

L'incerta lotta tra la norma ed il valore

di Carlo Mercogliano

Dal mio osservatorio, se ci si è dotati di un binocolo tutto ben congegnato di lenti e prismi di obiettività, il conflitto tra la « *norma* » ed il « *valore* » si riesce a seguirlo senza nulla perdere del gusto dello spettacolo.

Una delle prime occasioni in cui si vede il prevalere incontrastato della norma sul valore è costituita dall'atto in cui un marchin-gegno tipografico cala inesorabilmente sulla carta filigranata e par che dica a ciascun pezzetto « *io ho deciso che tu sia francobollo del valore di quattrocento lire; ti ho destinato all'uomo che ti farà concludere la tua avventura su di una busta dove rappresenterai il corrispettivo del servizio di trasporto e consegna che mi riprometto di effettuare; finirai poi i tuoi giorni annullato e trascurato* ».

Continuando a prendere a prestito dal mondo della tipografia, qui la signoria si configura un'impressione determinante e tassativa (e così avviene nella stampa delle banconote, dei titoli di credito, della carta bollata nonché nella coniazione della moneta metallica).

Ma, poiché il valore sembra che abbia sette spiriti, ecco che sollecito si profila, contro quell'apparenza che vede la schiacciante vittoria della norma, qualche primo segno di indifferenza e di ribellione.

Si guardi bene il titolare del macchinario dal credere di aver vinto così, semplicemente e senza correre rischi; basterebbe infatti un errore, anche una svista di poco conto ed ecco il pezzetto di carta, svincolatosi è riuscito a passare al contrattacco, diventare una rarità: il suo valore, dissociandosi da quello stabilito (e che vi è stampato) entra di pieno diritto nel mercato libero ed il bene prova l'ebrezza di essere scambiato secondo ben altra logica. Non solo, ma se la stampa, ancorché priva di errore, rimane quantitativamente esigua ed i prezzi non sono di molte decine di migliaia, la mania del collezionismo investe rapidamente gli esemplari, avoca a sé il diritto di commerciarli e ne esalta il valore.

Ecco così che anche l'episodio che pareva emblematico di un

dominio assoluto, induce ad un nuovo esame con un più accorto impegno.

Non è da ieri intanto che la norma, allorché si presenta troppo baldanzosa e, sicura di sé, crede di stabilire cosa sia valore, rifiutandosi di ragionare e commettendo l'errore di sottovalutare l'intima essenza dell'avversario che le sta di fronte, rischia di fare, su quel ring che mi sforzo di osservare serenamente (e quasi divertendomi) una figura, sportivamente parlando, non troppo lusinghiera.

Il pubblico, in questi casi, finisce con il tifare per il combattente che sembrerebbe destinato a soccombere e si rivolge alla norma (sempre che adotti ancora una terminologia castigata) con un commento denigratorio definendola « *grida* » e sintetizzando così tutto il dispregio e solidarizzando invece apertamente con l'altro contendente.

Se si confronta allora il senso di irrinunciabile ossequio che da millenni le leggi inducono nell'umana sensibilità ed il rispetto che ad esse si deve, occorre convenire che l'uso di quel termine, allorché pronunciato dalla massa degli spettatori interessati, declassa la sovrana-norma ad un preoccupante livello di degradazione e di dissistima. Talché essa poi non si solleverà dal tappeto ove corre il rischio di essere contata e non riguadagnerà prestigio se non dopo aver recitato un doloroso *mea culpa*.

Lasciamo alla speculazione filosofica il gusto di approfondire perché mai l'uomo, che è il produttore della norma, che l'ha concepita e quindi voluta quale equilibrio tra i rapporti e regolatrice delle situazioni, allorché deve riesaminare questa sua figlia, dimentico di averla messa al mondo, assume una posizione di critico dissenso o, addirittura, una libera posizione di contrasto. Non è che non la voglia più, perché, se così avesse deciso, è sempre detentore del potere di cambiarla; è solo che gli piace guardarla con più distacco, ora che, scelta una posizione di maggiore individualità, può riesaminare la convenienza a rispettarla ed intende riesaminare se la norma, nata nel consenso di essere necessaria ed utile, non rischi di apparire invece più proibizione che libertà.

