spiegare la regolarizzazione di opere edilizie in zone sottoposte ad alto rischio idrogeologico o a tutela ambientale portando l'attenzione sul disallineamento cronologico tra l'approvazione delle leggi di condono e effettivo ingresso in vigore dei vincoli territoriali. La cartografia riporta le limitazioni attuali; tuttavia, al momento dell'emanazione della prima disciplina in materia di sanatoria nel 1985 (che si ricorda racchiudere la maggior parte delle istruttorie), parte di tali strumenti di salvaguardia non era ancora vigente o non presentava l'odierno livello di rigidità prescrittiva.

Il Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI), con i relativi divieti di edificabilità per le fasce perifluviali, è stato approvato con DPCM del 24 maggio 2001, in seguito alle emergenze alluvionali del decennio precedente. Analogamente, la perimetrazione del Parco del Po per come la si conosce oggi risulta successiva alla prima legge di condono, approvata con Legge Regionale 14/2001. Ne consegue che una vasta percentuale delle pratiche risalenti agli

anni Ottanta ha ottenuto parere favorevole poiché l'abuso è stato istruito e valutato in un contesto normativo antecedente alla codifica formale del vincolo idrogeologico o naturalistico. Al contrario, l'applicazione della legge del 2003 ha dovuto misurarsi con un quadro ormai strutturato, richiedendo pareri preventivi agli enti preposti alla tutela e determinando, in molti casi, un aggravio delle tempistiche istruttorie.

Per completezza metodologica, occorre sottolineare che la carta in esame non esaurisce l'insieme delle limitazioni spaziali incidenti sul territorio. Non figurano le fasce di inedificabilità cimiteriale, i vincoli architettonici puntuali imposti a tutela del patrimonio storico locale e le fasce di rispetto delle reti infrastrutturali. Anche queste restrizioni, benché non visibili nella sintesi cartografica, hanno costituito un ulteriore e fondamentale parametro di valutazione nell'iter di approvazione delle singole istanze da parte dell'ufficio tecnico comunale.

Il Comune di San Mauro Torinese è fisicamente e storicamente diviso dal corso del fiume Po, che genera una sorta di dicotomia insediativa: la porzione pianeggiante di fondovalle è fortemente urbanizzata e contigua alle dinamiche metropolitane del capoluogo; il versante collinare, invece, è caratterizzato da pendenze rilevanti, minore densità abitativa e un reticolo viario storico e frammentato.

La duplice natura del territorio del comune è leggibile anche nel contesto dei condoni. Nella porzione di pianura, che presenta un tessuto edilizio compatto, l'abuso ha assunto prevalentemente forme di estrusione verticale e orizzontale. Le pratiche si concentrano, ad esempio, sul recupero dei sottotetti o sull'occupazione delle intercapedini, rispondendo alla logica di massimizzazione della resa volumetrica in un contesto di scarsità di suolo libero; anche alla luce della pressione immobiliare che deriva dalla prossimità con Torino ogni aumento di volumetria possibile viene sfruttato.

Sul versante collinare l'impatto materiale dell'abusivismo assume connotati differenti, si ipotizza, con buona ragione, anche legati alla gestione del pendio. Sono aree spesso classificate a destinazione agricola o soggette a tutela paesaggistica; nonostante ciò, gli interventi sanati coinvolgono talvolta anche la modellazione del suolo. A riprova di ciò, è possibile riscontrare una frequenza significativa di opere di contenimento, terrazzamenti, o l'innalzamento di muri di cinta. Anche se questi interventi, come illustrato nelle sezioni precedenti, vengono inseriti in una categoria di abusivismo minore o pertinenziale, incidono sull'equilibrio idrogeologico della collina (possono, ad esempio, alterare il deflusso delle acque superficiali e aumentare il carico sui versanti instabili).

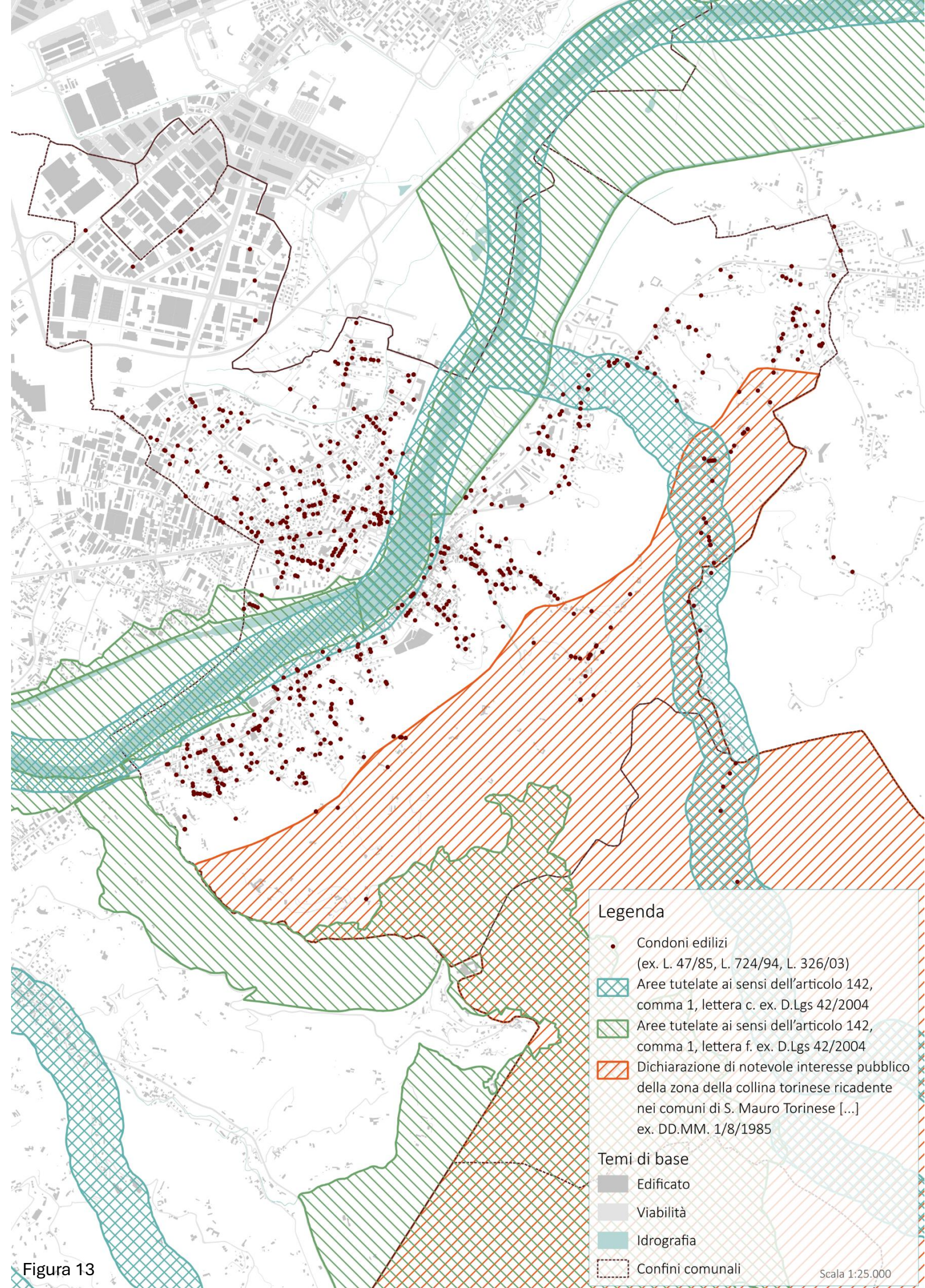


Figura 13

5.2.4.2 Piano Regolatore Generale

La traduzione spaziale delle istanze di condono, ottenuta attraverso la sovrapposizione georeferenziata delle pratiche con la zonizzazione del Piano Regolatore Generale vigente (su base della mosaicatura regionale piemontese), offre una chiave di lettura fondamentale per comprendere le reali dinamiche di alterazione del territorio comunale (Figura 14). La mappa restituisce una geografia fortemente selettiva, in cui le pratiche di sanatoria seguono, e al contempo forzano, le direttrici principali di sviluppo anche se, come visto in precedenza, rarissimi sono i casi di abusivismo primario (nuove opere o costruzioni).

La saturazione che interessa le aree a destinazione residenziale (evidenziate in cartografia, Figura 14) è un dato da evidenziare: la concentrazione dei punti rossi (singoli interventi di condono) all'interno dei tessuti urbani consolidati, con una densità particolarmente marcata sulla sponda sinistra del Po e nei nuclei storici, conferma in termini spaziali quanto già emerso dall'analisi tipologica. La densità di interventi in queste zone è la traccia visibile di un abusivismo prettamente molecolare e volumetrico proprio perché le nuove costruzioni, come detto nei paragrafi precedenti, sono quasi nulle. È stato inoltre anticipato, e qui può essere confermato, il fatto che ci si trovi di fronte a una situazione di densificazione "introversa": i residenti hanno ampliato il più possibile le volumetrie preesistenti senza espandersi in nuove lottizzazioni. Il Piano Regolatore del 1986 e le successive 15 varianti hanno mantenuto la loro definizione dei confini urbani, ma sono stati svuotati dall'interno attraverso la moltiplicazione di sottotetti, ampliamenti e cambi d'uso che hanno alterato il rapporto originario tra volumi edificati e spazi liberi. Procedendo nell'analisi dei quadranti, risulta di particolare interesse, per contrasto, la sostanziale impermeabilità delle aree produttive (concentrate nel settore nord-ovest) al fenomeno in esame. Poche istanze nel database (tanto da essere pressoché statisticamente nulle) sono collegate a una persona giuridica e non fisica, a dimostrare il fatto che non si è trattato di uno strumento a servizio dell'espansione artigianale, ma la logica è rimasta legata a fenomeni domestici o, al più, di micro-artigiani.

Un'ultima osservazione riguarda le porzioni di territorio classificate come agricole, in particolare la fascia collinare sulla sponda destra del fiume. La cartografia mostra una distribuzione frammentata di sanatorie lungo la viabilità minore; si tratta di interventi sparsi in zone teoricamente escluse dall'insediamento residenziale. Considerando l'assenza di lottizzazioni *ex-novo*, si ipotizza che la dinamica segnali una trasformazione progressiva del patrimonio edilizio rurale preesistente. All'atto pratico, vecchi rustici, fienili e tettoie agricole subiscono semplici cambi di destinazione d'uso per essere

convertiti in spazi abitativi o nelle relative pertinenze, spesso accompagnati da piccoli ampliamenti volumetrici. Anche se non consumano nuovo suolo agricolo in senso stretto, la somma di questi diffusi micro-interventi finisce per modificare l'aspetto e la vocazione originaria del paesaggio collinare, andando a incidere su un equilibrio territoriale intrinsecamente delicato.

La geografia del condono a San Mauro Torinese descrive un fenomeno che usa il Piano Regolatore come una tela preesistente su cui intervenire per stratificazioni successive. Non vi è una contrapposizione aperta che nega la zonizzazione creando nuovi quartieri informali, piuttosto un'erosione silenziosa che satura le maglie della città legale e trasforma, volume dopo volume, le aree rurali e residenziali secondo necessità individuali mai previste dal PRG. San Mauro ha ricevuto numerose domande di condono edilizio ai sensi delle tre leggi nazionali (L. 47/1985, L. 724/1994, L. 326/2003). In totale sono state registrate 1803 domande di condono edilizio: 1527 istanze legate alla L. 47/1985, 216 istanze alla L. 724/1994 e 60 istanze legate alla L. 326/2003.

