

Il fenomeno corruttivo nei procedimenti in materia urbanistica ed edilizia

Profili critici

Avv. Giuseppe A. Fanelli

Il D.L.vo 14.3.2013, n.33, emesso in attuazione della L. n.190/2012 e in materia di disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, ha stabilito - fra l'altro e ai fini che qui a noi interessano - che cittadini e imprese devono avere la possibilità di trovare sui siti degli enti locali sia il corredo di modelli e dei formulari necessari per realizzare lavori sugli immobili di loro proprietà, sia tutte le cartografie e i piani urbanistici del proprio Comune.

Gli atti vanno pubblicati per 5 anni, in formato di tipo aperto - che cioè non richiede all'utente l'utilizzo di software a pagamento - e riutilizzabile, tale quindi da consentire un successivo uso dei dati anche a fini diversi da quello per cui sono stati inseriti.

Le norme che si occupano di edilizia e urbanistica sono gli artt.35 e 39, sulle quali troneremo dopo.

Intanto, consentitemi un rilievo di carattere generale.

Oggi parliamo di urbanistica, intesa come attività di regolazione e programmazione generale dell'uso del territorio, e di edilizia, settore che si occupa

più specificamente della realizzazione delle costruzioni e delle trasformazioni del territorio.

Fra i vari campi in cui si esplica l'attività della p.A., quelli dell'urbanistica e dell'edilizia sono settori per i quali si registra una frequente interferenza con la vita dei comuni cittadini.

Sono molti quelli che attendono con ansia l'approvazione del piano regolatore che, dopo anni, consenta finalmente di sbloccare l'edificazione sul terreno ricevuto in eredità o comprato da tempo per costruire la casa delle vacanze. Sono ancora molti quelli che si rivolgono al tecnico di fiducia per sapere se è possibile realizzare la stanza in più, dove sistemare il figlio cresciuto e che non può più dormire con la nonna o sul divano nel salotto.

Tutti voi, peraltro, sapete anche che le somme che vengono in rilievo in urbanistica ed edilizia non sono quasi mai irrilevanti. Si tratta spesso dei risparmi di una vita o di quanto si è percepito alla fine di un rapporto di lavoro. Somme che si spera di investire in modo proficuo, magari per assicurare a se stessi o ai propri figli maggiori comodità di vita.

Ebbene, come ci insegna la comune esperienza, laddove ci sono i denari, lì si registra la presenza dello spettro del fenomeno corruttivo, quello che ci proponiamo di analizzare in questo nostro incontro.

Purtroppo, la corruzione è un fattore endemico della società umana, che non scomparirà mai del tutto.

Periodicamente, la questione è all'ordine del giorno, vengono scoperti e denunciati sistemi più o meno vasti di corruzione o concussione, ma, passato il clamore, più o meno tutto torna come prima. Il dramma è che talvolta si corre il rischio di considerare la corruzione come una normale consuetudine, quasi che il suo costo sia una nuova (o vecchia) tassa.

A fronte di una grave distorsione del sistema economico, occorre metter in campo sistemi che, se non la eliminano, quanto meno la rendono meno agevole. In questi giorni, lo sapete tutti, sono state inasprite le pene per i reati di corruzione.

Ovviamente, non rientra nell'oggetto specifico della trattazione l'analisi di condotte prettamente criminali come quelle che, purtroppo, ogni giorno sono presenti nei nostri telegiornali.

Solo per rimanere nel campo della nostra indagine odierna, ricordo che, appena all'inizio di febbraio scorso, a Roma, sono stati arrestati funzionari e tecnici del Comune di Roma che chiedevano mazzette per autorizzare i lavori edilizi non proprio conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici o per chiudere gli occhi su abusi commessi nei cantieri. Il sistema di malaffare e di corruzione svelato dalle indagini nel settore delle costruzioni residenziali della capitale ha infatti evidenziato episodi di corruzione sia nella fase preliminare, cioè nel momento in cui venivano presentati i progetti per ottenere il titolo autorizzativo, sia nella fase esecutiva, quando i tecnici comunali effettuavano i controlli nei cantieri, non rilevando gli abusi. Peraltro, è pure emerso che alcuni costruttori erano costretti a sottostare alle richieste illecite dei funzionari responsabili delle pratiche anche solo per ottenere più velocemente l'approvazione dei progetti presentati.

Questo aspetto, come vedrete, ci interessa e sullo stesso torneremo più avanti, quando ci occuperemo di *tempistica* dell'azione amministrativa.

Ma torniamo alla normativa che ci interessa, quella sulla trasparenza.

