

La legge n. 10/1977: alcune note sulle indicazioni estimative della legge

di **Alessandra Pandiscia**

1. — Il concetto di urbanistica, inteso come scienza dello sviluppo dei centri urbani e il concetto di assetto del territorio, come scienza limitata agli insediamenti umani, sono stati superati ed ampliati dalla nozione di urbanistica come materia attinente all'assetto ed al governo del territorio¹.

L'aver ampliato tali concetti ha portato alla comprensione ed alla individuazione di ogni attività esercitata sul territorio. Ritengo che questa sia stata la finalità di ogni provvedimento legislativo, in equilibrio a volte abbastanza instabile tra programmazione pubblica ed intervento privato sul territorio, che ha cercato di raggiungere una razionalizzazione dell'uso del suolo ed una soluzione del conflitto tra le opposte esigenze della pianificazione pubblica e degli imprenditori privati.

Le premesse per ottenere ciò sono state poste con il superamento del modello vincolistico della pianificazione urbanistica, legge fondamentale 1150/1942, e con l'introduzione delle possibilità gestionali contenute nelle leggi successive, la 167/1962, la 765/1967 e la 865/1971.

Con questi provvedimenti sono state identificate le premesse per un uso sempre più controllato e pubblico del bene suolo: ma solo con la legge 1977, n. 10, che può essere rite-

¹ Al cap. II, art. 80 del D. P. R. 24 luglio 1977, n. 616, si legge: Urbanistica. « Le funzioni amministrative relative alla materia 'urbanistica' concernono la disciplina dell'uso del territorio, comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente ».

nuta un perfezionamento ed ampliamento concettuale della 865 (non per niente dalla « legge per la casa » si è arrivati alla « legge sui suoli »!) si ha una urbanistica che può gestire e soddisfare fino al 70% il fabbisogno complessivo dell'edilizia abitativa con il potere pubblico, determinando e dirigendo allo stesso tempo il processo di trasformazione del territorio.

Lo spirito della legge tende ad interessare tutto il territorio comunale, inserito in una programmazione regionale dai programmi pluriennali di attuazione (PPA), che sono dei programmi di pianificazione economica e sociale, a raggio temporale limitato, 3-5 anni, che dovranno tener conto delle dimensioni comunali, dell'andamento demografico e delle caratteristiche geografiche, storiche ed ambientali (art. 13).

La prima positiva reazione è relativa a questa disponibilità di analisi globale del territorio, in tutte le sue componenti e, in una programmazione a breve termine, di uno sviluppo scaglionato della edificabilità del suolo.

E, parlando di suolo, si intende necessariamente ed inevitabilmente il suolo agricolo, come unico, possibile sbocco.

La proporzione è indicata dalla legge nei limiti di un intervallo percentuale del 40 minimo-70% massimo per l'edilizia dei piani di zona 167; ed il restante, edilizia privata, è anch'esso significativo di una tendenza sempre più pressante ad una edificabilità guidata dai pubblici poteri, ed a un depauperamento dell'iniziativa privata.

La difficoltà consiste nel raccordare le realtà locali, estremamente differenziate, con l'impostazione generale della legge.

E quindi nel raccordo delle leggi regionali alle programmazioni ed al coordinamento con le altre indicazioni di coordinamento a livello locale.

La Regione Toscana ha dato le direttive di attuazione nella legge regionale toscana del 24 agosto 1977, n. 60, dopo che era stato sancito con D. P. R. 24 luglio 1977, n. 616, il principio del coordinamento degli interventi.

Le finalità della L. R. n. 60 sono contenute nell'art. 1: « Per l'attuazione di quanto stabilito dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10, si applicano nella Regione Toscana le norme della

presente legge fino a quando la materia non sarà riordinata nella normativa organica regionale sull'uso del territorio ».

L'impressione sintetica data dalla nuova legge è favorevole, sia perché rappresenta una logica evoluzione teorica, sia perché persegue lo scopo della risoluzione del regime dei suoli.