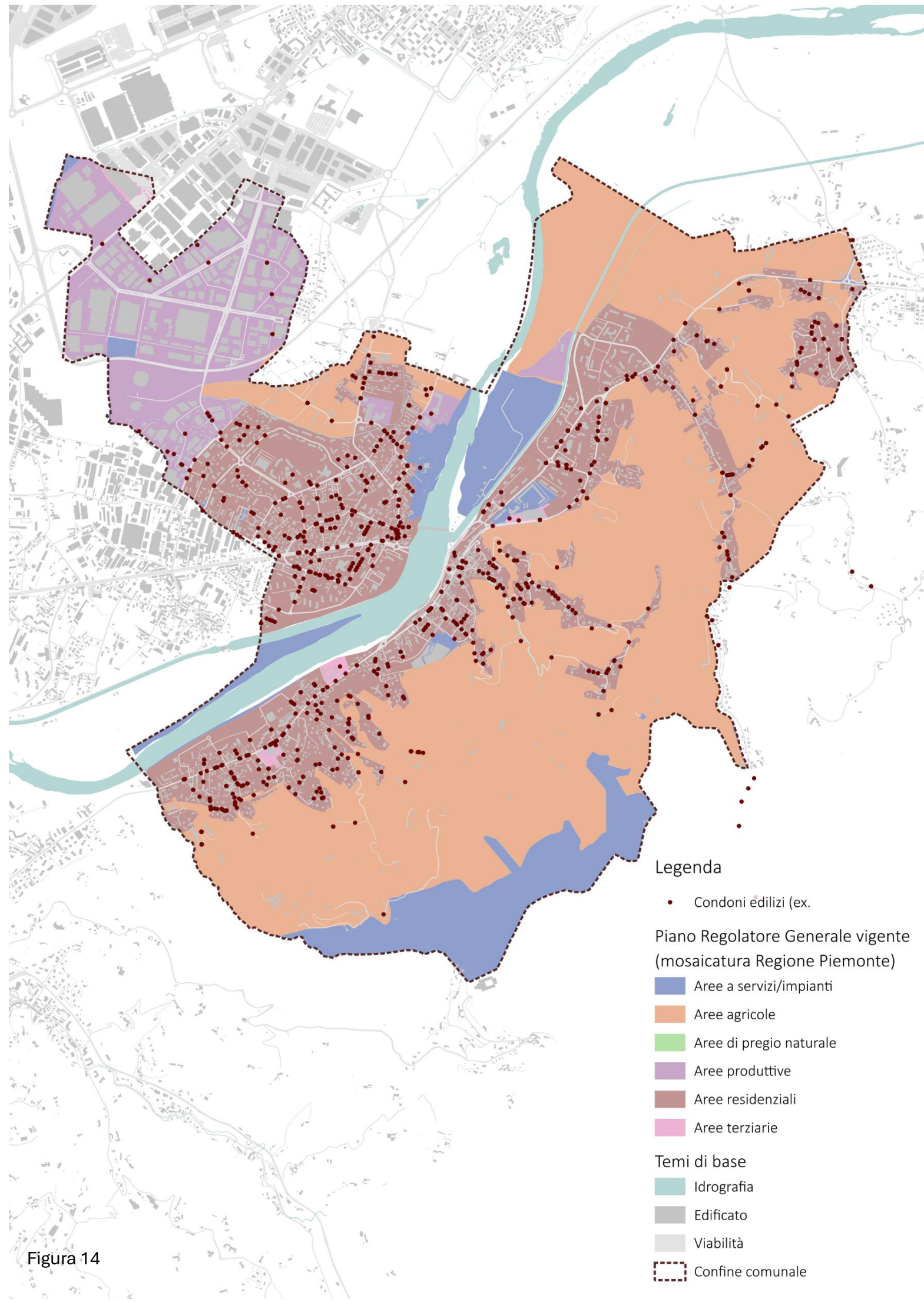


Figura 14

5.3 Maracalagonis

5.3.1 Inquadramento territoriale

Maracalagonis (Figura 15), comune ricadente nella Città Metropolitana di Cagliari, costituisce un caso studio comparativo utile al fine di illustrare le dinamiche insediative di un territorio insulare permeato dal modello mediterraneo. Il condono edilizio in tale contesto (costiero, insulare) assume sfumature radicalmente opposti rispetto all'Italia settentrionale e si caratterizza per la matrice prettamente speculativa trainata dalla pressione turistico-residenziale legata alla costruzione e all'utilizzo di seconde case lungo la fascia costiera, come si esporrà in seguito illustrando le dinamiche generate nella frazione di Baccu Mandara, località del Comune di Maracalagonis che presenta un affaccio diretto sul mare.

Il territorio comunale si estende per un'area di 101,62 kmq e ha una popolazione pari a 7.885 persone residenti al primo gennaio 2026 (Istat, 2026). La densità abitativa è di 77,6 abitanti per kmq.

Si propone di seguito una descrizione fisica del territorio contenuta nella Relazione Generale del Piano Urbanistico Comunale Preliminare (PUC) di Maracalagonis (Comune di Maracalagonis, 2020, pp. 7 e seguenti): "Maracalagonis sorge a 17 Km da Cagliari, a nord-est rispetto al capoluogo, sui primi rilievi del Sarrabus. Il territorio [...] si presenta con una varietà di aspetti paesaggistici di grande pregio, che partendo dalla pianura in cui si trova il centro abitato si estende sino alla catena dei "Sette Fratelli" e proseguendo in una parte piano collinare, ha infine sbocco al mare nel tratto compreso tra "Baccu Mandara" e "Torre delle Stelle", nel versante orientale del golfo degli Angeli. Il centro amministrativo è situato a 82 metri sopra il livello del mare e l'intero territorio comunale risulta compreso tra i 0 e gli 808 metri sul livello del mare. La struttura del territorio comprende sistemi estremamente diversificati e apparentemente contrapposti ma che si sviluppano senza soluzione di continuità dal sistema montano all'articolato sistema costiero. [...] Costituiscono [...] elementi rilevanti dell'assetto insediativo del paesaggio il centro urbano di Maracalagonis e il sistema dei nuclei turistico-residenziali costieri di Geremeas, Torre delle Stelle e Baccu Mandara, localizzati in corrispondenza delle principali spiagge e incisioni vallive che segnano la costa alta. All'insediamento costiero corrisponde poi un diffuso insediamento rurale e turistico nei retroterra delle principali vallate."

Il Comune di Maracalagonis è ""dotato di Piano Urbanistico Comunale (P.U.C.), vigente dal 20.03.2003, a seguito di determinazione n° 7 del 02.10.2002 del Direttore Generale della Pianificazione Urbanistica Territoriale e della Vigilanza Edilizia dell'Assessorato degli EE.LL. Finanze ed Urbanistica."

(Comune di Maracalagonis, p.3, 2020). Il PUC preliminare è stato approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 25 del 31 luglio 2020 ha approvato il Piano Urbanistico preliminare ai sensi dell'articolo 20, comma 4, della Legge Regionale n. 45 del 22 dicembre 1989, avviando la procedura di Valutazione Ambientale Strategica di cui all'articolo 13 del Decreto Legislativo n. 152/2006.



Comune di Maracalagonis
Scala
1:120000

Figura 15

5.3.2 Indicatori socio-economici

Se si sposta l'asse dell'indagine socio-economico sul contesto sardo, la lettura degli indicatori censuari Istat restituisce un'immagine diversa rispetto al contesto nord-occidentale del Comune di San Mauro Torinese, fornendo la prova statistica del paradosso che caratterizza il modello mediterraneo. Invertendo la prospettiva utilizzata per il caso piemontese, l'analisi del Comune di Maracalagonis deve partire necessariamente dal quadro occupazionale e di tenuta sociale, elemento dirimente per comprendere l'origine delle dinamiche di trasformazione territoriale. Tali dati sono contenuti anche nella Relazione Tecnica di accompagnamento al PUC preliminare (Comune di Maracalagonis, 2020).

Il tessuto socio-economico locale (Tabella 5) tra il 1991 e il 2011 si mostra segnato da notevoli fragilità strutturali. Nel 1991, l'indice di disoccupazione raggiungeva la soglia critica del 40,0%, per poi contrarsi progressivamente ma mantenendosi su un ancora elevato 24,7% al termine del ventennio in esame. In ottica speculare, il tasso di occupazione generale della popolazione residente è risultato storicamente debole, passando dal 28,9% del 1991 al 38,5% del 2011 (per dati sulla serie storica 2001-2024, vedasi Figura 16). Si rileva inoltre una persistente, seppur in calo, incidenza di giovani fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione, passata dal 19,1% al 15,8%. Tali metriche delineano una comunità stanZIALE con una limitata capacità di spesa e di investimento immobiliare.

A fronte di questa debolezza economica di base, il profilo demografico mostra un bacino di residenti di dimensioni contenute, che ha registrato una crescita costante ma numericamente limitata in termini assoluti, passando da 5.982 abitanti nel 1991 a 7.523 nel 2011. Sebbene l'indice di vecchiaia sia salito dal 37,9 al 106,1, il progressivo restringimento dei nuclei familiari, che è misurabile nel drastico calo delle giovani coppie con figli, passate dal 23,2% all'8,7, ha prodotto un parallelo aumento dei metri quadrati a disposizione per occupante, cresciuti da 30,9 a 41,8 mq.

L'incrocio di queste due dimensioni (l'esiguità demografica accompagnata da un'economia locale in affanno) costituisce la chiave di volta interpretativa per il caso di Maracalagonis. Risulta statisticamente ed economicamente impossibile imputare alla sola popolazione residente l'imponente mole di edilizia informale e il vasto consumo di suolo registrato lungo le aree costiere del comune. I dati Istat confermano indirettamente quanto evidenziato in letteratura: la proliferazione di lottizzazioni spontanee e volumetrie irregolari in località come Baccu Mandara è stata generata non tanto da un'esigenza abitativa primaria o dal miglioramento residenziale del ceto medio locale

(come ne è esempio San Mauro Torinese), bensì da una pressione immobiliare completamente esogena.

Si può considerare un'impronta tangibile di un abusivismo speculativo alimentato da capitali esterni e finalizzato al turismo stagionale o all'acquisizione di seconde case, che si è sovrapposto a un ente locale vulnerabile e a una popolazione residente incapace di incidere o arginare tali dinamiche di sfruttamento del suolo.

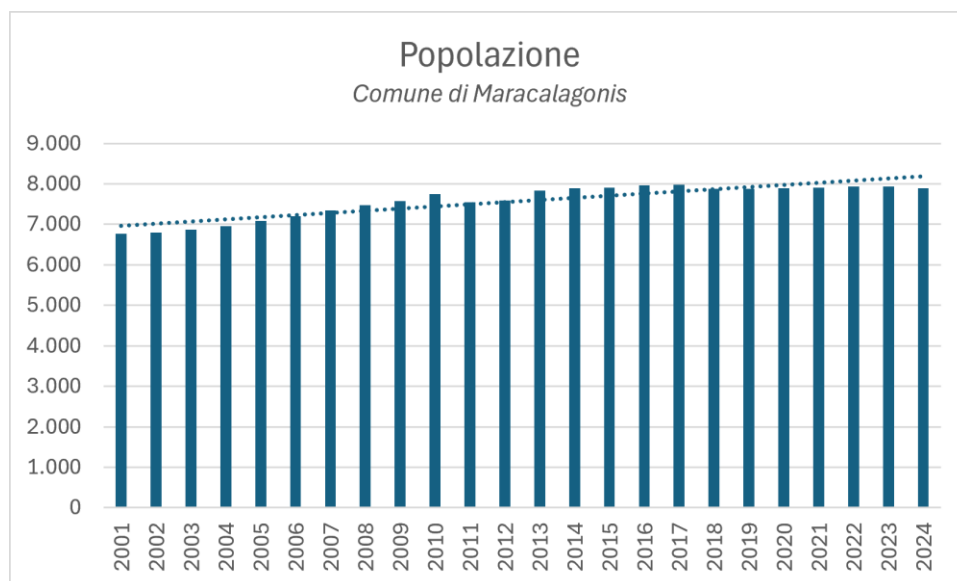
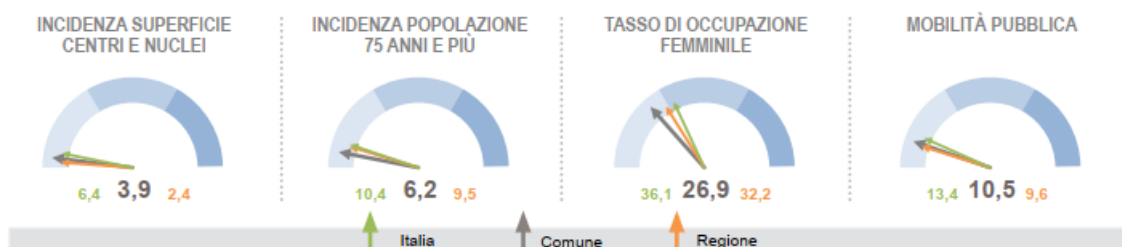


Figura 16. Popolazione residente presso il Comune di Maracalagonis. Serie storica 2001-2024. ISTAT.