In base all'art.35 del decreto trasparenza, occorre pubblicare tutti i dati relativi ai procedimenti di propria competenza, inclusi anche quelli in materia di attività edilizia (permesso di costruire, Scia, comunicazione inizio lavori e denuncia di inizio attività). Per ogni tipo di procedimento devono essere pubblicate, tra l'altro: una breve descrizione, con indicazione di tutti i riferimenti normativi utili e il termine di conclusione; l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria, il nome dei

responsabili del procedimento e del provvedimento, nonché quello del soggetto a cui è attribuito, in caso di inerzia, il potere sostitutivo, i relativi recapiti telefonici e casella di posta elettronica istituzionale; l'indicazione dei procedimenti che possono concludersi con un silenzio assenso e quelli per i quali il provvedimento può essere sostituito da una dichiarazione dell'interessato, come nel caso della Scia o della Dia. Gli interessati dovranno trovare anche: l'elenco degli atti e documenti da allegare all'istanza, gli eventuali costi e la modulistica necessaria, compresi i fac-simile per le autocertificazioni; gli uffici ai quali rivolgersi per informazioni, i relativi indirizzi, orari, modalità di accesso e recapiti telefonici, nonché le caselle di posta elettronica istituzionale alle quali presentare le istanze e il link di accesso al servizio on line, ove sia già disponibile in rete, o i tempi previsti per la sua attivazione.

L'art.39, invece, riguarda le attività di pianificazione e governo del territorio. La p.A. deve pubblicare gli atti relativi a piani territoriali, piani di coordinamento, i piani paesistici, strumenti urbanistici in genere. Per ciascuno di tali atti andranno anche pubblicati gli schemi di provvedimento prima che siano portati all'approvazione; le delibere di adozione o approvazione; i relativi allegati tecnici.

Attenzione: la pubblicazione è comunque condizione per l'acquisizione dell'efficacia degli atti, ferme restando le discipline di dettaglio previste dalla vigente legislazione statale e regionale (tipo pubblicazione sul bollettino ufficiale regionale). Quindi, se non c'è pubblicazione il piano non diventa efficace e non è applicabile in concreto.

Peraltro, l'Autorità anticorruzione ha chiarito che l'obbligo di pubblicazione riguarda anche gli strumenti di governo del territorio approvati prima dell'entrata in vigore del decreto. Ciò in quanto, come è evidente, tali atti hanno durata pluriennale e per tutti gli anni della loro durata impattano sulla vita della collettività.

Ulteriore obbligo di pubblicazione è poi quello riguardante la documentazione relativa a ciascun procedimento di presentazione e approvazione

delle proposte di trasformazione urbanistica di iniziativa privata o pubblica in variante allo strumento urbanistico generale, nonché delle proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata o pubblica in attuazione dello strumento urbanistico generale vigente, quando dette proposte comportino premialità edificatorie a fronte dell'impegno dei privati alla realizzazione di opere di urbanizzazione extra oneri o della cessione di aree o volumetrie per finalità di pubblico interesse.

Al di là del dato normativo testuale, ritengo che nella previsione in questione rientri anche l'ipotesi di rilascio di un *permesso di costruire convenzionato*, come definito dalla recenti modifiche introdotte al T.U. dell'Edilizia. Sull'argomento torneremo più avanti.

Con lo Sblocca Italia, infatti, il permesso di costruire convenzionato è stato introdotto nel testo unico dell'Edilizia, come una valida alternativa agli strumenti urbanistici attuativi che può essere impiegata qualora *“le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte, sotto il controllo del comune, con una modalità semplificata”*.

Alla base del rilascio del permesso vi è una convenzione nella quale sono specificati gli obblighi di cui il soggetto attuatore si fa carico per soddisfare l'interesse pubblico (la cessione di aree anche al fine dell'utilizzo di diritti edificatori; la realizzazione di opere di urbanizzazione; le caratteristiche morfologiche degli interventi; la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale).

Imponendo la pubblicazione non solo dei piani pubblici, ma anche della documentazione relativa a procedimento di privati, l'art.39 mira a rendere visibili tutte quelle operazioni che, attuate con la partecipazione di soggetti privati e a modifica di quanto previsto dal piano generale vigente attribuiscono ai privati stessi premialità edificatorie - cioè aumenti di volumetrie realizzabili - a fronte

dell'impegno dei privati a realizzare opere di urbanizzazione al di là dell'importo degli oneri da versare ovvero dell'impegno a cedere aree o volumetrie per finalità di pubblico interesse.

Tutte le volte in cui c'è uno scambio di utilità, l'attenzione è massima, perché si ha il timore che detto scambio possa coprire attività illecite corruttive.

Mi sia concesso di fare subito un rilievo: **la montagna ha partorito un topolino!**

La nuova normativa è evidentemente figlia della logica della conoscenza e dell'incrocio dei dati come panacea di tutti i problemi delle devianze criminali nella società contemporanea. Si tratta della stessa logica che in passato, nella lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso, ispirò la creazione di strutture d'indagine che stavano al di sopra delle singole Procure della Repubblica. Così fu creata la Direzione Nazionale Antimafia, perché - incrociando i dati - una procura potesse sapere quanto stava facendo un altro ufficio, magari su persone già indagate altrove.

Da sola, però, la logica della conoscibilità e dell'incrocio dei dati non basta.

Mi rendo conto che togliere i veli da alcune operazioni che un tempo avvenivano nel segreto di alcune stanze può avere una certa utilità.

Così, rendere accessibili al pubblico i permessi di costruire rilasciati consente all'utenza di capire quali siano le scelte interpretative compiute dagli uffici tecnici dell'ente, sicché gli stessi saranno giocoforza costretti a usare gli stessi pesi e le stesse misure: **NON POSSO NEGARE A TIZIO CIO' CHE HO DATO A CAIO.**

Attenzione a questo punto, spesso fonte di gravi equivoci.

