

# La revisione della legge urbanistica ed il problema delle aree fabbricabili

Il convegno di Firenze ha riproposto ufficialmente il tema della revisione della legge urbanistica, con particolare riguardo ai problemi di attuazione dei Piani Regolatori. Fra essi trova adatta sede la materia legislativa trattata dai due disegni di legge di iniziativa governativa degli on. Ministri Romita e Andreotti che, sostanzialmente revisionati dalla Commissione di Finanza del Senato<sup>1</sup>, saranno tra breve discussi dall'Assemblea Plenaria del Senato per essere poi sottoposti all'approvazione della Camera.

L'interesse suscitato dal tema generale e da questi due argomenti particolari, che ad esso strettamente si collegano, ci ha indotti a ripubblicare i noti testi delle leggi e delle circolari fondamentali in materia urbanistica, unitamente alle meno note proposte già formulate dalla Commissione dell'I.N.U. per la riforma della legge urbanistica, finora in gran parte inedite nella loro stesura integrale, ai disegni di legge governativa e parlamentare sui due argomenti citati ed alle proposte di emendamento sulla legge Andreotti, formulate da una commissione ristretta dell'I.N.U. e presentate al Ministro delle Finanze ed alla Commissione dei LL.PP della Camera dei Deputati. Testi e proposte sono state ordinate cronologicamente e formano un «corpus» che può rendere più agevole agli studiosi la cognizione anche prospettica dei dati di fatto e del lavoro preparatorio per l'adeguamento di questa complessa materia alle esigenze più attuali; in questo coacervo è stata pure inserita la mia relazione generale al convegno come compendio di varie proposte dei soci dell'I.N.U.

Sul tema generale della revisione della legge urbanistica avremo occasione di ritornare più volte. Per intanto è urgente ed indifferibile che ciascuno di noi dia il suo contributo chiarificatore sulle delicate e controverse questioni suscitate dai due disegni di legge relativi alle aree fabbricabili, che sono oggi al centro dell'attenzione del Paese.

Ed a giusta ragione, ma per differenti ordini di interesse.

Soprattutto il disegno di legge Andreotti ha suscitato numerosi e spesse volte aspri commenti. Giuristi, economisti e tributaristi in varie occasioni si sono occupati dell'argomento, ponendo in rilievo le connessioni che esso ha con la legislazione generale, con il diritto privato e con i sistemi tributari in atto, rilevando sostanziali incongruenze specie nei metodi di accertamento dell'imponibile e dell'indennità di esproprio. Fondamentale è stato, a questo proposito, il convegno organizzato dall'Istituto

di Studi Parlamentari e tenuto a Roma il 18 gennaio 1956, sul tema delle aree fabbricabili<sup>2</sup>. Di esso è stato in parte tenuto conto nella rielaborazione del testo del disegno di legge approntato dalla Commissione di Finanza del Senato, che costituisce un indubbio maggiore approfondimento del primitivo e sempli-

**1** Il cui testo, pervenutoci a rivista quasi interamente stampata, verrà pubblicato nel numero successivo.

**2** La relazione generale del prof. Epicarmo Corbino e le relazioni dei professori Famularo, Massimo Severo Giannini, Cosciani, Galli e Repaci, rappresentano, in questo campo, degli esaurienti contributi. Essi sono in corso di stampa presso l'Istituto di Studi Parlamentari, Roma, Palazzo Torlonia.

cistico testo, anche se alcuni vizi d'origine e conseguenti incongruenze non siano stati del tutto eliminati.

Ma vi sono altri lati del problema che non sono stati finora sufficientemente illuminati e che si pongono in luce solo se l'intera materia viene esaminata dal punto di vista urbanistico. Ed è di questi ultimi che ci siamo occupati ed intendiamo occuparci, come è dovere del nostro Istituto.

Esaminiamo dal nostro angolo visuale scopi e mezzi dei due disegni di legge, quali risultano dal testo modificato dalla Commissione senatoriale e dalle due pregevoli relazioni illustrative del sen. De Luca e del sen. Trabucchi.

