

# Riflessi della legge n. 10/1977 sulle attività degli istituti di credito

di Giuseppe Manzotti

È difficile non apprezzare la completezza organica di questo Convegno, organizzato — con molto merito — dal Ce.S.E. e dall'UTAL in funzione di una maggiore organizzazione del sapere in ordine alla nuova disciplina dei suoli, che nasce con legge 10 del 1977, detta Bucalossi.

Si dice dai giuspubblicisti che è una legge nuova, apportatrice di aggiustamenti a seguito della nota sentenza n. 55 del 1968 della Corte costituzionale. È quindi assai importante effettuare un esame collettivo (in sede di convegno) con ottica interdisciplinare, che ci consenta poi, in ragione delle nostre necessità quotidiane, di vederne le pratiche applicazioni.

Il Convegno, distribuito nelle due giornate su varie relazioni, ha un carattere eminentemente scientifico, in relazione alla collocazione dei singoli relatori, nella vita culturale del nostro Paese. L'unico intervento di ordine empirico, e non saprei come poterlo diversamente definire, è quello che viene affidato al sottoscritto, a cui non si può legittimamente chiedere una metafisica autonoma, ma forse gli va consentita la giustificazione d'una professionalità decorosa.

Parlare dell'angolo visuale del mondo bancario, un mondo così sbrigativo e concreto, è sempre difficile. Non tanto per la diffidenza nei confronti dello spirito di speculazione che vi allignerebbe (anche la Chiesa cattolica ha da tempo chiuso un occhio sul mutuo ad interesse) ma per le conclusioni immediatamente operative a cui — per ruolo — si è spesso portati. Una

operatività quasi in contrapposizione ad una armonia logico-scientifica del sistema.

Le banche non sono sistemi di logica. Sono strumenti logici di un sistema che potrà essere sempre più logico. Se abbiamo la convinzione che, nel mondo delle relazioni economiche, non devono esistere monete tesaurizzate in forzieri e dimenticate dalle pulsioni vitali, ma devono esistere forze monetarie, per i valori che (per simbolo e per esigenze di vita reale) vi sono incorporati, che devono essere usate. La loro finalizzazione rappresenta a parere di chi parla, il segno d'una civiltà che non va alla cieca, ma riesce in modo responsabile a programmare, cioè a volere, il proprio futuro.

E poiché le osservazioni che seguono, nascono da criteri di ragione pratica, esse verranno necessariamente a disporsi in ordine sparso.

Chi parla fa parte d'un Istituto speciale di credito agrario (che — per legge — ha finanziamenti rigorosamente finalizzati e quindi diretti a risultati voluti dalla società). Riteniamo tuttavia di poter far qualche osservazione di carattere generale.

Ci sembra che il sistema bancario, in genere, affronti la nuova legge sulla edificabilità dei suoli in relazione ad una attività: *a)* di finanziatori di una attività edilizia genericamente intesa; *b)* di finanziatori di una impresa agraria allocata su un suolo; *c)* come creditori, garantiti ipotecariamente su una costruzione o su un suolo, a sua volta destinato ad una attività agraria o da destinare ad una attività costruttiva.

Noi partiamo in queste nostre osservazioni sulla considerazione che la legge n. 10 sia, per i suoi contenuti, già conosciuta da chi ascolta, almeno per la sua forma letterale, mentre, per la parte interpretativa, sarà cura di chi parla farne la rispettiva esegesi.

Prendiamo atto della generale tendenza della dottrina a considerare questa legge il risultato di un dibattito che da tempo tendeva a distinguere il diritto di edificare (*l'jus aedificandi*) da quello di proprietà.

Ricordiamo, per chi ama le serie storiche, la caduta di un Governo Fanfani, non tanto per la nazionalizzazione dell'ener-

gia elettrica, quanto per quel progetto di legge Sullo che utilizzava il concetto di diritto di superficie, in modo diverso dagli storici del diritto romano.

Le banche svolgono preliminarmente ai finanziamenti da concedere una istruttoria tecnico-legale.

L'istruttoria tecnica rappresenta un « prius » logico ed un momento distinto in questa indagine, ed è diretta ad individuare l'immobile in esame, e a stabilirne un valore a cui rapportare il credito, che verrà garantito dall'immobile stesso, e a prevederne il valore di realizzo in caso di insolvenza. Nel caso di credito di destinazione (come nel caso del credito agrario) i criteri di analisi sono assai più misurati alla destinazione del credito. Si deve cioè controllare anche la effettiva destinazione del finanziamento, ove a ciò non sia delegato altro organismo (ad esempio, un organismo pubblico) nel rispetto della normativa che regola la costruzione finanziata.

