RECENTE LEGISLAZIONE URBANISTICO-TERRITORIALE COME FATTORE DI ADATTAMENTO O DI MODIFICA DELLA TEORIA ESTIMATIVA

1 -Introduzione

del Chiar.mo Prof. Dr. Ing. CARLO FORTE

La Teoria estimativa, vista come supporto logico alla attività pratica di valutazione dei beni economici, nella sua evoluzione storica si è sempre adeguata alle trasformazioni socio-economiche e, quindi, alle variazioni della "domanda" di intervento operativo da parte del tecnico.

Sino al periodo "fisiocratico" dell'economia, nel quale la terra rappresentava l'unica fonte di ricchezza e l'agricoltura la principale attività produttiva, l'Estimo era esclusivamente "rurale". E' testimonianza di tale atteggiamento, l'opera dei "trattatisti" del XVIII secolo, dal Trinci, al Pampani, al Fineschi ed al Fabbroni.

Allorquando la rivoluzione industriale determinò i primi processi di inurbamento e di concentrazione insediativa, contemporaneamente alle prime intuizioni di "Economia territoriale" del Petty, del Cantillon e dello Steuart, l'Estimo estese la sua indagine dai beni "rustici" agli immobili urbani ed ai fattori produttivi concorrenti allo sviluppo delle attività secondarie.

La letteratura estimativa italiana è presente in tale evoluzione con le opere di Francolini, Frisotti, Sabini, Rossini, etc.

Se i criteri di stima del valore di mercato e di costo erano stati intuiti sin dagli albori della civiltà, fu proprio quando la dimensione fondiaria latifondistica, tipica dell'economia feudale, si frazionò nella dimensione aziendale, tipica della società pre-capitalistica, che l'Estimo, parallelamente allo sviluppo della scuola economica marginalista, intuì il criterio di stima del valore complementare derivante dal rapporto di complementarità fisica e produttiva tra l'una e l'altra aliquota del medesimo terreno. Evidenza, tra l'altro, tale enunciazione la legislazione espropriativa europea del XIX secolo ed, in particolare, quel "valore relativo" che fu oggetto di dibattito parlamentare per l'approvazione dell'art. 40 della legge 25-6-1865 n. 2359 per le espropriazioni parziali.

La stessa disputa tra "attualisti" e "suscettivisti", che caratterizzò il dibattito dottrinale nella prima metà del XIX secolo e costituì la premessa alla formulazione della teoria dell'ordinarietà, fu forse inconsciamente sollecitata dalla già iniziata trasformazione dell'analisi economica dagli schemi statici a quelli dinamici.

Se quindi le esposte brevi premesse consentono di dimostrare la tesi dell'adeguamento dell'Estimo alla trasformazione societaria ed economica, deve necessariamente tenersi conto della evoluzione dottrinale conseguente a quel particolare momento della programmazione economica, accettata ed adottata dal neo-capitalismo, che si estrinseca nella pianificazione territoriale e nella legislazione urbanistica che la disciplina.

La stessa evoluzione storica del "quantum" della indennità di espropriazione è testimonianza della tesi esposta, se si considera l'espropriazione per p.u. come mezzo di attuazione della politica di pianificazione urbanistica e territoriale.

Dal concetto di "competens pretium" del codice Giustiniano del VI secolo, alla surrogabilità dei redditi immobiliari perduti dalla proprietà privata in conseguenza del provvedimento espropriativo, che caratterizzò il risanamento edilizio di Roma nel XV secolo, sino alla "juste e préalable indemnité" della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789, è evidente come il "quantum" dell'indennizzo rappresenta l'aspetto estimativo di differenti momenti storici e politici.

Ed è merito interessante rilevare come il grande processo di rinnovamento urbano che il Secondo Impero promosse a Parigi dal 1853 al 1868, attraverso le generose indennità di espropriazione stabilite da un "giuri" composto dai rappresentanti dei proprietari immobiliari, evidenzia la precisa correlazione tra una applicazione estimativa, e cioè la determinazione dell'indennità di esproprio, e la politica di tutela degli interessi dominicali della borghesia urbana.

Sotto questo aspetto, dagli Statuti Muratiani della città di Bari del 1813 e dalle Regie Patenti Sarde del 1838, sino alla legge generale post-unitaria delle espropriazioni per p.u. del 25-6-1865 (primo esempio di legislazione urbanistica italiana) è evidente, nella determinazione quantitativa dell'indennità di esproprio, la tutela degli interessi dominicali conseguente ad una concezione politica che non riconosce la "funzione sociale" della proprietà.

Ed a questa interpretazione politica dell'Italia post-unitaria, facevano eco i "tecnici estimatori" anche, ad esempio, con le "Norme per la determinazione delle indennità nelle espropriazioni" stabilite nel 1889 dalla Società degli Ingegneri ed Architetti Italiani nelle quali si recepiva la diffusa interpretazione di una indennità corrispondente ad un "giusto prezzo" di mercato, tale cioè da in-

durre il proprietario a vendere il suo immobile.

