

La gestione della legge Bucalossi

di Antonio Aggio

La legge 28 gennaio 1977, n. 10 sulla « edificabilità dei suoli » contiene norme amministrative, sanzioni penali ed amministrative, rapporti di diritto privato, di diritto pubblico e di diritto pubblicistico.

Vista nel suo insieme la legge deve essere considerata come una legge pianificatoria che ha riaperto la problematica della pianificazione in molti dei suoi aspetti; in modo particolare ha rimesso in discussione il concetto di pianificazione economica accanto a quella di pianificazione fisica, il concetto di pianificazione cogente o imperativa accanto al concetto di pianificazione ottenuto mediante incentivi.

La legge ha una portata assai più vasta di quanto il titolo [della medesima] possa far supporre. Tuttavia cercando di coglierne il punto essenziale, credo che sia possibile affermare che il dato saliente della norma è quello di essere una legge pianificatoria con un contenuto prevalentemente urbanistico.

Questa legge sembra aver dato un nuovo volto al concetto del diritto di proprietà modificandone il contenuto tradizionale, cioè togliendo quello *jus aedificandi* che fino ad ora sembrava connaturato all'esercizio del diritto di proprietà (pur con tutte le limitazioni imposte dalle legge dagli usi e dalle consuetudini), per trasferire questo diritto al Comune, che però sembra lo debba esercitare con il privato in una specie di comunione. Infatti spetta all'Ente pubblico rilasciare la concessione edilizia, sia pure sottoposta a pesanti oneri e condizioni, ma spetta altresì al privato richiedere detta concessione nell'ambito dei programmi pluriennali di attuazione. Qui sorge logica la domanda: che accade se il privato cittadino non ottempera nei termini indicati dai programmi di attuazione e non presenta

istanza di concessione edilizia, e ad esempio lascia un terreno ad uso agricolo o ad altri usi, anziché ad uso residenziale o edificatorio in genere? La lettera della legge sembra essere fortemente punitiva nei confronti di costoro; infatti il sesto comma dell'art. 13 specifica: « Qualora nei tempi indicati dai programmi di attuazione, gli aventi titolo non presentino istanza di concessione, singolarmente o riuniti in consorzio, il Comune espropria le aree sulla base delle disposizioni di legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificata dalla presente legge ».

Questo comma particolarmente significativo, a mio avviso, sta ad indicare che il piano urbanistico crea situazioni di soggezione e di doverosità nei confronti dei privati proprietari dei suoli, nel senso che risulta eliminata o fortemente compromessa la libertà di scelta della attività economica privata, e invece è reso coattivo un determinato comportamento. In altri termini, attraverso questo tipo di intervento, non si vuol più avere il concetto di proprietà funzione sociale, ma il concetto di proprietà funzionalizzata.

Balza evidente il parallelismo con una precedente legge pianificatoria che comportava l'obbligo per il proprietario non solo di un *patis*, ma anche di un *facere*. Intendo riferirmi alle norme del testo unico sulla bonifica integrale (R. D. 13 febbraio 1933, n. 215) che veniva riprodotto negli artt. dall'857 all'865 del c. c. Come è noto l'art. 865 c. c. commina l'esproprio totale o parziale del fondo quando i proprietari non adempiano agli obblighi imposti dal piano di bonifica e questa inosservanza può compromettere l'attuazione del suddetto piano.

Ma le due leggi hanno altri punti di contatto e di analogia. Infatti in ambedue i casi viene disciplinata la formazione in generale del piano, ma poi è affidata ad uffici amministrativi la realizzazione dell'interesse pubblico in concreto, fissando attraverso la compilazione del piano una serie di vincoli e di obblighi nei confronti dei proprietari dei suoli, coordinandoli secondo criteri prescritti per renderli strumentali al conseguimento di mete fissate.

Sarebbe interessante osservare altre analogie anche dal punto di vista del movimento dottrinale che queste due leggi hanno

provocato per una diversa concezione del diritto di proprietà. Infatti la legge sulla bonifica integrale poneva le premesse metodologiche per uno studio sulla proprietà intesa come riflesso della disciplina sociale dei beni; tesi inizialmente enunciata dal Vassalli, ma che era in modo particolare sviluppata dal Finzi, e pubblicata nel 1935 negli atti del 1° congresso di Diritto Agrario; ed alla quale aderiva, pur con formula diversa, il Pugliatti, tanto per citare alcuni tra i più noti giuristi dell'epoca, i cui scritti sono ormai diventati dei classici.