Spesso ai tecnici comunali viene chiesto di ricevere lo stesso trattamento riservato ad altri soggetti. Senza però porsi il problema della legittimità o liceità di quanto a questi soggetti è stato dato.

Del resto, gli Uffici tecnici non sono sempre diretti dalle stesse persone fisiche. Per cui ben può capitare che anni addietro il tale responsabile U.T.C. abbia - magari in assoluta buona fede e sulla base di una visione permissivista del piano generale - consentito la realizzazione di un manufatto che il suo successore - magari più preparato o meno liberale - non pensa di poter autorizzare.

In alcuni casi, però, vi sono degli errori commessi nel passato, rispetto ai quali la posizione del nuovo responsabile dell'ufficio non integra affatto una disparità di trattamento, tale da giustificare il ricorso alla via legale. Anzi, secondo il vecchio proverbio *errare è umano, perseverare è diabolico*, il nuovo responsabile U.T.C. rischierebbe molto di più a ripetere l'errore compiuto dal suo predecessore, anziché dire no una volta per tutte.

Il concetto è chiaro: la p.A. - come tutti i soggetti - non è infallibile, può sbagliare, magari con assoluta buona fede da parte dei suoi agenti. Una volta, però, che l'errore è stato ufficializzato, non lo si può ripetere solo perché non si dica che l'U.T.C. tratta i cittadini in modo diverso. Bisogna avere il coraggio di porre fine a condotte illegittime, a nulla rilevando il fatto che le stesse siano state poste in essere in passato.

Chiusa questa parentesi, per tornare al decreto trasparenza, sono convinto che quanto fatto dallo stesso non sia sufficiente o che sia solo un primo timido passo. Penso che la vera lotta alla corruzione in edilizia e urbanistica debba essere arricchita con altre e più incisive misure, soprattutto a livello di prevenzione.

Per ragioni di ordine nella trattazione, ci occuperemo prima della prevenzione in materia urbanistica e, quindi, di quella in materia più prettamente edilizia. In particolare, cercheremo anche attraverso un confronto con le nostre posizioni di individuare dei meccanismi, degli accorgimenti attraverso i quali rendere - se non del tutto almeno in parte - scongiurato il rischio che l'azione della p.A. sia inquinata da fenomeno corruttivi.

Prima però, guardando sia all'urbanistica sia all'edilizia, non possiamo non rilevare che una delle possibili cause dei fenomeni corruttivi è l'eccessiva proliferazione normativa che caratterizza il nostro Paese, soprattutto negli ultimi anni. A ciò si aggiunga che spesso le norme di legge sono fatte non benissimo, perché frutto di continui compromessi fra gli attori politici del procedimento di produzione normativa.

Lo scorso anno, la Corte dei Conti ha lanciato l'allarme, mettendo sotto accusa l'eccesso di produzione normativa caratteristica del legislatore italiano. Per il presidente della Corte, *“l'eccesso di legislazione ha fatto sì che nei gangli del sistema si inserisca la corruzione”*. Del resto, già Tacito - come ricordato nella prima lezione di questo corso dall'Avv. Leone - aveva detto: *“Moltissime sono le leggi quando lo Stato è corrotto”*.

Effettivamente, una delle principali distorsioni del sistema italiano è l'eccesso di burocratizzazione e la complessità delle norme. Fattori che hanno prodotto, a loro volta, fenomeni di corruzione.

Secondo il capo della magistratura contabile, in particolare, esistono nelle procedure casi di complessità del tutto ingiustificati che, mediante *“illogiche duplicazioni”*, comportano oneri aggiuntivi. Negli ultimi decenni, poi, le norme amministrative sono cresciute sia di numero che di farraginosità; questo ha facilitato l'insorgere di casi di corruzione, specie da parte di chi *“avendo parte nel procedimento, è in grado di accelerare, rallentare o evitarne passaggi procedurali”*.

Per la Corte dei Conti, la *“puntuale osservanza di tali procedure da parte dei funzionari pubblici, specialmente attenti a prevenire eventuali loro responsabilità, ha determinato un grave rallentamento dell'azione amministrativa”*. In sostanza, gli operatori pubblici hanno preferito, non di rado, far prevalere le regolarità formale dell'atto sulla sua utilità, economicità ed efficacia.

Il problema dell'eccessiva complessità delle norme è particolarmente avvertibile anche in materia edilizia, dove spesso la concrete possibilità di edificazione passano da calcoli molto complessi, sulla base di indici spesso astrusi.

A ciò si aggiunga che, non taluni casi, le norme dettate dai piani urbanistici non sono concretamente attuabili: penso al caso di alcune normative che non consentono di sfruttare tutta la volumetria prevista dall'indice fondiario indicato se non violando il parametro dell'altezza massima del fabbricato o il rapporto di copertura del lotto. In alcuni casi, poi, le norme sono divenute inattuabili con il passare del tempo. Talvolta, i comuni dispongono di piani generali molto vecchi (p.d.f.), concepiti anche con riferimento a quelle che erano le tecniche costruttive di un tempo.