Ci spieghiamo. Ad esempio, nel caso del finanziamento di opere di miglioramento agrario l'Istituto finanziatore può accettare altre garanzie idonee, come ipoteche su altri immobili, fidejussioni, depositi di titoli e simili. Ma è indubbio che, nella stima del fondo migliorando, la valutazione di esso vada fatta in stretto rapporto alla sua natura di impresa agraria, e che, ogni stima che consideri un diverso valore del fondo (ad esempio in relazione alla sua suscettività di divenire terreno fabbricativo), non è in chiave con i principi di una corretta gestione del credito.

Certo. Le banche non hanno nessun interesse al recupero del proprio credito attraverso l'esecuzione forzata, neppure in caso di gran capienza della garanzia immobiliare subastanda. L'esecuzione forzata assicura semmai una sicura se pur parziale perdita.

La lunghezza delle procedure immobiliari (circa tre anni in Toscana per arrivare, da una partenza, che è pure immediata sulla base del titolo esecutivo, all'effettivo rientro delle somme) si unisce alla normativa civilistica (art. 2855 c. c.) per la quale il diritto agli interessi di mora è comunque limitata nel tempo.

È necessario dunque calcolare che la redditività dell'impresa

agricola sia tale, dopo gli effettuati miglioramenti, da garantire fra l'altro l'onere di ammortamento del mutuo.

Ogni diversa considerazione, ripetiamo, è da addebitarsi ad una non giusta gestione del credito. Bene hanno fatto gli Istituti speciali di credito agrario nel valutare sempre ed ostinatamente in termini di impresa agraria anche i fondi più appetibili dalla speculazione edilizia. E la nuova legge n. 10, che recepisce i valori venutisi a maturare nel corso di questi anni, dà loro ragione, quando nell'indennizzo per esproprio di un fondo agricolo stabilisce la determinazione delle indennità sulla base del valore agricolo e con riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo espropriato, ed in relazione all'esercizio della impresa agricola.

Ma per tornare allo svolgersi dell'istruttoria tecnica degli istituti finanziatori, dopo aver espresso i valori di stima, rimane aperto il problema dei controlli.

Il dato legislativo attuale ha trasformato la licenza edilizia da autorizzazione a concessione. Ora la concessione ad edificare ha una funzione del tutto diversa dalla licenza di costruzione. Diciamo, che nella concessione ad edificare è racchiuso anche l'esito di quel particolare controllo che viene svolto dal Comune nei confronti di chi, in via preventiva, voglia intraprendere e portare a termine sul proprio immobile una determinata trasformazione, che ha rilevanza per l'assetto urbanistico ed edilizio del territorio comunale.

Agendo naturalmente questa concessione in via preventiva, deve prevedersi un controllo che verifichi che il progettato intervento è stato eseguito in conformità di quanto previsto dall'originaria concessione. La legge n. 10 ci dice all'art. 15 che « La vigilanza sulle costruzioni è esercitata dal Sindaco ai sensi dell'art. 322 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 ».

Ci sembra che questa dizione non chiarisca se la licenza di abitabilità debba essere considerata atto amministrativo di approvazione finale, anche della conformità dell'intervento ammesso con la concessione edilizia.

Ora noi sappiamo che la licenza di abitabilità, rientra nella logica delle leggi sanitarie (art. 21 del T. U. 22 luglio 1934,

n. 1265) e che il controllo comunale consiste, in pratica, nel verificare che nei singoli locali, non sussistano cause d'insalubrità, quali ad esempio l'insufficienza di aria e di luce o di idonei servizi igienici, la mancanza degli allacciamenti alla rete idrica e alla fognatura, la presenza di infiltrazioni di acqua e di esalazioni nocive, il mancato prosciugamento dei muri, il cedimento del terreno. Ma un'altra normativa viene ad alterare o ad allargare i contenuti della licenza di abitabilità. La legge 5 novembre 1971, n. 1805 (riguardante la disciplina delle opere in cemento armato) all'art. 8, subordina il rilascio della licenza di abitabilità al conseguimento di apposito certificato di collaudo statico delle opere, con l'attestazione dell'avvenuto deposito del certificato presso il Genio Civile. L'abitabilità è condizionata anche dall'osservanza delle norme in materia di inquinamento atmosferico e delle acque (leggi 13 luglio 1966, n. 615 e 10 maggio 1976, n. 319).

