

## Gli strumenti attuativi. Osservazioni sugli aspetti tecnici ed estimativi

di **Enrico Novelli**

L'aspetto più rilevante di novità della legge 10/1977 è che questa separa, anche se per alcuni in modo non sufficientemente netto, il diritto di proprietà dal diritto di edificare; quest'ultimo poi si trasforma in un diritto-dovere, quasi in ogni caso, legato e dipendente dalla realizzazione delle urbanizzazioni primarie e secondarie o dal pagamento dei relativi oneri, dopo una precisa quantificazione, ed alla possibilità di realizzazione dell'opera, o meglio dell'obbligo di realizzazione, se inserita nel Programma Pluriennale di Attuazione — nuovo strumento previsto dalla legge 10/1977.

Questo nuovo diritto-dovere (ad edificare) modifica sostanzialmente i rapporti giuridici ed economici tra la proprietà e la Pubblica Amministrazione, sia in via diretta che in via indiretta attraverso l'istituto dell'esproprio.

Di questa serie di innovazioni sul piano estimativo e giuridico l'espressione attuativa più rilevante è il Programma Pluriennale di Attuazione.

Innanzitutto, a chiarimento e necessaria introduzione, bisogna precisare che la tendenza dottrinale e giurisprudenziale passata, vedeva nella Licenza Edilizia un'autorizzazione amministrativa volta, sostanzialmente, ad eliminare, dopo la necessaria verifica di congruità urbanistica ed edilizia, il limite all'esercizio dell'attività edificatoria del privato.

Tale tendenza si è invertita con la legge 765/1967, la nota legge ponte, che, se anche in modo molto nebuloso, individua una forma di autorizzazione-concessione.

Negli anni successivi questa tendenza si è rafforzata tramite numerose sentenze del Consiglio di Stato, fino, appunto, alla nuova definizione del *jus aedificandi* che sostanzialmente si enuclea dalla legge 10/1977.

In linea generale la Concessione Edilizia è strettamente connessa all'istituto dei Programmi Pluriennali di Attuazione.

La legge 10/1977 afferma, infatti, in modo esplicito, il principio generale dell'attuazione degli strumenti urbanistici tramite programmazione per tempi e fasi.

Principio che se pur enucleabile dalla precedente legislazione urbanistica — infatti i PRG dovevano trovare, e debbono tutt'oggi, attuazione tramite i Piani di Attuazione cioè i Piani Particolareggiati e i Piani Zonali — viene a configurarsi, tramite la legge 10, attraverso una reale programmazione pubblica dello sviluppo urbanistico in cui i Programmi Pluriennali di Attuazione saranno il necessario quadro di riferimento.

Se la definizione e le funzioni dei Programmi Pluriennali di Attuazione sono demandati dalla legge 10 alle Regioni, comunque l'esistenza del PPA non comporta il superamento dell'obbligo di un preliminare piano attuativo previsto dalla legislazione vigente o da norme locali.

Il PRG infatti in base alla legge 17 agosto 1942, n. 1150, e sue successive modifiche, avrebbe dovuto trovare applicazione tramite il Piano Particolareggiato (art. 13 e seguenti della legge 1150) che troppo spesso, fino ad oggi, non è stato messo puntualmente in essere.

Il nuovo strumento — il Programma Pluriennale di Attuazione — si pone, quindi ed essenzialmente, tre obiettivi:

— il primo, di natura più propriamente urbanistica, è quello di coordinare nel tempo e nello spazio tutti gli interventi sul territorio in modo che essi avvengano senza disorganicità e casualmente, ma anzi siano fra loro correlati;

— il secondo, di natura più propriamente economica, è quello di legare la pianificazione del territorio alla programmazione economica e finanziaria dei Comuni;

— il terzo, che si può definire di natura più precisamente

imperativa, è quello di garantire l'attuazione dei programmi formulati anche attraverso l'esecuzione forzata come previsto dal 7° e 9° comma dell'art. 13 della legge 10/1977.

Occorre perciò precisare, ancora una volta, che il Programma Pluriennale di Attuazione non è uno strumento di attuazione del Piano Regolatore Generale o del Piano di Fabbricazione, non si pone cioè come « piano urbanistico » a nessun livello, ma è un « programma operativo » mediante il quale l'Amministrazione Pubblica può organizzare, finanziare e coordinare in un « preciso » arco temporale gli interventi sul territorio; deve perciò essere inteso come un supporto quasi esclusivamente economico-amministrativo dei piani attuativi della legge urbanistica nazionale, supporto che dovrebbe essere ad integrazione di quanto previsto dal 2° comma dell'art. 13 della legge 1150 e successivo art. 30 modificato dall'art. 9 della legge 765, reso cioè assai più elastico come chiarisce la circolare ministeriale 3210 del 28 ottobre 1967, scavalcando anche i problemi connessi con la nota sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 29 maggio 1968 che pure suggeriva, in modo abbastanza chiaro fino da allora, la possibilità di affrontare il problema del regime dei suoli con soluzioni improntate alla separazione del *jus aedificandi* dal diritto di proprietà.