Altre volte l'impossibilità di sfruttare appieno le prerogative edilizie accordate dal piano dipende dal fatto che, pur di guadagnare tempo, i redattori dei piani utilizzano con la tecnica del copia e incolla normative di altri strumenti urbanistici (che negli ultimi tempi, lo sappiamo tutti, è facilissimo procurarsi belle e confezionate sul web).

Norme complesse e spesso intimamente contraddittorie sono possibile fonte di fenomeni corruttivi: da un lato perché, a fronte dell'oggettiva difficoltà di scegliere una certa interpretazione, qualcuno potrebbe essere indotto a fare pressioni sul pubblico potere perché scelga l'interpretazione che gli torna più conveniente; dall'altro lato perché, in presenza di norme che richiedono un certo sforzo interpretativo e quindi allungamento dei tempi del procedimento amministrativo, per superare i quali vi è la tentazione di seguire la via della tangente.

*** * ***

Dopo questa fase introduttiva di carattere generale, passiamo alla trattazione separata di urbanistica ed edilizia.

Cominciamo con l'urbanistica e le scelte di pianificazione, che ovviamente saranno di maggiore (ma non esclusivo) interesse per chi, nell'uditorio, potendo vantare un determinato titolo di studio, un giorno potrebbe essere chiamato dalla p.A. a redigere un piano urbanistico o, quanto meno, a esprimere il proprio parere tecnico su piani redatti da altri soggetti.

Orbene, da sempre, le scelte che vengono compiute a livello di pianificazione del territorio influenzano la vita dei cittadini tanto che possono essere assimilate al destino.

Peraltro, le scelte in questione hanno una stretta correlazione anche con altri rilevanti aspetti dell'attività della pubblica amministrazione, quali il fenomeno dell'espropriazione per pubblica utilità e, come vedremo, quello relativo al costo (e quindi alla stessa efficienza) della realizzazione delle opere pubbliche.

Tutti sono in grado di capire che se, per la realizzazione di un edificio scolastico o di uno stadio, il Comune individua una certa area anziché un'altra, le conseguenze saranno diverse per il proprietario dell'area scelta e per quelle delle aree scartate.

Il primo soggetto, infatti, come sempre accade, oltre a vedersi sottrarre d'autorità la proprietà di un proprio immobile, sarà costretto a lunghe battaglie legali per ottenere quello che considera il giusto ristoro per l'esproprio subito.

Tenete conto che sino a non molti anni fa le somme liquidate dalla p.A. (e dagli stessi organi di giustizia) per gli espropri disposti per ragioni di pubblica utilità erano di gran lunga inferiori ai valori di mercato realmente praticati nelle libere contrattazioni.

Le cose sono cambiate soprattutto grazie alla giurisprudenza degli organi di giustizia sovranazionale, fra i quali la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che si sono preoccupati di assicurare ai privati toccati dall'attività espropriativa forme di

ristoro effettive, ossia quanto più possibile in linea con il valore reale della proprietà persa.

Resta il fatto che, al di là della percezione di una somma più o meno congrua, ancora oggi chi subisce un esproprio perde comunque un bene, che magari aveva acquistato per realizzare un progetto edilizio – un sogno... - o che aveva ottenuto in eredità e al quale poteva essere legato in ragione di particolari rapporti personali.

Del tutto diversa è, al contrario, la posizione di chi è proprietario di un suolo contiguo o anche solo nelle vicinanze rispetto al suolo espropriato. Questo secondo soggetto, infatti, potrà addirittura trarre dei benefici dalla realizzazione dell'opera pubblica che si verrà a trovare su quel suolo (pensate alla realizzazione di una grande strada alberata o di un mercato coperto).

Di fatto, il meccanismo di scelta del suolo dove costruire un'opera pubblica finisce con l'arricchire un soggetto rispetto ad un altro, al quale, se le cose vanno bene, sarà solo corrisposto il valore di quanto gli è stato tolto. Se questi meccanismi si moltiplicano per la presenza di grandi patrimoni immobiliari, non è difficile ipotizzare che in alcuni casi il sacrificio di alcuni permette a pochi di aumentare considerevolmente il valore dei propri immobili, attuando gratuitamente lucrose speculazioni edilizie.

Tutto questo, come ci siamo detti, avviene perché il destino è nelle mani (o meglio nella matita) del tecnico che progetta un piano regolatore e che, di fatto, decide chi va in paradiso e che all'inferno.

Per ovviare all'inconveniente, in passato sono state suggerite diverse opzioni.

Per molti di voi, vista la giovane età, il nome Fiorentino Sullo non dirà niente.

Chi era Fiorentino Sullo? Un ministro di quello che un tempo si chiamava il dicastero dei lavori pubblici che operò nei primi anni '60.

Sullo, oltre a essere il padre ispiratore della L.n.167/1962, in materia di edilizia economica e popolare, fu anche promotore di un progetto di riforma della pianificazione in materia urbanistica che traeva spunto dai modelli in uso nel nord dell'Europa.

Secondo la proposta Sullo, la pianificazione urbanistica si sarebbe articolata, sia nella fase regionale (all'epoca ancora da realizzare) sia in quella statale, nei seguenti livelli: piano regionale, piano comprensoriale, piano regolatore comunale e piano particolareggiato.