Terrei da parte, in questa riflessione, l'aspetto estimativo che è giudizio richiesto dall'esigenza della vita pratica e che, del valore (quale esso risulti nel contrasto delle posizioni del bene, tra l'economia che gli è di sostegno ed il diritto che gli conferisce legittimità), non è che fotografia: fedele quanto si vuole, pensierosa di ogni aspetto, attenta ad ogni gioco di luce, sensibile ad ogni pro-

spettiva, eseguita con irrinunciabili conoscenze di ogni rapporto con il mondo in cui il bene è collocato, ma pur sempre fotografia.

Il valore, tanto per restare nella similitudine della lotta, potrebbe anche essere come il risultato dello scontro (non nel singolo scambio, bensì nel complesso degli scambi) nel quale uno dei contendenti esamina il costo e la pena che l'altro ha sopportato in relazione al bene che gli richiede, mentre l'altro soggetto, desideroso dello scambio, guarda soprattutto (proprio perché tende al migliore dei risultati) all'esame delle utilità che il suo antagonista va ad assicurarsi.

Certo l'ansia di libertà che anima il valore allorché esso, insofferente, lotta contro l'avversaria norma, non implica che quest'ultima vada vista come un semplice intervento molesto e non possa, invece, entro certi limiti, allorché assistita da alcuni pregi (opinione generale, convinzione che si tratti di indirizzo costante e duraturo) piegare alla sua volontà il valore e provocarne la soccombenza; ma si tratterà quasi sempre di una sofferta vittoria ai punti e non già di un plateale k.o!

Guardando più accuratamente il combattimento, il valore appare più sensibile ed interessato a seguire gli impulsi che gli trasmette un complesso di elementi tecnici ed economici che gli sono connaturali e correlati all'apprezzamento che del bene fa la collettività che lo esamina e che è tanto meno disposta a piegarsi al regime della norma quanto più questa si configura irrazionale o tirannica.

* * *

Se volessimo tentare di convincere i contendenti a frazionare in tre round l'incontro, in relazione ad alcune caratteristiche che distinguono la loro contesa, ponendoci dalla visuale del valore, potremmo individuare:

1) *Valore «secundum legem»*; siamo, se non alla sudditanza, almeno al sostanziale rispetto; l'ordinamento, ancorché severo, è giusto, penetrante, piega ma non spezza, convince in luogo di dominare e, poiché la norma si dà carico di riconoscere i presupposti tecnici del bene che sono alla base della collocazione che lo stesso ha ricevuto nel mondo esterno, essa è, in un certo qual modo, condivisa: non suscita necessariamente ribellione. Quindi, ove si

rispettino certe regole del gioco della libertà, la lotta non si accende; il bene, come un vagone ferroviario, accetta lo scartamento (norma) e vi si adegua, marciando, con difficoltà o speditezza, in relazione alla pendenza, ma sempre nella direzione che il tracciato ha prescelto.

Non parlerei tuttavia di una incontrastata aderenza, perché il valore conserva la sua vocazione alla libertà; mi limiterei a dire che, nei confronti di quelle caratteristiche peculiari che contraddistinguono il bene (e tento di qui in avanti a fare più specifico riferimento al suolo che è l'oggetto del dibattito) si possono individuare tre qualifiche (e quindi posizioni) che la norma può assumere nei confronti delle realtà che le si presentano:

a) « compressiva », in quanto pone limiti quantitativi alla utilizzazione che i soggetti potevano attendersi in conformità degli elementi tecnico-economici immanenti nel bene; tanto avviene in quanto si avverte il responsabile bisogno di privilegiare l'utilità sociale, facilmente riconoscibile di più generale interesse sull'utilità privata.

I cultori del diritto hanno a lungo dibattuto (e dibattono tuttora) quale sia il limite di questa comprimibilità sia in senso quantitativo che temporale; da qual punto insomma la disciplina del modo di essere e di poter venire utilizzato costituisca « svuotamento » del valore specifico del bene (riduzione ad un « *merum nomen* ») sicché sopravvenga l'obbligo di prevedere un ristoro e dove invece si perseguano fini generali, riferiti ad intere categorie di beni, socialmente apprezzabili (equi rapporti, sviluppo della funzione sociale, accessibilità della proprietà).