Grazie quindi al Programma Pluriennale di Attuazione, l'Amministrazione Pubblica non dovrà più inseguire l'attività edilizia, ma potrà programmare la localizzazione, l'entità e l'epoca di esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria garantendone la presenza almeno contemporaneamente, se non prima, dell'atto edilizio specifico.

Trattandosi però di un programma operativo il PPA dovrà essere sempre conforme alle previsioni di Piano Regolatore Generale e dei suoi strumenti attuativi, cioè il Piano Particolareggiato e i Piani Zonali, e non potrà in nessun caso porsi variante di quest'ultimi.

Nell'ambito che più strettamente ci compete in questa sede, il Programma Pluriennale di Attuazione provoca precisi effetti in due aree distinte: sia nell'area degli interventi sottomessi a Con-

cessione Edilizia che deve essere prevista nel PPA stesso, sia per gli interventi sottomessi a Concessione Edilizia non prevista dal PPA e quindi gratuita.

Per quest'ultima area la legge 10/1977 prevede nell'art. 9 gli interventi con Concessione gratuita e, come già detto, non soggette all'inserimento nei Programmi Pluriennali di Attuazione.

In sostanza sono soggetti di Concessione gratuita:

a) tutte le opere da realizzare in zone agricole — abbiamo in questo caso non poche perplessità a considerare non necessaria la programmazione edificatoria in campo agricolo soprattutto in conseguenza al rapporto di interdipendenza che esiste fra agricoltura e sviluppo urbano;

b) le opere di restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione purché convenzionate e senza aumento di superfici utili o cambio di destinazione;

c) le opere di manutenzione straordinaria;

d) le opere di restauro, risanamento conservativo, ristrutturazione e ampliamento di edifici unifamiliari con aumento di volume non superiore al 20%.

e) le opere di miglioramento igienico, statico, e tecnologico;

f) le opere pubbliche o di interesse generale;

g) le opere di urbanizzazione che attuano gli strumenti urbanistici;

h) le opere conseguenti a pubbliche calamità.

Tutte queste categorie di opere, pur prevedendo la Concessione Edilizia, ripetiamo, non hanno bisogno di essere inserite nei Programmi Pluriennali di Attuazione e sono quindi lasciate alla discrezionalità dell'ente che deve o voglia intervenire.

Dell'opportunità o meno di considerare da non inserire nella programmazione le opere relative alle zone agricole abbiamo già detto; per quelle indicate sub lettere f), g), h), l'evidenza è tale da non meritare alcun cenno, ma per le altre l'unico strumento di controllo e verifica è dato dai piani attuativi dello strumento urbanistico vigente.

Contrariamente a quanto possa sembrare la rilevanza economica di tali interventi può essere assai grande anche nei limiti previsti dalla legge, per altro alquanto sfumati, in questo ambito. Basti pensare che una ristrutturazione può essere assoggettata a questo regime, senza corresponsione di oneri relativi al costo di costruzione e con la sola « concorrenza » alle opere di urbanizzazione, quando le modifiche sono inferiori al 30% del valore attuale del fabbricato, così come usualmente viene definito il concetto di « modifica non sostanziale ».

Nei centri storici, con i criteri del valore di trasformazione, quando il PRG lo permetta, si possono creare, nei confronti dell'urbanizzazione primaria e secondaria — approntamento o utilizzazione — situazioni di soprasoglia o sottosoglia, a seconda della rigidità dello strumento urbanistico, non accettabili in una corretta programmazione urbanistica.

Queste situazioni, oltre a richiedere un auspicabile chiarimento da parte del legislatore, evidenziano ancora di più, se fosse necessario, l'assoluta importanza dei Piani Attuativi dello strumento urbanistico generale, purtroppo come già detto, raramente messi in essere dalle Pubbliche Amministrazioni.

Per quanto attiene l'area degli interventi sottomessi a Concessione inserita nel PPA, il Programma Pluriennale di Attuazione dovrà delimitare le zone in cui, nell'arco di tempo previsto dalla validità del PPA stesso (tre, quattro e cinque anni), secondo la destinazione del PRG e dei Piani Attuativi ove previsto, verranno concessi degli interventi edilizi.

Detti interventi saranno fra loro coordinati; così quelli privati come quelli per l'edilizia economica e popolare nell'ambito dei Piani Zonali o su aree vincolate secondo l'art. 51 della legge 865/1971.

Per tutti questi interventi saranno anche determinate le opere di urbanizzazione primaria e secondaria occorrenti e sarà determinata la spesa necessaria per l'acquisizione delle aree, per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, individuando anche la ripartizione dei costi fra operatori pubblici e privati.

Deve quindi essere attuata, indubitatamente, una prima applicazione di organizzazione del territorio secondo quei canoni

tecnici ed estimativi meglio conosciuti sotto il nome « teoria della soglia » creata da prof. B. Malisz.

Infatti, ci pare ovvio che un Programma Pluriennale di Attuazione dovrà prendere l'avvio da una certa indagine sulla « effettiva » situazione dell'urbanizzazione primaria e secondaria, cioè dal rilievo e grafico e economico, di tutte le opere di urbanizzazione primarie e secondarie sia esistenti, sia in esecuzione, sia in progetto — tecnicamente potrà essere elaborato un opportuno grafico con queste informazioni.