MARACALAGONIS



Indicatori	1991	2001	2011
Popolazione residente	5.982	6.731	7.523
Variazione intercensuaria annua	1,4	1,2	1,1
Indice di vecchiaia	37,9	68,5	106,1
Incidenza di residenti stranieri	2,0	5,1	9,8
Incidenza di coppie giovani con figli	23,2	15,7	8,7
Incidenza di anziani soli	14,0	20,9	20,5
Potenzialità d'uso degli edifici	...	5,2	3,7
Metri quadrati per occupante nelle abitazioni occupate	30,9	37,0	41,8
Indice di disponibilità dei servizi nell'abitazione	94,1	97,6	97,7
Incidenza di adulti con titolo di diploma o laurea	8,9	22,0	32,3
Rapporto adulti con diploma o laurea/licenza media	26,2	46,4	64,1
Livello di istruzione dei giovani di 15-19 anni	83,4	92,9	95,4
Tasso di occupazione	28,9	33,3	38,5
Indice di ricambio occupazionale	113,7	135,2	207,3
Indice di disoccupazione	40,0	27,8	24,7
Incidenza dell'occupazione in professioni ad alta-media specializzazione	8,2	24,6	20,1
Mobilità fuori comune per studio o lavoro	21,2	26,1	32,7
Mobilità privata (uso mezzo privato)	40,5	54,8	69,6
Mobilità lenta (a piedi o in bicicletta)	40,7	21,9	18,5
Incidenza delle famiglie con potenziale disagio economico	9,2	7,0	5,6
Incidenza di giovani fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione	19,1	20,8	15,8
Incidenza delle famiglie in potenziale disagio di assistenza	1,1	1,0	1,7

Tabella 5. Ottomilacensus, Comune di Maracalagonis, report.

5.3.3 Profilo dell'abuso

Corrado Zoppi, nell'analizzare l'area metropolitana di Cagliari, ha studiato il condono come strumento che dovrebbe fornire "le città del supporto finanziario necessario ad eliminare la presenza di servizi e infrastrutture causate dall'abusivismo" (Zoppi, 2000, p.215, trad propria). Il lavoro, basato su un approccio a due stadi, misura il valore monetario del carico eccessivo sulle infrastrutture pubbliche generato dall'espansione residenziale abusiva, mostrando come le risorse raccolte attraverso il condono siano insufficienti o mal indirizzate rispetto al danno urbanistico prodotto.

Il contesto sardo presenta caratteristiche peculiari: fin dal secondo dopoguerra, secondo Zoppi, "la legislazione italiana e l'attuazione della pianificazione urbana pubblica e del controllo dell'attività edilizia è stata inadeguata ad incontrare le necessità delle comunità locali" (idem, trad. propria) e che l'abusivismo nell'area cagliaritano è in larga parte il frutto di un "un approccio rigido, *top-down*," (idem, trad. propria) che ha generato "una profonda frattura tra gli obiettivi delle politiche di pianificazione della città e i risultati della loro attuazione" (idem, trad. propria).

Le politiche urbanistiche non sono diventate parte integrante della cultura delle comunità locali, le quali "hanno storicamente organizzato il loro corso senza prendere tali politiche in considerazione" (idem, trad. propria). A ciò si aggiunge l'estrema lunghezza dei procedimenti autorizzativi: "un'incertezza drammatica circonda il periodo di tempo per l'approvazione di un progetto edilizio," (idem, trad. propria) che l'autore identifica come una delle radici principali dell'abusivismo sardo. In questo contesto insulare, caratterizzato da una pressione demografica moderata ma da vincoli paesaggistici rilevanti e da una tradizione di pianificazione debole, i proventi del condono avrebbero dovuto colmare il deficit infrastrutturale accumulato in decenni di sviluppo incontrollato, ma la loro destinazione effettiva ha spesso seguito logiche diverse dalla rigenerazione urbana.

Il contributo di Alessandra Cappai nel volume di Curci et al. (2017), affronta il caso del comune di Maracalagonis, che si distingue nell'ampio ventaglio italiano di esempi di tipologie di condono edilizio per il fatto che le strutture residenziali sono costituite quasi esclusivamente da seconde case: un turismo residenziale che, rifacendosi alle categorie che richiamano i principali motivi delle espansioni informali nel contesto mediterraneo, rientrerebbe certamente nella categoria di espansioni informali guidate dalla speculazione. Il testo si sofferma in particolare sull'analisi dell'insediamento di Baccu Mandara, interno al comune, "delimitato da due lottizzazioni pianificate e sviluppato lungo una porzione di litorale per circa 2 km [...] il centro abitato [di Maracalagonis, N.d.A.] si trova a 25 km di distanza" (idem, p.199). L'autrice

sottolinea come corrisponda a “un modello di insediamento turistico *spontaneo*: il fenomeno dell’abusivismo si mette in moto negli anni Settanta su iniziativa di famiglie [...] residenti [...]. In questa prima fase sorgono anche ville che occupano le scogliere, privatizzando l’accesso al mare. Solo in una seconda fase vengono edificati i luoghi meno accessibili [...] per raggiungere i quali saranno gli stessi proprietari a realizzare le strade d’accesso e creare una propria toponomastica” (idem, p.200). A testimonianza si riportano contestualmente le Figure 8 e 9, che mostrano rispettivamente l’accesso privatizzato alla costa, che si configura indirettamente come mancanza di spazio pubblico tra proprietà differenti, e la tipologia di costruzioni presenti presso Maracalagonis, lungo la prima linea di costa: “l’insediamento si configura come una mera moltiplicazione di singoli manufatti edilizi” (idem, p.203).

Gli abusi edilizi in tale contesto sono “legati in parte ad aggiunte volumetriche o a cambi di destinazione d’uso non consentiti, in parte alla totale mancanza di un permesso di costruire o alla realizzazione illegittima di piscine e servizi accessori (idem, p.204)”. Nonostante le dimensioni, “le amministrazioni locali e regionali faticano a rilevare adeguatamente [il fenomeno, NdA]” (idem, p.204) sia per indisponibilità a fornire dati delle singole amministrazioni, sia per la mancanza di un monitoraggio costante e, nondimeno, del fattore principale che caratterizza questa forma di abusivismo “impunito” (idem, p.206): tra anni Ottanta e Novanta “sono state emanate in Sardegna [...] oltre 1100 ordinanze di demolizione relative ad abusi edilizi non condonabili. [...] Molte di queste demolizioni [...] non sono mai state portate a termine” (idem, p.206). Questa “assoluzione ‘di fatto’ delle costruzioni abusive [in Sardegna] in aree soggette a vincolo di inedificabilità assoluta è da considerarsi illegittima” (idem, p.206) nonostante il fatto che “fino all’estate del 2015, la legge sul condono edilizio [sia] stata applicata in Sardegna anche in aree tutelate dal vincolo paesaggistico, malgrado le norme dello Stato lo vietassero” (idem, p.206).

Il contesto descritto presenta notevoli differenze rispetto al panorama storico, politico, culturale in cui si situa il Comune di San Mauro Torinese. Nonostante ciò, tale analisi aiuta a contestualizzare le varie tipologie di abusivismo presenti in Italia e, nelle sezioni successive del lavoro, la lettura comparata sarà chiave interpretativa per comprendere come i condoni abbiano influenzato il comune di prima cintura del capoluogo piemontese, con quali presupposti e quali radicali differenze presenti rispetto ad altri contesti in Italia. Indirettamente, emerge anche un’immagine riflessa di come la stessa tipologia di strumento normativo possa essere applicata e deformata all’occorrenza al variare del singolo, specifico contesto territoriale.



Figura 17. Mancanza di spazio pubblico. Curci et al. 2017, p.203..



Figura 18. Nucleo edificato in prima linea di costa Curci et al. 2017, p.201..

5.4 Giugliano in Campania

5.4.1 Inquadramento territoriale

“Giugliano in Campania è il secondo comune della Provincia di Napoli per dimensione demografica dopo Napoli e il terzo della Regione Campania dopo Napoli e Salerno, ma è anche il comune non capoluogo di provincia più popoloso d'Italia dopo Cesena. Il territorio comunale ospita infatti circa 124 mila abitanti e si estende per oltre 94 kmq a nord del sistema orografico dei Campi Flegrei e a sud del corso fluviale del Volturno. In particolare il suo territorio coincide con l'area meridionale della pianura campana settentrionale – l'antica *Campania felix* – e si presenta come una vasta piana leggermente degradante verso il mare da est ad ovest, fortemente antropizzata sia dal punto di vista insediativo che infrastrutturale, con rilevanti diversità morfologiche, ambientali e funzionali tra le parti più interne e quelle costiere: è infatti caratterizzato da una dicotomia tra l'urbanizzazione densa e compatta nel settore orientale, a ridosso della conurbazione napoletana settentrionale, e l'estesa fascia costiera dove si concentrano risorse archeologiche e naturali di un certo rilievo ma anche una diffusione insediativa discontinua e a bassa densità; una dicotomia che è accentuata dalla presenza di una vasta estensione di aree agricole interposte fra questi due sistemi insediativi, con un'urbanizzazione puntiforme e dispersa che si è appoggiata alla forte trama del disegno agrario storico.” (Comune di Giugliano in Campania, 2020, p.7).

Il Comune di Giugliano in Campania ha come strumento di pianificazione vigente il Piano regolatore generale (Prg) approvato con Delibera del Commissario ad Acta n. 120 del 6 luglio 1984, ma anch'esso ha approvato il Preliminare di piano con Delibera di Giunta Comunale n. 121 del 14 ottobre 2021.



Comune di Giugliano in Campania
Scala
1:120000

Figura 19

5.4.2 Indicatori socio-economici

L'analisi del quadro demografico di Giugliano in Campania, esaminato attraverso la base dati censuaria Istat (1991-2011), descrive uno scenario radicalmente distante sia dal progressivo invecchiamento piemontese, sia dall'esiguità numerica del litorale sardo. L'indicatore che definisce l'intera dinamica territoriale è l'esplosione della popolazione residente, passata da 60.096 abitanti nel 1991 a oltre 108.000 unità nel 2011. Questa crescita vertiginosa, con picchi di variazione intercensuaria annua del 5,0% nel decennio 1991-2001, certifica una pressione antropica senza pari tra i tre casi di studio, tale da stravolgere i ritmi della fisiologica pianificazione urbanistica.

Contrariamente al nucleo di San Mauro, la comunità di Giugliano in Campania si caratterizza per la presenza giovanile, come visibile in Tabella 6. Nel 2011 l'indice di vecchiaia si attesta intorno a 50,5, un valore lontano dal 157,6 piemontese che conferma la massiccia presenza di famiglie giovani. Il dato anagrafico si lega alla questione abitativa: a fronte dell'aumento di abitanti, i metri quadrati a disposizione per singolo occupante sono rimasti compressi: dai 25,5 mq del 1991 ai 29,6 mq del 2011. La riduzione degli spazi, inferiore di oltre dieci metri quadrati pro-capite rispetto agli standard settentrionali ma anche sardi fornisce la prova concreta delle necessità abitative locali. A gravare sul contesto socio-economico del comune, anche la vulnerabilità economica che permane sul territorio: nonostante il dimezzamento del tasso di disoccupazione (dal 48,4% del 1991 al 24,0% del 2011), l'occupazione complessiva si conferma stagnante su percentuali modeste (33,5% nel 2011). Si osservi anche, ad esempio, il tasso di disagio economico, che nel 2011 coinvolgeva il 13,6% delle famiglie, abbinato a un allarmante 28,9% di giovani esclusi sia dal mercato del lavoro sia dai percorsi di formazione.

Il legame tra pressione demografica e disagio economico costituisce la matrice dell'espansione informale in questo contesto urbano meridionale. Per una vasta fascia di popolazione in larga parte giovane e con limitato accesso a risorse economiche l'inserimento nel mercato immobiliare regolare rappresentava (e in parte ancora oggi rappresenta) una barriera. Il fatto che interi comparti periferici siano stati costruiti in assenza di titolo abilitativo, così come osservato in letteratura e dalla relazione del Piano Preliminare al PUC ha assunto i connotati di una massiccia, e spesso unica, risposta dal basso al fabbisogno primario di prima casa.