Noi crediamo che la giurisprudenza e la dottrina, che prima della emanazione della legge n. 10 hanno continuato ad affermare che la licenza di abitabilità rilasciata dal Sindaco nella sua veste di Ufficiale di governo, svolge esclusivamente funzioni di controllo igienico-sanitario, prescindendo da qualsiasi valutazione di carattere urbanistico, debba essere rivista. Non c'è dubbio che l'art. 221 del T. U. delle leggi sanitarie quando accerti « che la costruzione sia stata eseguita in conformità al progetto approvato », con la dizione « progetto approvato », non possa che agganciarsi alla concessione ad edificare rilasciata in via preventiva dal Comune. Così l'art. 4 della legge 10 parla di termine di ultimazione entro il quale l'opera deve essere abitabile o agibile.

Senza quindi ricorrere alla espressa normativa della Regione Piemonte (art. 57 della legge 5 dicembre 1977, n. 56), che ha trasformato la licenza di abitabilità in un vero e proprio strumento di controllo urbanistico, sulla base delle considerazioni svolte, possa senz'altro utilizzarsi la licenza di abitabilità anche per questa nuova importante funzione di controllo finale urbanistico.

Altrimenti, proprio nella preoccupata istruttoria tecnica del-

le banche, che verrebbero spinte a controlli a cui non sarebbero tenute, troveremmo la resistenza o comunque la lungaggine ai finanziamenti stessi, per il pericolo anche che le sanzioni amministrative previste dall'art. 15 della legge n. 10 (che prevede addirittura la demolizione a spese del costruttore) non sottragga materialmente l'immobile alla garanzia del finanziatore stesso.

Il sistema bancario a volte ha bisogno soltanto di certezze formali. In mancanza delle quali è costretto a tutelarsi, a fare tutte le possibili indagini di fatto, per poter pervenire alla erogazione dei mutui. Basti pensare, che nel sistema immobiliare italiano, oltre alle considerazioni già fatte sulla licenza di abitabilità, il catasto non ha valore probatorio, i registri immobiliari sono impostati nominativamente, ed è necessario effettuare visure contro tutti gli intestati nel ventennio; e non sempre basta il ventennio, si pensi alle trascrizioni dei vincoli edilizi. E siccome, neppure con questi limiti, il sistema ipocatastale funziona molto, giustamente il legislatore ha trasferito su alcune categorie professionali ritenute più efficienti (in questo caso i notai), la possibilità di rilasciare dichiarazioni sostitutive della documentazione ipotecaria ventennale e l'obbligo di provvedere ai frazionamenti catastali.

Tenuto conto della mancanza di pubblicità che è legata al rilascio della concessione ad edificare, una soluzione pratica che potrebbe essere adottata, per i riflessi che può avere per i terzi la concessione stessa (la quale è ora per legge trasferibile ai successori o aventi causa), potrebbe essere quella di trascrivere presso i registri immobiliari, a favore e contro il titolare della concessione, il relativo provvedimento. Noi pensiamo che sarebbe senz'altro possibile in relazione alla attuale normativa di legge, che con artt. 2643 e 2645 del codice civile lo consentirebbe senza dover interpretare troppo estensivamente la norma. Infatti l'art. 2645 (« Altri atti soggetti a trascrizione »): « Deve del pari rendersi pubblico, agli effetti previsti dall'articolo precedente, ogni altro atto o *provvedimento* che produce in relazione ai beni immobili o ai diritti immobiliari taluni degli effetti dei contratti menzionati nell'art. 2643 c. c... ».

A prescindere dal tipo di aggravio burocratico che verrebbe a verificarsi, oggi la legge 10 riserva al potere pubblico l'esercizio delle attività di trasformazione, e quindi la separazione dello *jus aedificandi* da quello di proprietà agevola (e non aggrava) questa interpretazione.

Sembra quasi strano che si debba ricorrere ad una strada formale come quella della trascrizione ma la indichiamo come possibilità da verificare per togliere il più possibile situazioni di incertezza che in questo campo sono veramente esiziali.

Noi comunque non crediamo che la nuova legge sui suoli con l'introduzione di oneri di urbanizzazione prima non previsti possa ad esempio alterare i rapporti di garanzia precostituiti.

È molto difficile giudicare i grandi mutamenti economici e prevederli. La svalutazione monetaria è diventata una costante previsionale per tutti i mutui a lungo termine, e, per quanto contrattualmente vengano sempre previsti possibili e generali deprezzamenti della proprietà, è certo che la società economica che nasce dopo la seconda guerra mondiale ha rotto il cordone ombelicale con tutto il mondo precedente per procedere con una brusca accelerazione per futuri diversi.

Prevedere che l'attuale sistema economico, in presenza fra l'altro di una crescita demografica impressionante, possa naturalmente consentire una diminuzione dei valori immobiliari, è quasi impensabile. È più facile ipotizzare una rivoluzione politico-sociale che tolga il diritto di proprietà immobiliare per gestire collettivamente gli spazi e i volumi.