2. — Quali sono i mezzi, o le innovazioni o le nuove metodologie in essa presenti che avranno conseguenze notevoli in campo estimativo?

— L'istituto della concessione (in sostituzione della licenza edilizia), artt. 1, 3; — la determinazione della incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, fatta su base parametrica (i parametri sono stabiliti dalla Regione per classi di Comuni), art. 5; — la determinazione del costo di costruzione fatto sulla base del costo dell'edilizia agevolata (con possibilità di maggiorazione non superiore al 50%), art. 6; — la determinazione della quota del contributo (compreso tra il 5 ed il 20%), art. 6; — la convenzione comunale, sulla base di una convenzione tipo stabilita dalla Regione, che implica un controllo del Comune sulla determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi, dei canoni di locazione, art. 8; — l'automatismo della determinazione, nell'edilizia convenzionata, del valore delle aree, stabilita da criteri e parametri regionali, in modo che il valore delle aree non sia superiore al 20% massimo del costo di costruzione,

sono fattori che indicano la tendenza a tenere sotto controllo il costo finale del prodotto finito, ancorando i contributi dovuti per la concessione a tabelle parametriche nell'ambito delle singole Regioni e, nello stesso tempo, ad influire sul valore delle aree considerate edificabili nell'ambito dei PPA, dato che il valore delle aree non può essere superiore al 20% massimo del costo di costruzione. Sarà interessante vedere, via via che si applicherà la legge, se vi sarà corrispondenza tra il valore dell'area, determinato da un così semplice meccanismo, ed il valore attribuito in sede di procedura espropriativa, sia applicando i *valori agricoli medi* (se l'indennità è accettata — una volta che

questi siano stati moltiplicati per i coefficienti moltiplicatori, notevolmente più alti che nell'art. 12 della 865 del 1971 — sottoposti ad una triplicazione del valore ed eventualmente a una maggiorazione fino al 50% — su questo punto vi sono interpretazioni discordi —, nel caso del proprietario), sia considerando i *valori agricoli*, accertati caso per caso.

— La dispensa del pagamento del contributo per casi di esigenza funzionale ai fondi agricoli (art. 9)

rende esplicita una differenziazione tra l'attività agricola ed altri tipi di attività, come ad es. quella artigiana ed industriale. Per queste infatti è previsto un contributo riferito all'incidenza delle spese di urbanizzazione ed a particolari impianti, e di interventi necessari per la sistemazione dei luoghi in cui ne siano state alterate le caratteristiche (si fa espresso riferimento a cave, torbiere, ecc.). Ma anche in molti casi dell'esercizio dell'attività agricola (considerata anche come impresa), si possono verificare alterazioni delle caratteristiche ambientali, notevoli, e molto spesso incisive, del territorio, e che quindi non sia stato giusto né razionale includere, senza eccezioni, l'azienda agricola nel caso della concessione gratuita.

— La formazione di direttive regionali di sviluppo per l'attuazione da parte dei Comuni dei PPA (art. 13); — la nomina di una commissione interdisciplinare, comprendente anche esperti in materia urbanistica, edilizia, di agricoltura e di foreste;

che rientrano nella accertata necessità di una visione globale degli interventi sul territorio.

— L'abolizione della distinzione tra « centro storico » e « centro edificato » (art. 16 legge 865/1971), permanendo tuttavia la differenza tra aree comprese ed esterne al centro edificato (art. 14 legge 10/1977);

per la quale occorre ricordare che nell'art. 12 della legge n. 10 è previsto che i proventi della concessione e delle sanzioni versate al Comune siano utilizzate in parte anche per il risana-

mento di complessi edilizi compresi nei centri storici. Ma occorre che anche questi interventi sull'« usato », siano connessi con il dimensionamento del fabbisogno abitativo, e che quindi nelle direttive dei PPA siano tenute in debito conto non solo le quantificazioni della programmazione dei nuovi insediamenti, ma anche il recupero che può derivare dall'intervento di restauro e conservazione del « vecchio » patrimonio edilizio.