I piani generali si sarebbero obbligatoriamente attuati per mezzo di piani particolareggiati, con prescrizioni a tempo indeterminato. Nell'ambito di tali piani esecutivi, il comune avrebbe dovuto promuovere l'espropriazione di tutte le aree inedificate (fatta eccezione per quelle demaniali) e delle aree già utilizzate per costruzioni se l'utilizzazione in atto fosse stata sensibilmente difforme rispetto a quella prevista dal piano particolareggiato, nonché delle aree che successivamente all'approvazione del piano particolareggiato si sarebbero rese edificabili per qualsiasi causa.

Una volta acquisite le aree, il comune avrebbe provveduto a realizzare le opere di urbanizzazione primaria e avrebbe ceduto, con il mezzo dell'asta pubblica, il diritto di superficie sulle aree destinate ad edilizia residenziale, che sarebbero quindi rimaste di proprietà del comune. A base di quest'asta sarebbe stato assunto un prezzo pari all'indennità di esproprio maggiorata del costo delle opere di urbanizzazione e di una quota per spese generali. Quando si fosse trattato di aree richieste da enti pubblici operanti nel settore edilizio, da società cooperative aventi gli stessi fini, ovvero nel caso in cui le aree siano fossero adibite ad utilizzazioni industriali, la cessione sarebbe avvenuto non con un'asta pubblica ma a trattativa privata.

L'indennità di espropriazione sarebbe stata determinata, per i terreni non edificati e non aventi destinazione urbana prima dell'approvazione del piano, in base al prezzo agricolo; per i terreni non edificati, ma con destinazione già urbana, in base al prezzo dei più vicini terreni di nuova urbanizzazione; infine, per i terreni edificati, in base al valore di mercato della costruzione.

In sintesi, lo schema Sullo avrebbe modificato profondamente il regime di proprietà delle aree: di proprietà privata resta soltanto una parte delle aree edificate, le altre aree - edificate o edificabili - sarebbero passate gradualmente in proprietà dei comuni, che avrebbero ceduto ai privati il diritto di superficie per le utilizzazioni previste dai piani.

E' inutile che vi dica come andò a finire: Sullo venne scaricato dal suo stesso partito (quello che all'epoca aveva la maggioranza assoluta e lo scudo crociato) ed emarginato dalla scena politica.

Negli anni seguenti, pur parlandosi ancora di esproprio generalizzato, vennero presentate proposte nelle quali l'indennizzo non sarebbe più stato pari al prezzo agricolo ma rapportato al valore di mercato di quegli anni. Anche in questo caso, non si giunse a nulla di concreto.

Aveva vinto il c.d. "**blocco edilizio**": un blocco sociale ed economico nel quale, attorno agli stati maggiori della proprietà fondiaria urbana, della grande proprietà immobiliare e del capitale imprenditoriale e finanziario, si aggregano i piccoli proprietari di case o aspiranti tali, dei risparmiatori, degli artigiani e dei lavoratori legati alla produzione edilizia.

Frattanto (siamo negli anni '70/'80), nuvole nere si addensano anche nella materia degli espropri: per gli interventi demolitori della Corte Costituzionale, nella determinazione della relativa indennità si aprono dei paurosi buchi di legislazione che nessuno riesce a colmare. Come vi ho detto prima, solo in anni più recenti, si è giunti (o meglio si è tornati) al criterio del valore di mercato. SALVO POI A

VEDERE QUALE SIA IL GIUSTO VALORE DI MERCATO, QUESTIONE SULLA QUALE SI APRONO ANCORA UNA VOLTA INNUMEREVOLI CONTENZIOSI.

Certo è che ancora una volta, essendo meglio evitare di essere espropriati, continua a essere centrale la funzione della pianificazione urbanistica, che sceglie con cura chi deve essere toccato dalla mano del potere e chi no.

Ma qualcosa si muove.

Per esempio, oggi, in Puglia, è vigente la L. R. n.3/2005, che, all'art.19, stabilisce che ***“sono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D ... comprese anche le aree a standard a esse riferite”***.

L.R. Puglia 22/02/2005, n.3

Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005.

Pubblicata nel B.U. Puglia 25 febbraio 2005, n. 32.

Art. 19 - Disposizioni sul riconoscimento dell'edificabilità legale

- 1. Il requisito di edificabilità legale dei terreni da espropriare è definito con riferimento ai criteri di cui all'articolo 32, comma 1, e all' articolo 37, commi 3, 4, 5 e 6, del D.P.R. n. 327/2001 e successive modifiche.*
- 2. Sono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al D.M. 2 aprile 1968 , [n. 1444] (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell' articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), comprese anche le aree a standard a esse riferite.*
- 3. La Regione può specificare ulteriori criteri per la definizione del requisito di edificabilità legale, in rapporto alla vigente normativa urbanistica.*

In sostanza, recependo quelli che erano gli indirizzi della giurisprudenza civile della Cassazione, si è stabilito che, nel momento in cui si procede ad esproprio

di un'area per realizzare un'opera pubblica, non conta che quell'area sia o meno destinata dal piano all'edificazione residenziale, come spesso si eccitava in passato. Il valore di quell'area sarà lo stesso delle aree edificabili che ricadono nella stessa zona.