La successiva legge 15-1-1885 n. 2892 consolidava in quella epoca l'orientamento di corrispondere indennità superiori al prezzo di mercato dei beni espropriati (come è stato ufficialmente dimostrato stando all'elevato livello delle locazioni degli immobili da espropriare per il risanamento della città di Napoli). Ed è sintomatico in merito rilevare che nel dibattito parlamentare sulla "legge per Napoli", il relatore On. De Zerbi lamentava "l'arbitrio sconfinato" lasciato ai petiti dalla legge del 1865 nella determinazione dell'indennità.

Seguendo i lineamenti storici della legislazione urbanistica italiana e tentando di individuarne le correlazioni con la teoria e la pratica estimativa, è interessante rilevare l'introduzione della imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili⁽¹⁾ con le "leggi Giolitti" 8-7-1904 n. 320 e 11-7-1907 n. 502 sui "Provvedimenti per la città di Roma".

L'evoluzione della politica giolittiana dalle posizioni conservatrici stimolava nuove occasioni dell'attività estimativa ed un dibattito sulla rendita edilizia, che le intuizioni di Ricardo, Von Thunen, Marx, Hurd ed Einaudi, già avevano anticipato.

La dottrina estimativa si interessava sempre più frequentemente della valutazione delle aree urbane, sollecitata dal processo di urbanesimo e dalle nuove disposizioni legislative relative all'imposta sull'incremento di valore, nel riflesso del dibattito economico che analizzava la rendita urbana. Giulio Fattarappa⁽²⁾ e Girolamo Boldon Zanetti proponevano un metodo di "stima diretta empirica" mentre Angelo Muzi⁽³⁾ intuiva la possibilità di stimare un'area fabbricabile come fattore della produzione insediativa, attraverso una metodologia analitica nella quale si anticipava il concetto di "giusto guadagno" (o "profitto normale") dell'imprenditore ed estendendo la vaga impostazione di stima analitica proposta sin dal 1830 dal Beria⁽⁴⁾. Nell'opera di Carlo Scala⁽⁵⁾ si propone (forse

(1) Interessante è in merito il tema proposto dal Congresso delle Società Economiche tenutosi a Milano nel 1906 "Riforma della proprietà fondiaria urbana in relazione all'aumento di valore delle aree fabbricabili." Da segnalare che nel 1900, sulla "Riforma sociale", era pubblicato lo studio di Luigi Einaudi sulla "Imposta sulle aree edilizie".

(2) G. Fattarappa, "Esempi di perizie di stima", Torino 1900, pag. 32 - G. Boldon Zanetti, "Trattato teorico pratico di Estimo", Milano, 1889, pag. 188.

(3) A. Muzi, "Trattato sulla stima dei fondi", Napoli 1895, pag. 431.

(4) T. Beria, "Istituzioni pratiche per l'estimo dei beni stabili e mobili", Torino, 1830, pag. 39-42.

(5) C. Scala, "Il perito estimatore", Napoli 1896, pag. 176.

per la prima volta nella letteratura estimativa) di tener conto, per la valutazione dei "suoli edificatori", "delle varie disposizioni del regolamento edilizio della città". Lo Scala intuisce che la quantità del prodotto edilizio realizzabile attraverso l'edificazione del suolo, dalla quale dipende il valore dell'area, è condizionata dalla tipologia imposta dalla "norma": ed è sintomatico rilevare che tale intuizione è contemporanea alle prime regolamentazioni edilizie, antcipatrici dello "zoninc" dello spazio urbano, successivamente imposto dal primo razionalismo ⁽¹⁾.

In Italia, sino al 1942, non vi fu una legislazione urbanistica, se non relativamente alle leggi di approvazione di singoli Piani Regolatori. Le implicazioni estimative di tali strumenti urbanistici si limitavano alle differenti disposizioni sulla determinazione dell'indennità di espropriazione.

Pur richiamandosi agli artt. 39 e 40 della legge 1865, l'art. 5 della "legge Giolitti" n. 502 del 1907 imponeva la "stima del giusto prezzo attribuendo sempre agli immobili da espropriare il valore che essi avevano prima della presentazione al Consiglio Comunale di Roma del progetto di nuovo piano regolatore".

Il piano regolatore di Torino, approvato con legge 5-4-1908 n. 141, stabiliva che l'indennità di esproprio di aree destinate a vie, piazze o corsi dovesse essere ragguagliata "al puro valore del terreno considerato indipendentemente dalla sua edificabilità".

Anche il piano regolatore di Milano, approvato con legge 12-7-1912 n. 866, imponeva all'art. 5 il medesimo criterio per la stima dell'indennità di espropriazione di aree destinate a giardini, vie e piazze.

