

Un'ipotesi di studio. Il territorio primigenio quale capitale naturale

Di Nino Zizzo

1. Gli insediamenti della popolazione, in un determinato luogo e tempo, come la Storia insegna, sono avvenuti per l'attitudine vocazionale che un certo territorio presenta nel recepire una comunità.

È chiaro, pertanto, che il problema di scelta di un luogo di insediamento è basato sul riconoscimento che particolari motivi garantiscono lo stanziamento di un nucleo di abitanti.

Tale scelta, come è noto, dipende, o può dipendere, da motivi vari: la salubrità del luogo, la presenza di sorgenti d'acqua, i porti, la difesa da incursioni di pirati, la distanza dal luogo di lavoro, specie in passato nell'attività agricola, ecc.

Ne deriva che i motivi vocazionali, naturali e storico-geografici che portano ad un insediamento urbano in un determinato luogo e tempo, pur derivanti da un riconoscimento di validità a creare un centro urbano, trovano fondatezza nella particolare situazione di un determinato territorio.

Da quando cessò il nomadismo e si vennero a formare gruppi stanziali, all'origine dei villaggi, delle città e successivamente delle metropoli, si ha una dovizia di esempi che autorizzano, senza titubanza alcuna, a riconoscere il territorio sul quale una popolazione si è fermata, nella sua situazione primigenia, come capitale naturale.

Stuart Mill ricordava che se cento anni addietro — da quando scriveva — un tale si fosse appropriato di un ettaro di terreno nella Baia di Manhattan e si fosse addormentato, svegliandosi dopo cento anni sarebbe stato miliardario.

Deduceva, conseguentemente, che i proprietari delle aree edificabili si arricchiscono dormendo!

Non interessa, ad uno studioso di Estimo ed in questa sede, cogliere l'aspetto morale di questa pacifica constatazione.

Di rimando, però, è opportuno considerare il territorio, abitabile e scelto per un insediamento, capitale naturale, come ipotesi di studio.

È intuitivo aprioristicamente ammettere che questa ipotesi, oltre a motivare la insufficienza di tutte quelle leggi volte a calmierare il prezzo delle aree edificabili, che quasi sempre si riducono a semplici imposizioni fiscali, con fenomeni di traslazione non previsti dal legislatore, permette la formulazione di considerazioni economiche, e quindi estimative, molto interessanti, sia in sede teorica che sul piano operativo.

2. Se si osserva un centro urbano, qualunque sia la dimensione raggiunta, si può, attraverso la stratificazione storica della sua origine e del suo sviluppo, suddividere l'arco di tempo considerato, in tre distinti momenti:

a) il territorio primigenio, connotato da fattori naturali positivi potenzialmente per permettere l'insediamento di popolazione;

b) l'insediamento iniziale, con l'attuazione di opere di urbanizzazione primarie, sia per proteggere le abitazioni da avversità atmosferiche, sia per assicurare collegamenti con i finitimi luoghi di approvvigionamento di risorse naturali a soddisfare bisogni elementari, sia di difesa contro incursioni di comunità ostili, ecc;

c) lo sviluppo graduale e progressivo, con la specializzazione economica della città (agricola, industriale, commerciale, ecc.) che richiede opere di urbanizzazione di livello superiore ed investimenti di capitale fisso sociale, sfuggendo alla valutazione dei singoli, in un giudizio di merito, cioè di utilità soggettiva.

È evidente che solo nel primo momento, come additato alla precedente lettera a), il territorio primigenio, cioè non ancora «umanizzato», costituisce un capitale naturale.

Il momento successivo, da riscontro storico, è risultato di decisioni ed interventi collettivi. In questa fase non esiste ancora il diritto privato del singolo, bensì la proprietà collettiva: la comunità aggregata gestisce il territorio sul quale si è stanziata.

L'ultima ed attuale fase, sia pure con una gradualità di limitazioni e di vincolismi, caratterizzata da una dicotomia, in funzione dei regimi politici di ogni Stato, tra proprietà privata e proprietà demaniale pubblica, implica sempre l'intervento pubblico per disciplinare lo sviluppo di un centro urbano.

In proposito, i geografi hanno riconosciuto che ogni città ha una sua linea di attrazione che ne assicura «naturalmente» le direttrici di movimento.