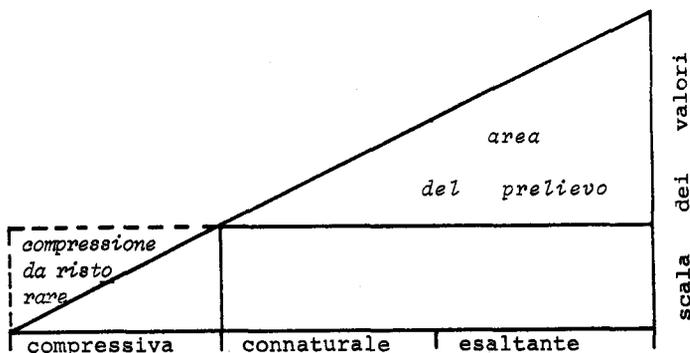
b) « connaturale », allorché la norma ha per indirizzo, orientativamente, l'accoglimento delle attese dei titolari dei beni, con i soli limiti fatti propri dall'evidenza degli elementi costituenti la natura stessa dei beni, come il complesso degli amministratori sembra orientato a considerarli.

c) « esaltante », se prevede una utilizzazione specifica vantaggiosa, non necessariamente contraria all'utilità sociale ma certamente superiore alla media, alla convinzione generale e perfino, talvolta, alle aspettative del diretto beneficiario.

In tale ambito, una volta riscontrata l'esistenza di una capacità contributiva (specie se il regalo è immeritato), si configura allora l'opportunità dell'imposizione tributaria.

Il dramma di venti anni di dibattito (deludente fino alla soglia dello squallore) sul regime di appartenenza dei suoli in Italia è tutto qui.

Si osservi il triangolo:



natura della norma rispetto al valore del bene

non siamo stati capaci di distribuire, sia pure con mano avara, a coloro che si trovano nello spazio dello svuotamento del contenuto economico del bene, una piccola parte di quanto si sarebbe potuto ricavare, almeno nel tempo delle vacche grasse dell'edilizia realizzata su terreni agricoli, da coloro che venivano a trovarsi, magari per pura necessità della pianificazione (e non per benevolenza) nel più ampio triangolo ove è pensabile e razionale il prelievo.

Ma attenzione: la norma esaltante non sempre produce valore; se è fuor di dubbio che l'operazione è automatica allorché la stampa cala sulle banconote o sui titoli, non siamo certo in presenza di un potere come quello di Re Mida: tanto vero che nei suoli, ove la condiscendenza e la benevolenza siano spinte oltre un certo limite, il valore che potrebbe corrispondervi rischia di non essere recepito dal mercato; quest'ultimo, infatti, accetta ciò che è possibile, gradisce il sovrappiù solo a condizione che la norma conceda quanto i presupposti tecnici ed economici avranno fatte palese.

La norma esaltante, insomma, non può assumere la veste (in senso opposto) delle « grida »; in urbanistica, sia che si guardi alle singole previsioni di una città, sia che si consideri e si rilevi la « summa » dei piani (predisposti per un'Italia di 100 milioni di abitanti che è fuori di ogni probabilità per il futuro economicamente rilevante), si parla allora di piani faraonici.

2) *Valore « praeter legem »*: qui la norma, probabile e tecnicamente possibile, risponde ad esigenze relativamente certe ed è allineata a quella che appare una linea di sviluppo congruente con gli orientamenti del settore che si esamina; a volte è addirittura in itinere e pur tuttavia non è ancora codificata. Il bene (penso ad un suolo nel tempo in cui si operano delle scelte piuttosto liberali sul territorio) avverte di poter essere, da un momento all'altro, chiamato a quella destinazione il cui corrispondente valore si positivizza poi sul mercato all'atto in cui si conclude l'iter; penso ad una concessione (in via di istruttoria) a coltivare una miniera o una cava, a realizzare un porto turistico, ove l'attesa è assistita da un'altra previsione di accedere alla valida collocazione economica del bene sulla scala dei valori: la rendita, frutto della benevolenza della norma (anche se si limita a recepire elementi tecnici), non ancora quantificabile, è tuttavia nell'aria e va maturandosi.

