

## Problematiche normative della utilizzazione del suolo

di Umberto Pototschnig

Dovendo trattare qui degli aspetti normativi della utilizzazione del suolo, non è forse fuori luogo iniziare ricordando che in questa materia la Costituzione stessa fornisce un'indicazione meritevole di essere richiamata. È quella che risulta dall'art. 44 dove è detto che « conseguire il razionale sfruttamento del suolo » e « stabilire equi rapporti sociali » sono gli obiettivi in vista dei quali la legge è chiamata ad imporre obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, a fissare limiti alla sua estensione, a promuovere e a imporre la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive, nonché — infine — ad aiutare la piccola e la media proprietà. Per la parte che qui interessa, il linguaggio è forse un pochino obsoleto: parlando di « sfruttamento » (sia pur razionale) del suolo, la norma sembrerebbe aver concepito il rapporto dell'uomo e della società con quest'ultimo in termini soltanto aggressivi e di massimo profitto. Ma tale sensazione è destinata subito a cadere se l'accento viene posto invece sul tipo delle misure elencate, alcune delle quali esprimono di per se stesse un indirizzo di politica legislativa di segno opposto, pienamente rispettoso delle vocazioni naturali e sociali della proprietà terriera.

Vero è piuttosto che la norma costituzionale richiamata riguarda volutamente, in quel suo riferimento alla necessità di conseguire il razionale sfruttamento del suolo, la sola proprietà agricola, non preoccupandosi di considerare al contempo le possibili utilizzazioni diverse del suolo (sebbene esista indubbiamente anche per queste ultime un problema di assetto razionale), né tanto meno, intravedendo l'eventualità che il suolo possa un giorno trovarsi conteso fra usi agricoli da una parte e usi diversi dall'altra.

Malgrado questi suoi limiti, spiegabili del resto facilmente se torniamo indietro di circa quarant'anni ai tempi della costituente, la norma allora inserita nella Costituzione, avrebbe potuto dar luogo in questo frattempo a qualche svolgimento legislativo di non secondario interesse — specie se letta congiuntamente alle disposi-

zioni degli articoli 42, 45, 46 e 47 — anche al di fuori del suo ambito originario, ai fini cioè di una disciplina generale della utilizzazione del suolo. In realtà non si è avuto nulla di questo. Malgrado l'enorme importanza che il suolo è venuto assumendo per uno sviluppo equilibrato della società e malgrado, persino, il grande interesse sorto negli anni più recenti attorno ai temi della pianificazione territoriale, si deve constatare che a tutt'oggi non esiste in Italia una disciplina generale sull'utilizzazione del suolo.

Esistono discipline settoriali, riguardanti questa o quella utilizzazione. Non ultima fra queste quella riguardante *la edificabilità* dei suoli, che pure abbraccia, direttamente o indirettamente, una pluralità di utilizzazioni, ma che resta fundamentalmente disciplina destinata a regolare soltanto le nuove costruzioni, non l'utilizzazione del suolo in generale, ivi compreso quello già costruito e quello sottratto invece alle costruzioni.

Ancora: esistono corpi, più o meno organici, di norme *sull'igiene* del suolo; altri *sulla difesa* del suolo: altri ancora *sulla conservazione* del suolo. La legislazione più recente in tema di tutela dell'ambiente si occupa specificatamente *di tutela* del suolo, in parallelo alla tutela dell'atmosfera e a quella delle acque. Dal canto suo il D.P.R. 616 del 1977, nel trasferire alle Regioni le residue funzioni amministrative statali di loro spettanza relative all'urbanistica, fornisce una definizione della materia in cui sono ricomprese espressamente le operazioni chiamate « di salvaguardia e di trasformazione del suolo » (art. 80). Salvo forse il caso di quest'ultima espressione — rimasta peraltro senza nessun reale svolgimento nella stessa legislazione dello Stato — tutte le altre formulazioni usate lasciano intravedere chiaramente un approccio ancora parziale e settoriale ai problemi di utilizzazione del suolo.

Viene così da osservare che per il suolo non si è pervenuti neppure a quella consapevolezza del carattere unitario e complesso del problema, che è stata raggiunta invece per il corrispondente settore nelle norme più recenti sulle acque.