Il disegno di legge Romita si prefigge di favorire l'acquisizione delle aree occorrenti alla costruzione di alloggi a carattere popolare e popolarissimo, «*nonché delle aree necessarie per le opere e servizi complementari*» (art. 1) da parte dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni, nonché da parte di Istituti, Società di assistenza, Società Cooperative e dei diversi Enti che costruiscono case a carattere popolare (art. 9). A tale scopo i Comuni formano un piano delle zone da destinare all'edilizia popolare con la previsione di un sessennio, da inquadrare, è detto ora, «*organicamente*» nel piano regolatore o, in mancanza di esso, in un programma di fabbricazione, e avente caratteristiche e valore di piano particolareggiato (artt. 1, 3, 4, 5, 8). Sono obbligati a formare il piano i Comuni con 100.000 abitanti e possono esserne autorizzati i Comuni che rientrano in una serie di condizioni assai più ampie di quelle previste nel testo originario. In sostanza, il testo rimane molto aderente alla primitiva stesura, ma con qualche utile emendamento, anche se, per la determinazione dell'indennità di esproprio si ribadisce il riferimento all'art. 46 del R. D. 28 aprile 1938 n. 1165 e non si utilizza, come avevamo proposto a Firenze, l'art. 38 della L.U. particolarmente adatto per l'acquisizione preventiva di aree non urbanizzate.

In complesso il testo del disegno di legge è senz'altro accettabile. Esso rientra nel più vasto quadro dell'acquisizione delle aree per l'attuazione dei piani regolatori e stabilisce in definitiva una disciplina particolareggiata dell'esercizio dell'art. 18 della L.U. per una specifica destinazione di zona. Anche tecnicamente esso ha un carattere strumentale di indubbia efficacia che può prestarsi ad intelligenti applicazioni: può essere utilizzato, a seconda dei casi, sia per la formazione di raggruppamenti a destinazione omogenea, ma promossi da differenti iniziative pubbliche e private; sia per la formazione di quartieri a destinazione mista, se si tien conto che un piano può riferirsi tanto ad una superficie continua, cioè un unico perimetro racchiudente una destinazione unica ed omogenea, quanto a superfici discontinue facenti parte di un più ampio complesso organico che comprenda un certo numero di zone a destinazioni varie ed alternate, di cui una parte sola destinata all'edilizia popolare, in modo da accostare e mescolare fisicamente tutte le classi sociali e professionali. Proprio per questa elasticità di impiego esso può rivelarsi un ottimo e particolare strumento di pianificazione urbana.

Non altrettanto possiamo dire del secondo disegno di legge.

Esso si prefigge contemporaneamente scopi economici e fiscali. «Può essere uno scopo economico — dice la relazione Trabucchi — *influire sul prezzo delle aree fabbricabili ottenendo che di fronte al pericolo di una forte tassazione molte aree vengano messe sul mercato e che si abbia così, indirettamente, anche una notevole diminuzione dei costi delle abitazioni: può essere uno scopo fiscale quello di permettere allo Stato o agli Enti locali una cospicua entrata a carico di chi ottiene un incremento di ricchezza in conseguenza di fenomeni di natura sociale; può esser l'una cosa e*

*l'altra: lo scopo economico e quello fiscale possono essere infatti realizzati cumulativamente, tanto più se si vuole dare ai Comuni o ad altri Enti la possibilità di acquisire i mezzi per la costruzione di edifici popolari o popolarissimi».*