Il P.R.G. di Bologna (D.L. 15-5-1919 n. 1550), quello di Catania (L. 21-5-1923 n. 553) e di Palermo (D.L. 11-9-1925 n. 1785) recepivano invece il criterio dell'art. 13 della legge 15-1-1885.

Con legge 20-12-1928 n. 3178 si approvava il Piano Regolatore di una zona della città di Milano imponendo indennità di esproprio determinate operando la media tra il valore venale e l'imponibile catastale netto capitalizzato ad un tasso variabile dal 3,50% al 4%, a seconda delle condizioni della località. Tale criterio veniva accolto nell'art. 4 del R.D.L. 6-7-1931 n. 891 di approvazione del

(1) Successivamente anche P. Mascagni ("Estimo dei fabbricati" Milano, 1920, pag. 65) intuirà che "il valore di un'area fabbricabile dipende dalla qualità ed utilità degli edifici".

Piano Regolatore di Roma. Con analogo criterio ma con variabilità del tasso di capitalizzazione degli imponibili dal 3,50% al 7% si definivano le indennità di esproprio nei P.R. di Bologna (1936), di Novara (1937), di Terni (1937), di Udine (1938) e di Napoli (1939) senza tener conto nella stima del valore venale, degli incrementi di valore verificatisi in dipendenza della approvazione o dell'esecuzione del piano regolatore.

La legge urbanistica del 17-8-1942 n. 1150, all'art. 37, rinviava la determinazione dell'indennità alle disposizioni della legge generale del 1865, recependo nell'art. 38 il principio di non tener conto "degli incrementi di valore attribuibili sia direttamente che indirettamente all'approvazione del P.R.G. ed alla sua attuazione".

Nel 1936, Cesare Tommasina propone una prima correlazione tra il valore delle aree fabbricabili e la normativa e le caratteristiche urbanistiche dell'insediamento. Tale intuizione, benvero, non è presente nelle prime pubblicazioni del Tommasina ⁽¹⁾, ma in un successivo studio del 1936 sul "Valore delle aree edili in rapporto alla loro utilizzazione" ⁽²⁾ nel quale si ammette che la tipologia edilizia, determinante il valore delle aree fabbricabili, "molte volte, nei grandi centri, è stabilita dagli appositi regolamenti". Si precisava altresì che i tempi di edificazione, da considerare nella stima "indiretta statistico razionale", dovevano tener conto delle realizzazioni infrastrutturali esistenti o prevedibili nella zona ed anche del "periodo di attesa per l'approvazione del progetto da parte della autorità competente".

In precedenza, sia pure con indicazioni approssimative, le "Istruzioni di Servizio per gli Uffici di Finanza" emanate nel 1934 dalla III Sezione del Ministero delle Finanze per l'applicazione delle tasse di registro e di successione, raccomandavano ai tecnici erariali di stimare le aree fabbricabili "anche in base all'utilizzazione edilizia dei terreni stessi".

Negli anni '30 il notevole incremento di valore degli immobili urbani conseguente alla realizzazione di opere pubbliche, stimolava l'interesse dottrinale attraverso acute osservazioni che il Marocchi

(1) C. Tommasina, "Norme e procedimenti di stima", Torino, 1903 - "Manuale della tecnica estimativa", Torino 1906 - "Corso di Estimo", Torino, 1912 e 1922.

(2) "Rivista del Catasto e dei SS.TT.EE.", Roma, 1936, N. 3, pag. 256-267.

pubblicava sulla "Rivista del Catasto" (1).

Nell'evidenziare il sostanziale fallimento del recupero alla collettività delle plusvalenze immobiliari determinate da opere pubbliche e, quindi, delle numerose leggi (dal R.D. 18-11-1923 n. 2538 al R.D.L. 28-11-1938 n. 2000) che istituivano il contributo di miglioria, il Marocchi lamentava anche che per l'esecuzione dei Piani Regolatori vigevano invece "molteplici contributi di miglioria" non disciplinati da un'unica legislazione e che, in definitiva, le leggi sull'argomento non proponevano alcuna indicazione metodologica sulla determinazione delle plusvalenze.

Le interrelazioni tra pianificazione urbanistica e teoria estimativa trovano una interessante, pur se negativa, proposizione nello studio fondamentale di Nino Famularo "Considerazioni sull'Estimo con particolare riguardo a quello edilizio" pubblicato nel n. 2 del 1939 della "Rivista del Catasto".

Replicando alle ipotesi di stima analitica delle aree fabbricabili proposte dal Tommasina e dal Re (2) (ed in Francia dal Potin (3)), il Famularo affronta l'analisi del "fabbricato tipo" nell'ambito della teoria dell'ordinarietà (così come in precedenza Giuseppe Medici aveva proposto con la sua fondamentale "Ricerca intorno all'azienda agraria tipica" (Faenza, 1933), pervenendo alla conclusione della atipicità, relativamente alle caratteristiche tipologiche dei fabbricati, di sfruttamento dell'area edificata, dell'indice di fabbricazione, degli imponibili catastali etc.