In questo modo, diventa indifferente quale destinazione il piano urbanistico abbia dato all'area e si riducono i fenomeni di potenziale corruzione.

Ho detto si riducono, non si eliminano. Il soggetto che ha avuto la sventura di essere espropriato dovrà quasi certamente sostenere battaglie legali per spuntare un prezzo di mercato che non è scritto da nessuna parte a chiare lettere. In ogni caso, perderà la proprietà in cambio di un ristoro più o meno congruo (dipenderà dall'avvocato che si sceglie e da quello che difende il comune...).

Un sistema a mio giudizio più efficiente per cercare di rendere quanto più indolore il potere di pianificazione (e quindi ridurre il rischio di fenomeno di corruzione nel condizionamento a monte delle scelte di pianificazione) può essere il ricorso al comparto edificatorio.

L'istituto è previsto in Puglia dalla Legge regionale la n.6/1979.

L.R. Puglia 12/02/1979, n. 6

Adempimenti regionali per l'attuazione della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

Pubblicata nel B.U. Puglia 1° marzo 1979, n. 11, S.O.

Art. 15 - Comparti e Consorzi.

Il Comparto costituisce una unità di intervento e/o di ristrutturazione urbanistica ed edilizia.

Può comprendere immobili da trasformare e/o aree libere da utilizzare secondo le previsioni e prescrizioni degli strumenti urbanistici generali ed attuativi.

Esso ha come finalità precipua quella di conseguire, tra i proprietari e/o gli aventi titolo interessati, la ripartizione percentuale degli utili e degli oneri connessi all'attuazione degli strumenti urbanistici generali.

Il Comune può procedere alla delimitazione dei comparti in sede di attuazione degli strumenti urbanistici generali, ivi compreso il Programma di fabbricazione, ovvero in sede di formulazione del P.P.A.

La realizzazione degli interventi previsti nel comparto è subordinata all'approvazione di strumenti urbanistici attuativi di iniziativa pubblica o privata estesi all'intero comparto.

L'approvazione del predetti strumenti urbanistici esecutivi costituisce dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità di tutte le opere previste nel comparto.

Il Sindaco, entro 30 giorni dall'avvenuta approvazione dello strumento urbanistico attuativo, notifica ai proprietari e/o aventi titolo interessati il provvedimento medesimo, indicando loro le modalità di esecuzione del comparto ed i termini entro cui dovranno dichiarare se intendono, da soli o riuniti in Consorzio, eseguire le opere programmate previa stipula di apposita convenzione.

Decorso il termine su indicato, il Comune procede all'esecuzione d'ufficio del Comparto, anche a mezzo di esproprio, nei confronti dei proprietari e/o degli aventi titolo che non abbiano assentito al Comparto.

Le aree e gli immobili espropriati vengono acquisiti al patrimonio del Comune conservando la destinazione d'uso prevista dagli strumenti urbanistici vigenti e sono utilizzati a norma dell'art. 13 comma sesto della presente legge, ovvero a norma dell' art. 15 comma terzo della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

Senza entrare troppo nel dettaglio tecnico, che potete ricavare direttamente dalla lettura della norma in questione, possiamo limitarci a dire che il comparto si fonda sul principio della c.d. equa ripartizione. In virtù di essa, quando si procede alla urbanizzazione di una certa porzione di territorio, al normale strumento urbanistico si sovrappone un comparto che prevede la ripartizione in uguali percentuali fra i proprietari interessati di oneri e utili, ossia di svantaggi e vantaggi.

Per oneri/svantaggi dobbiamo intendere le aree da cedere perché si possano realizzare le varie urbanizzazioni (strade, verde pubblico, parcheggi, scuole, mercati e altro). Per utili/vantaggi, invece, dobbiamo intendere le utilità edificatorie, metri cubi e lotto edificabili.

Con il comparto, di fatto, ognuno degli interessati riceve la stessa percentuale di suoli edificabili, a prescindere da quella che era la sua proprietà di partenza, sulla quale, per esempio, potrà essere realizzata una scuola.

In questo modo, che progetterà il piano urbanistico e localizzerà strade e altri edifici pubblici non si dovrà preoccupare di toccare questa o quella proprietà ma potrà far scorrere la propria matita secondo quello che, a suo giudizio, è l'assetto più adatto a realizzare l'interesse pubblico alla migliore utilizzazione del territorio.

Questo, lasciatemelo dire, è un sistema più efficace per prevenire la corruzione: se è del tutto indifferente dove sia la mia proprietà originaria e se, alla fine, mi toccherà la stessa percentuale di area edificabile che spetterà agli altri proprietari, non ho alcuna convenienza a tentare di corrompere il funzionario che dovrà decidere la localizzazione delle opere pubbliche.

Analogamente, quel funzionario non avrà alcuna arma di ricatto nei miei confronti per convincermi che le sue scelte mi possono favorire o danneggiare.

Lo dico subito: il comparto non ha avuto grande fortuna nei comuni pugliesi.

Senza esser maligni può venire il sospetto che lo stesso sottragga troppo potere a chi in un determinato momento amministra la cosa pubblica e che può avere interesse a favorire questo o quel proprietario immobiliare.