Per queste ultime infatti la considerazione sotto il profilo unitario delle risorse idriche, da governare e da gestire in quanto tali, si è ormai chiaramente affermata. Basterà ricordare che nel D.P.R. 616 del 1977, tra le norme volte a stimolare un riordino generale della disciplina del settore, vi è negli artt. 90 e 91 un cenno preciso e ripetuto alla programmazione nazionale della *destinazione* delle risorse idriche, di competenza dello Stato, nonché un cenno

analogo alla determinazione e alla disciplina degli *usi* delle acque pubbliche anche sotterranee, quali funzioni anch'esse riservate allo Stato. Vero è che questo approccio non ha trovato sinora realizzazione nella legislazione successiva. Ma per il suolo non c'è stata a tutt'oggi nella normativa neppure l'intuizione della necessità di un approccio analogo.

Vale la pena di interrogarsi dunque sul perché di questo ritardo. La spiegazione, dal punto di vista dell'assetto normativo, probabilmente non è difficile. Il legislatore italiano ha considerato i problemi della utilizzazione del suolo come problemi da affrontare in sede di disciplina delle singole categorie di beni, attraverso le norme che definiscono il loro regime proprietario. Paradossalmente il suolo, in quanto tale, non è soggetto ad alcuna disciplina, anzi non lo si considera neppure un bene giuridico, se preso separatamente dalla sua riconducibilità a questa o a quella categoria di beni. Ciò di cui il legislatore si occupa non è il suolo in sé e per sé; è invece l'area in quanto fabbricabile, o in quanto agricola, o perché adibita a foresta, o perché inglobante una cava per l'estrazione di materiali, o perché bisognevole di bonifica o perché trasformata in strada.

Dunque l'ordinamento non determina di norma le utilizzazioni del suolo, ma semmai ne stabilisce le modalità attraverso la disciplina del bene una volta che esso abbia acquistato una determinata destinazione, specie se tipica. La legge non dice ad esempio che una certa area dev'essere utilizzata come foresta; ma se la foresta c'è, il taglio delle piante è subordinato a certe condizioni. Sicché in definitiva l'ordinamento non stabilisce esso stesso, ma al contrario presuppone che il suolo riceva una determinata utilizzazione e rientri pertanto ai fini della disciplina di questa o di quella categoria.

Presupposto fondamentale di questo atteggiamento del legislatore è una concezione ben radicata del diritto privato di proprietà, inteso in senso tradizionale quale diritto di disporre e di godere *liberamente* del bene. In altre parole: non c'è determinazione da parte dell'ordinamento delle utilizzazioni del suolo perché c'è la proprietà privata, o meglio perché c'è una proprietà privata che continua a considerare sovrana e intoccabile la pretesa del proprietario a disporre e a godere del bene a proprio piacimento. In questa logica non sorprende che la legge n. 10 del 1977, contenente nuove norme per la edificabilità dei suoli, interpretata nel senso della avocazione alla mano pubblica dello *jus aedificandi*, sia stata

subito sospettata di incostituzionalità e impugnata dinanzi alla Corte Costituzionale.

Ma la conferma della tesi prospettata viene dal significato che hanno acquisito, nel contesto di allora, le principali misure limitative del diritto di proprietà, dettate da ragioni di interesse pubblico, a cominciare dalla stessa espropriazione per pubblica utilità.

Quest'ultima infatti è risultata ben presto essere lo strumento necessario per ottenere una diversa destinazione del bene: diversa, si vuol dire, da quella che il proprietario liberamente vi imprime.

Il trasferimento vero e proprio del bene, dal proprietario privato all'ente pubblico o ad altro privato direttamente interessato alla nuova destinazione, è soltanto strumentale. Ciò che attraverso l'espropriazione si vuole in realtà ottenere è in effetti la nuova destinazione del bene o, se si preferisce, la trasformazione di un bene da un regime di utilizzazione libera lasciata all'arbitrio del proprietario a una utilizzazione vincolata, in vista di un interesse pubblico specifico. Tanto è vero che, se l'opera pubblica per la quale l'esproprio è avvenuto, non viene realizzata, l'antico proprietario ha diritto alla retrocessione del bene.

Né bastano a contraddire questo regime le varie limitazioni che possono venire imposte sulla proprietà privata a tutela di qualche interesse pubblico. Talvolta si tratta di limitazioni uguali strutturalmente a quelle conosciute in diritto privato come le distanze legali delle costruzioni, degli scavi, ecc., altre volte derivano dal fatto che l'autorità amministrativa si appropria di qualche utilità del fondo, di valore economico modesto (come quando installa pali per linee telegrafiche o telefoniche, o segnali stradali, ecc.). In tutti questi casi la limitazione colpisce il bene non solo indipendentemente da chi è il proprietario è da che cosa egli faccia, ma a prescindere altresì dall'utilizzazione cui il fondo è adibito.