Per esaminare la serie storica della inflazione, dato che la moneta è il mezzo con cui i capitali finanziari ritornano alle banche, abbiamo una linea di tendenza molto precisa:

1861	1871	1881	1891	1901	1911	1913	1939	1955	1970
0,82	0,87	0,93	0,93	0,88	0,99	1,00	4,54	259	484

(indice di svalutazione della lira, calcolato sul costo della vita: 1913 = 1 espresso con \$ 70. Una lira del 1913 = 0,77 \$ 70).

Comunque la nostra Costituzione, la nota sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1968, l'art. 2742 del codice ci-

vile dovrebbero far sì che gli Istituti bancari che abbiano una garanzia ipotecaria non dovrebbero subire danni da un'azione di esproprio, sempre che abbiano valutato e non sopravvalutato gli immobili presi a garanzia.

Ma ripetiamo i veri problemi non sono questi. Il vero problema è di rendere scorrevole il sistema amministrativo, il che vuol dire fare leggi che abbiano un senso compiuto ed avere una burocrazia efficiente.

Ora nell'ambito della legge n. 10 intervengono due novità di cui il sistema bancario deve tener conto.

Nella legge c'è la compresenza di tre regimi immobiliari:

- 1) quello pubblico-convenzionato previsto dalla legge 865 del 1971;
- 2) quello privato-convenzionato col Comune;
- 3) quello privato oneroso.

Per quanto riguarda il regime privato-convenzionato col Comune, come contropartita ad una minore spesa di contributo di urbanizzazione, sta il dovere di sottoscrivere una convenzione-tipo, da trascriversi nei registri immobiliari, che impone fra l'altro obblighi in relazione alla determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi, sulla base del costo delle aree ed alla determinazione dei canoni di locazione, in percentuale del valore desunto dai prezzi fissati per la cessione degli alloggi. Ogni patteggiamento contrario è nulla per la parte eccedente.

Queste convenzioni hanno durata da 20 a 30 anni. I prezzi di cessione ed i canoni di locazione determinati sono suscettibili di periodiche variazioni con frequenza non inferiore al biennio, in relazione agli indici ufficiali ISTAT dei costi di costruzioni, intervenuti dopo la stipula delle convenzioni.

L'Istituto finanziatore dovrà tener quindi conto che questi immobili viaggiano nel mercato immobiliare, non a prezzi correnti, ma a prezzo politico.

L'art. 15 della legge 10 stabilisce sanzioni amministrative per opere eseguite in totale difformità o in assenza della concessione. Abbiamo prima accennato alla demolizione. In man-

canza della demolizione, le predette opere vengono gratuitamente acquisite, con l'area su cui insistono, al patrimonio indisponibile del comune che le utilizza a fini pubblici, compresi quelli di edilizia residenziale pubblica. La sanzione ci sembra qualitativamente nuova perché crea un meccanismo vincolato ed automatico.

Ora a noi sembra però che la sanzione sia per lo meno illegittima per quanto riguarda i diritti dei terzi. Gratuitamente è un avverbio assai chiaro perché corrisponde a un'estinzione dei diritti reali esistenti (di proprietà, di godimento, di garanzia).

La sanzione, come sembra, si configura come confisca, nel senso non di evitare che l'illecito venga commesso, ma perché questo si è verificato. Le sanzioni civili si concretano in due nullità. Abbiamo già visto che ogni pattuizione contraria alla determinazione dei prezzi di cessione è nulla per la parte eccedente. Il fatto che la convenzione sia trascritta dà la possibilità al notaio rogante, e all'eventuale Istituto finanziatore dell'acquisto, di non incorrere in inconvenienti.

Il notaio ricade nella responsabilità disciplinare ex art. 28 della legge notarile, nella responsabilità civile verso il cliente (acquirente, banca) e nella responsabilità extracontrattuale verso terzi (pregiudicati dalla nullità delle pattuizioni in questione).

Un'altra nullità viene prevista dalla legge 10, quando stabilisce (art. 15) che « gli atti giuridici aventi per oggetto unità edilizie costruite in assenza di concessione sono nulli ove da essi non risulti che l'acquirente era a conoscenza della mancanza di concessione ». Gli inconvenienti e le responsabilità sono come sopra.

La norma non fa che riprodurre in sostanza quella contenuta nell'art. 31, comma 4°, della legge 765 del 1967. Però l'ambito della nullità per ignoranza dell'acquirente è stato esteso. Sotto la legge ponte la nullità si aveva soltanto, quando l'acquirente non risultava a conoscenza di una lottizzazione autorizzata, e non invece quando l'acquirente non risultava a conoscenza della mancanza di una licenza singola. Oggi invece la nullità si ha pure in relazione alla concessione singola.