Vi è un'altra causa di scarsa applicazione dell'istituto. Se vi sono soggetti dissenzienti, cioè che non vogliono unirsi agli altri proprietari del comparto per realizzare le urbanizzazioni, il comune è obbligato a espropriare i loro terreni. Esproprio che è sempre problematico per la notoria carenza di risorse finanziarie da parte degli enti locali.

Qualcuno di voi mi potrà obiettare che meccanismi analoghi sono perseguiti anche con la perequazione urbanistica, prevista in Puglia dall'art.14 della L.R. n.20/2001.

L.R. Puglia 27.7.2001, n.20 - Norme generali di governo e uso del territorio

Art.14 - Perequazione urbanistica

1. Al fine di distribuire equamente, tra i proprietari interessati dagli interventi, i diritti edificatori attribuiti dalla pianificazione urbanistica e gli oneri conseguenti alla realizzazione degli interventi di urbanizzazione del territorio, il P.U.G. può riconoscere la stessa suscettività edificatoria alle aree comprese in un P.U.E..

Nella sostanza, la perequazione è quel meccanismo per il quale le pp.AA., a fronte della gratuita cessione di terreni privati ovvero a seguito di esproprio per la costruzione di opere pubbliche o della realizzazione di opere di urbanizzazione, concedono il diritto a costruire case private in altre aree. In sostanza, la perequazione urbanistica consente di indennizzare un soggetto espropriato con il diritto a edificare in un'altra area: **scambio di area con diritti edificatori su altra area.**

E' però proprio la scelta di questa altra area che può creare problemi: la p.A. può scegliersi l'area migliore per realizzare un'opera pubblica, relegando il suo proprietario originario in un contesto di minor valore sotto il punto di vista della localizzazione (zona meno centrale rispetto all'abitato ovvero interessata da fenomeni di abusivismo e quindi se non degradata quanto meno compromessa).

Comunque, per tornare a quanto dicevamo prima, un valido strumento per attuare forme di perequazione può essere anche il permesso di costruire convenzionato, che il c.d. decreto Sblocca Italia ha introdotto nel testo unico dell'Edilizia.

d.P.R. 6.6.2001, n.380

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia

Art.28-bis - Permesso di costruire convenzionato

- 1. Qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata, è possibile il rilascio di un permesso di costruire convenzionato.*
- 2. La convenzione, approvata con delibera del consiglio comunale, salva diversa previsione regionale, specifica gli obblighi, funzionali al soddisfacimento di un interesse pubblico, che il soggetto attuatore si assume ai fini di poter conseguire il rilascio del titolo edilizio, il quale resta la fonte di regolamento degli interessi.*
- 3. Sono, in particolare, soggetti alla stipula di convenzione:*
 - a) la cessione di aree anche al fine dell'utilizzo di diritti edificatori;*
 - b) la realizzazione di opere di urbanizzazione fermo restando quanto previsto dall' articolo 32, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163;*
 - c) le caratteristiche morfologiche degli interventi;*
 - d) la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale.*
- 4. La convenzione può prevedere modalità di attuazione per stralci funzionali, cui si collegano gli*

oneri e le opere di urbanizzazione da eseguire e le relative garanzie.

5. Il termine di validità del permesso di costruire convenzionato può essere modulato in relazione agli stralci funzionali previsti dalla convenzione.

6. Il procedimento di formazione del permesso di costruire convenzionato è quello previsto dal Capo II del Titolo II della presente parte. Alla convenzione si applica altresì la disciplina dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n.241.

Lo strumento in questione rappresenta una valida alternativa agli strumenti urbanistici attuativi che può essere impiegata qualora ***“le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte, sotto il controllo del comune, con una modalità semplificata”***.

Alla base del rilascio del permesso vi è una convenzione nella quale sono specificati gli obblighi di cui il soggetto attuatore si fa carico per soddisfare l'interesse pubblico. Fra questi, oltre alla realizzazione di opere di urbanizzazione, alle caratteristiche morfologiche degli interventi e alla realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale, è molto importante la **cessione di aree anche al fine dell'utilizzo di diritti edificatori**. Il permesso convenzionato diventa, in pratica, un mezzo di possibile creazione di diritti edificatori da scambiare.

La convenzione può prevedere modalità di attuazione per stralci funzionali. A questi sono collegati gli oneri e le opere di urbanizzazione da eseguire.

In definitiva, anche la perequazione può essere utile per *“sterilizzare”* il potere pianificatorio e quindi ridurre il rischio di corruzione.

Sintetizziamo un po': abbiamo illustrati tre differenti sistemi per cercare il ridurre il rischio di condizionamenti nella pianificazione urbanistica e quindi di possibili fenomeni di corruzione/concussione: il primo è la previsione legislativa (L.R. del 2005) in ordine alla assimilazione delle aree destinate a ospitare opere pubbliche a quelle propriamente edificatorie; il secondo è l'istituto del comparto edificatorio; il terzo è quello della perequazione.

*** * ***

Passiano ora a trattare della prevenzione dei fenomeni corruttivi in edilizia.