L'importanza dello studio del Famularo è determinante, a nostro giudizio, proprio per la negativa conclusione della ricerca.

L'indagine fu infatti eseguita "su due gruppi di case della città di Trieste, ubicati in zona centrale, col criterio che ciascuno di essi fosse quanto più possibile omogeneo per qualità costruttive, per periodo di costruzione e per destinazione".

L'indagine operata comprendeva in effetti una zona del "borgo teresiano", realizzato nel XVIII secolo con funzioni commerciali e mercantili, e parte della cosiddetta "città nuova" che sino al XIX secolo costituiva la zona suburbana di Trieste e che successivamente si sviluppò come centro cittadino con funzioni residenziali

(1) G. Marocchi, "Sul contributo di miglioria" n. 6, 1936 e "Sulla recente riforma del contributo di miglioria" n. 1, 1939 della "Rivista del Catasto e dei SS.TT.EE."

(2) G. Re, "Sulla valutazione delle aree edili" in "Rivista del Catasto" n. VI, 1936.

(3) L. Potin, "Evaluation de la propriété urbaine et semi urbaine", Paris, 1938.

e direzionali. Si può concludere quindi che la "atipicità" rilevata dalla laboriosa indagine del Famularo è diretta conseguenza della eterogeneità dell'impianto urbanistico e delle funzioni delle zone oggetto di indagine, oltre che della sostanziale assenza di una uniforme "normativa" di sviluppo urbanistico della zona.

Di conseguenza sarebbe quindi dimostrabile che in un insediamento caratterizzato da uno sviluppo urbano pianificato (dalla Pietroburgo del XVIII secolo, alla Edimburgo del XIX secolo, sino alle "new towns" inglesi più recenti) la "tipicità" dello sfruttamento edificatorio, dello standard di infrastrutture, delle tipologie edilizie, potrebbe più facilmente risultare dall'indagine.

In altri termini, lo sviluppo urbano pianificato consentirebbe il riconoscimento dell' "ordinaria" utilizzazione dello spazio e, quindi, garantirebbe le premesse teoriche e metodologiche per la stima analitica dei costi insediativi e di urbanizzazione, del valore delle aree, dei costi di gestione, dello stesso valore di mercato e di costo dei fabbricati.

Da una indagine personalmente operata sui costi delle opere di urbanizzazione primaria ⁽¹⁾ previsti nella redazione dei Piani di zona "167", e quindi per zone di espansione urbana pianificata, al variare delle dimensioni e delle densità demografiche (abitanti ad ettaro), è risultato un andamento parabolico dei costi unitari (lire ad abitante) che conferma la possibilità metodologica di prevedere la variabilità del costo unitario di urbanizzazione, per singole classi di densità demografiche, allorché lo sviluppo urbano è pianificato.

La legge urbanistica 17/8/1942 n. 1150 avrebbe potuto sollecitare quelle implicazioni sulla teoria e metodologia estimativa che, purtroppo, dal suo fallimento non sono chiaramente emerse dal dibattito dottrinale.

I "piani territoriali di coordinamento", previsti dagli artt. 5 e 6 della legge (e mai approvati in Italia), avrebbero dovuto indicare la suscettività a diverse destinazioni d'uso di intere zone territoriali, contribuendo a chiarire il processo di trasformazione dello spazio fisico con tutte le conseguenze sui problemi estimativi connessi alle "vocazioni" del territorio.

(1) C. Forte, "I costi di urbanizzazione" Milano, 1971 pag. 121-123.

I Piani Regolatori Generali e particolareggiati, se effettivamente operanti, avrebbero dovuto determinare una coincidenza tra destinazione d'uso "ordinaria e legale" dello spazio urbano, risolvendo numerosi problemi della casistica estimativa urbana, dalla stima dei territori a funzione agricola suscettivi di urbanizzazione, alla valutazione delle aree edificabili nelle procedure espropriative, ai quesiti sulla convenienza economica della ristrutturazione edilizia da elaborarsi attraverso la stima del "valore di trasformazione" dei fabbricati di antico impianto compresi nei centri storici. Le "Norme per l'attuazione dei Piani Regolatori Comunali", contenute nella Sez. III della legge del 1942, potevano stimolare la ricerca estimativa, teorica e metodologica, sul valore dello spazio urbano di uso pubblico, sui rapporti di complementarità produttiva tra gli spazi edificati relativamente all'esecuzione dei comparti edificatori (previsti dall'art. 23 della legge), sulla problematica estimativa connessa alla indennizzabilità di taluni vincoli urbanistici (prevista dall'art. 25 della legge), sulla valutazione dei costi insediativi connessa al "piano finanziario" imposto dall'art. 30 della legge, sulla stima degli incrementi di valore immobiliari derivanti dall'approvazione ed attuazione del P.R.G., come disposto dall'art. 38 della legge.