Qualche alterazione maggiore a codesto regime sembra venire dall'estendersi progressivo dei vari vincoli che sono previsti dalla nuova legislazione a carico di proprietà private.

La tipologia è quanto mai ricca e varia: sono i vincoli previsti ad esempio dalle norme sulla tutela dei beni storico-artistici, dalle norme sulla protezione delle bellezze naturali, dalla legislazione in materia idrogeologica, dalla legislazione forestale, ecc. Il più delle volte peraltro neppure questi vincoli arrivano a modificare realmente quel regime di libera utilizzazione che è tradizionale della proprietà privata. Infatti essi si traducono per lo più in divieti

generalizzati, cui si accompagna una riserva di permesso, da concedersi di volta in volta dall'autorità amministrativa: divieto ad esempio di alterare lo stato dell'immobile, se non previo nulla-osta dell'amministrazione in relazione a un preciso progetto. Altre volte il vincolo riduce più semplicemente l'arco delle libere scelte da parte del proprietario, senza contravvenire per questo al principio sottostante insito nel concetto di proprietà.

Va sottolineato inoltre che siffatti vincoli sono posti generalmente non già a tutela del suolo, ma di altri interessi pubblici, connaturati alle diverse categorie di beni di volta in volta considerati.

Ora è l'interesse paesaggistico, ora quello storico-artistico, ora quello relativo al buon regime delle acque, ecc. che viene preso in considerazione e protetto.

Si tratta in sintesi di una disciplina che è ancora assai lontana dall'intervenire incisivamente sulla utilizzazione del suolo.

E la conferma viene immediatamente se si considera come e perché si è andata affermando nel tempo, in antitesi alla proprietà privata, la figura della proprietà pubblica. Al di là delle distinzioni formali fra beni demaniali e beni indisponibili, è palese infatti che il regime loro attribuito vuole essere esattamente l'opposto di quello riservato alla proprietà privata. Sta a significare cioè che vi sono categorie di beni per i quali l'utilizzazione non è irrilevante e che dunque non possono essere lasciati nella libera utilizzazione del proprietario. Così è per le acque, il lido del mare, i porti, le opere destinate alla difesa (tutti rientranti nel c.d. demanio necessario), ma altrettanto vale per le strade, le strade ferrate, gli acquedotti, i musei, le biblioteche, gli archivi e gli altri beni del demanio accidentale, come pure per le foreste, le miniere, le cose di interesse storico e artistico che appartengono allo Stato o agli altri enti territoriali.

Per ciascuna di queste categorie di beni esistono norme che regolano specificatamente la loro utilizzazione.

E il dato normativo costante è che essi non possono venir sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano. Si tratta di una caratteristica insita, del resto, nel concetto stesso di alcuni di questi beni, considerati nel loro profilo comune di opere pubbliche (ad es. le strade, i porti, gli acquedotti, ecc.). Ma la stessa caratteristica è presente nella disciplina di beni che la legge riserva allo Stato o all'ente pubblico, pur prevedendo che lo sfruttamento del bene sia dato di norma in conces-

sione a privati. Ciò accade in ispecie per alcuni beni presenti nel sottosuolo, per la loro idoneità ad essere fonti di produzione, come le miniere, o gli idrocarburi. In questi casi, invero, la disciplina di utilizzazione del bene viene stabilita attraverso lo stesso provvedimento di concessione, che viene rilasciato infatti sulla base di un piano di coltivazione del giacimento giudicato meritevole di approvazione. La peculiarità segnalata poc'anzi per la proprietà pubblica si trova adunque esattamente anche in queste categorie di beni.

Per completare sommariamente il quadro dei limiti di fondo presenti nella legislazione italiana in tema di utilizzazione del suolo, resta da aggiungere che la stessa legislazione urbanistica non è ancora riuscita, malgrado il suo notevole sviluppo, a rimuovere del tutto quei limiti e a superare in particolare l'approccio in termini essenzialmente edilizi ai problemi del suolo. Basterà ricordare l'esplicito riferimento contenuto nell'art. 1 della legge del 1942 all'assetto e all'incremento *edilizio* dei centri abitati, nonché la stessa legge n. 10 del 1977 contenente norme sulla edificabilità dei suoli (ed erroneamente intesa come volta a definire un nuovo *regime* dei suoli), con la conseguente diatriba sull'assoggettabilità o meno, alle norme della legge, dei mutamenti di destinazione senza esecuzione di opere.