Diciamo subito che questi fini non possono soddisfare pienamente il nostro punto di vista. Il problema dell'avocazione degli incrementi di valore delle aree fabbricabili si configura infatti in modo nettamente diverso se si tratta di aree ricadenti in territorio comunale soggetto a piano regolatore o di aree in Comune sprovvisto di piano regolatore. Nel primo caso le aree hanno avuto una precisa ed univoca destinazione, per scelte e decisioni indipendenti dalla volontà e spesso in contrasto con gli interessi dei proprietari; le variazioni di valore, che in esse si determinano, sono effetto anzitutto di questa scelta e destinazione e si verificano già in sede di adozione di piano regolatore, come conseguenza dell'indice di fabbricabilità di cui sono affette, esse vengono ulteriormente incrementate e definitivamente confermate in sede di piano particolareggiato e successivamente esaltate per esclusivo effetto dell'attuazione delle opere pubbliche previste dal piano particolareggiato. Il fenomeno si presenta con ciclo completo nelle aree esterne di sviluppo, che partono dal nudo stato agricolo e giungono alla completa urbanizzazione. Per le aree già urbanizzate, in modo completo o parziale, ed ancora inedificate, il punto di partenza non è ovviamente più quello del valore agricolo, ma di un valore che, o si è già del tutto consolidato per effetto dell'avvenuta completa urbanizzazione e per effetto dell'applicabilità di regolamenti edilizi, o è in via di definitivo assestamento in conseguenza del processo di urbanizzazione in corso; per tutte queste aree il piano regolatore può determinare o la definitiva conferma dei valori assunti, o sperati, o può alterarli in più o in meno, fino ad annullarli col vincolo a giardino privato non indennizzato. Si può concludere che, sia per le aree non urbanizzate per le quali il piano regolatore prevede l'urbanizzazione, sia per le aree già urbanizzate, alle quali il piano attribuisce la definitiva destinazione ed utilizzabilità, le variazioni di valore dallo stato iniziale antepiano allo stato finale di completa urbanizzazione ed edificazione hanno un carattere intrinsecamente artificiale e dinamico, e come tali debbono essere considerate, nella ricerca di un mezzo idoneo a stabilire per le singole proprietà quell'equo trattamento di valori, che il piano, con la sua azione perturbatrice, ha sconvolto. Nei Comuni, invece, sprovvisti di piano regolatore, il fenomeno delle variazioni di valore delle aree inedificate si manifesta con caratteri differenti. In essi, le aree già urbanizzate, in tutto o in parte, hanno assunto valori che sono dipendenti in gran parte dalla «posizione» dell'area, ma possono anche essere indipendenti dalle opere pubbliche, le quali possono anche non esistere, come lo conferma l'enorme quantità di abitazioni prive di fognatura e di acqua nelle periferie delle piccole e medie città; i valori infine per le aree non urbanizzate possono, in tal caso, essere veramente dipendenti dalla volontà del proprietario di terreni agricoli che ha l'iniziativa della lottizzazione e che provvede ad una rudimentale urbanizzazione eseguita con l'apertura di strade che spesso restano soltanto terra battuta. In tal caso il problema delle aree perde i caratteri ben definiti nella situazione del Comune provvisto di piano regolatore e si dissolve in una estremamente varia casistica: il problema dell'imposizione sui maggiori valori delle aree rientra in una valutazione esclusivamente tributaria.

Questa distinzione del differente comportamento delle aree in presenza o meno di piani regolatori è per noi urbanisti, non solo fondamentale, ma ovvia. Ma inutilmente se ne cercherebbe traccia nella enunciazione degli scopi e nel contesto del disegno di legge Andreotti.

Se gli scopi di una legge sulle aree fossero principalmente quelli enunciati dalla relazione Trabucchi, allora il discorso potrebbe avere tutto un altro sviluppo. Ci si potrebbe, ad esempio, domandare perché ci si impegni a diminuire i soli costi delle aree fabbricabili per le abitazioni signorili (dato che all'edilizia popolare provvede la legge Romita) e non già di tutto l'intero ciclo produttivo della casa, o perché le entrate del tributo debbano essere dirette alla costruzione di particolari tipi di case a destinazione speciale e non ad altri scopi altrettanto socialmente utili, come acquedotti, fognature, scuole, asili, ospizi, ecc. Ma non sono certo le visioni particolari che possono guidare alla soluzione del problema delle aree; è necessario risolvere i casi particolari in una inquadratura veramente generale che non può eludere una classificazione di tipo urbanistico. E passiamo ora a considerare i mezzi che il disegno di legge Andreotti propone per il conseguimento degli scopi che si prefigge ed a verificare se questi mezzi siano tali da poter soddisfare anche le esigenze più generali da noi richieste.