Come può rilevarsi, non si trattava soltanto di una estensione della casistica estimativa, ma di adeguamenti della stessa teoria e metodologia. Il fallimento della politica di pianificazione urbanistica determinò innanzitutto dottrinalmente l'accettazione di una destinazione d'uso "ordinaria" del territorio urbano evidenziata dalla sua condizione storica e non dalla situazione normativa, nella acquisizione dottrinale di uno sfruttamento "ordinario" del terreno urbano differente da quello legalmente imposto dalla normativa urbanistica. Il carattere "nominalistico" dell'Estimo giustificava teoricamente tale enunciazione, risultando la "ordinaria destinazione d'uso" del territorio dalla realtà fenomenica e non dal "noumeno", rappresentato dalla disattesa norma urbanistica. Tale dibattito rappresentò l'essenza logica del contenzioso espropriativo degli anni '50 e fu recepito dalla giurisprudenza.

La stessa previsione, "caratteristica immanente del giudizio di stima", giustificava dottrinalmente attese di sfruttamento fantaurbanistico del territorio e garantiva, con l'avallo della teoria estimativa, laute remunerazioni agli espropriati. Nel contempo la stessa "funzione sociale" della proprietà privata, sancita dall'art. 42 della Costituzione Repubblicana, non sempre era recepita dalla mentali-

tà strettamente "privatistica" di molti tecnici estimatori.

Probabilmente fu la legge 18/4/1962 n. 167 a sollecitare una nuova evoluzione del dibattito dottrinale. L'intervento espropriativo, tradizionalmente contenuto nei limiti dei singoli episodi che la specifica opera pubblica richiedeva, assumeva dimensioni territoriali rilevanti che proponevano alla teoria estimativa il nuovo criterio di stima del "valore comprensoriale o mancato". Intuito dal Famularo ⁽¹⁾ nel 1960 per la valutazione del danno conseguente alla ridotta edificabilità di alcune aree urbane di Roma in precedenza disciplinate da una convenzione con il Comune, fu proposto dal sottoscritto ⁽²⁾ come "valore comprensoriale" delle aree vincolate dai PEEP 167 ed accettato dalla giurisprudenza ed, in parte, dalla dottrina (Michieli, Carrer, Realfonzo, Grillenzoni, Rizzo etc.).

L'art. 18 della legge "167" introduceva altresì il prezzo politico dell'utenza abitativa correlato al costo di produzione dell'alloggio, offrendo alla teoria estimativa una nuova occasione di adeguamento, in particolar modo relativamente alla determinazione del "profitto normale", da considerare come aliquota del costo di produzione.

L'istituzione dell'imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili, avvenuta con la legge 5-3-1963 n. 246, provocava un nuovo, interessante dibattito dottrinale sulla natura patologica delle rendite urbane "assolute" e fisiologica delle rendite posizionali. Con la stessa legge veniva riproposto l'istituto del contributo di miglioria, con una nuova formulazione che poteva offrire un interessante adeguamento nella valutazione delle plusvalenze immobiliari urbane. Si considerava infatti come oggetto di contributo anche l'incremento dei valori immobiliari derivante dalla normativa urbanistica.

Con i provvedimenti urgenti per l'edilizia (D.M.LL.PP. 30-11-1965) si proponeva, per insediamenti settorialmente definiti e per differenti zone geografiche, un "prezzo di mercato" limite del prodotto abitativo ed una "incidenza unitaria del costo suolo" massima non superabile.

Tali disposizioni della politica di pianificazione del settore edilizio potevano contribuire alla definizione della "ordinarietà"

(1) N. Famularo, "Prescrizioni edilizie e valore degli immobili urbani" in "Rivista del Catasto", Roma, 1960, n. 3.

(2) C. Forte, "L'indennità di esproprio nell'attuazione dei PEEP 167" in "Genio Rurale", 1968, n. 9.

(intesa come maggiore frequenza statistica) del prezzo di mercato dell'edilizia abitativa e dell'incidenza del valore del suolo.

Con la legge-ponte 6-8-1967 n. 765 si introducevano più rigide disposizioni di regolamentazione dello sviluppo urbano che sollecitavano adeguamenti teorici e metodologici (oltre che di "mentalità" dei tecnici estimatori), ampliando il campo della casistica estimativa urbana.