I dati di partenza sono dunque assai poco incoraggianti. Alla base della legislazione italiana riguardante, direttamente o indirettamente, l'utilizzazione del suolo, vi è un limite di fondo difficile da rimuovere. Eppure sarebbe stolto negare che si vanno affacciando da qualche tempo in qua normative di settore che rispondono a una logica diversa superando, almeno in parte, quel limite. Si tratta di normative che accolgono istituti e figure tutti ispirati fondamentalmente da un nuovo principio, secondo il quale il suolo viene considerato una risorsa meritevole di tutela e di disciplina in sé stessa, prima ancora e indipendentemente dalla sua utilizzazione in atto o da quella progettata. Si vuol dire che il suolo sta diventando, sia pure agli effetti limitati di queste discipline, un bene giuridico in sé e per sé, da governare in quanto tale, dovendosi ravvisare in esso una risorsa scarsa che sarebbe follia sciupare.

La nuova prospettiva emerge anzitutto da alcune novità accolte nella disciplina di singoli settori. Così in materia urbanistica viene introdotto il piano pluriennale di attuazione, con cui vengono delimitate le aree e le zone « nelle quali debbono realizzarsi (...) le previsioni degli strumenti urbanistici generali e le relative urbaniz-

zazioni, con riferimento ad un periodo di tempo non inferiore a tre e non superiore a cinque anni ».

L'art. 13 della legge n. 10 del 1977 precisa — come è noto — che qualora nei tempi indicati dal P.P.A. gli aventi titolo non presentino istanza di concessione, il Comune espropria le aree sulla base delle disposizioni della legge 865. È anche noto che la norma non ha trovato la medesima applicazione presso le diverse legislazioni regionali; ma è certo che essa ha introdotto un principio nuovo, in base al quale — per usare le parole stesse della Corte Costituzionale — spetta al potere pubblico decidere non solo il *se* e il *come*, ma anche il *quando* edificare. In questo modo abbiamo per la prima volta in campo urbanistico una disciplina del suolo in quanto tale. Il suolo va edificato per realizzare entro certi termini l'utilizzazione voluta dallo strumento urbanistico; se il proprietario non provvede, l'area viene espropriata al fine di realizzare comunque quella utilizzazione.

Una prospettiva analoga si evince dalle norme emanate nel 1978 sui piani di recupero di iniziativa comunale. Riguardando questi piani il patrimonio edilizio esistente in condizioni di degrado, la legge prevede che il Comune possa procedere all'attuazione del piano o espropriando, dopo una regolare diffida, i proprietari delle unità minime di intervento, in caso di inerzia dei medesimi, oppure realizzando interventi diretti, anche attraverso il convenzionamento con i privati (artt. 27 e 28, legge 5 Agosto 1978 n. 457). L'apprestamento del piano di recupero mette in moto così un procedimento volto ad ottenere l'attuazione di una nuova utilizzazione di quel patrimonio. Ancora una volta vi è dunque una disciplina del suolo in quanto tale, rivolta specificamente alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso (secondo la formula dell'art. 27).

Nel medesimo anno 1978 (la coincidenza non è forse casuale) vede la luce la legge 440 per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate.

L'obiettivo è chiaramente quello di un recupero delle terre ai fini produttivi, come la legge riconosce espressamente, riferendosi tra l'altro a terre riconosciute « suscettibili di coltivazione »; ma il recupero viene voluto « anche al fine di salvaguardia degli equilibri idrogeologici e della protezione dell'ambiente » (art. 1). Così si chiarisce che la disciplina di queste aree non è volta soltanto

a potenziare una utilizzazione già risultante in qualche modo dalla loro conformazione naturale, ma risponde a un disegno razionale e composito di utilizzazione del suolo.

A ciò si deve aggiungere che la legge 440 vuole che le Regioni provvedano altresì, per ciascuna delle zone caratterizzate da estesi fenomeni di abbandono, a definire i criteri per la utilizzazione agraria o forestale, nonché quelli per la formazione dei relativi piani aziendali o interaziendali, con ciò sottolineando che l'assegnazione delle terre avviene ai fini di sottoporle a un diverso regime di utilizzazione.