In questi casi occorre riconoscere che la determinazione estimativa incontra una particolare difficoltà ad essere centrata perché, in genere, lo spirito di intrapresa e di rischio non spinge l'uomo fino a comperare una speranza di tal fatta (a meno che non vi sia la complicità del potere), anche se i dadi non sono truccati. Il gioco lo si pratica abitualmente in luoghi idonei, non sul mercato immobiliare dei suoli, specie quando tra i probabili valori estremi (agricolo-edilizio) corrono distanze enormi.

La rendita urbana matura sì, ma non si può confrontarla, ad esempio, con le fondate aspettative che caratterizzano in agricoltura i frutti pendenti che sono realtà fisiologiche, prevedibili in tempi fatti propri dalla natura. Non è il caso di soffermarsi sulla circostanza che un raccolto agricolo può essere tenuto indenne dalle eventualità sinistre, mentre non si ha notizia che il sistema assicurativo, pur tanto intraprendente ed accorto ad inserirsi in sempre nuovi campi, si sia mai interessato ad operazioni di assicurazione della rendita urbana in maturazione nei confronti dei mutevoli umori degli amministratori.

Basta del resto considerare che, nel periodo di relativamente rapida sedimentazione degli incrementi di valore dei suoli (in attesa della norma specifica) si rileva limitatezza (quando non assenza totale) di scambi ed ancorché questo avvenga, è spesso solo apparente; tali scambi vanno guardati ai raggi e così emergono i patti sottostanti che ne sconvolgono l'aspetto esterno.

Uno scambio condizionato, quello in cui il rapporto non vede,

come conclusione, un contraente che va a casa portando con sé una somma di moneta incondizionatamente « sua » e l'altro che immette il bene acquistato nel proprio patrimonio, non costituisce uno di quegli incontri-scambio nei quali si possa leggere un prezzo (al fine di indagare un probabile valore) limpido e lineare.

Ne abbiamo avuto frequenti esempi nei suoli per l'edilizia allorché contratti di trasferimento di terreni prevedevano la quantificazione in moneta sottoposta all'an ed al quantum della concessione amministrativa in itinere.

La rendita urbana, insomma, è così congegnata per sua natura intrinseca che deve maturare nelle mani ed in quella sfera di rischio dell'originario proprietario, condannato a soffrire se vuole vedersi corrisposto quel prezzo che, dopo un certo tempo con l'iter definitivamente e felicemente concluso, andremo poi a rilevare e criticare; la posizione del proprietario è molto simile alla situazione in cui si trova il foglio di carta filigranata nell'attesa che punzone ed inchiostro gli attribuiscano il valore.

3) *Valore « contra legem »*: qui l'incontro tra i contendenti « valore » e « norma » si fa più vario ed acceso sicché lo spettacolo ne guadagna di gusto.

Se il bene è in aperto contrasto con la norma ma, nel giudizio di molti viene prevalentemente considerato per la sua essenza, determinatamente influenzata dagli elementi tecnici ed economici, si da suscitare ofelimità presso un numero sufficiente di persone, si viene ad attivare un mercato, illegittimo quanto si vuole, ma reale; chi, per entrare in quel mercato, si attarda nell'attesa che il valore fatto proprio da elementi sostanziali venga a collimare con quelli che la norma vorrebbe plasmargli, rischia, come il villico di oraziana memoria che attendeva, per attraversare, che il fiume fosse tutto passato, di restare indefinitamente sulla riva.

Non è che la norma sia assente, anzi a volte è fatta più accorta e più severa, sicché, quando l'avversario sarà catturato, finisce al tappeto senza pietà; si pensi alla banconota falsa (che credeva di impersonare un valore) e che finisce al macero, dopo aver provocato la privazione della libertà per colui che credeva di aver attribuito al pezzo di carta quello che, tra i valori *contra legem*, sembra aver diritto a conseguire la palma.

Se è esatto che, nella bufera della rivoluzione russa, apparvero manifesti in cui si affermava « la legge non punisce i fabbricanti di

moneta falsa », è molto più realistico tener presente che in migliaia di anni di storia umana quell'attimo di folle liberalità non fa testo; il principe ed i governi hanno sempre riservato a sé, in esclusiva, il diritto di barare sulla moneta e quando, finiti i tempi della coniazione, hanno avuto modo di ricorrere alla tipografia si son dati cura di stampare sulle banconote la previsione della sanzione penale; per i falsari, sugli assegnati, la pena veniva precisata ed era quella capitale!