Le rigide limitazioni allo sfruttamento capitalistico del territorio facevano invertire la tendenza all'accumulazione delle rendite parassitarie ed al conseguente incremento di valore delle aree urbane, verificandosi un nuovo livello dei prezzi del mercato fondiario condizionato dalle limitazioni imposte dalla legge-ponte. Tale situazione del mercato fondiario urbano sfuggiva sovente all'intuizione del tecnico estimatore, come comprova, tra l'altro, l'indifferenza dimostrata dall'UTE nelle valutazioni fiscali di aree urbane nei confronti delle limitazioni dell'edificabilità introdotte dalla legge n. 765.

La legge ponte sollecitava un adeguamento della pratica estimativa urbana che, purtroppo, soltanto a distanza di anni si è iniziato a riscontrare. Ma anche nuove occasioni di adeguamento teorico e metodologico erano sollecitate dalla legge-ponte: l'art. 9, imponendo la relazione economico-finanziaria dell'attuazione del piano urbanistico, spostava l'analisi estimativa dalla "cellula al tessuto urbano" e cioè dalla tradizionale stima del costo di costruzione di un edificio alla valutazione dei costi infrastrutturali ed urbanizzativi, aprendosi il nuovo capitolo dell'Estimo sui "costi insediativi" e una nuova, più vasta dimensione dell'indagine estimativa. Fattinanzi Forte, Silva, Busca, Cafiero ed altri iniziarono studi ed analisi di valutazione dei costi insediativi, pubblicati talvolta anche su riviste specifiche di Estimo.

L'art. 8 della legge-ponte, nell'imporre la privatizzazione degli oneri urbanizzativi per le lottizzazioni convenzionate, tentava di invertire la tradizionale tendenza alla pubblicizzazione dei costi ed alla privatizzazione dei benefici che aveva caratterizzato lo sviluppo insediativo più recente nel nostro Paese. Il tecnico estimatore era quindi impegnato nella formulazione di una metodologia di "monetizzazione" degli oneri urbanizzativi, da introdurre in ogni lottizzazione convenzionata.

Ulteriore stimolo all'adeguamento teorico in relazione al rap-

porto di complementarità tra il prodotto edilizio e le sue aliquote marginali derivava dall'introduzione della "sanzione pecuniaria" per opere abusive, prevista dall'art. 13 della legge-ponte.

La Sentenza n. 55/1968 della Corte Costituzionale sulla indennizzabilità delle limitazioni autoritarie alla facoltà di edificare, proponeva un dibattito dottrinale sul valore dello "jus aedificandi", separato dal diritto di proprietà. Si redigevano "macrostime" sulle indennità da corrispondere alla proprietà fondiaria urbana nell'ipotesi di applicabilità del principio enunciato dalla Corte Costituzionale, dimostrando come il "muro di miliardi" costituisse un ostacolo insormontabile per la pianificazione urbanistica e territoriale.

Nel Convegno di Estimo organizzato nel maggio 1969 dalla Federagronomi a Roma si discuteva sulle prospettive dell'attività estimativa nell'ambito della politica di piano ⁽¹⁾: Giuseppe Medici, che presiedeva il Convegno, sottolineava con la Sua autorità il nuovo ruolo del tecnico estimatore in conseguenza di una politica di programmazione economica e di pianificazione territoriale. Nel convegno stesso, di fronte alla polifunzionalità delle grandi aree metropolitane definita dalla pianificazione, si formulava la dizione "Estimo territoriale".

Nella stessa epoca, Giuseppe Medici ⁽²⁾ indicava, tra le nuove funzioni "civili" del Catasto, la sua utilizzazione nella programmazione territoriale. Anche Alessandro Antonietti ⁽³⁾ aveva in precedenza proposto l'interessante tema dell'adeguamento dell'ordinamento catastale ai fini dell'attività di pianificazione territoriale.

Una interessante sollecitazione all'evoluzione dello stesso "oggetto" della stima conseguiva intanto dalle applicazioni estimative della pianificazione territoriale. L'espropriazione contemporanea di vasti comprensori, estesi sovente per centinaia di ettari, che imponevano i Piani di zona "167" ed i Piani delle Aree di Sviluppo Industriale nel Mezzogiorno, la valutazione dei costi di attuazione

(1) C. Forte, "Estimo rurale e civile: una differenziazione artificiosa" in "Genio Rurale", Bologna, n. 9, settembre 1969, pag. 603-609.

(2) G. Medici, "Programmazione territoriale e Catasto" in "La Bonifica", Roma, n. 7-8, 1969.

(3) A. Antonietti, "Catasto e pianificazione territoriale" in "Rivista di Economia Agraria", Roma, n. 4-5, 1968.

dei Piani Regolatori relativi ad interi territori urbani, l'analisi dei costi insediativi e di urbanizzazione e dei benefici sociali conseguenti, la problematica sulla indennizzabilità dei vincoli urbanistici, la valutazione dei danni ecologici, etc., imponevano una evoluzione metodologica idonea ad affrontare le "macrostime" e riproponevano una nuova funzione dell'Estimo nell'ambito della sfera pubblica.