In questa medesima prospettiva possono venir ricordate anche le norme della legge quadrifoglio, secondo le quali i proprietari e i possessori di terreni rimboschiti o migliorati ai sensi della medesima legge debbono compiere le operazioni di gestione e di utilizzazione delle colture in base ad un piano di coltura e conservazione, formato ed approvato nei modi di legge (art. 10, legge 27 Dicembre 1977, n. 984). Altrettanto si potrebbe ripetere per i piani zonal di sviluppo agricolo, previsti ad es. nella Regione Veneto dalla legge regionale n. 88 del 1980 sugli interventi nel settore primario (art. 9 e ss.). È questo un caso meritevole di menzione perché la medesima legge ha anche stabilito che i Comuni devono adeguare i propri strumenti urbanistici tenendo conto delle scelte territoriali indicate nel piano zonale di sviluppo agricolo, pur precisando subito dopo che « il coordinamento tra il piano zonale e gli strumenti urbanistici dei Comuni ricadenti nei Comprensori compresi nell'area oggetto del piano zonale, avviene a livello del piano territoriale di coordinamento delle Comunità Montane e del piano territoriale comprensoriale » (art. 14).

Un indirizzo legislativo del medesimo tipo si ritrova altresì in alcune leggi regionali recenti riguardanti singole attività produttive, strettamente legate allo sfruttamento del suolo. In questi casi si hanno infatti i primi esempi di una programmazione da parte del potere pubblico che è insieme territoriale ed economica. Per restare al Veneto, è il caso, ad esempio, della legge regionale per la salvaguardia delle risorse termali del bacino euganeo, che prevede un piano di utilizzazione della risorsa termale con ciò disciplinando specificamente, sia pure in un'area limitata, l'utilizzazione del suolo in vista delle attività che vi sono connesse.

Analoga è la prospettiva della nuova legge regionale sulle cave, n. 44 del 1982. In essa si evidenzia che l'obiettivo della norma-

tiva è triplice: il corretto uso delle risorse, la salvaguardia dell'ambiente, la massima conservazione della superficie agraria utilizzabile a fini produttivi.

L'elencazione potrebbe continuare a lungo, in considerazione delle molte e varie applicazioni che negli anni più recenti la pianificazione ha trovato anche nelle zone agricole. Ne ha parlato efficacemente il Prof. Carrozza nella sua relazione al precedente convegno del Ce.S.E.T. svoltosi a Sassari.

Ma l'ultimo esempio ricordato impone di non tralasciare almeno un cenno all'incidenza che sulla utilizzazione del suolo stanno acquistando le diverse discipline indirizzate alla tutela dell'ambiente. Ciò vale in primo luogo per alcune discipline speciali, riguardanti ad esempio i parchi naturali, le riserve, le zone umide e via dicendo. I risultati di questi interventi non sono apprezzabili di norma nel breve periodo, durante il quale prevalgono piuttosto gli aspetti limitativi, i vincoli e i divieti della disciplina. Ma l'obiettivo vero di questa legislazione è quello di realizzare per le rispettive aree una utilizzazione del suolo capace di rispondere ad alcuni bisogni fondamentali della collettività, favorendo e potenziando al tempo stesso le vocazioni naturali specifiche presenti in alcune parti del territorio. Un rilievo ancora maggiore in questo senso è destinata ad avere la nuova legislazione sull'impatto ambientale, in base alla quale si prevede un controllo diretto ad individuare le alterazioni possibili che la costruzione di opere pubbliche o private determina per l'equilibrio dell'ambiente, nonché la valutazione del bilancio costi-benefici e infine la proposizione di eventuali rimedi o soluzioni alternative (in questo senso è l'art. 21 del progetto di legge reg. Veneto n. 393 presentato dalla Giunta Regionale il 27 Ottobre 1983).

Le cose dette e i dati riferiti sin qui dicono che stiamo attraversando una fase di transizione e di grande trasformazione. Da un lato la legislazione sembra ancorata a una situazione fondamentale di non governo del regime dei suoli.

Dall'altro lato affiorano elementi che sembrano invece voler introdurre una disciplina almeno parziale della utilizzazione del suolo, riconoscendo quest'ultimo come risorsa scarsa da gestire con oculatezza ed equilibrio. Viene spontanea allora una domanda.

In una situazione siffatta, quali vie è necessario ed opportuno seguire per rendere più soddisfacente l'assetto degli interessi pubblici e privati coinvolti da questa legislazione?