Anche la droga costituisce (allorché catturata, ben si intende) un esempio di riconduzione allo zero di un valore (solo pochi attimi prima) altissimo nello scambio.

Nei due esempi, la pubblica fede e la tutela della sanità costituiscono invalicabili principii per la radiazione dal novero dei « valori » di quei beni, una volta che i rappresentanti della « norma » vi abbiano messo mano.

Ad un livello più modesto di illegittimità possono trovarsi certe merci di contrabbando o che contrastino a precisi divieti che vengono condannati sì a passare dalle mani del privato contravventore a quella pubblica, ma quei beni (come il tabacco, i mezzi che lo trasportano, le armi proibite) possono riassumere una sorta di liceità, sicché tornano a conservare tutto o quasi il valore; la mano pubblica ha titolo per reinserirli nel gioco in quanto essi, una volta mondi dal peccato originale, non incontrano più difficoltà ad essere accettati dal mercato, non sussistendo spesso neanche la possibilità di distinguerli da quelli puliti fin dall'origine. La punizione della norma, in sintesi, colpisce il possessore e non il bene in sé.

Un'occasione di approfondimento ci viene in proposito dal ricordo dei recenti aspetti del mercato dei suoli destinati all'edilizia negli anni del grosso sviluppo italiano (orientativamente fino alla legge-ponte del '67), allorché era difficile trovare un terreno veramente in regola con le norme di piano (in effetti, ordinariamente, quel requisito non era neanche richiesto) in quanto l'edilizia si sviluppava, in linea approssimata, su zone contigue alle aree di precedente impianto urbano, zone che i vecchi piani, caduti in desuetudine, consideravano agricole.

Il valore si adeguava all'edificabilità presumibilmente assenti-
bile, ancorché in contrasto con le previsioni di piano. Non aveva forse detto il Croce che « il fatto economico è l'attività pratica dell'uomo in quanto si consideri per sé, indipendentemente da ogni considerazione morale o immorale »?

Lento è stato, nel corso di questo ultimo quindicennio, il progresso degli sforzi compiuti dalle norme per riuscire ad imporre che gli operatori dell'edilizia fossero indotti alla formulazione di offerte per i suoli che rappresentassero lo specchio di una previsione di utilizzazione « secundum legem » e, soprattutto, che dall'altra parte dello scambio, la richiesta vi si adeguasse. La norma avrebbe dovuto finire, era negli auspici di molti, con « educare » il mercato senza ricorrere alle grida: lo scambio — allorché l'ordine si afferma sul disordine — dovrebbe tendere a verificarsi sulla base del valore fatto proprio dalla utilizzazione legalmente assentibile.

In verità, nelle periferie urbane, nelle parti salve dall'edificazione selvaggia, oggi, più che di scambio sulla base dell'utilizzazione agricola (ormai normata dal piano), dovrebbe parlarsi di stasi degli scambi, causati dalla viscosità di certi prezzi del passato, relativamente incapaci ad adeguarsi alla realistica discesa, specie se la collocazione specifica nel contesto della periferia lascia aperte le speranze.

Se un certo risultato può tuttavia dirsi conseguito (nella battaglia contro la rendita parassitaria) ciò è dovuto in parte alla costanza di una legislazione improntata alla severità (si guardi all'escalation delle norme repressive dell'abusivismo, dalla legge 765 del '67, alla legge 10 del '77 ed alla nuova in gestazione, nella quale il sistema sanzionatorio si orienta, per il prodotto edilizio abusivo e per le aree anche soltanto lottizzate, ad introdurre pene molto simili a quelle previste per il contrabbando) ed in parte altresì alla circostanza che il bene immobile, per sua propria natura, è facilmente perseguibile.

Se le aree fossero beni che si scambiano sul mercato mobiliare, che si possono tener nascosti, consumare in casa o portare al di là dei confini, come i titoli di credito, le divise estere, i gioielli e le opere d'arte, poco potrebbero le norme (sempre che un certo numero di operatori avesse interesse allo scambio) e rischierebbero, invece, di sentirsi ripetere quell'accusa di « grida » cui si è accennato.