In atto, il progresso tecnico e talune emergenze economiche e sociali, hanno attenuato l'azione di queste naturali direttrici di sviluppo.

In questa terza fase, che in atto si vive, il predominio di motivi sociali ha temperato la stretta considerazione economica di ogni intervento programmatico nell'urbanizzazione dei centri abitati, considerati nel loro divenire.

S'intende che a livelli notevolmente diversi — il primo come manifestazione di collettività diseducate ed in propensione di soddisfare bisogni elementari ed il secondo illuminato da una consapevolezza sociale e da una intensa e crescente propensione a soddisfare bisogni di grado superiore — vi è un accostamento tra l'insediamento e la gestione del territorio all'epoca delle tribù e quella attuale.

Nei due casi la collettività si rende consapevole di interventi, diretti o indiretti, per un'azione dirigitica consona alle esigenze storiche.

Non si esagera se considerando i due punti terminali di questo plurisecolare arco storico, si ritrova, sia all'origine che in atto, un motivo di socialità, dato che ogni intervento collettivo esprime manifestazioni psicologiche e sociologiche.¹

Ne discende che appare pienamente giustificata la tesi relativa alla connotazione di azienda di erogazione che sempre più si intende dare all'ente pubblico (Comune, Provincia, Regione, Stato).

La gestione del territorio dovrà essere, pertanto, condotta sulla base di un tale riconoscimento ed ogni forma di pianificazione deve tenere presente i tre particolari momenti, di cui alle lettere a), b), c) del precedente paragrafo, dato che in questo «spaccato» storico i riflessi economici e d'intervento (indennizzo delle aree da acquisire alla urbanizzazione) sono notevolmente e profondamente diversi.

Appare logico che il territorio primigenio, assimilabile per le ragioni anzidette al capitale naturale, implica, dal punto di vista estimativo, una disciplina particolare, ben differente da tutti quegli altri interventi da considerare effettuati o da effettuare, per l'opera privatistica.

Se il territorio primigenio è, come deve essere, un capitale naturale, è evidente che, al pari dei capitali naturali che vengono resi attivi da singoli, come risultato di ricerche e di intuizioni, deve essere indennizzato, as-

¹ F. Rizzo, *Linee storiche di espansione urbana e teorie della città*, Facoltà di Ingegneria dell'Università di Catania, 1979; A. Arcidiacono, *Analisi statistica nell'interpretazione della città intesa come azienda di erogazione*, «Tecnica e Ricostruzione», n. 1, 1981; G. Amata, *Il valore sociale*, CULC, Catania, 1980; D. D'Agata, *Il valore economico del capitale naturale*, «Orientamenti Tecnici», 1982.

similando la legislazione urbanistica in proposito a quella speciale che regola i beni demaniali (acque, miniere, ecc.).

3. Le illazioni che possono essere tratte dall'assimilazione del territorio nella situazione primigenia al capitale naturale, sono oltremodo interessanti sotto diversi aspetti.

Nella fattispecie, volendo rimanere sul piano economico, cioè estimativo, ammettendo, come si deve ammettere, una netta distinzione tra problemi tecnici e problemi di carattere valutativo (estimativo), si vengono a polarizzare su due differenti direttrici le soluzioni volte a disciplinare lo sviluppo urbano, in un determinato luogo e tempo, e certi aspetti gestionali.

Ovviamente, vi è un'intima correlazione tra talune soluzioni tecniche e talune soluzioni economiche.

La «teoria della soglia» è un motivo di studio per riconfermare l'accennata correlazione.

Sul piano estimativo, in base ai tre momenti d'avanzamento storico, accennati al primo paragrafo, è possibile formulare alcune considerazioni meritevoli di approfondimento e di analisi.

Il territorio nella sua situazione primigenia, essendo un capitale naturale, deve essere «scoperto» come atto di riconoscimento di quella attitudine vocazionale a recepire un certo insediamento.

Pertanto, una tale «scoperta», sia da parte del singolo che da gruppi, implica un compenso ed un premio, utilizzando la nomenclatura del legislatore in talune leggi speciali (es. il T.U. sulle acque del 1933, art. 103).