Il disegno di legge Andreotti nel testo emendato dalla commissione senatoriale istituisce in alternativa due tipi di mezzi che i Comuni possono deliberare per il loro territorio: *l'imposta sulle aree fabbricabili e l'imposta sugli incrementi di valore delle aree inedificate*, con l'avvertenza che l'applicazione dell'una esclude l'applicazione dell'altra. La scelta fra i due tipi di imposta è lasciata in facoltà ai Comuni che (art. 40), dopo un certo periodo di applicazione dell'uno, possono passare all'applicazione dell'altro (con quale chiarezza per tutti si può immaginare). Il primo tipo di imposta si applica alle aree fabbricabili, definite nell'emendamento quelle «*censite in catasto che possono essere destinate a costruzioni edilizie, che abbiano valore superiore al triplo di quello determinato in base al reddito dominicale del terreno*» (art. 2), e che rientrano nella zona di applicazione dell'imposta, zona annualmente determinata dal Consiglio Comunale (art. 7); l'imposta è applicata annualmente sulla differenza tra il valore reale di mercato, dichiarato o accertato d'ufficio (art. 8), ed il valore agricolo delle aree stesse, misurato come triplo del valore determinato in base al reddito dominicale dei terreni (art. 4); sono specificate le esenzioni per Amministrazioni ed Enti e per aree destinate in modo permanente ad usi non residenziali (artt. 5 e 6); fissata l'aliquota iniziale del primo biennio nello 0,5% del valore imponibile, mentre per gli anni successivi è lasciato al Consiglio Comunale di fissarla (art. 11); si concede facoltà di esproprio al valore dichiarato maggiorato del 20% (art. 9).

Il congegno, così come si presenta nell'emendamento, è stato dunque molto migliorato rispetto alla primitiva stesura e soprattutto si è tentato di definire il campo di applicabilità dell'imposta, limitandola sia territorialmente sia economicamente. Ma è proprio questa delimitazione territoriale totalmente staccata dal piano regolatore e lasciata alla discrezione dei Consigli Comunali che non convince e che si presta a manovre poco corrette, atte a scardinare ogni concetto di pianificazione nel tempo e nello spazio. È infatti pensabile ad esempio, che l'estensione del campo di applicabilità dell'imposta possa esser artificiosamente spinta in determinate zone, candidate a lottizzazione, che volontariamente si assoggettino ad una esigua imposta per il primo biennio, ma reclamino per ciò stesso immediatamente l'esecuzione degli impianti e dei servizi pubblici di urbanizzazione a carico del Comune, ottenuti i quali, con modestissima spesa, e quindi lottizzate le aree, queste cessano con la edificazione, di essere soggette all'imposta. Ad assestare il colpo finale a questa parte del disegno di legge Andreotti è lo stesso relatore sen. Trabucchi, che testualmente ammette che «*il sistema di applicazione dell'aliquota progressiva implica la necessità per i Comuni di tenere un catasto aggiornato ed una registrazione appropriata di valori e di denunce,*

*ma va detto fin da questo momento che il meccanismo di questa imposta può essere attuato nelle grandi città dove molte sono le aree, solo se i Comuni si attrezzino con i mezzi moderni di registrazione e contabilizzazione; altrimenti è bene che rinuncino ad un tributo che diverrebbe enormemente costoso». Ed allora, se il campo di applicabilità è incerto, se, a giudizio degli esperti il tributo non è fiscalmente corretto e può diventare urbanisticamente dannoso, se il costo della esazione è elevato, perché mantenere in vita questo tipo di imposta?*

La seconda parte della legge istituisce il secondo tipo di imposta e formula alcuni emendamenti nella disciplina dei contributi di miglioria specifica. L'imposta sull'incremento di valore delle aree inedificabili si presenta dal punto di vista tributario con caratteri di maggiore serietà: il reddito non è più presunto, né l'imponibile arbitrario ed incerto come nel primo tipo d'imposta. L'incremento di valore delle aree infatti «risulta dalla differenza fra il valore realizzato nel momento di una vendita di area o di inizio di costruzione o comunque fra il valore di mercato dopo un quindicennio dall'ultima applicazione dell'imposta ed il valore di mercato che la stessa area nella delibera di prima applicazione dell'imposta» (art. 18) e cioè da elementi effettivamente accertabili. L'aliquota dell'imposta sull'incremento di valore delle aree inedificate non può superare il 15% ed è determinata annualmente in misura unica per il territorio comunale; la riscossione avviene in caso di vendita o di costruzione o per trascorso quindicennio senza trasferimento (art. 29). L'imposta, così definita, ha le stesse caratteristiche del preesistente contributo di miglioria generica e come tale è accettabile salvo ulteriore aumento della troppo tenue aliquota.