In merito Maurizio Grillenzoni, nella stessa epoca, proponeva, sulla scia delle elaborazioni estimative nord-americane, le cosiddette "macro-stime", applicabili principalmente per "scopi pubblici e fiscali", le quali, pur non proponendosi di determinare "valori esattamente rispondenti alle quotazioni correnti del mercato", consentono di individuare "una valutazione perequativa dei beni oggetto di imposizione" (1). Lo stesso autore sollecitava l'applicazione di nuove "tecniche" estimative (ossia di modelli econometrici, di inferenza etc.), soprattutto nel campo rappresentato dalle espropriazioni di carattere comprensoriale e zonale.

Con la "legge sulla casa" del 22-10-1971 n. 865 si veniva chiaramente a configurare una nuova visione del bene casa, non più inteso come bene di investimento ma come bene di consumo, in coerenza con l'obiettivo dell'abitazione come servizio sociale, da garantirsi cioè indipendentemente dal livello dei redditi dei fruitori. Pertanto, poiché la stessa attualizzazione della redditività ordinaria di un fabbricato urbano presuppone, per lo spazio edificato, le caratteristiche economiche di un bene di produzione, ne conseguivano le premesse alla necessità di rielaborazione del procedimento di stima analitico delle unità immobiliari a funzione abitativa. D'altra parte, tendendo il regime di utenza ad essere disciplinato dalla normativa dell' "equo canone", e cioè ad un canone di locazione correlato al reddito lavorativo del locatario, è evidente che, a tempi lunghi, potrebbe risultare l'opportunità di pervenire alla stima del valore di mercato delle abitazioni attualizzando una aliquota (di circa il 15%) del reddito lavorativo annuo medio unitario territoriale, ordinariamente destinabile al consumo del bene casa.

(1) M. Grillenzoni, "Estimo e Ricerca Operativa", in "Istituto tecnico" n. 1 e 2, 1969.
Tale positiva evoluzione è stata recentemente riproposta da Francesco Rizzo in "Premesse di Economia Ambientale all'Estimo Territoriale" Seminario Economico dell'Università di Catania, maggio 1974, pag. 22.

Dall'evoluzione della casa da bene strumentale a bene di consumo ed, infine, a servizio sociale, proposta dalla legge n. 875/71, ed anche in base alla nuova legislazione tributaria ed alla prevedibilmente prossima disciplina di locazione delle abitazioni ("equo canone"), conseguirà quindi una evoluzione della metodologia di stima analitica del valore di mercato dei fabbricati urbani.

Un ulteriore stimolo alla riflessione della "tradizionale" teoria estimativa è offerto dalla legge n. 853 (del 6-10-1971) sulle localizzazioni industriali nel Mezzogiorno nonché dal successivo D.P.R. (art. 4) n. 332, relativo alla valutazione socio-economica dei progetti di investimento industriali.

Tali articoli impongono infatti, per decidere in merito alle diverse localizzazioni produttive, una stima preventiva del livello della "congestione" esistente nell'area in esame, anche attraverso l'individuazione del grado di utilizzazione del sistema delle attrezzature e delle infrastrutture. Comportando la congestione dei chiari effetti di tipo economico, e consentendo d'altro lato l'analisi economica una "quantizzazione" dei fenomeni in oggetto, ne consegue che per la "misurazione" del livello di congestione si dovrà fare capo proprio a quel capitolo dell'Economia applicata alle stime dei beni e dei servizi (privati e pubblici), ossia all'Estimo, che dovrebbe elaborare idonee metodologie per la stima dei costi di inquinamento I, dei costi frizionali F, di produzione e gestione del capitale fisso sociale U, la cui "combinazione" fornisce appunto i costi di congestione K (eventualmente secondo un modello del tipo: $K = \alpha^x I + \beta^y F + \gamma^z U$).

La normativa vigente (ed in particolare l'art. 4 del citato D.P.R.) assegna infatti alla stima del "livello di congestione" la caratteristica di parametro urbanistico discriminante nella localizzazione delle attività produttive, nel quale si sintetizzano anche altri parametri socio-demografici. La possibilità di "misurare" la congestione consentirà all'Estimo di proporre addirittura un ordine di priorità dei diversi "gradi di libertà" dei singoli settori produttivi, ponendosi come strumento di fondamentale interesse nella "teoria della localizzazione industriale". Infatti, a minori consumi di risorse totali (monetarie, di spazio, di acqua, di energia elettrica, di valori ambientali) necessari nei vari settori, corrisponde una minore incidenza sul livello di congestione, ossia un maggior "grado di li-

bertà di localizzazione”, risultando tali settori pressoché “indifferenti” nei confronti della localizzazione territoriale, non comportando essi alcuna variazione del livello di congestione.