Abbiamo già esaminato, in termini generali, un primo fattore: la complessità delle norme tecniche fissate in materia, soprattutto dagli strumenti urbanistici.

La raccomandazione da rivolgere ai tecnici che un giorno dovessero essere chiamati a redigere un piano urbanistico è quello di cercare di fissare poche regole, chiare e, soprattutto, concretamente applicabili.

Peraltro, l'oggettiva complessità delle norme e la loro farraginosità spesso induce l'utenza a provare di ottenere risultati con interpretazioni forzate delle norme stesse.

Spesso alcuni tecnici privati le pensano tutte pur di ottenere il risultato per il cliente. Gli uffici tecnici devono fare attenzione e stoppare questi tentativi.

Non sono da meno i privati cittadini (e spesso i politici che li spalleggiano...).

Un fattore di contrasto alla corruzione e correttivo alla cattiva tecnica legislativa è sicuramente sono i chiarimenti interpretativi che vengono dalla giurisprudenza (salvo poi a vedere quando debba essere la giurisprudenza a chiarirsi una volta per tutte su determinate materie...).

Un secondo fattore di contrasto alla corruzione è l'integrale applicazione della L. n.241/1990 in materia di accesso agli atti amministrativi.

L'esperienza mi ha insegnato che, troppo spesso, gli uffici tecnici sono restii a consentire l'accesso agli atti di alcune pratiche, il più delle volte invocando la presunta tutela della privacy.

In realtà, le esigenze di tutela della riservatezza hanno ben poco spazio nella materia dell'edilizia, nella quale come è evidente non vengono in rilievo dati sensibili.

Anche se vi sono casi in cui esigenze di tutela ci possono essere.

Al di fuori di questi limitatissimi casi, la regola è quella del rendere disponibile la documentazione, non quella di fare ostruzionismo. Anche perché, diversamente, si corre il rischio che la stessa documentazione venga acquisita da qualche sostituto procuratore della repubblica con il clamore cui siamo purtroppo abituati.

Una posizione particolare è quella del soggetto controinteressato rispetto alla richiesta di accesso, che per legge deve essere avvertito della richiesta stessa.

Il controinteressato, però, non ha il diritto di opporsi alla richiesta solo perché non la vuole consentire. La legge prevede che sia avvertito per l'eventuale segnalazione di ragioni che non potrebbero consentire l'accesso (vedete il caso illustrato della banca), non perché egli debba prestare il suo consenso all'accesso.

Il rispetto della normativa sull'accesso, oltretutto, fugherà ogni dubbio sulla correttezza dell'operato dell'ufficio: **NON HO NULLA DA NASCONDERE PERCHE' HO AGITO LEGITTIMAMENTE.**

Sempre sul piano delle misure preventive, per la tutela dei diritti dei cittadini-utenti, è fondamentale il rispetto dei termini dei procedimenti.

In precedenza, parlando delle indagini e degli arresti nella capitale all'inizio di febbraio, abbiamo detto che alcuni costruttori erano costretti a sottostare alle richieste illecite dei funzionari responsabili delle pratiche anche solo per ottenere più velocemente l'approvazione dei progetti presentati.

I tempi delle procedure sono spesso legati alla corruzione.

I vantaggi possono infatti venire anche dal fatto che una determinata pratica segue una via più breve rispetto ad altre.

Per ovviare alle furbate di chi non fa la fila (o di chi gliela fa saltare ...), si possono sicuramente mettere in campo delle misure concrete; come quello di rendere noto il momento in cui una pratica viene avviata.

Se il cittadino sa che la pratica che lo riguarda sarà trattata prima di una pratica più giovane della sua, perché presentata in un momento successivo, non avrà la tentazione di guadagnare tempo corrompendo il funzionario istruttore.

Del resto, la corruzione è spesso correlata alla qualità dei servizi pubblici. La loro scarsa qualità favorisce i fenomeni corruttivi perché alcuni cittadini (fortunatamente non tutti), pur di non incappare nelle inefficienze del sistema, preferiscono addossarsi un costo extra, quasi una sorta di tassa.

Penso che ci possiamo avviare alla conclusione di queste - sicuramente non esaustive né definitive - considerazioni.

Abbiamo cercato di capire come, sul piano prettamente pratico, si possono adottare misure che, se non hanno la pretesa di eliminare la corruzione, tendono quantomeno a rendere più difficile porre in essere condotte illecite.

Sempre in termini generali, le pp.AA. potranno - sempre che le risorse umane lo consentano - disporre la rotazione degli incarichi, dirigenziali e non. Questo per evitare la creazione di regni da parte di alcuni soggetti che possono divenire intoccabili e fare il bello e cattivo tempo. Certo, tutto è più difficile se hai solo un tecnico in organico.

Una cosa però può rendere veramente più efficiente l'azione della p.A.: la buona formazione e l'aumento delle competenze del personale.

Come ci siamo detti prima, il legislatore non ci aiuta, dandoci leggi spesso fatte male, frutto di continue modifiche, introdotte con cambi e controcambi, che è spesso difficile seguire. L'unica risposta possibile, quando non si ha a disposizione un ufficio legale che possa fornire pareri e suggerimenti per la corretta interpretazione delle norme, è quella di avere funzionari e tecnici più preparati.