L'analisi dello stato di urbanizzazione di un territorio comunale suggerirà quindi la delimitazione, nell'ambito di un Programma Pluriennale di Attuazione, delle aree di intervento correlate quindi all'effettivo fabbisogno nell'arco del Programma, ma anche all'effettiva capacità di spesa della Pubblica Amministrazione.

Appare chiaro come da queste considerazioni derivi che la Pubblica Amministrazione dovrà inserire nei Programmi Pluriennali di Attuazione le aree che, secondo la citata teoria della soglia, abbiano per lo meno come dati base queste caratteristiche:

- 1) quelle che a parità di superficie e potenzialità edificatoria siano più agevolmente e economicamente urbanizzabili;
- 2) quelle che, a parità di oneri urbanizzativi, meglio razionalizzino e organizzino lo sviluppo del tessuto urbano e extra-urbano;
- 3) quelle aree, che a parità di tutte le condizioni, meglio corrispondano alle aspettative della comunità per posizione e « vocazionalità ».

Oltre alla documentazione tecnica specifica — come ad esempio le tavole relative alle opere di urbanizzazione, alle aree di intervento, con specifica se subordinate a singola Concessione o a strumenti attuativi di PRG — appare di primaria importanza la relazione sommaria di spesa e il quadro di ripartizione degli oneri da accollare alla Pubblica Amministrazione o ad altri Enti pubblici che privati.

Ricordiamo che la teoria della soglia o meglio quello che

Malisz stesso ha definito « teoria dei sistemi di insediamento » ha individuato tre tipi di zona per accertare l' idoneità a previsioni urbane dal punto di vista fisiografico e l'eventualità di cambiare la struttura della destinazione d'uso attuale indicando per queste ultime quattro classi.

Tramite questi strumenti si sviluppa così un'organizzazione del territorio per « fasce e nodi » ottenendo una maglia territoriale che unisce tra loro zone caratterizzate da un mutuo rapporto. Si ha così la possibilità di individuare il limite economico della crescita dei centri urbani.

Il Programma Pluriennale di Attuazione, con stretto riferimento ad una situazione quasi generalizzata in Italia, deve essere, a nostro avviso, un'occasione da non perdere per sviluppare un'analisi quantitativa di costo che permetta il confronto, per esempio, tra ristrutturazione dei centri storici e nuovi insediamenti residenziali con un'attenta analisi dei costi di trasformazione; trasformazione di strutture urbane obsolescenti per i centri storici, costo di trasformazione del territorio per i nuovi insediamenti residenziali.

È certo che comunque la Pubblica Amministrazione dovrà individuare, distintamente, gli oneri previsti per coprire le necessità arretrate sia nei centri già edificati che nelle zone omogenee B esterne ad esso, quelli previsti nell'ambito di piani attuativi vigenti e quelli relativi all'espansione prevista nell'arco nella sua validità dal Programma Pluriennale di Attuazione.

Appare chiaro come l'Amministrazione dovrà individuare, in base al costo di trasformazione e/o di costruzione, con la massima precisione possibile i suddetti costi qualora non si voglia rendere vana questa possibilità di programmazione da tempo auspicata.

Che l'intenzione della legge sia quella di attuare « in concreto » una programmazione dell'intervento urbanistico ed edilizio si desume anche dal 7° comma dell'art. 13 della legge 10/1977 che prevede l'esproprio delle aree inserite in PPA su cui non siano state chieste concessioni nel termine di validità del Programma di Attuazione.

D'altra parte se le aree comprese in PPA non dovessero es-

sere utilizzate secondo le previsioni sia del PRG che del Programma stesso, salterebbero sia la programmazione urbanistica — con i conseguenti sbalzi di mercato — sia il conto economico-finanziario con il conseguente innalzamento, o viceversa, di « soglia » per strutture di urbanizzazione non adeguatamente utilizzate, o viceversa.

L'ipotesi quindi di una esecuzione forzosa — imperativa — anche attraverso l'istituto dell'esproprio del PPA stesso oltre a minimizzare il rischio della creazione di « rendite di attesa » si prospetta socialmente ineccepibile.

Per altro l'effettiva attuazione programmata dei piani urbanistici costituirebbe, o meglio costituisce, un importante traguardo culturale e tecnico.

Abbiamo visto, in sostanza, che se gli aspetti delle Concessioni non soggette all'inserimento nel Programma Pluriennale di Attuazione possono essere visti, tecnicamente ed estimativamente, in chiave ancora tradizionale, se pure riferita alla realtà dell'intera legge, i Programmi Pluriennali di Attuazione, come strumento operativo, necessitano, oltre che di una specifica, ed auguriamoci unitaria, articolazione tecnica, di strumenti estimativi, quali la teoria della soglia, che investano la problematica della crescita urbana da un punto di vista più generale e completo offrendo così una prospettiva di più organico utilizzo del territorio, qualora correttamente applicata, e aprendo la strada ad una moderna soluzione la cui validità scientifica è ormai universalmente accettata.