Non vorrei venir meno all'impegno di guardare e riferire con imparzialità, ma, dall'esame delle norme previste al titolo II del disegno di legge sull'abusivismo, si è indotti a constatare che una gran massa di beni edilizi che avrebbe dovuta essere umiliata alla vergogna del tappeto, alla conta ed al k.o. (confisca, demolizione,

sanzione pecuniaria pari al doppio del valore), riceve invece un gesto di inaspettata benevolenza da parte di una norma che, nei confronti di quell'avversario (immobile per natura e per collocazione sul ring) avrebbe potuto stravincere.

Che dire? Attribuiranno questa ripresa dell'incontro con parità di punti, una volta verificato che il valore, sgusciando ai « ganci » ed ai « diretti » dell'avversario, porta, da questa vicissitudine, quasi indenne a casa una pelle sul cui destino pochi avrebbero sensatamente scommesso?

Da una attenta riconsiderazione, sia pure per punti essenziali, del dibattito, nella cultura e nell'opinione pubblica, sui problemi dei suoli (e sui valori) questo mi sembra che possa essere enunciato e schematicamente riassunto:

- con la sentenza 55 del '68 la Corte Cost. precisa che sottoporre a vincolo preordinato all'esproprio (mentre agli altri privati rimane, in genere, lo jus aedificandi), senza una scadenza e senza la previsione di un indennizzo, è norma viziata di illegittimità costituzionale;
- dal '68 al '73, nella convinzione che ciò che non è legittimo nei tempi indeterminati può esserlo nei tempi medi, il dibattito si placa: la norma continua ad incidere sul bene ed a quest'ultimo tocca stare inerte nel proprio angolo di ring;
- tra il '74 ed il '76, sembra che la soluzione sia trovata limitando, mediante lo scorporo dello jus aedificandi, il riconoscimento del valore del bene terra alla sola aspettativa agricola (quella che già dal '71, sia pure con qualche correttivo, era l'unico aspetto economico rilevante in sede di determinazione dell'indennità di espropriazione); se ne avoca così, senza indennizzo, l'edificabilità a tutti, salvo a riconcederla al proprietario che ne faccia domanda ed intenda (con certi marchinegni) pagarla: nasce così, esattamente sette anni or sono, la Bucalossi; il valore è andato al tappeto?
- dal '77 al '79 sembra che il mercato si adegui faticosamente alla norma (il sogno che si credeva di aver raggiunto con la legge-ponte) e continua quella discesa dei valori dei terreni edilizi; prima di quelli che speravano di realizzare il proprio disegno contra legem, poi di quelli che erano in attesa della nuova

destinazione ed infine anche di quelli che avevano le carte in regola, tutti marciano verso valori più contenuti. In quelli sicuramente edilizi, da un'incidenza del terreno dell'ordine del 20% (sul prodotto finito) si va calando anche al 10, mentre per gli altri il valore agricolo (per altro ben tutelato dalle norme sugli espropri) finisce con l'apparire non in eccessivo contrasto con quello di mercato.

Si parla di un adeguamento alla norma che avrebbe, grossolanamente, sottratto l'edificabilità dalle aspettative del proprietario per trasferirla, trasformandone il valore in contanti, nelle casse dei Comuni: la norma alza i guantoni in segno di vittoria, ma credo che bari!

Il contenimento dei valori dei terreni edilizi è avvenuto non perché la norma sia tanto giusta che abbia avuto il prestigio di imporsi, ma solo perché il prodotto finale ha trovato sempre più difficile collocazione sul mercato, provocando così maggior riflessione negli operatori; questi, diminuendo la pressione della propria domanda, hanno indotto i proprietari delle aree a diminuire le pretese. Gli oneri della Bucalossi, concepiti come sostitutivi della rendita urbana, sono rimasti effettivamente tali, ma non in ossequio alle « grida », bensì per la riscontrata impossibilità di essere additivi.

Se ancora si potesse costruire nelle poche località intramontabili (Capri, Portofino, S. Remo, Cortina) avremmo dovuto constatare che qualsiasi onere o balzello, comunque configurato, si sarebbe andato a trasferire sul prodotto finito.