Una risposta precisa ed esauriente, con ogni probabilità, non c'è. Ma si può tentare di offrire almeno qualche indicazione di massima. In primo luogo si deve necessariamente insistere, malgrado le difficoltà e gli insuccessi sinora incontrati, sulla strada della pianificazione territoriale, intesa non più nel senso soltanto edilizio od urbanistico tradizionale, ma in un senso più ampio, comprensivo di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali del suolo, secondo la nuova definizione fornita dal D.P.R. 616.

In questa direzione spinge del resto l'esigenza, ormai generalmente riconosciuta, di una pianificazione territoriale a livello sovracomunale, fatta sì a maglie larghe, ma estesa ai grandi settori produttivi, a cominciare dall'industria e dalla stessa agricoltura. Certo, il piano territoriale regionale o comprensoriale non può considerare, in quanto tale, che la localizzazione dei grandi impianti, ovvero la riserva di territori a certi fini, in una parola le proiezioni territoriali di scelte economiche e sociali che toccano i diversi settori produttivi e che, come tali, non entrano nel piano territoriale. La necessità irrinunciabile di includervi peraltro quelle proiezioni viene ad essere un forte stimolo per programmare con gli opportuni strumenti anche l'attività produttiva nei settori interessati.

Non è casuale del resto che tutta la legislazione, statale e regionale indifferentemente, che ha previsto negli ultimi anni la formazione di piani territoriali di livello sovracomunale, li ha sempre abbinati a un piano di sviluppo economico-sociale. Così è per le Comunità Montane, per i comprensori, per lo stesso piano territoriale regionale.

Un rapido confronto può essere forse utile.

Di fronte all'estrema frammentarietà delle competenze e degli interventi oggi previsti nella disciplina delle acque, l'ipotesi di riforma su cui oggi tutti concordano è quella di incentrare la nuova normativa su un cosiddetto piano di bacino, da intendere peraltro non solo ai fini di difesa delle acque, per la sistemazione idrogeologica del territorio, ma come momento di sintesi di tutti gli interventi attorno alle acque: un piano di bacino, dunque, che sia insieme un programma delle opere, un piano di destinazione d'uso di parti nel territorio, nonché un piano di distribuzione delle risorse idriche presenti nel bacino tra i diversi territori e tra i diversi usi. Se il suolo è a sua volta, al pari delle acque, una risorsa scarsa, per la quale esistono ugualmente problemi di distribuzione e di ripartizione fra utilizzazioni diverse, non si vede in effetti perché

lo strumento primario per il governo del bene non debba essere analogo.

Un'obiezione può venire semmai da chi, tenendo presenti le diverse competenze spettanti in Italia allo Stato e alle Regioni, ritenesse impraticabile la strada di una programmazione territoriale, riconducibile sotto la responsabilità di un'unica autorità. Ma l'obiezione si supera se si adotta un sistema che, facendo salve le competenze di ciascun centro di potere, prevedesse il piano come la risultante composta di un accordo di programma cui partecipano soggetti pubblici diversi.

Piuttosto si deve aggiungere che l'attuazione di un piano territoriale di questa portata non può non passare attraverso strumenti di pianificazione attuativi che, tenendo fermi gli obiettivi e i limiti del piano generale, consentano lo svolgersi coordinato degli interventi di settore con la necessaria elasticità.

Ciò non significa che il governo del suolo debba essere interamente affidato a strumenti coercitivi. Già oggi la legislazione urbanistica conosce strumenti convenzionali, quali la lottizzazione ovvero il piano di recupero d'iniziativa dei proprietari privati. Altrettanto accade per alcuni strumenti di pianificazione agricola. Di recente la convenzione coi proprietari è stata prevista anche nelle norme di attuazione del piano territoriale del parco del Ticino.

Strumenti analoghi, di tipo consensuale, andranno ipotizzati per la definizione degli interventi nei restanti settori destinati a confluire nel piano territoriale.

Né va taciuto che il ricorso a strumenti coercitivi può venire fortemente ridotto attraverso misure di incentivazione o al contrario di sfavore a carattere finanziario (agevolazioni fiscali, contributi, ecc.). Generalmente queste misure riguardano l'attività economica svolta sul bene, piuttosto che il suolo in quanto tale; ma è pur vero che indirettamente esse concorrono a determinare di fatto i tipi e i modi di utilizzazione di quest'ultimo.