Infine il disegno di legge emendato comporta una nuova disciplina dei contributi di miglioria specifica, che possono essere applicati da Regioni, Province, Comuni e Consorzi di Enti pubblici «sul maggiore valore dei beni immobili rustici ed urbani, che si conseguenza diretta ed indiretta dell'esecuzione di opere pubbliche e della introduzione di pubblici servizi» (art. 34). Si precisa inoltre che è soggetto all'onere del contributo di miglioria specifica a favore dei Comuni anche l'incremento di valore derivante dalle «modifiche» dei piani regolatori particolareggiati che rendono possibile uno sfruttamento più redditizio di area e di edifici esistenti (art. 34). È questo, in tutto il contesto della legge, l'unico riferimento agli effetti di piano regolatore e, come ognuno può constatare, è del tutto inesatto, in quanto non alle modifiche o varianti deve farsi riferimento, ma alla destinazione di zona ed all'indice di fabbricabilità per le zone, per le quali il piano regolatore ha validità immediata senza necessità di compilazione di piani particolareggiati ed alle caratteristiche tipologiche e planivolumetriche per le zone sottoposte a piano particolareggiato. Il contributo di miglioria specifica si applica con aliquota fino al 20% del maggior valore acquisito dagli immobili (art. 34). La materia relativa al contributo di miglioria, salvo l'inesatto riferimento agli effetti di piano regolatore, merita la massima attenzione, perché costituisce un primo passo allo smantellamento delle assurde restrizioni portate nel '23 e nel '31 alla legge fondamentale 25 giugno 1865 n. 2359. Come è noto l'art. 78 della legge 1865 stabiliva che il «contributo per ciascun proprietario deve essere uguale alla metà del maggior valore risultante dall'esecuzione delle opere di pubblica utilità». Questa norma basilare che in forma limpida istituiva il concetto di cooperazione paritetica tra proprietà privata e intervento pubblico, e che dovrebbe ora essere restituita alla sua cristallina enunciazione, era stata successivamente smorzata riducendo l'aliquota di contributo prima del 20% (D. L. 18 nov. 1923 n. 538) e quindi del 15% (R. D. 14 sett. 1931 n. 1175), fissando inoltre che il contributo per ciascuna opera non avrebbe dovuto superare il 30% del costo totale del-

l'opera stessa. Era quindi stata istituita una procedura talmente defatigante da scoraggiare le Amministrazioni e da rendere praticamente impossibile l'applicazione dei contributi di miglìoria.

Le cifre lo dimostrano in modo impressionante.

Nel 1953 su 400 miliardi di entrate complessive per tutti i Comuni italiani si è avuto un gettito di contributi di miglìoria di 108 milioni: un'inezia, contro 91 miliardi spesi dagli stessi Comuni per opere pubbliche.

L'inconsistente gettito dei contributi di miglìoria aveva spesso indotto osservatori frettolosi a concludere sulla opportunità di eliminare tale imposizione e di ricercare un'entrata più cospicua per altra via, senza che venissero prese in esame le ragioni del mancato gettito e cioè l'assurda procedura e la riduzione ai minimi termini di quello che la legge del 1865 aveva stabilito, come sostanziale concorso della proprietà privata alla esecuzione delle opere pubbliche. L'attuale enunciazione dell'emendamento proposto dalla commissione senatoriale tuttavia, dimezza purtroppo l'aliquota del primitivo disegno di legge Andreotti: su questo punto non possiamo che concordare con il testo primitivo che stabiliva il tributo nell'entità fissata dalla legge del 1865.

Da questo sommario esame condotto con l'imperizia del profano di materia fiscale (che ha il suo contrappasso in quella che i legislatori dimostrano per la materia urbanistica) possiamo concludere che le uniche forme di imposizione che reggono alla critica, dal punto di vista urbanistico, continuano ad essere le due forme di contributo di miglìorie generica e specifica.

Essi sono strumenti fiscali seri, ancorati a valori obiettivamente accertabili, e possono costituire un gettito cospicuo se si ha il coraggio di restituirli almeno allo spirito con cui vennero stabiliti 90 anni or sono, al nascere dello Stato italiano.