La scrupolosità della legge 10 risulta anche dalla norma-

tiva che punisce la modificazione della destinazione d'uso avvenuta, nell'ambito del decennio successivo alla ultimazione dei lavori, con l'imposizione della misura massima corrispondente alla nuova destinazione.

È difficile prevedere se ci sarà corrispondenza tra i costi pubblici per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria per il risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, per l'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali, ed i proventi delle concessioni e delle sanzioni come previsto dalla legge 10. Ma il fatto che questi proventi vengano messi in un conto corrente vincolato presso la tesoreria del comune, e destinati proprio a quei fini, facilita sicuramente l'acquisizione delle garanzie mediante delegazioni di pagamento per i mutui che dovessero essere contratti proprio per quegli scopi.

Vorremmo ora passare ad alcune considerazioni più specifiche in ordine al rapporto città-campagna, in relazione sia al concetto di impresa agraria con cui dobbiamo fare i conti e comunque sia con le scelte politiche di localizzazione delle attività agrarie sul territorio nazionale. E questo, anche in attesa di una ipotetica legge quadro che tocchi gli aspetti più precisamente urbanistici, come i livelli dei piani o i contenuti della pianificazione.

Cerchiamo di rispettare il dettato costituzionale di cui all'art. 44 per cui esiste anche un fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali.

Intanto va fatta una premessa: che in principio era l'agricoltura.

Il che dal punto di vista storico è affermazione esatta, che, nel presente, si traduce: che tutti i terreni sono agricoli finché non arriva la concessione edificatoria.

Ora se non sapessimo che gli interessi economici sociali sono diversi, giuridicamente avremmo due enunciati costituzionali che stazionano al medesimo livello e che si offrono alla pari alla nostra attenzione. Eppure avvertiamo come il rapporto (o simbiosi) uomo-suolo sia tradizionalmente impostato sotto l'ottica dell'urbanistica, dell'insediamento ablativo. Nella pia-

nificazione del territorio la destinazione alla coltivazione viene data come residuale di altre scelte ritenute in assoluto preferibili. Rurale è tutta l'area che lo strumento di pianificazione non destina ad altre forme di insediamento.

Questa concezione non discende da una scelta filosofica ma da interessi assai corposi.

Diamo qui di seguito alcuni dati statistici che risultano assai significativi, sul rapporto tra prodotto agricolo e quello totale:

1861	1871	1881	1891	1901	1911	1913	1939	1955	1970
55	54,6	48,5	51,7	48,0	42,6	42,2	26,3	23,3	10,0

(rapporto percentuale fra il prodotto *agricolo* e quello *totale*: agricoltura + industria + servizi).

L'agricoltura ha ridotto quindi il suo peso economico in sede nazionale e conta sempre meno.

Nei due settori, quello di proprietà immobiliare urbana e quello della proprietà immobiliare rurale, esistono in Italia due legislazioni vincolistiche che fino ad oggi hanno avuto un andamento quasi parallelo in forza di proroghe legali dei contratti d'affitto in essere e che soltanto adesso sembra che — con la legge dell'equo canone — si stiano differenziando. Sono tuttavia il segno di un interesse statale assai preoccupato in due settori esplosivi del mondo sociale attuale.

Ma nei comprensori prossimi alle grandi città il fenomeno ablativo dei terreni liberi non si verifica soltanto a favore di una edilizia abitativa. Anche il fenomeno della industrializzazione sta avvenendo a scapito del settore agricolo. Soltanto in casi assolutamente necessari dovrebbero essere permessi insediamenti in terreni fertili e di pianura. Questi insediamenti infatti (mentre i costi d'impianto e anche quelli di gestione si riducono di poco) pregiudicano definitivamente l'attività agricola che viene segregata in zone meno fertili e non suscettive di lavorazioni meccaniche.

Ci rendiamo conto degli interessi in gioco, soprattutto per il problema della casa. Fra l'altro il problema è mondiale e di

pressante urgenza, tanto che soltanto il ricorso a massicci interventi a tecniche di prefabbricazione potrebbe alleggerire una pressione drammatica.

Il deficit abitativo in Italia è impressionante. Per citare qualche capoluogo: Roma ha un deficit di 1 milione e 100 stanze, Milano 785.000, Torino 600.000, Napoli quasi 500.000.

Ora diamo queste cifre anche come semplice indicazione quantitativa, per segnalare che non si può scaricare puramente e semplicemente sugli spazi prossimi, cioè quelli agricoli, una simile valanga di necessità, senza che proprio a livello di pianificazione globale, non venga rispettata l'economia agricola, la cui contropartita sociale, non sta soltanto nelle quantità di prodotti che offre, ma nel riequilibrio della bilancia dei pagamenti, nella cura del suolo, nel contributo alla regimazione delle acque, eccetera, eccetera.