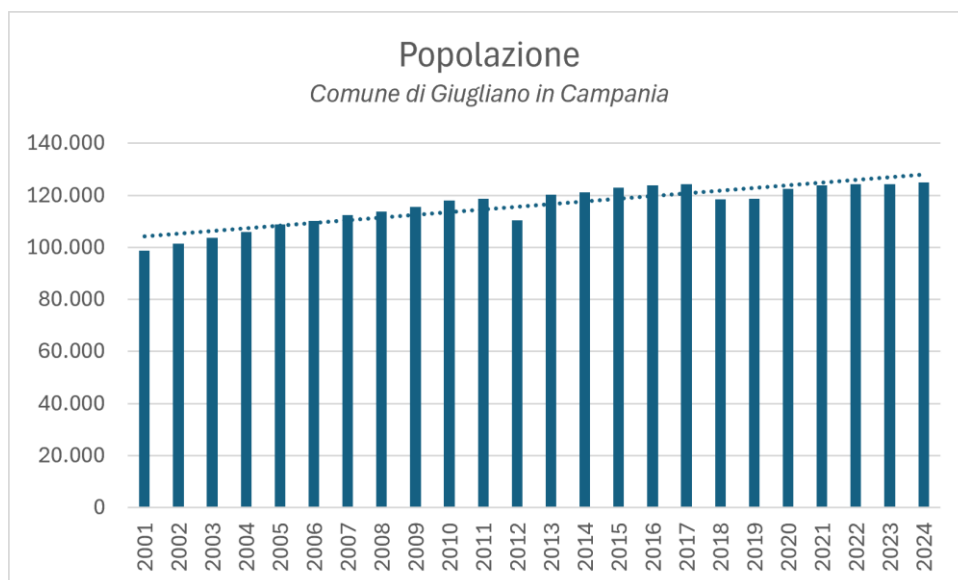
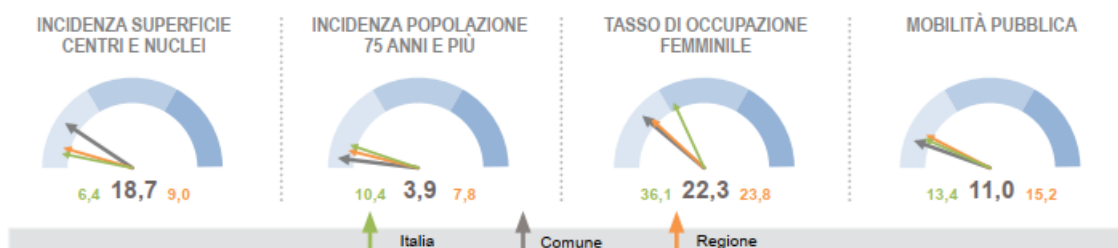


Figura 20. Popolazione residente presso il Comune di Giugliano in Campania. Serie storica 2001-2024. ISTAT.

GIUGLIANO IN CAMPANIA



Indicatori	1991	2001	2011
Popolazione residente	60.096	97.999	108.793
Variazione intercensuaria annua	3,1	5,0	1,1
Indice di vecchiaia	23,5	30,0	50,5
Incidenza di residenti stranieri	3,4	17,2	24,1
Incidenza di coppie giovani con figli	28,4	23,3	13,1
Incidenza di anziani soli	18,9	17,5	19,6
Potenzialità d'uso degli edifici	...	4,7	1,4
Metri quadrati per occupante nelle abitazioni occupate	25,5	27,3	29,6
Indice di disponibilità dei servizi nell'abitazione	92,4	98,4	96,7
Incidenza di adulti con titolo di diploma o laurea	23,1	37,0	44,4
Rapporto adulti con diploma o laurea/licenza media	72,1	103,4	117,5
Livello di istruzione dei giovani di 15-19 anni	74,9	91,5	96,7
Tasso di occupazione	27,1	32,6	33,5
Indice di ricambio occupazionale	119,6	193,6	280,5
Indice di disoccupazione	48,4	29,8	24,0
Incidenza dell'occupazione in professioni ad alta-media specializzazione	26,7	36,3	31,0
Mobilità fuori comune per studio o lavoro	16,7	17,3	22,4
Mobilità privata (uso mezzo privato)	40,3	55,9	65,2
Mobilità lenta (a piedi o in bicicletta)	22,4	20,5	19,0
Incidenza delle famiglie con potenziale disagio economico	18,6	13,2	13,6
Incidenza di giovani fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione	24,7	29,9	28,9
Incidenza delle famiglie in potenziale disagio di assistenza	0,5	0,6	1,0

Tabella 6. Ottomilacensus, Comune di Giugliano in Campania, report.

5.4.3 Profilo dell'abuso

L'ultimo caso studio proposto è sul caso di Giugliano in Campania, condotto da De Biase, Forte e Di Paola, che conferma e approfondisce la dinamica in un contesto meridionale radicalmente diverso. Il Comune di Giugliano è il terzo della regione per numero di abitanti, e "il rapido aumento di popolazione ha causato uno sviluppo non pianificato, specialmente nelle periferie e lungo la costa, due aree frequentemente caratterizzate da scarse infrastrutture e servizi pubblici" (De Biase et al., 2021, p. 265, trad. propria).

Gli autori analizzano il fenomeno degli insediamenti informali sotto le prospettive combinate della pianificazione urbanistica e della finanza locale: "Analizzando i budget comunali degli ultimi anni e, in particolare, analizzando i ricavi derivanti da permessi di costruire forniti a posteriori, è possibile valutare l'attività delle amministrazioni nella gestione urbana sostenibile degli insediamenti informali" (idem, p.265, trad. propria).

Il problema campano assume dimensioni strutturali che trascendono il singolo caso: come documenta Forte in uno studio più ampio sulle città della Campania (2014), le sanzioni pecuniarie per ottenere il permesso di costruire in sanatoria "potrebbero rappresentare un punto significativo di entrata e spesa capitale (o investimento) nel finanziare la città pubblica" (2014, p.600, trad. propria), ma la capacità gestionale e programmatoria delle amministrazioni locali si rivela sistematicamente inadeguata. Sul versante normativo-contabile interviene la giurisprudenza della Corte dei Conti della Regione Puglia (delibera n. 163/2018), che ha chiarito che gli oneri di urbanizzazione sono entrate vincolate e destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento e non di spesa corrente dell'ente locale.

Il vincolo è stato poi rafforzato dall'art. 1, comma 460, della Legge 232/2016, al fine di contrastare la prassi diffusa di utilizzare tali entrate per coprire i disavanzi. Si riporta di seguito integralmente la prima parte del comma: "A decorrere dal 1° gennaio 2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di

agricoltura nell'ambito urbano e a spese di progettazione per opere pubbliche.”

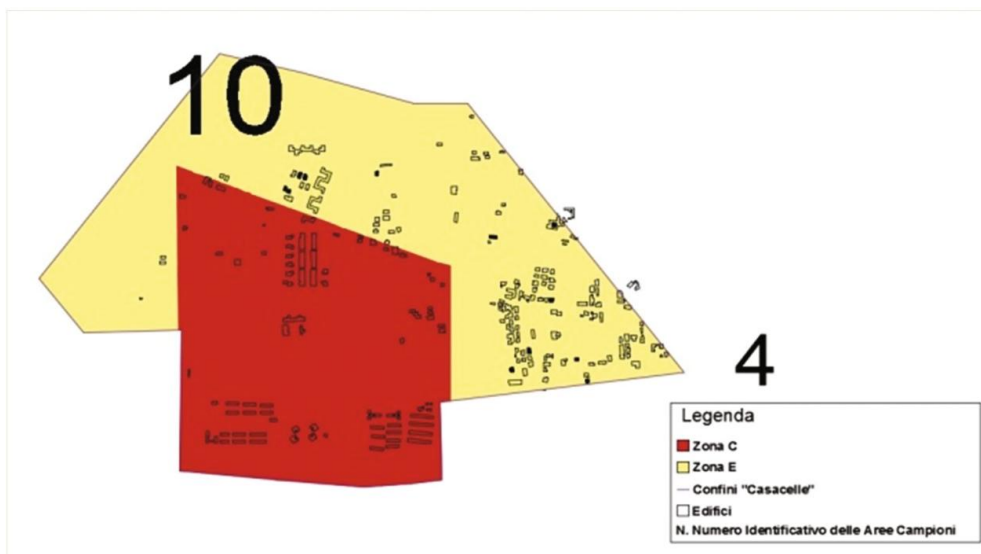


Figura 21

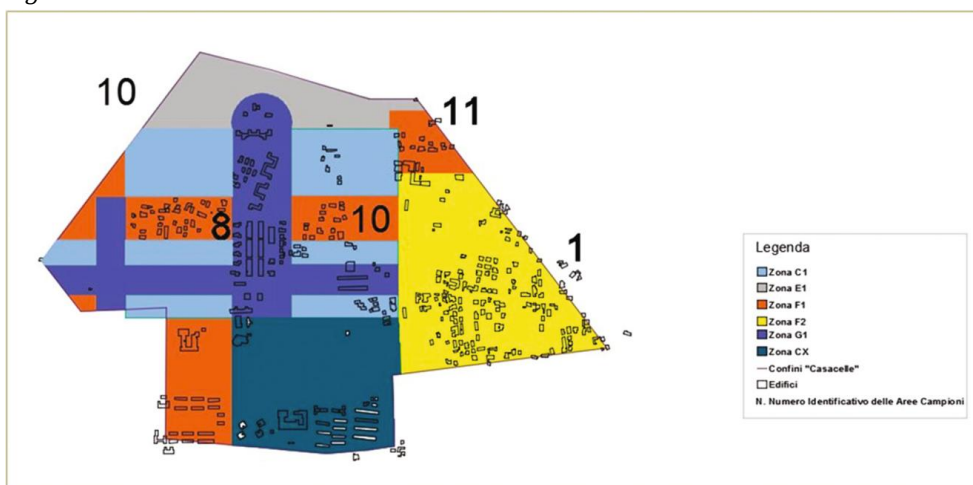


Figura 22

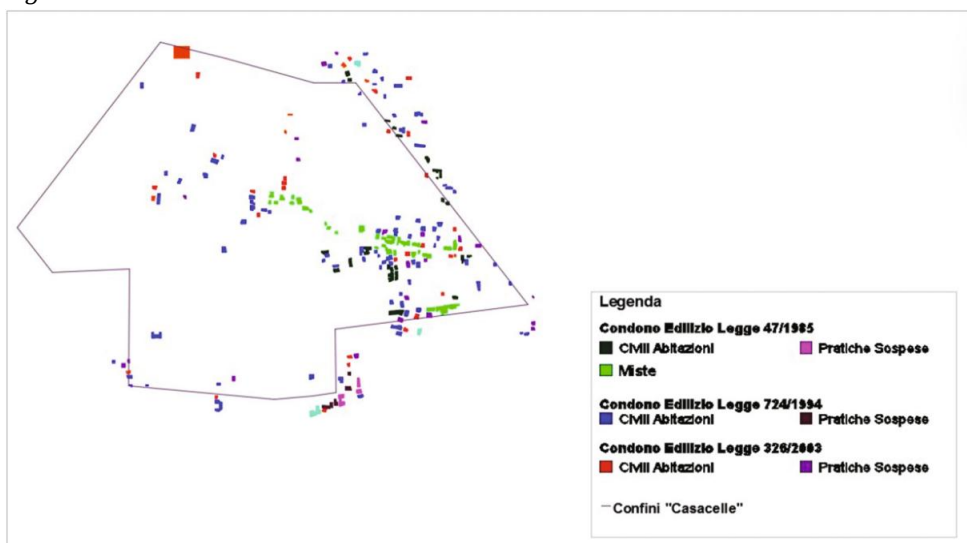


Figura 23

Figure 21, 22 e 23. Elaborazioni tratte da De Biase et al. (2021, pp. 267-268).

5.5 Riflessioni

5.5.1 Analisi comparativa

Le effettive conseguenze del fenomeno non sono paragonabili. Mentre a Giugliano e nell'area metropolitana di Cagliari l'abusivismo ha prodotto interi quartieri privi di urbanizzazioni primarie e secondarie, a San Mauro gli abusi hanno riguardato prevalentemente ampliamenti, modifiche interne e piccole difformità — una tipologia di abuso ben distinta dalla costruzione *ex novo* di insediamenti informali. La ricerca comparativa sulla dispersione urbana in Italia chiarisce questa differenza strutturale (vedasi: Chiodelli, 2020; Curci et al. 2017; Palomba, 2017).