Però mentre la legge sulla bonifica integrale, pur vincolando la proprietà per fini di pubblico interesse, teneva conto anche dell'utilità dei privati, e bene o male si è potuta gestire fino ad ora (nonostante le critiche a questa legge che si sono levate in questi ultimi tempi), la legge sulla edificabilità dei suoli invece sembra voler opprimere l'interesse privato ad esclusivo vantaggio di quello pubblico.

Personalmente sono dell'avviso che una legge pianificatoria di carattere economico-sociale, come quella in esame, per avere completa attuazione nell'attuale momento storico deve ricercare un punto di incontro tra interesse pubblico e interesse privato. Non vi può essere cioè la totale supremazia della sfera pubblica a svantaggio della sfera privata.

Infatti senza entrare nel merito circa la costituzionalità della norma va rilevato che il regime della concessione anziché della licenza, rappresenta una vera espropriazione senza indennizzo poiché sopprime un diritto ad una categoria di cittadini. Ed è irrilevante che tutti i proprietari dei suoli siano sottoposti ad un medesimo trattamento; ciò che interessa il diritto — a mio avviso — non deve essere il numero delle persone coinvolte, ma la misura del danno sofferto.

Inoltre attraverso il meccanismo della concessione sottoposto a pesanti oneri per il rilascio della medesima aumenta necessariamente il costo della costruzione o di ricostruzione delle unità abitative. Ciò comporta che vi sarà un'ampia fascia di cittadini che difficilmente potrà accedere al *bene-casa*, nonostante l'art. 47 della Costituzione tuteli il risparmio popolare indirizzandolo verso l'acquisto della proprietà della casa. È vero

che gli aumenti di costo nell'intento del legislatore dovrebbero andare a beneficio della collettività, ma all'atto pratico si risolvono da un lato a frenare l'attività edilizia già fortemente in crisi, dall'altro ad aumentare il valore di mercato delle abitazioni libere, con tutti gli effetti negativi sia giuridici che economico-sociali che è facile intuire. In altri termini questo significa che si costruirà meno, non perché non ci sia bisogno di case; ma perché il bene-casa del privato viene ad essere troppo elevato e costoso in relazione al reddito.

Vorrei ricordare che il bene-casa si pone come domanda sociale e non sembra che attualmente le strutture pubbliche siano in grado di soddisfare tale bisogno.

Attualmente su 19 milioni di vani 16 milioni sono stati costruiti da privati. La prima riflessione sconcertante è che in piena crisi degli alloggi attraverso il regime delle concessioni si fa aumentare il costo di costruzione dei medesimi.

Né una soluzione del problema sembra possa essere data dalla cosiddetta « edilizia convenzionata » in cui l'onere di concessione è ridotto esclusivamente al costo delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Ma il mancato pagamento della concessione compiuto attraverso l'istituto della convenzione comporta delle limitazioni di diritto pubblico che consistono nel concordare preventivamente con il Comune sia il prezzo di vendita dell'immobile sia il canone di locazione. In altri termini l'ente pubblico sembra voler avere il controllo tanto sull'uso, quanto sulla circolazione del bene. È evidente quanto ciò sia gravoso per la libera disponibilità del bene.

Ora per scegliere tra edilizia convenzionata e edilizia libera, il privato cittadino deve poter esprimere un giudizio di convenienza economica. Se è relativamente semplice calcolare il minor costo di costruzione dell'edilizia convenzionata rispetto alla cosiddetta edilizia libera, non altrettanto lo è per quanto attiene un eventuale canone di affitto. Cioè, in altri termini, questa legge doveva essere preventivamente coordinata con la emananda legge sull'equo canone di locazione.

Solo in tal modo il privato cittadino, singolo od associato, può compiere una scelta logica e motivata, senza favorire la

speculazione, intesa quest'ultima nel senso più deteriore della parola.

Pertanto, poiché allo stato attuale della legislazione non è possibile fare un obiettivo giudizio di convenienza, fatalmente questo porterà ad una forma di immobilismo nel settore delle costruzioni private, rendendo oltremodo difficile la gestione di questa legge.