Dalla pianificazione territoriale emerge la necessità di formulare la stima della redditività economica (e non finanziaria) degli investimenti insediativi, commerciali ed industriali ossia delle loro produttività “sotto il profilo della collettività”. Ne consegue una evoluzione dell’approfondimento dottrinario dell’Estimo, dovendosi individuare non solo l’insieme dei costi “privati” dell’investimento, ma anche (e soprattutto) i “costi sociali”, rappresentati dai consumi di risorse naturali (spazio, acqua etc.), ambientali nonché del capitale fisso sociale.

In tal senso un particolare stimolo possono rivestire le indagini di economisti anglosassoni e nord-americani (come il Baumol ⁽¹⁾, il Maler o il Bohm ⁽²⁾) con le quali si tenta di proporre un modello per l’individuazione dei prezzi delle risorse naturali e dei beni pubblici. In effetti, nelle valutazioni della convenienza economica (e non finanziaria) degli investimenti, è necessario apportare delle “correzioni” ai prezzi che il mercato indica per le varie risorse, ovvero è necessario stimare dei prezzi per i beni e per i servizi pubblici (“shadow prices”) che non sono offerti attraverso il mercato.

Inoltre nella attuale situazione di mercato, caratterizzata dalla sempre maggiore scarsità di risorse, lo stesso sistema di tariffe dei servizi pubblici (talvolta politicamente fissato in misura addirittura inferiore al costo marginale) dovrà essere oggetto di analisi, prima di poter essere incluso tra i “costi” di un determinato programma di realizzazioni urbanistiche. Contemporaneamente dovrebbe essere oggetto di discussione il significato economico dei costi di acquisizione delle aree, attualmente disciplinati dalla “legge per la casa” o dalla legge n. 2892 del 15-1-1985: ossia se i prezzi “convenzionali” fissati da tali leggi per acquisizione delle aree per investimenti insediativi, produttivi etc. possono rappresentare un effettivo indice del consumo di risorse “sotto il profilo della collettività” e cioè del quantum di risorse cui la collettività deve rinunciare per la redazione di un programma di investimento o se invece, per

(1) W. Baumol, “On taxation and Control of Externalities”, in “American Economic Review”, giugno 1972.

(2) K.G. Maler, “Un metodo di stima dei benefici sociali derivanti dal controllo dell’inquinamento” e P. Bohm, “Un approccio al problema della stima della domanda di beni pubblici” in “L’economia dell’Ambiente”, a cura di E. Gerelli, Milano, 1974.

individuare il "costo sociale" di acquisizione, non si debbono includere gli stessi consumi di valori ambientali, di risorse naturali etc.

L'approfondimento delle analisi dei "costi sociali" da parte dell'Estimo potrebbe costituire un utile contributo alle applicazioni delle tecniche del tipo Analisi Costi-Benefici, consentendo di quantizzare i benefici sociali come diminuzione, appunto, dei costi sociali conseguenti a specifici programmi di investimenti sul territorio. Ed in particolare potrà rappresentare lo "strumento" per dimostrare la convenienza non solo "culturale", ma anche "economica" alla riqualificazione del patrimonio edilizio di antico impianto incluso nei centri storici.

Come recentemente ha rilevato Luigi Fusco Girard (1) "Il costo della crescita urbana, dello sviluppo e dell'adattamento, i costi indiretti (cioè che si verificano in altri settori economici), etc., dovrebbero essere oggetto dell'elaborazione di specifiche metodologie di stima. Ne conseguirebbe, in tal modo, sia la possibilità di valutare con maggiore approssimazione alcune economie esterne, conseguenti ad investimenti pubblici, di cui potrebbe beneficiare una collettività urbana o metropolitana, monetizzandole, appunto, come diminuzione dei costi della congestione urbana; sia la possibilità di agevolare la stima della variazione della funzione di utilità sociale, conseguente ad uno specifico investimento. L'obiettivo di tale nuovo impegno, che si ritiene debba competere all'Estimo, è evidente: si tratta di razionalizzare la crescita delle aree urbane e metropolitane, e di controllare l'assetto del territorio, in una parola, di rendere più "umano" lo spazio nel quale vive, lavora, si sposta l'uomo".

Si ritiene di aver indicato alcune delle prospettive di evoluzione e di adeguamento teorico e metodologico dell'Estimo in conseguenza della politica di pianificazione territoriale.

L'Estimo, inteso come momento dell'Economia, e, quindi, della "scienza delle scelte", dovrà divenire infatti anche un utile strumento per la formulazione dei giudizi di convenienza economica nella scelta e nella utilizzazione dei mezzi scarsi ed alternativi

(1) L. Fusco Girard, "L'evoluzione della logica estimativa" - Cattedra di Economia Urbana ed Estimo della Facoltà di Architettura di Napoli, 1974, pag. 158-159.

più coerenti con i fini della programmazione economica e della pianificazione territoriale.

Prof. Ing. Carlo Forte