Non sarà la legge Bucalossi che potrà risolvere questo. Ma è lecito sperare che, con vecchi o nuovi strumenti urbanistici, si armonizzino anche i vari problemi dell'agricoltura. Basti l'esempio di Gioia Tauro, dove aver sacrificato, senza eccessive meditazioni, una fiorentissima agricoltura alle promesse di una discutibile industrializzazione, ha lasciato un deserto privo di senso, il cui recupero produttivo sarà lentissimo e difficilissimo.

Intanto la legge n. 10 stabilisce che il contributo di urbanizzazione per le opere da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'art. 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153, non è dovuto. E perché mai dovrebbe essere dovuto? Se col termine « contributo » per definizione, s'intende una contropartita monetaria ad un vantaggio particolare del privato o a una maggiore spesa della pubblica amministrazione, e se urbanizzazione vuol dire « civilizzare », cioè portare i vantaggi della « civis » anche in campagna, è logico che il privato corrisponda di fatto, con un « non dare ». Da tempo il mondo agricolo chiede infrastrutture civili per non vedere presente soltanto una popolazione anziana. Da tempo chiede una maggiore sicurezza sanitaria.

Il mondo agricolo, da tempo, chiede anche una maggiore presenza della scuola, come l'istituzione pubblica più efficace per una qualsiasi affrancazione, anche economica, perché è accertato che sviluppo economico e cultura non si presentano mai separati.

Nessun vantaggio. Quindi nessuna contribuzione. I conti tornano.

Chiarito questo, si deve rilevare che la norma è peraltro assai precisa e stabilisce che l'imprenditore agricolo a cui va la concessione gratuita sia imprenditore a titolo principale, cioè che dalla attività agricola tragga non meno di due terzi del proprio reddito. La normativa citata dalla legge 10 è quella relativa alla attuazione delle dirette CEE per la riforma della agricoltura, e l'accertabilità dei requisiti è demandata alle Regioni.

Forse sarebbe di grande utilità pervenire rapidamente all'adozione degli albi professionali degli imprenditori agricoli. Infatti proprio nei comprensori vicini ai capoluoghi, viene ad accentrarsi il fenomeno di una agricoltura « hobby », di una agricoltura tempo libero, che può permettersi il lusso di divorare tanti capitali di formazione mercantile o professionale, ma che fa concorrenza e turba i conti economici di chi vive sulla terra senza altre risorse.

Il problema della natura delle opere che si intendono eseguire per il servizio dell'agricoltura ripropone la questione, tanto dibattuta in passato, se cioè la licenza edilizia, oggi sostituita dalla concessione avrebbe dovuto essere richiesta e concessa dalla competente autorità amministrativa. Rimandiamo per tutti, al Predieri nel suo *La legge 29 gennaio 1977, n. 10 sulla edificabilità dei suoli* per l'ampio dibattito riportato. Ci interessa qui, indicare che l'orientamento prevalente della giurisprudenza era per l'obbligatorietà della licenza edilizia ogni qual volta potessero essere innovate o modificate le strutture e la conformazione dei fondi rustici.

Tra le molte sentenze di un recente passato si può citare la decisione del TAR Liguria (n. 89 del 1975 confermata dal Consiglio di Stato, V, 1031/76) che impone l'obbligo della licenza edilizia per la esecuzione di serre quando sorgessero in

zone non agricole. Questione questa di tanta importanza per la Liguria da essere poi disciplinata da legge regionale (1° giugno 1976, n. 17).

Sul problema delle cave la giurisprudenza ha dato risposte contrastanti, ma in prevalenza si è espressa per la necessità della licenza. Rimandiamo al breve e importante commento del Romagnoli *Apertura di cava in zona destinata a verde agricolo* (in « Rivista di Diritto agrario », 1977, I).