Strumento coercitivo per eccellenza, ed ovviamente irrinunciabile, rimane invece l'espropriazione del suolo per pubblica utilità. Il nome stesso dello strumento evoca ancora oggi il significato che esso aveva nella legislazione del 1865. Come allora, anche oggi l'esproprio è lo strumento con il quale si può ottenere — lo si è visto — una diversa utilizzazione del bene. Ma allora il ricorso all'espropriazione si presentava come misura eccezionale, relativa

sempre ad aree limitate e ben individuate, strettamente necessarie per l'esecuzione di questa o di quella opera pubblica.

Il legislatore di oggi prevede l'esproprio con una larghezza ben diversa, sino al punto da fare delle aree soggette « a vincoli preordinati all'espropriazione » — così come le chiama la legge del 1968 — una categoria di beni a sé stante, definita direttamente dallo strumento urbanistico generale. Ciò vale non solo per tutte le aree destinate a servizi e rientranti fra quelle cui si applicano gli standards di cui al D. M. del 1968, ma anche per molte altre, a cominciare da quelle destinate all'edilizia economico-popolare, che devono costituire — dopo la legge 10 del 1977 — una quota non inferiore al 40 e non superiore al 70 per cento di quella necessaria a soddisfare il fabbisogno complessivo di edilizia abitativa nel periodo considerato. Siffatta destinazione conduce infatti necessariamente all'esproprio.

Ma ancora più generale è la disposizione della legge urbanistica del 1942 che consente al Comune, una volta approvato il P.R.G. e allo scopo di predisporre la sua « ordinata attuazione », di espropriare entro le zone di espansione dell'aggregato urbano le aree inedificate e quelle su cui insistono costruzioni in contrasto con la destinazione di zona o abbiano carattere provvisorio (art. 18). Questa norma, così come quella successiva, sostanzialmente analoga, dell'art. 26 della legge 865 del 1971, non ha trovato peraltro che limitatissima applicazione. Se applicata, avrebbe ottenuto, specie negli anni più recenti, uno dei risultati più auspicabili nella legislazione del settore: ossia l'avocazione alla mano pubblica della rendita di posizione, ottenuta attraverso il trasferimento al Comune di tutte le aree inedificate nelle zone di sviluppo urbano, la loro urbanizzazione da parte del Comune e infine la loro ridistribuzione fra i privati con il sistema dell'asta pubblica.

L'ostacolo principale all'impiego generalizzato dell'esproprio è venuto peraltro dalle difficoltà relative alla corresponsione dell'indennizzo e, prima ancora, alla sua determinazione. Sono note le norme che a questo riguardo aveva introdotto la legge 865 del 1971 e le successive rettifiche operate nel 1977 con la legge n. 10. Su questa normativa la Corte Costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 5 del 1980, con una decisione che ha fatto subito molto discutere e che col passare degli anni è apparsa sempre meno appagante. La sensazione diffusa è che questa sentenza non solo non abbia favorito la soluzione dei molti problemi sorti attorno al

regime della edificabilità dei suoli, ma abbia ricacciato indietro il legislatore di qualche decennio, chiudendolo in un vicolo cieco da cui è difficilissimo uscire.

Affermando che per la determinazione dell'indennizzo occorre fare riferimento al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali e ritenendo che per le aree poste in zone già interessate allo sviluppo edilizio la destinazione all'edificazione sia per l'appunto essenziale e che quindi di essa si debba tener conto nel fissare la misura dell'indennizzo, la Corte ha riconosciuto e tutelato in definitiva proprio la rendita di posizione, considerandola sostanzialmente ricompresa nel contenuto essenziale del diritto di proprietà e giudicandola meritevole di ristoro a carico della collettività in caso di espropriazione. Così, nel tentativo di abbattere la discriminazione fra i diversi regimi proprietari, la sentenza ha aggravato in realtà la disparità fra chi si può avvantaggiare dell'incremento di valore ottenuto dal suo terreno e chi invece ne rimane escluso, o ne può beneficiare solo marginalmente.

La riluttanza insistente con cui il legislatore si ostina da quasi quattro anni a non colmare la lacuna prodottasi nell'ordinamento per effetto della citata sentenza — sino al punto da ricorrere per più volte al marchingegno, assai poco esemplare, del tenere in vita la vecchia misura dell'indennizzo a titolo di acconto — testimonia da sé che la strada seguita dalla sentenza n. 5 non ha sbocco.

Chiunque sa che lo Stato e la pubblica amministrazione in generale non potrebbero né oggi né domani sopportare il carico finanziario di tutte le opere di interesse collettivo indispensabili, se ai costi dell'urbanizzazione e della costruzione delle opere dovessero aggiungersi i prezzi di acquisto delle aree necessarie determinati secondo i parametri indicati dalla Corte.