— La permanenza, come valore di riferimento per l'indennizzo, dei v. a. m., per la determinazione dell'indennità di espropriazione ed il contrasto che deriva dall'accettazione o non accettazione dell'indennità;

in caso di mancata accettazione, l'art. 14 stabilisce che l'UTE (in caso non sia ancora stata formata la commissione di cui all'art. 14 stesso), che procede alla determinazione definitiva dell'indennità, non lo faccia sulla base del v. a. m., ma del valore agricolo, con riferimento alla coltura/e effettivamente praticate, anche « in relazione all'esercizio dell'azienda agricola ». E questo sembra presupporre un accertamento ed una determinazione dell'indennità caso per caso, che, oltretutto, se può far sembrare abbastanza facile e sollecita la revisione della coltura effettivamente praticata, per aree al di fuori del centro edificato, può in molti casi non esserlo altrettanto per le aree all'interno del centro edificato ed a maggior ragione del centro storico (anche se questo termine non è stato menzionato dalla n. 10), per la mancanza dei presupposti base, e cioè delle « colture effettivamente praticate » e « dell'esercizio dell'impresa agricola »².

— La disparità che si genera nell'uso dei coefficienti moltiplicatori dell'indennità base, in conseguenza dei troppo

² « La diversità tra centri storici e centri edificati può continuare a sussistere ai fini urbanistici... ma il trattamento previsto per le espropriazioni è unificato »... « L'indennità in questi casi sarà commisurata al v. a. m. (art. 14, 4° comma) e la sua determinazione, che non prevede una necessaria diversità, potrebbe tenere però conto della posizione degli immobili nel tessuto urbano, facendo un uso differenziato dei coefficienti ». A. Predieri, *La legge 28 gennaio 1977, n. 10 sulla edificabilità dei suoli*, Giuffrè, Milano, 1977.

ampi limiti entro i quali possono muoversi i poteri amministrativi delle varie Regioni;

rispetto alla legge 865/1971 vi è stato un aumento dei coefficienti esageratamente alto (fino a 10 per Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti). Può portare a valori altissimi l'indennità di espropriazione (molto superiore a prezzi di libero mercato), con possibilità di arrecare notevoli sperequazioni, anche in riferimento alla coltura più redditizia, anche tra Regione e Regione, e di rendere praticamente impossibile l'attuazione della procedura espropriativa per i Comuni.

3. — Il contrasto tra le direttive generali ed i punti innovativi della legge Bucalossi è notevole. Da un lato si possono infatti rilevare delle dichiarazioni di buone intenzioni, una profondità ed una sintesi di raccolta di motivazioni sociali-economiche-programmatiche, e dall'altra delle tecniche di attuazione, che, mi sembra, lascino scoperti molti punti di discussione e di possibilità di incisione vera sulla politica del suolo, o quanto meno negano al loro interno una reale possibilità di governo del processo di reale evoluzione del conflitto tra pianificazione pubblica ed intervento privato.

La legge Bucalossi lascia in realtà aperti molti problemi, evitando volutamente ogni radicale intervento riformatore, a parte l'apparizione, come visto, della separazione più formale che sostanziale, secondo me, del diritto di proprietà dallo *jus aedificandi*: mi sembra anzi che si stia andando, se i controlli esercitati dalla Regione nell'ambito dei Comuni non saranno più che fermi ed attenti e tempestivi, verso o una esasperazione dei costi dell'edilizia, visto che il problema del valore dell'area può incidere solo entro ben determinati limiti, o un blocco dell'attività edilizia stessa, se non verranno attuate e raggiunte non solo soglie di accettabile programmazione in limiti temporali ragionevoli, ma anche verifiche continue e sistematiche degli interventi predisposti dallo strumento tecnico-politico sul territorio, sensibilizzato alle esigenze sociali ed alle reali aggiornate necessità della popolazione.