Di particolare importanza la recentissima sentenza del TAR Toscana (30 agosto 1977, n. 396 — Bidini contro Comune di Laterina), che ha ritenuto di dover motivare in modo ampio e persuasivo che: « ... altro è l'attività diretta all'esercizio dell'agricoltura, altro è quella rivolta alla realizzazione di opere che per avventura si compia in una sua connessione, dato che la mancata realizzazione di quest'ultima non impedisce l'attività agricola... ». L'art. 2, n. 6 del regolamento edilizio di Laterina che prevede fra le opere soggette ad autorizzazioni gli « scavi, reinterri, modificazioni del suolo, muri di sostegno » va interpretata alla luce delle osservazioni precedenti, sussistendo l'obbligo di munirsene esclusivamente quando si intenda realizzare opere e costruzioni e, pertanto, gli scavi, eccetera, siano a queste strettamente collegati. « ... Invero non sussistono ragioni per ritenere che i movimenti di terreno diretti al suo livellamento per consentire il proficuo esercizio della agricoltura, siano soggetti a licenza edilizia, indipendentemente dalla estensione della superficie interessata la quale, per se stessa, non assume rilievo giuridico. Si è più volte osservato (sentenza n. 149 del 14 novembre 1974) che, allo stato attuale, non viene ancora realizzata una forma di tutela panurbanistica, attraverso la sopraindicata licenza; poiché essa è intesa a perseguire finalità essenzialmente edilizie ed urbanistiche ».

Ci sembra di dover evidenziare come il TAR Toscana abbia espresso una preoccupazione del tutto legittima di fronte alla tendenza panurbanistica che le amministrazioni comunali sono portate ad esprimere in modo ingiustificato, tenuto conto che spesso queste amministrazioni non sono poi in grado di poter ben gestire un potere che in ogni caso pretendono. Il giudizio

del TAR Toscana è certamente politico, ma non ci deve dispiacere. Un conto è la legittimità del decentramento democratico ed amministrativo, un conto è l'efficienza della pubblica amministrazione che va pretesa, ci sembra, anche da quella decentrata. Esprimiamo ad esempio un giudizio fortemente negativo sulla proposta di legge della Regione Toscana n. 286 che subdelega ai Comuni le funzioni amministrative riguardanti la protezione delle bellezze naturali.

In sostanza nell'ente Comune, avremo non solo il titolare del potere di rilascio della concessione edilizia, ma anche il controllore estetico di se stesso.

Se noi vivessimo in un altro Paese, potremmo forse credere alla possibilità astratta di un sistema di questo tipo che presuppone l'esistenza di un Comune, onniscente, onnipotente, rapido e perfetto.

Esprimiamo invece un giudizio, politicamente positivo (ma con molte riserve sul piano tecnico-giuridico), sulla proposta di legge della Regione Toscana intitolata « Nuove norme urbanistiche transitorie relative alle zone agricole », la quale prevede, fra l'altro, il divieto di frazionamento dei terreni agricoli. Si ripete, che per quanto la formulazione della proposta presenti incertezze, lacune e dubbi, ci sembra che la volontà regionale tenda proprio a quel rispetto dell'art. 44 della Costituzione che prevede come fine il conseguimento del razionale sfruttamento del suolo. La soggezione che di fatto il superiore interesse dell'economia nazionale ad una maggiore e migliore produzione agricola subisce di fronte al prepotente interesse ad un più ampio assetto abitativo del Paese, non può giungere a fenomeni di scempio urbanistico che non ha in contropartita nessun pregio, né produttivo né abitativo.

Il rapporto in cui i due interessi costituzionali vengono in contatto, determina quasi una situazione d'equilibrio complementare, dato che in questo teso tiro della fune, gli spazi ceduti sono sempre sottratti lentamente ed inesorabilmente al settore dell'economia agricola.

Anche se indaghiamo all'interno di un solo comparto, quello agricolo, vediamo che le linee di tendenza stanno a dimo-

strare la attenuazione nel tempo di princìpi una volta affermati. Non soltanto le omissioni in materia di minima unità colturale (art. 845 c. c.) non soltanto la scarsa incidenza di norme (art. 838 c. c.) che prevedono l'esproprio dei beni che interessano la produzione nazionale (quando il proprietario abbandona la coltivazione), ma anche nella preferenza immediatamente data ad interessi diversi in caso di conflitto.

L'art. 11 della legge 253 del 1950 (disciplina per le locazioni e sublocazioni degli immobili urbani) stabilisce che « Sono esenti dalle proroghe e vincoli previsti dalle leggi sui contratti agrari i terreni, anche se parte di maggiori appezzamenti, sui quali il proprietario intenda costruire edifici di abitazione, limitatamente ad un'area pari al doppio di quella che dovrà occupare il fabbricato ». Lo stesso art. 8 della legge « agraria » 590 del 1965 sulla formazione della proprietà contadina che regola il diritto di prelazione stabilisce che questa non è consentita quando i terreni in base a piani regolatori, anche se non approvati, siano destinati a utilizzazione edilizia, industriale o turistica.

La pressione urbanistica già da tempo spingeva dall'interno i bordi delle città. Cadute le mura cittadine, che una volta proteggevano gli abitanti di essa è venuta a mancare sia la protezione inversa a favore degli abitanti della campagna (contro lo straripamento dei cittadini), ma anche l'indicazione d'un confine che delimitasse la fine degli orti di periferia per l'inizio dell'aperta campagna.