Ed è precisamente in questo orientamento che la commissione ristretta dell'I.N.U. ha formulato le sue proposte di emendamento e che l'Amati svolge, nelle pagine che seguono, il tema di una politica delle aree che tenga conto contemporaneamente sia delle facoltà concesse dall'art. 18 della legge urbanistica, fra le quali si può comprendere il disegno di legge Romita, sia dell'istituto dei contributi di miglìoria. Il problema sarà ancora trattato nel numero successivo di questa rivista con una esemplificazione dell'Amati stesso e con studi di esperti, in modo da giungere, se possibile, ad un inquadramento finale generale che possa racchiudere in forma coerente il pensiero degli urbanisti italiani sulla emananda legge e sulla politica delle aree.

Senza anticipare i risultati che si potranno trarre da questo nostro dibattito, ma solo perché il quadro degli studi sull'argomento possa essere comprensivo dei casi fondamentali proponiamo, come ipotesi di lavoro, la seguente classificazione:

destinazione dell'area	acquisizione dell'area	oneri pubblici per impianti e servizi
edilizia sovvenzionata	art. 18 e legge Romita	totalmente a carico del Comune
edilizia libera per ceti medi	a: art. 18 b: a prezzo di mercato	a: rimborso al puro costo b: contributo specifico pari, ma non superiore all'importo degli oneri pubblici
edilizia libera speculativa	a prezzo di mercato	contributo di miglìoria generica e contributo di miglìoria specifica, sommabili tra loro

Una legge sulle aree deve, a nostro avviso, soddisfare ai casi fondamentali con chiarezza e con principi di pubblica moralità. E poiché la legge Romita adotta mezzi particolari per particolari destinazioni residenziali, riteniamo necessario che il criterio discriminatorio non si fermi ad una semplice separazione tra edilizia popolare e non, ma proponiamo una graduazione dall'edilizia popolare a quella speculativa attraverso una classe di edilizia a fini non speculativi per ceti medi, promossa per libera iniziativa e comprendente la sempre più vasta schiera di coloro che costruiscono una casa minima con i propri risparmi. Questa categoria, da definirsi rigorosamente, dovrebbe poter fruire dell'esercizio dell'art. 18; in ogni caso, per le lottizzazioni ed essa destinate sarebbe equo venisse stabilita la norma che il contributo di miglioria specifica attribuito ad ogni lotto non possa superare l'importo dell'aliquota di oneri pubblici ad esso spettante, secondo un riparto eseguito con rigorosi criteri di estimo. Per la restante categoria di edilizia libera speculativa questa norma non dovrebbe, per contro, sussistere. È questa classe infatti che dovrebbe fornire il massimo contributo specifico e generico, in base ad un principio di graduale riparto degli oneri pubblici in relazione ai redditi; e tenendo conto che l'edilizia speculativa a destinazione residenziale signorile o commerciale, sia essa intensiva al centro della città, sia essa estensiva nelle aree periferiche, è quella che fruisce, proporzionalmente alle altre categorie, di maggior superficie pro-capite, occupa generalmente le aree più pregiate, commercialmente o paesisticamente, e richiede proporzionalmente alle altre categorie servizi ed impianti più onerosi pro-capite; basti pensare alla superficie stradale pro-capite delle zone a ville e conseguenti lunghezze di impianti ed alle particolari attrezzature per il traffico richieste dall'uso di edifici intensivi. È quindi giusto che chi più riceve dalla collettività rimborsi in maggior misura di chi ha ricevuto di meno. Questo principio dell'equo riparto degli oneri pubblici in relazione alle effettive utilizzazioni ed alle destinazioni edilizie, tenuto conto del duplice caso di processo, spontaneo o pianificato, di urbanizzazione, può gettare nuova luce sulla materia della emananda legge, che rischia, allo stato attuale, di disperdersi in cavilli fiscali e privatistici, senza tenere conto della realtà dei fenomeni delle città che si sviluppano e dei bilanci comunali esautorati per l'assurda pretesa di dover provvedere gratuitamente alle opere di urbanizzazione indiscriminatamente di tutti i cittadini.