Palomba (2017) in particolare identifica due modalità distinte di consumo di suolo lungo la penisola: “la modalità europea, espressa nelle pianure del Nord-est da una dispersione insediativa ‘legittimata’ da piani urbanistici che sostengono la cultura imprenditoriale del contesto, regolando la crescita a bassa densità di insediamenti residenziali e produttivi; la modalità mediterranea, particolarmente diffusa nelle aree meridionali tirreniche, caratterizzata dall’espansione di insediamenti in prevalenza residenziali, strettamente connessi all’abusivismo e all’assenza di un controllo normativo.” In Italia, peraltro, “la questione degli insediamenti informali è tanto annosa e consistente che tali amnistie edilizie non sono state in grado di risolverla” (De Biase et al., 2021, p. 265, trad. propria). Il contesto campano è ulteriormente aggravato dalla presenza di reti criminali: in letteratura è stato sostenuto che l’aspettativa di futuri condoni nel Mezzogiorno abbia incentivato reti di mutua convenienza tra attori pubblici e privati, talvolta con il coinvolgimento della criminalità organizzata (Caroniti, 2009). San Mauro Torinese ricade nel primo modello: il suo sviluppo urbano, pur con episodi di espansione a scala edilizia, è avvenuto entro un quadro di pianificazione urbana strutturato con Piano Regolatore Generale Comunale (del 1986) e con le successive 15 varianti approvate.

L'osservazione del reddito imponibile pro-capite è indicatrice del divario strutturale tra i tre territori che offre una spiegazione tangibile alle diverse declinazioni dell'abusivismo. Il grafico comparativo (Figura 24), elaborato a partire dai dati aperti del Ministero dell'Economia e delle Finanze. È stata fatta una rielaborazione rapportando il reddito imponibile al numero totale dei contribuenti per gli anni di riferimento, il che mostra una differenza economica netta e persistente. La curva relativa a San Mauro Torinese viaggia su valori superiori per tutto il ventennio in esame, distanziandosi dalle le altre due realtà di circa diecimila euro medi e puntando verso la soglia dei trentamila euro nell'ultima rilevazione disponibile. I contesti di Giugliano e

Maracalagonis, pur registrando una fisiologica crescita nominale nel tempo, restano confinati in una fascia di reddito nettamente inferiore.

La distanza quantitativa è il motore che ha generato forme di illegalità così diverse. Nel caso piemontese, la solidità economica ha permesso ai residenti di finanziare interventi privati mirati a massimizzare il comfort abitativo, traducendosi in quella miriade di ampliamenti e recuperi volumetrici rintracciati negli archivi. La fragilità reddituale campana, incrociata con la fortissima pressione demografica, ha invece reso l'insediamento informale l'unica strada percorribile per soddisfare il bisogno primario di un'abitazione. Per quanto riguarda il comune sardo, l'evidente debolezza economica dei contribuenti locali offre la prova statistica definitiva che la massiccia cementificazione costiera di Baccu Mandara ha una radice esogena, essendo stata mossa da capitali speculativi estranei alle reali capacità di spesa della comunità stanziata. La divergenza fiscale illustrata dal grafico chiarisce in via definitiva anche il diverso grado di dipendenza dei bilanci pubblici dalle sanatorie.

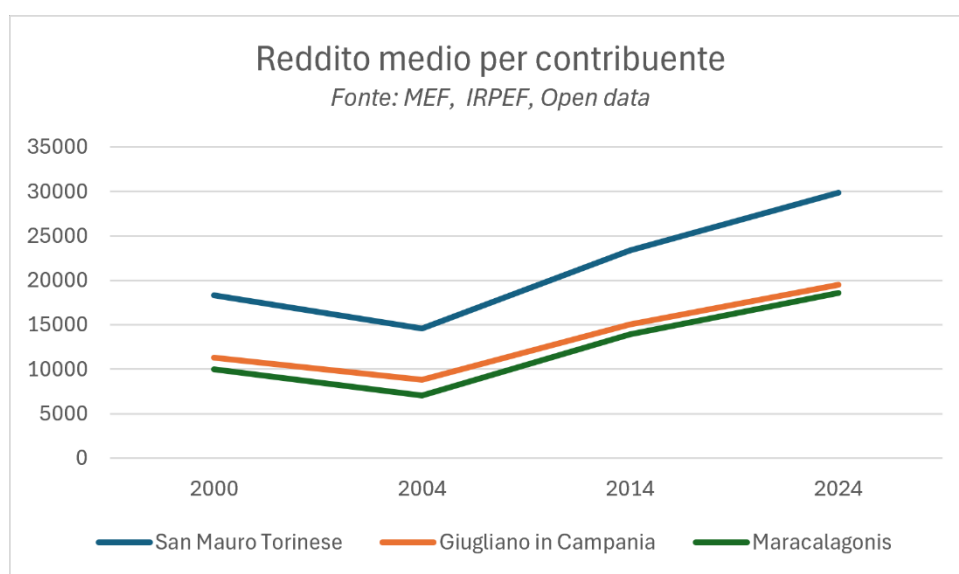


Figura 24. Evoluzione del reddito medio per contribuente nei tre Comuni in esame (2000-2024). Elaborazione dell'autrice su base dati aperta del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Statistiche fiscali MEF – IRPEF, Open data). I valori puntuali sono stati ricavati rapportando l'ammontare del reddito imponibile complessivo al numero dei contribuenti per singola annualità. Il tracciato rende visivamente esplicita la netta cesura economica tra il contesto di cintura piemontese e le due realtà meridionale e insulare.

La differenza nel quadro di pianificazione ha conseguenze dirette sulla natura e sulla destinazione dei proventi. Pileri (2009, p.88) ha documentato come, a livello nazionale, “dal 1967 ad oggi, i proventi derivanti dalle concessioni edilizie sono stati via via dirottati verso la spesa corrente. Gli obiettivi iniziali, precisi e virtuosi, sono virati, per controverse ragioni e per discutibili

responsabilità, a tutt'altro esito indebolendo il ruolo progettuale e regolativo del piano e quello del pianificatore e innescando una deriva culturale, grave, secondo cui la ragione del 'fare cassa' con il suolo può condizionare le decisioni e le strategie locali.”

Il risultato è stato un indebolimento del ruolo progettuale dei piani e, contestualmente, il ben più grave consumo di suolo di cui per altro hanno giovato in termini economici soprattutto le amministrazioni locali: una dinamica ha operato in tutto il territorio nazionale, ma con effetti diversi. Bruzzo e Ferri (2014, p. 1), analizzando i dati di finanza pubblica dei comuni italiani nel periodo 2000-2012, hanno verificato “le modalità in cui le politiche fiscali locali hanno influenzato, anche durante la ‘grande recessione’ l’espansione di aree urbane in Italia e la costruzione delle relative infrastrutture pubbliche”, mostrando come la relazione tra oneri di urbanizzazione e investimenti infrastrutturali sia stata sistematicamente più debole nei comuni del Mezzogiorno. Marino (2011), in un’indagine svolta intervistando 106 responsabili dei servizi finanziari comunali, ha esplorato il “punto di vista” degli operatori, rilevando come “le modalità di contabilità dei processi di urbanizzazione potrebbero avere un grande impatto sull’equilibrio finanziario del budget annuale delle municipalità” e che tali proventi sono “non ripetibili ed altamente variabili”.

Il dato è cruciale: in un comune come San Mauro, dove il bilancio poggia su entrate tributarie relativamente stabili (IMU, addizionale IRPEF, TARI), la dipendenza dai proventi del condono è fisiologicamente minore rispetto a un comune campano dove la base imponibile è più debole e l’evasione fiscale strutturalmente più elevata, dove l’ente locale si trova spesso costretto a utilizzare gli incassi straordinari delle sanatorie per coprire le spese ordinarie. Si innesca così un cortocircuito istituzionale: fino al 2018 l’amministrazione può tollerare l’abusivismo perché i soldi delle oblazioni finanziano la gestione quotidiana.

Un ulteriore piano di lettura, che emerge dall’incrocio dei tre contesti, riguarda la reazione della macchina pubblica e la tenuta degli strumenti urbanistici locali di fronte alla pressione dell’illegalità. A San Mauro Torinese il Piano Regolatore ha mostrato una forte resilienza perimetrale: i confini della città legale non sono stati forzati verso l’esterno. L’abuso si è comportato come un fluido che va a riempire i vuoti disponibili all’interno di un contenitore normativo preesistente. Al contrario, nei casi di Giugliano e Maracalagonis, la pianificazione si è rivelata del tutto inefficace nell’arginare l’espansione, subendo in modo passivo la creazione di veri e propri tessuti urbani paralleli, del tutto privi delle dotazioni infrastrutturali di base.

Lo scarto descritto si riflette sul tipo di paralisi che ha colpito gli uffici tecnici, evidenziando un paradosso insito nell'applicazione su scala nazionale dello strumento della sanatoria. Nel caso piemontese, l'amministrazione è stata oberata da centinaia di micro-pratiche relative a spostamenti di tramezzi, tettoie o chiusure di logge; un carico burocratico che ha assorbito risorse umane e tempo, trasformando l'ufficio in un organo di ratifica di modifiche spesso influenti sul carico insediativo generale, come già sottolineato. Nel contesto sardo e campano, invece, *l'impasse* amministrativa assume connotati legati all'impossibilità materiale e politica di ripristinare la legalità sul territorio, dinamica esemplificata dalle migliaia di ordinanze di demolizione rimaste inesitate nell'isola. In entrambi i poli del Paese, seppur per ragioni diametralmente opposte, il condono ha cristallizzato le inefficienze locali sottraendo energie al governo attivo della città.

L'esito di questa lettura incrociata (sintetizzata nella Tabella 7) dimostra come il condono edilizio, concepito dal legislatore centrale come un dispositivo giuridico uniforme, si sia rivelato nella pratica uno strumento cieco rispetto alle morfologie dei territori. Aver applicato le medesime logiche procedurali a una veranda nel torinese, a un insediamento sulla scogliera sarda o a un quartiere spontaneo nella piana campana ha generato una mappatura del costruito inevitabilmente falsata, confermando l'inadeguatezza dell'approccio emergenziale per la gestione della complessità urbana contemporanea.

Parametro di indagine	San Mauro Torinese	Maracalagonis (Baccu Mandara)	Giugliano in Campania
Tipologia	Abusivismo volumetrico e conservativo (opere minori, saturazione lotti).	Abusivismo a scopo speculativo (seconde case, privatizzazione costa).	Abusivismo primario di necessità (interi comparti informali, prima casa).
Contesto socio-economico; demografico	Invecchiamento progressivo, ricerca di maggior comfort spaziale, reddito medio-alto	Pressione esterna, turismo stagionale, popolazione locale con fragilità economica	Esplosione demografica giovanile, marcato disagio economico, emergenza abitativa
Tenuta del PRG	Alta sui perimetri esterni (densificazione introversa)	Sostanzialmente nulla: creazione di nuovi insediamenti in aree vincolate e/o costiere	Nulla (espansione periferica a bassa densità svincolata dagli standard).
Ricaduta amministrativa	Paralisi burocratica generata dall'eccesso di pratiche inoffensive o micro-volumetriche	Incapacità di monitoraggio e impossibilità politica e materiale di eseguire le demolizioni.	Carenza strutturale di urbanizzazioni primarie e dipendenza finanziaria dalle oblazioni.

Tabella 7. Matrice comparativa dei modelli di alterazione insediativa. Lo schema raccorda le variabili socio-economiche di base, le morfologie prevalenti dell'abuso e le conseguenti ricadute operative per i tre Comuni analizzati, restituendo un quadro di sintesi delle diverse risposte locali alla medesima disciplina di sanatoria nazionale.

6. Riflessioni critiche

6.1 Il decreto Salva Casa e la sanatoria come tecnica ordinaria

La paralisi burocratica e la densificazione "molecolare" tracciate nei registri di San Mauro Torinese incarnano, di fatto, il sostrato materiale su cui il legislatore contemporaneo sta tentando di intervenire. Risulta dunque opportuno articolare una riflessione critica su come l'ordinamento odierno stia metabolizzando questa 'eredità', muovendosi lungo due direttrici analitiche e speculari. Da una parte, occorre misurarsi con le recentissime disposizioni del Decreto "Salva Casa" (in questa medesima sezione), per decifrare se esso rappresenti uno strappo rispetto al passato o la definitiva istituzionalizzazione della logica condonistica. Dall'altra, è necessario fare i conti con la persistente aspettativa sociale e di mercato verso l'allentamento dei vincoli formali, in particolare attorno allo snodo della doppia conformità: un retaggio culturale che continua a tenere in ostaggio l'efficacia preventiva della pianificazione (nella prossima sezione).

Il Decreto-Legge 69/2024, convertito nella Legge 105/2024, cui comunemente ci si riferisce con il nome di decreto "Salva Casa", rappresenta probabilmente il più rilevante intervento di ridefinizione "ordinaria" della disciplina edilizia italiana dopo il Testo Unico del 2001. La sua rilevanza nel contesto della presente trattazione è da ricercarsi nella posizione ambigua che il provvedimento occupa rispetto alla tradizione dei condoni edilizi italiani, prima ancora che nella portata tecnica delle modifiche introdotte dal decreto.