Certo, la legge 10, predisposta per superare il problema della scadenza dei vincoli, ha peccato di ingenuità nel ritenere che bastasse cambiare il nomen juris della vecchia licenza edilizia per modificare il regime di edificabilità dei suoli. Nella sostanza, poi, la soluzione adottata — anche a voler considerare il contributo richiesto per le spese di urbanizzazione e in rapporto al costo di costruzione — non risulta appagante, perché non assorbe la rendita di posizione e non elimina sotto questo profilo la disparità fra i proprietari. Dopo la precedente sentenza n. 55 del 1968, le soluzioni che si aprivano al legislatore erano più convincenti e più radicali.

Eppure a me pare che, malgrado questi suoi limiti, la legge n. 10 rimanga ormai — lo si voglia o no — un punto fermo da cui non è pensabile si possa tornare indietro. L'opinione della Corte che questa legge non abbia scorporato lo *ius aedificandi* dalla proprietà del suolo è stata espressa per così dire incidentalmente, nel timore che, interpretata altrimenti, la legge smentisse la precedente asserzione sulla necessità che per le aree destinate all'edificazione l'indennizzo sia commisurato anche a quest'ultima. Nella stessa sentenza la Corte ha peraltro riconosciuto in termini espliciti che « il sistema normativo attuato per disciplinare l'edificabilità dei suoli demanda alla pubblica autorità ogni determinazione sul se, sul come e anche sul quando della edificazione ».

L'affermazione, giustamente riferita al sistema normativo nel suo complesso (e non solo alla legge 10), è troppo centrale e importante per restare senza svolgimenti in futuro. Qualche indicazione in tal senso sembra venire dalla stessa giurisprudenza più recente della Corte Costituzionale.

Nella sentenza n. 92 del 1982 i giudici costituzionali hanno ribadito infatti i limiti temporali dei vincoli urbanistici (secondo la previsione introdotta dall'art. 2 della legge 1187 del 1968) riferendosi peraltro espressamente ai soli vincoli preordinati all'espropriazione e tacendo invece su quelli comportanti l'inedificabilità: con ciò mostrando forse di avvertire che il tema della edificabilità del suolo è assai più complesso. Ancor più rimarchevole è la sentenza n. 127 del 1983, con cui la Corte prende in esame frontalmente la disciplina dettata dalla legge 10, e ne valuta la legittimità costituzionale in se stessa, avendo come parametri gli artt. 41 e 42 della Costituzione. La sentenza dichiara infondata la questione sollevata, riconoscendo anzitutto che alla base di questa disciplina « permangono pur sempre gli strumenti urbanistici e i regolamenti edilizi, cioè gli atti che l'autorità competente ha il potere di adottare nell'interesse pubblico, quale è quello di assicurare un ordinato assetto territoriale ed un armonico sviluppo urbanistico ». In secondo luogo la sentenza riconosce che, essendo la concessione prevista dalla legge e non essendovi motivo di ritenere che essa sia stata stabilita per uno scopo diverso da quello di assicurare la funzione sociale della proprietà, sono rispettate entrambe le condizioni previste dall'art. 42 Cost., talché è congruente — dice la Corte — dedurre la piena legittimità del limite dello *ius aedificandi*, costituito dalla concessione in discorso.

Avendo dunque la legge 10 superato vittoriosamente il vaglio della Corte Costituzionale (salvo che nelle norme sull'indennizzo, caducate già con la sentenza n. 5 del 1980) sembra ragionevole ritenere che sulla strada da essa tracciata si debba insistere anche in futuro. Resta — è vero — lo scoglio della misura dell'indennizzo. Le proposte di riforma non mancano, anche se non tutte sono soddisfacenti.

L'essenziale è non rimanere prigionieri nella logica della sentenza n. 5, che si affida ad argomenti troppo fragili per risultare convincenti.

Vi è una contraddizione insanabile nel dire, da un lato, che la destinazione delle aree all'edificazione, in quanto comprese in zone già interessate dallo sviluppo edilizio, va tenuto presente nel misurare l'indennizzo, e dall'altro che spetta all'autorità pubblica decidere se un'area è edificabile, in quale misura e in quale momento.

Occorre dunque che il legislatore intervenga, e presto, perché soltanto così si potranno mettere in atto i meccanismi perché quella contraddizione venga avvertita e finalmente risolta.