Eppure nella normativa amministrativa che regola i rapporti di produzione e di finanziamento alla produzione del mondo agricolo i vincoli, i divieti, le prescrizioni di natura pubblica sono tanti.

Dal diritto di prelazione, al vincolo trentennale di indivisibilità del fondo acquistato per la formazione della proprietà contadina, al divieto decennale di rivenderlo o di abbandonare la coltivazione, dal divieto di non mutare per almeno un decennio la destinazione delle opere finanziate.

Tutto contribuisce a dare al settore una serie di limitazioni alla possibilità pattizia privata, che una volta entrata nel set-

tore di un mondo agevolato, in ragione della sua importanza, da concessioni, contributi, denaro a prezzo politico, deve però rispettarne le regole.

Giungono a volte agli Istituti speciali di credito agrario, chiedendone la sicura protezione, gli agricoltori, proprietari di un fondo ipotecato, magari vincolato dal trascritto onere di indivisibilità, contro le minacce della Azienda di Stato per le Ferrovie che ha già deciso, nell'ammodernamento della linea Roma-Firenze, di espropriare parte dei loro terreni.

Ed è difficile spiegare loro che c'è poco da fare e che tutte le rigidità ed i divieti, illustrate nel corso della pratica ed alla conclusione della stessa, si dovevano intendere riferite a loro perché inseriti in una struttura rigida, che li vincolava, ma non li proteggeva.

È indubbio che in queste osservazioni ci sia una forte partigianeria a favore del mondo agricolo. Ma è facile che a causa di un quotidiano lavoro di staff, opportunamente diretto, si crei all'interno di una banca una filosofia di valori, nei quali trova assai spazio la partecipazione attenta e appassionata alla vicenda del mondo economico del quale si è servizio.

Però in effetti, a prescindere dagli aggettivi più o meno colorati, è vero che il mondo agricolo subisce la generale pianificazione dei suoli più che partecipare alla sua definizione. Già la politica del territorio è stata finora una politica urbanistica nel senso etimologico del termine, cioè un fatto squisitamente cittadino, e gli strumenti urbanistici i mezzi attraverso i quali la città si espande verso la campagna. Il mondo rurale italiano non ha il temperamento bellicoso di quello francese che, addirittura durante i disordini del maggio 1968 ritenne di intervenire con una propria parola d'ordine: « Il potere ai rurali ». Ma, poiché ci sembra d'averlo dimostrato, il contrasto non è tra un interesse generale ed uno individuale, ma tra interessi che si pongono sullo stesso piano, riteniamo che di fronte ad interessi generali non si debba scegliere (non c'è un interesse che è più generale dell'altro) ma contemperare.

Siamo fra l'altro convinti che, in un piano territoriale globale, gli interessi della campagna potranno migliorare e di molto

l'utilizzo armonico del territorio, senza di che la potenza d'urto degli interessi abitativi, sarà tale da creare comunque quei guai che la società urbana non dimensionata sta procurando in tutti i Paesi del mondo.

Non sempre le leggi, anche quelle importanti, si esprimono compatitamente fin dall'inizio. Anzi alcune di esse vengono fatte esprimere a forza, a mezzo di circolari ministeriali. Altre si estrinsecano piano piano nel tempo, con l'aiuto paziente della dottrina e della giurisprudenza e si arricchiscono continuamente dal modo come reagisce la vita pratica alla loro applicazione. Non è semplice dire quindi fin da adesso cosa succederà, tenuto altresì conto che alcuni effetti socio economici sono direttamente perseguiti, ma quelli indotti non sempre vengono preventivamente individuati.

Chiudiamo quindi queste brevi osservazioni su questi importanti argomenti di ordine spaziale, con poche considerazioni di natura terrena.

È un momento di grande incertezza. La concomitante attesa del disegno di legge « Norme per l'edilizia residenziale », presenta in sostanza un piano decennale. È stato per ora approvato dalla Commissione Lavori Pubblici della Camera con un testo diverso da quello presentato dal governo.

È in corso di discussione il provvedimento relativo all'equo canone. I Comuni ancora non hanno idee chiare sui Piani Pluriennali di Attuazione. Ci sono quindi grosse resistenze nell'intraprendere un'attività edilizia senza sapere a cosa si va incontro. Questo si ripercuote anche nella scarsa domanda di denaro mediante il quale l'attività imprenditoriale edilizia costruisce case nuove, mentre sono aumentati i mutui che i privati richiedono per l'acquisto di appartamenti da tempo costruiti. Un mercato dell'usato appunto.