Dal punto di vista formale, il "Salva Casa" non è un condono: non introduce, infatti, una finestra temporale generalizzata per la presentazione di domande di sanatoria straordinaria, non sospende il regime repressivo ordinario e non determina automaticamente l'estinzione dell'illecito penale tipica delle leggi del 1985, 1994 e 2003. Le stesse Linee guida ministeriali insistono sul fatto che il decreto operi entro il quadro ordinario del D.P.R. 380/2001, intervenendo soprattutto su quattro ambiti: stato legittimo degli immobili, mutamenti di destinazione d'uso, regolarizzazione delle difformità edilizie e adeguamento degli standard edilizi.

In altri termini, il legislatore riduce sistematicamente il perimetro stesso dell'abuso insanabile: un'impostazione che emerge con evidenza in tre aspetti. Il primo riguarda la ridefinizione dello "stato legittimo" (Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, [MIT] 2024, p.3) degli immobili. Le Linee guida precisano che il titolo edilizio più recente può essere sufficiente a comprovare la legittimità dell'immobile qualora l'amministrazione, al momento del rilascio, fosse stata posta nelle condizioni di verificare i titoli pregressi. Ancora più significativa è l'affermazione secondo cui eventuali difformità non

contestate in occasione dei titoli precedenti “non potranno essere contestate quali mancanza di stato legittimo” (idem, p.5). Con il Salva Casa il legislatore introduce una forma di consolidamento amministrativo delle difformità pregresse non rilevate, con un conseguente effetto concreto, e cioè che si intende trasformare l’inerzia (o l’errata omissione) dell’amministrazione in elemento che contribuisce alla stabilizzazione dell’immobile. In questo senso il decreto si discosta dal condono tradizionale perché non ‘perdona’ esplicitamente l’abuso; piuttosto, ne attenua progressivamente la rilevanza attraverso meccanismi di legittimazione.

Il secondo elemento riguarda il superamento della cosiddetta doppia conformità. La disciplina tradizionale della sanatoria ordinaria richiedeva che l’intervento abusivo fosse conforme sia alla normativa vigente al momento della realizzazione sia a quella vigente al momento della domanda. Il nuovo articolo 36-bis modifica questa impostazione per numerose fattispecie di difformità parziali. Le Linee guida sono chiare: nelle ipotesi disciplinate dall’art. 34-ter “non è richiesta la sussistenza della doppia conformità, rigida o semplificata” (idem, p.27). Inoltre, il nuovo sistema consente la cosiddetta “sanatoria con opere” (idem, p.30), attribuendo agli uffici comunali poteri conformativi che permettono di rendere sanabile un intervento attraverso opere integrative o demolizioni parziali: una delle maggiori discontinuità rispetto alla disciplina storica. La sanatoria viene, quindi, concepita come procedimento negoziale e trasformativo, capace di produrre *ex-post* nuove condizioni di regolarità. L’amministrazione contribuisce attivamente a costruire la conformità, non si limita a riconoscerla, altro punto in cui emerge la distanza dal condono classico. Nei condoni del 1985 o del 2003 l’illecito veniva sostanzialmente neutralizzato mediante pagamento di un’oblazione; nel Salva Casa, invece, permane una verifica tecnico-amministrativa. Tuttavia, il risultato finale, che consente di ampliare in maniera significativa l’area del regolarizzabile, rischia di produrre effetti culturali e tangibili sul territorio non troppo distanti dalle precedenti stagioni di sanatoria.

Il terzo aspetto riguarda il regime delle tolleranze costruttive ed esecutive: il decreto amplia sensibilmente le categorie di difformità considerate irrilevanti alla regolarità dell’immobile. Per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, le Linee guida chiariscono che costituiscono tolleranze esecutive anche “il minore dimensionamento dell’edificio, la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali, le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni” (idem, p.20). Si intende portare all’attenzione del lettore/lettrice il vincolo entro cui la norma agisce: la portata del nuovo regime delle tolleranze è estremamente rilevante, soprattutto perché agisce retroattivamente: il legislatore, in questo caso, ridefinisce il significato giuridico di interventi già realizzati. In molti casi, ciò che fino al 2024 avrebbe richiesto una procedura di

sanatoria diventa oggi semplice tolleranza costruttiva. Da questo punto di vista il decreto smussa gli effetti dell'irregolarità edilizia minore. Al contrario di un condono straordinario a termine, si ammette una modifica strutturale della soglia oltre la quale l'ordinamento considera rilevante una difformità edilizia. La questione diventa ancora più delicata sul versante paesaggistico: il MIT precisa, infatti, che l'incremento di volume o superficie "non è ragione ostativa ex se alla valutazione di compatibilità paesaggistica" (idem, p.33).

Inoltre, per alcune casistiche si applica il silenzio-assenso anche nei procedimenti che coinvolgono la soprintendenza: una modifica estremamente significativa se collocata nel quadro storico italiano. Dopo il D.lgs. 157/2006, l'orientamento prevalente è stato quello di restringere la sanabilità degli abusi paesaggistici con incremento volumetrico. Il Salva Casa reintroduce invece limiti più flessibili, più ampi soprattutto per interventi antecedenti all'11 maggio 2006: un punto che avvicina il decreto alle logiche tipiche delle sanatorie del condono, con la tendenza a stabilizzare ex post trasformazioni territoriali già consolidate anche quando sulla carta incompatibili con il quadro dei vincoli.

Il decreto si differenzia dai condoni storici almeno sotto tre profili fondamentali. In primo luogo, le disposizioni del Salva Casa operano soprattutto su difformità parziali, varianti, mutamenti d'uso e irregolarità esecutive e l'impianto normativo esclude in qualsiasi caso la sanabilità delle nuove edificazioni abusive incompatibili con gli strumenti urbanistici. In secondo luogo, non nasce con finalità dichiaratamente fiscali: se nei condoni del 1985, 1994 e 2003 l'esigenza di reperire risorse finanziarie straordinarie era centrale, nel Salva Casa la motivazione ufficiale risiede nella necessità di semplificazione amministrativa e di intervenire a vantaggio del mercato immobiliare. Le Linee guida parlano esplicitamente della necessità di "fornire risposte urgenti" (idem, p.2) alle difficoltà operative di cittadini e amministrazioni. Infine, il provvedimento rinvia continuamente alla legislazione regionale e agli strumenti urbanistici comunali, anziché sospenderli.

Nel caso di San Mauro Torinese gli interventi consentiti dal Salva Casa appaiono particolarmente coerenti con la struttura dell'abusivismo emersa dalla ricerca; questo proprio perché le categorie prevalenti individuate nel database comunale (sottotetti, ampliamenti, verande, cambi d'uso, recuperi di locali accessori) coincidono precisamente con le fattispecie che il decreto tende oggi a regolarizzare o a considerare tollerabili. È interessante far notare questa dinamica perché allude al fatto che è possibile che il decreto sia stato costruito attorno ai parametri dell'abusivismo edilizio definito in questa stessa sede 'molecolare', tipico dei contesti urbani consolidati del nord Italia. Non

affronta il problema delle grandi lottizzazioni abusive del Mezzogiorno, ma quello delle micro-difformità diffuse che ostacolano compravendite, successioni e riqualificazioni energetiche.

La stessa caratteristica fa però emergere anche la principale ambivalenza del provvedimento. Se è vero che il decreto può contribuire a risolvere alcune questioni concrete derivanti da decenni di rigidità amministrativa, è pur sempre vero che si corre il rischio di consolidare culturalmente l'idea che la conformità urbanistica rappresenti un obiettivo negoziabile, e l'abuso progressivamente sanabile nel tempo. Ne deriva una considerazione finale più sottile e strutturale, ossia che il decreto possa portare la trasformazione della sanatoria da evento eccezionale a tecnica ordinaria di gestione della città esistente.

La progressiva transizione della sanatoria da evento eccezionale a pratica gestionale ordinaria svela la natura ambivalente delle recenti riforme, che configurano un dispositivo normativo a due facce. Pur rimanendo valido il rischio di una perdita della capacità di gestire il territorio dei PRG, così come il rischio di ulteriori future assuefazioni all'illecito, è necessario inquadrare questa svolta entro la cornice delle politiche attive di valorizzazione del patrimonio edilizio consolidato. La semplificazione delle procedure viene declinata dal legislatore come un presupposto operativo indispensabile per sottrarre il patrimonio esistente a una condizione non dissimile da una paralisi burocratica, allontanando l'intenzione alla base da quella di un mero perdono edilizio. Per questa seconda componente della medesima medaglia, di stampo economico e pragmatico, si intende allargare lo sguardo verso recenti riflessioni della dottrina giuridica e urbanistica in merito al più ampio tema della semplificazione nella pubblica amministrazione, evidenziando come la maggiore flessibilità concessa ai titoli edilizi costituiscano uno dei motori principali della rigenerazione urbana.

In questo quadro, il decreto-legge 69/2024 può essere letto come un ulteriore tassello di una più ampia trasformazione del diritto urbanistico, meno centrato sull'espansione e sempre più orientato al recupero del patrimonio esistente. La letteratura recente mostra, infatti, come la rigenerazione urbana sia ormai collegata, oltre che alla sostenibilità ambientale e al contenimento del consumo di suolo, anche alla promozione dello sviluppo economico, alla qualità dell'abitare e alla valorizzazione dei beni già costruiti. La semplificazione edilizia non costituisce un fine in sé, bensì uno strumento per riattivare spazi, funzioni e investimenti all'interno della città consolidata, soprattutto nei contesti in cui il patrimonio costruito presenta diffuse forme di obsolescenza funzionale e amministrativa (come argomentato da Forgione, 2019).

L'orientamento normativo attuale evidenzia un superamento della concezione tradizionale dei dispositivi edilizi, intesi storicamente come meri apparati di vigilanza e contenimento: il legislatore attribuisce oggi a tali strumenti una "funzione di promozione dello sviluppo economico" (Forgione, 2019, p.433), elevando la rigenerazione urbana a "punto di innesto" (idem, p.433) per le dinamiche sociali ed economiche locali. La tutela dei valori ambientali e paesaggistici si realizza attraverso il paradigma della "ricostruzione del costruito" (idem, p.451), coordinando l'apporto dei privati verso finalità di interesse pubblico mediante una revisione dei carichi burocratici. L'efficacia di tale strategia risiede nella deliberata scelta di "sottrarre oneri amministrativi al privato" (idem, p.451). Attraverso procedimenti semplificati, l'ordinamento punta a "scoraggiare interventi di nuova costruzione" (idem, p.454), gravati dalla complessità del permesso di costruire, favorendo prioritariamente "gli interventi sul tessuto edilizio esistente" (idem, p.454).

La semplificazione amministrativa, nel cui ampio spettro si inserisce nel 2026 anche il decreto Salva Casa, agisce come motore di trasformazione, "promuovendo così indirettamente la rigenerazione e il miglioramento del contesto urbano" (idem, p.454). Ne consegue che la regolarizzazione procedurale assume un valore strumentale rispetto a un disegno più ampio, dove la "qualità dello spazio urbano si pone quale obiettivo primario" (idem, p.454), in virtù della sua capacità di agire positivamente sulla "riduzione degli indicatori del disagio sociale" (idem, p.454).

6.2 L'attesa del condono e la questione della doppia conformità

Il dibattito attorno a una nuova proposta di condono edilizio *de facto* non è morto. A conferma di ciò, e del fatto che ancora oggi rappresenta un dispositivo normativo che il mercato immobiliare continua ad attendere con regolarità, si riportano alcuni estratti da un articolo pubblicato a febbraio 2026 sul portale giuridico online Brocardi.it. Il testo, scritto dall'Avvocato Marco de Gregorio, evidenzia questa dinamica, osservando che “[...] chi si aspettava di trovare il nuovo condono edilizio già inserito nella Legge di Bilancio 2026 è rimasto deluso, ma sarebbe un errore pensare che il progetto sia stato abbandonato”. La sanatoria edilizia è strutturale nel panorama italiano. Ampliando la riflessione, si può dedurre che privati ed operatori economici del settore tendono a dare per scontato che le regole possano essere superate, confidando nel fatto che lo Stato aprirà periodicamente una nuova finestra per regolarizzare il passato.