L'attribuzione, al singolo o al gruppo, di un compenso ed un premio, viene a sollecitare questo tipo di «scoperte» e non intacca il concetto di capitale naturale attribuito al territorio nel suo stato primigenio.

Indagando nel passato si hanno esempi di insediamenti dovuti ad una attenta valutazione di quelle condizioni favorevoli a recepire lo stanziamento, anche attuando certe forme di intervento, gradualmente perfezionate nel tempo.

I concetti di compenso e premio, da quantificare monetariamente, trovano nella nostra legislazione speciale suggerimenti per perfezionare ed affinare la metodologia estimativa in proposito.

Un riconoscimento analogo può essere formulato per tutte quelle forme di lottizzazione, con opere primarie ed elementi di urbanizzazione,

di spazi territoriali riconosciuti idonei a forme di insediamento, oltre il confine (elastico) di un centro abitato preesistente.

Segnaliamo quanto è avvenuto, sotto la sollecitazione espansiva del centro urbano, a Catania: un numero considerevole di nuovi centri abitati si è venuto a manifestare, in fase di ulteriori espansioni, attraverso notevoli opere di «livellamento» di terreni lavici, catastalmente qualificati «incolti sterili» o «chiuse».²

Anche in questo caso, l'attribuzione del diritto di proprietà degli «scopritori» dovrebbe avere il carattere giuridico di una concessione perpetua o enfiteutica, in cui il concessionario o il domino diretto è l'ente pubblico.

Sulla scia di un tale ragionamento logico si può pervenire alla conclusione che nel momento in cui un terreno viene riconosciuto idoneo per la edificazione, cioè si determina sul mercato in cui tale terreno gravita, una domanda privatistica di suoli da destinare all'edilizia abitativa o industriale, si può individuare, dal punto di vista economico, cioè estimativo, un duplice aspetto: quello preventivo al riconoscimento del terreno per usi edificabili e quello successivo caratterizzato dal nuovo tipo di domanda. Nella situazione anteriore alla qualifica di suolo edificatorio, se trattasi di terreni destinati a coltura agraria, il proprietario privato deve essere considerato come un possessore miglioratario, da assimilare all'enfiteuta.

In questo caso compete al «possessore» l'indennizzo per l'attività agricola che ha espletato sul terreno, dando luogo alla trasformazione dello «strato attivo» in terreno agrario, oltre a tutti quegli interventi per realizzare l'azienda e per dar luogo all'attività gestionale dell'impresa.

La soluzione risulta corretta: si viene a salvaguardare il diritto del «possessore» come compenso del lavoro, manuale o manageriale, investito, si dà base ad una realtà che è quella sulla ipotesi formulata, cioè che in tutti i casi il territorio da destinare ad insediamenti è assimilabile al capitale naturale.

Nelle zone in cui esistono da lungo tempo insediamenti urbani, il discorso deve essere approfondito in merito all'aspetto economico, cioè estimativo.

Se il terreno su cui insiste un edificio è da considerare un capitale naturale, ovviamente la proprietà privata riguarderà la costruzione, nella sua globalità, e non il terreno.

² F. Speranza, *Le «chiuse» etnee*, In «Bollettino della Società Geografica Italiana», 1961, nn. 1-3.

In questo caso si può sempre dal punto di vista giuridico considerare l'area sulla quale insiste l'edificio, come data in concessione perpetua o in enfiteusi e l'imposta, o una imposta limitata al terreno, come corrispettivo di una tale concessione.

Ne discende che il canone di locazione viene a risentire solo in parte dell'accennato riconoscimento giuridico, per molteplici motivi.

Anzitutto il rapporto di complementarità, fisica ed economica, tra terreno e costruzione; il condizionamento di utilizzazione del terreno, attraverso la limitazione del numero dei piani elevati; nonché per la differenziazione dei costi delle varie costruzioni imputabili all'impresa che realizza un edificio, in relazione alla capacità tecnica e finanziaria.

Sotto questo aspetto, il canone di locazione dovrebbe avere per una certa parte carattere di «prezzo pubblico».

In tal senso il concetto di «equo canone» addita, s'intende con molti necessari emendamenti, una tappa nella direttrice che si è intesa additare nel presente intervento.