Va tenuto presente che — secondo quanto si legge nella relazione governativa che accompagnava il progetto — l'edilizia convenzionata doveva essere posta tra le finalità essenziali della norma. Infatti questo tipo di edilizia abitativa si sarebbe dovuto collocare fra le costruzioni sovvenzionate e le residenziali libere. In tal modo, secondo il progetto governativo, si sarebbe risposto a larghe fasce dei ceti medi e popolari. Ma l'incertezza che grava sul tipo di convenzione ed infine il mancato coordinamento con il fitto delle locazioni diminuiscono l'appetibilità per questo tipo di bene-casa. Inoltre la convenzione attraverso cui si dovrebbe giungere alla edilizia convenzionata sembra diversa da quanto affermato dalla legge 27 luglio 1967, n. 685, che approvava il piano economico nazionale e che all'art. 65 dell'allegato si esprimeva: « l'attività edilizia convenzionata, e cioè l'attività di costruzione realizzata per iniziativa di privati o di cooperative, ma incoraggiata dallo Stato, con agevolazioni finanziarie nel contesto di precisi vincoli urbanistici ed edilizi, prevede che lo Stato si impegni a garantire finanziamenti agevolati alle imprese di costruzione in cambio dell'impegno di queste a costruire secondo certi metodi e a cedere le abitazioni a certi prezzi ». E più oltre si specificava che i prezzi dovevano essere fissati in modo da consentire un normale profitto di impresa.

* * *

Mi sembra inoltre che in questa legge vi sia il tentativo di assorbire in un unico contesto il concetto di edilizia e quello di urbanistica fino ad ora tenuti distinti sia dai teorici che dai tecnici.

Mentre un tempo il concetto di edilizia comprendeva anche quello di urbanistica, attualmente le parti si sono spostate e l'edilizia viene ad essere assorbita da quello più generale di urbanistica.

Senza voler entrare nel merito della questione, è possibile affermare che al concetto di edilizia è demandata la funzione di fissare le direttive riguardanti nel senso stretto la costituzione e la modificazione dei fabbricati; cioè il compito dell'edilizia riguarda il complesso delle attività di carattere artistico, tecnico ed industriale concernenti la costruzione o la modificazione di edifici nell'ambito dell'ordinamento urbanistico, mentre il compito dell'urbanistica, *latu sensu*, è quello di stabilire i criteri in base ai quali deve aver luogo la sistemazione delle zone di insediamento demografico, intendendosi con ciò che l'urbanistica concerne l'assetto del territorio dove vive ed opera l'uomo.

La legge in esame invece, legge urbanistica per eccellenza, ha voluto fissare certe tipologie residenziali cioè concetti prettamente edilizi e su queste tipologie viene pagato il canone di concessione. La norma regionale si limita a descrivere l'oggetto del regolamento riferendosi ad un modello prestabilito, senza lasciare in tal modo iniziative che pur rispettando la funzione del bene-casa ne possono modificare la forma. In altri termini la legge vigente istituzionalizza la pigrizia progettuale. Si amplierà così in forma massiccia quel fenomeno che il sistema industriale ha ampiamente diffuso, cioè di avere delle tipologie abitative, il cui schema si ripeterà sempre uguale, creando un clima di alienante monotonia dal punto di vista ambientale, culturale e sociale.

Tutto questo porterà necessariamente come conseguenza che la concezione di urbanistica, quale tutela ambientale, dovrà sempre più cercare di preservare da contaminazioni quegli spazi che ancora non hanno avuto variazioni così profonde ed innovative da alterare l'ambiente e la cultura dell'uomo; altrimenti le alterazioni ambientali potrebbero produrre una serie di effetti prolungati nel tempo di cui non è facile prevedere le conseguenze.

Ma questo è un cercare di tamponare il male che si sta facendo attraverso una sistematica adozione di vincoli paesaggistici od ambientali. Attraverso il sistema del vincolo verrebbero sottratti terreni non solo all'edilizia, ma altresì all'agricoltura, perché il vincolo paesaggistico od ambientale, almeno allo stato attuale della legislazione blocca ogni possibilità di profonde trasformazioni agrarie, necessarie per una sana attività agraria che deve essere competitiva a livello comunitario.