Un punto critico su cui vale la pena soffermarsi riguarda l'intenzione di bloccare la cosiddetta doppia conformità. Come riporta l'articolo, si punta allo “stop alla doppia conformità asincrona” per consentire “agli uffici tecnici comunali di smaltire tonnellate di pratiche arretrate senza dover richiedere adeguamenti strutturali oggi impossibili da realizzare”. Dietro la motivazione di voler snellire la burocrazia, si nasconde però la scelta più insidiosa per la sicurezza del territorio, come si è tentato di dimostrare nel corso del presente lavoro. Rinunciare a verificare che un edificio rispetti le norme attuali significa accettare che migliaia di immobili rimangano fuori dagli standard antisismici ed energetici minimi stabiliti negli ultimi vent'anni. La regolarizzazione diventa così un'operazione amministrativa che mette un timbro di legalità su strutture che concretamente non sono a norma.

Tale modalità di gestire il territorio, dove le esigenze di sicurezza vengono messe in secondo piano per favorire la velocità delle compravendite o la comodità burocratica, richiama alla mente i pericoli già vissuti nella storia urbanistica italiana. Si è, in parte, illustrata la vicenda della frana di Agrigento del 1966, che ha segnato la storia italiana in maniera indelebile. Accettare ancora oggi che la sicurezza sia un fattore negoziabile significa esporre città e territori a fragilità latenti. Se l'amministrazione pubblica rinuncia al suo ruolo di controllo e preferisce sanare l'esistente senza pretendere l'adeguamento alle norme vigenti, si creano le basi per nuovi dissesti, nuovi abusi, nuovi cedimenti del controllo pubblico sul territorio. La pianificazione urbanistica è garanzia, per gli enti locali così come per i cittadini stessi, che i pubblici uffici non si trasformino in testimoni passivi di emergenze prevedibili.

7. Conclusioni

L'indagine condotta sulle dinamiche dell'abusivismo edilizio e sull'impatto degli strumenti di sanatoria restituisce un quadro che in parte trascende il perimetro della disciplina della pianificazione urbanistica e del governo del territorio. Le evidenze empiriche presentate documentano la trasformazione fisica puntuale del territorio, ma si ritiene che la lettura trasversale di questo fenomeno imponga una riflessione conclusiva di natura in parte sociologica.

Le evidenze emerse dal percorso di ricerca inducono a considerare il condono edilizio come un fattore strutturale, capace di agire in profondità sia sulla cultura della pianificazione sia sulle dinamiche relazionali tra comunità locale, territorio e apparati pubblici. L'analisi focalizzata sul contesto di San Mauro Torinese, letta in controluce rispetto al dibattito teorico e alle diverse casistiche geografiche richiamate, rivela l'eterogeneità degli impatti generati dai provvedimenti di clemenza urbanistica sul tessuto urbano; l'esito è una progressiva e multiforme alterazione della corrispondenza tra la città disegnata e quella effettivamente edificata. Più nello specifico, la disamina delle diverse fenomenologie di irregolarità sanate dimostra come anche le micro-violazioni parcellizzate, se cumulate nel tempo, esercitino una forza d'urto tutt'altro che marginale sugli assetti insediativi, sul dimensionamento dei carichi urbanistici e sulle metriche d'uso degli spazi domestici e collettivi. La sanatoria *ex post* si configura così come una prassi in grado di sovvertire lo statuto stesso della regola urbanistica: quest'ultima cessa di operare quale vincolo ordinatore e presidio del territorio, venendo assimilata dal corpo sociale come una variabile flessibile, contrattabile e strutturalmente reversibile.

Da questo punto di vista la diffusione dell'irregolarità e il suo periodico assorbimento legale superano la dimensione del mero cortocircuito burocratico o dell'inefficienza d'ufficio; essi denunciano piuttosto una faglia profonda, storicamente stratificata, nel patto di cittadinanza che lega la sfera privata all'ordinamento repubblicano. Comprendere appieno la gravità di tale scollamento impone una ricognizione dei modelli insediativi polari che hanno scandito la parabola di questa indagine.

La memoria storica dell'urbanistica italiana è indissolubilmente legata a traumi specifici: si è tentato di mostrare come il disastro di Agrigento del 1966, evocato nelle premesse teoriche di questo lavoro, abbia rappresentato e tutt'oggi ancora rappresenti la materializzazione del collasso dello Stato di diritto di fronte a un'aggressione di tipo speculativo e immobiliare del territorio. In quel contesto, e nei successivi sviluppi del "modello meridionale", l'assenza o la palese complicità delle amministrazioni locali nel tollerare l'edificazione di interi quartieri privi di urbanizzazione ha insinuato nella

collettività la percezione di un'autorità pubblica debole, permeabile e strutturalmente incapace di garantire la sicurezza e la legalità.

Spostando l'asse dell'osservazione sul contesto di San Mauro Torinese, le forme dell'illegalità mutano radicalmente, ma l'esito rimane affine: come dimostrato dall'analisi tassonomica e dimensionale dei dati, in questo territorio si assiste a una densificazione introversa e molecolare. Sono i sottotetti, le verande, i cambi d'uso e le micro-pertinenze a dominare la casistica. Con la frammentazione dell'illecito contenuta all'interno dei confini domestici si rivela una forma di delegittimazione istituzionale forse più pervasiva: il cittadino che amplia abusivamente la propria abitazione in un contesto urbano già consolidato agisce nella consapevolezza che la norma urbanistica costituisca un ostacolo da aggirare.

La crisi nella pubblica amministrazione cresce quando il cittadino fatica a riconoscere nello Stato l'ente garante del benessere collettivo. "Un sistema amministrativo efficiente ed efficace, infatti, incide sul sistema di valori che sono a base della nostra società, poiché rende possibile ai cittadini fruire concretamente dei servizi che sono loro riconosciuti dall'ordinamento normativo," come argomentato da Stefania Baroncelli (2015, p. 1). L'istituto del condono, reiterato ciclicamente nel 1985, nel 1994 e nel 2003, ha cristallizzato questa distorsione culturale: l'oblazione pecuniaria ha progressivamente attenuato la percezione sanzionatoria dell'illecito, contribuendo a rappresentare l'abuso come una violazione suscettibile di regolarizzazione economica *ex-post*.

Nel corso del lavoro si è tentato di mostrare che la regolarizzazione dell'abuso all'interno delle proprietà private ha contribuito a generare un'espropriazione silenziosa a danno della città pubblica. I nuovi volumi hanno talvolta incrementato il carico insediativo, producendo una domanda non calcolata di reti fognarie, parcheggi, verde attrezzato e servizi scolastici, senza che a ciò corrispondesse un adeguamento delle infrastrutture. L'asimmetria del sistema risiede proprio in questo: l'aderenza alla norma nel rispetto assoluto della legalità, rischia per finire di penalizzare chi vi si attiene, garantendo di contro un premio a chi fonda le proprie strategie sulla futura sanatoria che verrà.

È esattamente nell'accennato solco di progressiva delegittimazione dell'agire amministrativo che va collocata l'analisi della L. 105/2024 (il c.d. Decreto Salva Casa). Pur respingendo la veste formale del condono, l'impianto legislativo interviene sui cardini della materia, ricalibrando alla radice i parametri che definiscono la rilevanza dell'illecito. Dilatare le soglie di tolleranza esecutiva e archiviare il vincolo della doppia conformità sono operazioni che trascendono il mero intento di snellire la macchina burocratica

o di rivitalizzare le compravendite. La ratifica *ex-post* viene preferita dal legislatore rispetto alla programmazione *ex-ante*.

A chiusura del cerchio, l'interrogativo che ha mosso i primi passi di questa indagine trova una sua compiuta e allarmante validazione empirica. Il "giusnaturalismo dell'abuso" teorizzato da Casini, evocato in apertura, ha superato la dimensione della provocazione dottrinale per farsi consuetudine domestica e prassi d'ufficio. Le migliaia di pratiche analizzate dimostrano che l'eccezione, un tempo giustificata dalla politica in nome della spinta abitativa postbellica o di una generale indulgenza sociale, ha mutato radicalmente pelle. Quella che, nelle intenzioni dichiarate della Legge 47/1985, doveva rappresentare una parentesi straordinaria per azzerare il passato e inaugurare una nuova stagione di rigore, si è rivelata una traiettoria in grado di stravolgere il futuro.

Appare in tutta la sua gravità il paradosso delineato da Settis, quello di un territorio "distrutto dalle leggi". Il ciclo dei tre condoni nazionali non ha arginato la patologia, l'ha cronicizzata. I dati dimostrano che la sanatoria ha ampiamente scavalcato il ruolo di semplice strumento parallelo alla pianificazione: ha invaso la sede ordinaria del governo urbano, imponendo ai Piani Regolatori di rincorrere e assorbire volumetrie nate fuori da ogni perimetro di sostenibilità e sicurezza.

Un'amministrazione costretta alla costante rilettura degli illeciti passati perde la capacità di indirizzare la transizione e la rigenerazione dei propri quartieri. L'eventuale riedificazione della fiducia tra i cittadini e lo Stato, necessaria per suturare la frattura descritta nelle premesse di questo lavoro, non può passare attraverso l'ennesima declinazione della clemenza normativa. Esige, al contrario, la ricostruzione di una cultura del limite e la riaffermazione dello spazio pubblico come bene indisponibile: precondizioni ineludibili affinché la pianificazione smetta di essere l'archivio notarile dell'esistente e torni a rivendicare il primato del progetto collettivo.

Bibliografia

Astengo, G. (1969). *Relazione generale per il nuovo Piano Regolatore Generale di Bergamo (1965–1969)* [Manoscritto]. Fondo Giovanni Astengo, Archivio Progetti IUAV, Venezia. Limitatamente al documento “B70b_5”
https://circe.iuav.it/astengo/dati/B70b_5.pdf

Barbieri, G. A., Benassi, F., Mantuano, M., & Prisco, M. R. (2018). In search of spatial justice. Towards a conceptual and operative framework for the analysis of inter- and intra-urban inequalities using a geo-demographic approach. The case of Italy. *Regional Science Policy and Practice*, 11(1), 109–122.

Barbieri, C. A., Bonifacio, E., & Vallino, G. (2024). Legislazione di semplificazione edilizio-urbanistica e ‘disordine normativo’ in Piemonte. *Urbanistica Informazioni*, 313.

Baroncelli, S. (2015). *Introduzione*. In Baroncelli, S. (a cura di), *Efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione. Un modo per realizzare l'eguaglianza sostanziale*. Bolzano: Bozen-Bolzano University Press.

Battini, S., Casini, L., Vesperini, G., & Vitale, C. (a cura di). (2013). *Codice commentato di edilizia e urbanistica*. Milano: Giuffrè Editore.
(In particolare, i contributi di D. Caldirola in materia di condoni, pp. 962 ss., 1050 ss. e 1553 ss.)

Berdini P. (2010). *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia*. Roma: Donzelli Editore.

Berdini, P. (2014). *La crisi della città nell'età della privatizzazione dell'urbanistica*. Roma: Documenti Geografici, n.2

Brusa, A. (2026, 27 aprile). *Piano regolatore a San Mauro, la Lista Guazzora prova a giustificare i ritardi: “L'equilibrio c'è”*. Giornale La Voce.

<https://www.giornalelavoce.it/news/attualita/695692/piano-regolatore-a-san-mauro-la-lista-guazzora-prova-a-giustificare-i-ritardi-l-equilibrio-c-e.html>

Bruzzo, A., & Ferri, V. (2014). L'incidenza delle politiche fiscali sulla pianificazione urbanistica. Gli oneri di urbanizzazione per la costruzione della città pubblica. *QUADERNI DEM*

Campos Venuti (1991), *L'urbanistica riformista*. Bari: Laterza.

Campos Venuti, G., Oliva F. (a c. di) (1993) *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*. Bari: Laterza.

Caroniti, V. et al. (2009). *An Infra Free approach to improve the energy and resource management for illegal building settlements*. 45th ISOCARP Congress 2009

Casini, L. (2019). *Abusi e condoni edilizi: dalla clandestinità al giusnaturalismo?* Giornale di Diritto Amministrativo 1/2019
<https://www.irpa.eu/sul-condono-edilizio-un-editoriale-di-lorenzo-casini/>

Centro Studi Sogeea (2016, aprile). *Rapporto: Trent'anni di condono in Italia: criticità, prospettive e opportunità* [Rapporto presentato al convegno presso il Senato della Repubblica, 22 aprile 2016].

Chiodelli, F., Di Giovanni, C., Pellarin, A., & Ranzato, M. (2020). *A critical atlas of housing informalities in Italy: Between formal regimes and informal practices*. Milano: Politecnico di Milano. (In particolare, sezioni 1.3.1 "Unauthorised housing construction", 1.4.1 "The public approach to housing informality", 1.4.2 "The complex status and processes of housing informality").