Il valore è andato sì alle corde, ma il diretto che lo ha colpito non è stato sferrato dalla norma: qualcun altro, sceso sul ring, nella confusione, ha dato una mano; dal nostro osservatorio, lo abbiamo visto bene: era il mercato! La norma, conveniamone, cavallerescamente non ne esce bene.

— dopo l'80, a seguito della sentenza 5, si riapre l'esame e la Bucalossi viene dichiarata legge dotata di una severità tutta all'italiana (« *Avete chiamata concessione edilizia — par che dica la Corte — la vecchia licenza, ma non sono i nomi a cambiare gli istituti* ») — il buco è riaperto, sia per gli espropri, almeno per le aree a suggestione edilizia (ma — si badi bene — la suggestione è allergica alle norme delle perimetrazioni!) sia per il problema dei vincoli a contenuto espropriativo; per le aree agricole è solo il ri-

corso al valore fatto proprio dalla realtà dell'azienda che consente di considerare valida la legge.

Un certo interesse si accende nell'attesa della imminente decisione sulla destinazione che dovrà attribuirsi al terreno, allorché (per il decorso del quinquennio) il vincolo è rimosso ed il contendente può lasciare il suo angolo del ring, deciso a rifarsi.

Si parla ancora di scorporo, ma si deve constatare che quella soluzione ha perduto molto del suo smalto e chi la proponeva continua a farlo con un patetico attaccamento all'idea cui vuol restare fedele, ma con voce sempre più flebile.

Quando il Paese apprende che si può definitivamente stendere al tappeto l'avversario « valore » (gonfio di rendita), ma che l'impresa costa:

- a) dover mettere sistematicamente all'asta pubblica l'edificabilità dei suoli, quale bene appartenente alla collettività (perché il terreno, per il proprietario, non vale che il valore agricolo);
- b) prevedere la restituzione di imposte a coloro che, sugli alti valori (che andrebbero dichiarati fuori corso) hanno pagato imposte di ogni genere e per un ragionevole lasso di tempo, lo scorporo scompare dal firmamento delle leggi possibili e si riprende con il tipo di legislazione tampone (legge 385 del 1980 e successive proroghe).

All'avvicinarsi di « grida » sconvolgenti, prevale il buon senso e la norma rimane arcigna, ma svuotata di legittimità, priva di coraggio a combattere seriamente la rendita parassitaria: non fa più paura; il valore si solleva e trova, nel pubblico, nuovi simpatizzanti.

Taluno rileva che, ad un esame più sereno della vera situazione dell'impianto delle opere pubbliche nel Paese, l'area gioca un ruolo economico assai limitato; molto più razionalmente si potrebbe risparmiare adottando procedure più sollecite, migliorando le tecnologie, evitando le corrottele.

* * *

Intanto, la diminuita crescita della popolazione, il distaccarsi dall'interesse generale dall'attività edilizia privata, oberata di costi e di difficoltà (che ha fatto apparire — era solo l'illusione ottica

— la norma Bucalossi vincitrice sul valore) ha provocato un altro fenomeno logico e probabilmente prevedibile: si rinnova l'interesse per il mondo agricolo.

L'agricoltura, esercitata in zone ove il piano regolatore nemmeno si spingeva fino alla legislazione del '67, viene dapprima normata dagli urbanisti che vi dedicano (esauriti dal dibattito per la città nei complessi aspetti del residenziale, dell'industria e del terziario) gli ultimi minuti della propria attenzione, con norme restrittive e punitive; successivamente la zona agricola, stanca di essere considerata resto dell'operazione edilizia, area di attesa nell'anticamera della trasformazione in urbano, si ribella ed esige quel rispetto che ad essa possono porgere solo coloro che vi hanno dedicato una vita di studio.

La norma che va stretta (divieti, di risiedere, di recingere, di tagliar piante, di congegnare allevamenti; previsioni di strade parco, che consentano una fruibilità sconosciuta) viene rigettata ed il valore, nel settore primario, prima avverte le difficoltà, poi passa al contrattacco ed esige rispetto dai programmatori urbani spesso digiuni dei problemi agricoli; intende sottoporsi a norme, ma che siano norme connaturate alla propria natura, non « grida » di altri.