Cialdea D., Quercio, N. (2018) *A methodology for illegal settlements re-conversion*. Int. J. of Design & Nature and Ecodynamics. Vol. 13, No. 2, 147–155. ISSN: 1755-7437 (paper format), ISSN: 1755-7445 (online)

Colacicco P., Greco F., Rotondo F. (2021) *Il Piano casa: evitare l'urbanistica è la soluzione?* In TERRITORIO, 97/2021, pp 162-181.

Comune di Giugliano in Campania. (2020). *Preliminare di Piano Urbanistico Comunale. Relazione Generale e Documento Strategico*. Settore Urbanistica e Condoni - Ufficio di Piano. Maggio 2020.

Comune di Maracalagonis. (2020). *Relazione Tecnica di accompagnamento al PUC preliminare (Elaborato A1). Processo di adeguamento della Pianificazione Urbanistica Comunale al PPR ed al PAI (Procedura di Valutazione Ambientale Strategica)*. Gruppo Tecnico-Scientifico - Ufficio del Piano. Giugno 2020.

Crainz, G. (2003). *Il Paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*. Donzelli. Limitatamente ai capitoli 1.4, 1.5, 3.1, 3.2, 4.1, 12.4.

Cremaschi, M. (1990). *L'abusivismo meridionale: realtà e rappresentazione*. Meridiana, 9, pp.127-153.

Cremaschi, M., & Coppo, M. (a cura di). (1994). *Strutture territoriali e questione abitativa: Evoluzione storica e dimensioni locali del problema della casa nel dopoguerra*. Milano: FrancoAngeli.

Curci F., Formato E., Zanfi E. (a cura di). (2017) *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*. Roma: Donzelli Editore.

D'Aria, G. (2017, giugno 14). *Il condono edilizio in Italia dal 1985 ad oggi*. Studio Tecnico GDA.

<https://www.studiotecnicoancona.it/storia-condono-edilizio/>

De Biase C., Forte F., De Paola P. (2021). *Informal Settlements: The Potential of Regularization for Sustainable Planning. The Case of Giugliano, in the Metropolitan City of Naples*. In: Calabrò, F., Della Spina, L., Bevilacqua, C. (eds) *New Metropolitan Perspectives*. ISHT 2018. Smart Innovation, Systems and Technologies, vol 100. Springer, Cham. Pp. 264-271.

De Gregorio, M. (2026, 18 febbraio). *Nuovo condono edilizio 2026, ecco cosa potrai sanare, novità e tempi: arriva la nuova proposta del Governo*. Brocardi.it. <https://www.brocardi.it/notizie-giuridiche/nuovo-condono-edilizio-2026-ecco-cosa-potrai-sanare-novita-tempi/6578.html>

De Lucia, V. (2006). *Se questa è una città. La condizione urbana nell'Italia contemporanea*. Roma: Donzelli Editore.

Destro, N. (2018). *Geografia delle case deboli. Oltre l'abusivismo edilizio*. Tesi di dottorato, Università degli Studi di Padova.

Fazzari, C. (2006). *Condono edilizio e disciplina penale*. Saggio su Sezione Web Opinione e Confronti, Studio Giuliano e di Gravio. Data Pubblicazione: 23 Maggio 2006. <https://oec.giulianoedigravio.it/condono-edilizio-e-disciplina-penale/>

Ferrannini, C. (2016). *Esplorare i territori italiani dell'abusivismo: prospettive per la ricerca* [Tesi di laurea magistrale non pubblicata], Politecnico di Torino

Fregolent, L., Tonin, S. (2010). *The cost of sprawl: an Italian case study*, 50th Congress of the European Regional Science Association: "Sustainable Regional Growth and Development in the Creative Knowledge Economy", 19-23 August 2010, Jönköping, Sweden, European Regional Science Association (ERSA), Louvain-la-Neuve

Forgione, I. (2019). *Le norme edilizie della rigenerazione urbana, tra esigenze di semplificazione, sostenibilità ambientale e rilancio dell'economia*. P.A. Persona e Amministrazione, N. 1 (2019).

Forte, Fabiana. (2014). *Illegal Buildings and Local Finance in New Metropolitan Perspectives*. Advanced Engineering Forum. 11. 600-606. [10.4028/www.scientific.net/AEF.11.600](https://doi.org/10.4028/www.scientific.net/AEF.11.600).

Ginsborg, P. (1998). *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato: 1980-1996*. Einaudi.

Guida, G. (2021). *The Other Side of Illegal Housing. The Case of Southern Italy*. In: Calabrò, F., Della Spina, L., Bevilacqua, C. (eds) *New Metropolitan Perspectives*. ISHT 2018. Smart Innovation, Systems and Technologies, vol 100. Springer, Cham. Pp. 517-524

Istat (1991) *Censimento Popolazione e Abitazioni, Limitatamente alla Tavola 14: Abitazioni occupate e non occupate, per comune*.

Istat. (2017). *Paesaggio e patrimonio culturale* (Cap. 9). In *Rapporto sul benessere equo e sostenibile in Italia – BES 2017*, pp 131-147. Istat.

Istat (2026). *Demo-stat*.

<https://demo.istat.it/>

Istat. (2026.). *8milacensus. Dati censuari comunali 1991, 2001, 2011*

<https://ottomilacensus.istat.it/>

Lucattini, S. (2022). *Le sanzioni a tutela del territorio*. Limitatamente al Capitolo I, pp. 1-18. Torino: Giappichelli Editore.

Marchigiani, E., & Savoldi, P. (2019). *Sugli standard. Questioni e bilanci*. Territorio: 90, 3, 2019. Milano: Franco Angeli, 2019, 2239-6330

Marino, R. (2011) *Il trattamento contabile degli oneri di urbanizzazione nelle realtà comunali: il punto di vista dei Responsabili dei servizi finanziari in Financial reporting: bilancio, controlli e comunicazione d'azienda*. Fascicolo 1, 2011. Milano: Franco Angeli

Martone, V. (2021). *Abitare informale e regolazione violenta. Disagio abitativo e reti criminali ai margini della Capitale*. Cambio. Rivista Sulle Trasformazioni Sociali, 11(21), 65–77.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti [MIT]. (2024). *Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)*. Roma: MIT.

Ministero dei Lavori pubblici, Commissione di indagine sulla situazione urbanistico-edilizia di Agrigento (c.d. Relazione Martuscelli), Relazione al Ministro, on. Giacomo Mancini, Roma, 8 ottobre 1966

<https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/DDS18007.Pdf>

Osservatorio FIAIP Torino (2024) *San Mauro Torinese*.

<https://www.osservatoriofiaiptorino.it/cintura-di-torino/san-mauro-torinese.html>

- Palomba, I.G. (2017). *La dispersione urbana: un'analisi comparativa come supporto alla conoscenza del fenomeno e alle strategie di intervento*. Tesi di dottorato, Università degli Studi di Napoli Federico II
- Petrella, B., & De Biase, C. (2014). *A typical italian phenomenon: the unauthorized building*. Proc. of the Second Intl. Conf. on Advances in Civil and Structural Engineering - CSE 2014, pp. 71-72.
- Pileri, P. (2009). *Suolo, oneri di urbanizzazione e spesa corrente. Una storia controversa che attende una riforma fiscale ecologica*. Territorio. 88-92.
- Pinto, F. (2018). *Di nuovo sul concetto di lottizzazione (abusiva)*. Amministrativamente. Fascicolo 4/2018, pp. 1-9
- Romiti, B. (2016). *Condoni edilizi e milioni di pratiche inevase: Come uscirne?* *Geopunto*, 67, 4-7.
https://www.georoma.it/DNN80426/Portals/0/Documenti/Geopunto/Geopunto%202015_2016/geo67%20p4%20focus.pdf
- Salzano, E. (2003). *Fondamenti di urbanistica*. Laterza.
- Settis, S. (2010). *Paesaggio, costruzione, cemento*. Torino: Einaudi.
- Soros, G. (2008). *Cattiva finanza*. Roma: Fazi Editore.
- Treccani (n.d.) "Sanatoria" <https://www.treccani.it/vocabolario/sanatoria/>
- Tumminelli, D. (2024). *La repressione giuridica dell'abusivismo edilizio: uno sguardo analitico e comparato*. *Federalismi.it*. <https://www.federalismi.it>
- Oreto, P., & Oreto, G. (a cura di). (2018). *Dissesto idrogeologico, cambiamenti climatici, abusivismo edilizio e prevenzione: Non c'è più tempo da perdere!* *Lavori Pubblici*. <https://www.lavoripubblici.it/news/Dissesto-idrogeologico-cambiamenti-climatici-abusivismo-edilizio-e-prevenzione-non-c-e-piu-tempo-da-perdere-21112#:~:text=06%2F11%2F2018>
- Vallat, C. (1993). *L'habitat illégal périurbain à Rome: d'une pratique à une institution*. In: Méditerranée, tome 77, 1-2-1993. Les territoires du périurbain de la Méditerranée septentrionale. Colloque d'Aix-en-Provence - 28-30 septembre 1992 organisé par le CEGETREM (UFR de géographie) et le GDR 97 CNRS «Nord-Méditerranée». pp. 111-114
- Vinciarelli, F. per PMI.it. (2016, 27 aprile). *Condoni edilizi, domande ferme*. <https://www.pmi.it/economia/mercati/news/119991/condoni-edilizi-domande-ferme.html>
- Zanfi, F. (2013). *The Città Abusiva in Contemporary Southern Italy: Illegal Building and Prospects for Change*. *Urban Studies*, 50, 3428 - 3445.

Zanfi, F., Curci, F., & Formato, E. (2015). *Sull'abusivismo edilizio: I nodi da sciogliere per riaprire la questione*. Parole-chiave. Roma: Carocci Editore.

Zoppi, C. (2000). *Building Abusivism and Condonos*. *Journal of Planning Education and Research*, 20, 215 - 233.

Riferimenti normativi

Costituzione della Repubblica Italiana. (1948). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 298 del 27 dicembre 1947.

Decreto Ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444. *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967*. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 97 del 16 aprile 1968.

Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 245 del 20 ottobre 2001.

Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269. *Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 229 del 2 ottobre 2003.

Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 45 del 24 febbraio 2004.

Decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157. *Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio*. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 98 del 28 aprile 2006.

Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109. *Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017 e il lavoro e le altre emergenze*, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 226 del 28 settembre 2018.

Legge 17 agosto 1942, n. 1150. *Legge urbanistica*. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 244 del 16 ottobre 1942.

Legge 28 febbraio 1985, n. 47. *Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive*. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 59 del 9 marzo 1985.

Legge 8 giugno 1990, n. 142. *Ordinamento delle autonomie locali*. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 135 del 12 giugno 1990, Supplemento Ordinario.

Legge 23 dicembre 1994, n. 724. *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 299 del 27 dicembre 1994.

Legge 24 novembre 2003, n. 326. *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269*. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 274 del 25 novembre 2003.

Legge 27 dicembre 2017, n. 205. *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 302 del 29 dicembre 2017.

Legge 16 novembre 2018, n. 130. *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109*. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 269 del 19 novembre 2018.

Legge 24 luglio 2024, n. 105. *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica*. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 175 del 27 luglio 2024.

Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Puglia, deliberazione 20 dicembre 2018, n. 163/2018/PAR.

Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) Puglia, Lecce, Sezione I, sentenza 14 aprile 2009, n. 738.

Sentenza della Corte costituzionale 7 giugno 2004, n. 196. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 24 del 16 giugno 2004, Serie speciale.

Ringraziamenti

A mio padre Franco, a mia madre Enza e a mio nonno Ciccio per avermi cresciuta senza pretendere, avermi spronata senza imporre, amata senza esigere. *Se tarpare le ali non è una voce del mio vocabolario è grazie a voi.*

Ad Adriano: sei la y della mia $F(x)$. Ti amo.

Alle mie amiche Alice, Carolina, Giulia, Michela: quello che ci lega è alchimia. Siete il mio zolfo e il mio mercurio; il mio sale e il mio fuoco.

Alla mia amica Giorgia: ridere con te è come togliere le scarpe dopo un viaggio lunghissimo.

Ai miei compagni di liceo e di Pasquetta: la nostra è una casa senza giudizio. Il vostro mattone sarà sempre anche il mio.

Ai miei amici di università: il primo cigno fende il vento, ma noi ci siamo dati il cambio. In punta o nelle retrovie, non sono mai stanca se ci siete voi.

A chi non muore finché vive nel cuore di chi resta: le vostre radici sono le mie, ma per ora viaggiate insieme a me.