I segni del riscatto sono evidenti e si rilevano da alcune posizioni dell'opinione pubblica nell'evoluzione dei rapporti sociali:

- per la prima volta, l'ingente esproprio dei terreni ad alta qualità agricola a Gioia Tauro pone l'interrogativo se distruggere tante belle campagne costituisca un progresso od uno scempio;
- per la prima volta una centrale a carbone viene discussa a lungo con l'esame comparativo tra i benefici ed i danni diffusi provocati alla campagna;
- per la prima volta una linea ferroviaria viene studiata nel dettaglio del suo progetto ed ottiene il placet per l'esecuzione solo dopo che la regione ha nominato un tecnico che controlli l'impatto ambientale.

Si fa strada il concetto che il suolo rimanga sempre presente nella realtà del territorio, sia che lo si usi coltivandolo e trasformandolo, sia che lo si distrugga per l'impianto urbano, con la formazione di laghi artificiali o con altre iniziative, sia che lo si lasci abbandonato (libero così di provocare i correlativi danni).

In quest'ottica, la norma che aveva disciplinato l'utilizzazione del suolo agricolo viene sottoposta ad un più severo esame per verificare se essa è stata (come avrebbe dovuto essere) concepita per costituire sviluppo e tutela del terreno e dell'azienda istallata (nell'interesse generale prima che privato) e, quindi, « secundum valorem », secondo — direi meglio — quegli elementi economici proprii della ratio del Vico prevalente sulla cupiditas.

Assistiamo così alle leggi regionali a tutela dell'agricoltura, alla decisione del Consiglio di Stato che un terreno ove è impiantato un perfetto vigneto non può essere destinato all'edilizia, senza una motivata considerazione sulla necessità di tale previsione; vediamo coltivatori diretti che rifiutano di lasciare il fondo pur se si prevede di corrispondere loro una indennità che taluno considera di dignità pari ad un valore immobiliare.

Assistiamo anche allo spettacolo, perfettamente prevedibile, che le più significanti opere di pubblico interesse di Milano (nuovo carcere, centro postale, piano casa) finiscono collocate non dove vorrebbe lo strumento urbanistico (che, ancorché recente, di tali previsioni si è regolarmente dimenticato) bensì dove ridotta è la resistenza dell'espropriando e cioè dove la destinazione a verde agricolo ha lasciato al proprietario scarse speranze.

Qui il binocolo continua a farci rilevare sagome e personaggi perfettamente messi a fuoco; la norma ha fatto un grosso patteggiamento col valore (ovvero col titolare dello stesso): ha dovuto andare alla ricerca non di ciò che è conveniente in seguito ad un giudizio che emerge dalla tecnica e dalla esigenza di un progetto, bensì deve arrangiarsi ad acquisire dove è meno doloroso, in quanto il valore effettivo (in attesa dello scambio) è assai vicino a quel valore agricolo medio che, ancorché indagato spesso con malgarbo dalle commissioni, ha comunque un riferimento a terreni liberi e, corrisposto una volta e mezzo al proprietario ed una volta all'affittuario, costituisce sovente un ristoro più che serio.

* * *

E veniamo così all'espropriazione che, in questo momento, è al centro dell'appassionato dibattito.

Il settore è del più vivo interesse per i cultori della dottrina estimativa e se ne comprendono i motivi.

Molti altri esercizi di valutazione, per utili che siano, per quanto possano dare occasioni di approfondimento ed affinazione del dibattito dottrinale, rischiano tuttavia di restare privi del collaudo finale e, quindi, poco utili; si pensi alla determinazione di un più probabile valore di mercato, eseguita per incarico dell'autorità giudiziaria in relazione ad un complesso da porre all'asta pubblica e si consideri quanto quel lavoro risulti sterile se si riscontra che l'assenza di offerte è tale che il giudice debba indire nuove gare decurtando ogni volta il valore indicato di un sesto!

Si pensi alla valutazione di un'azienda agricola con la determinazione a mezzo di un ragionato esame del mercato che si concluda con una quantificazione che provochi il disinteresse dell'alienante a vendere o la rinuncia dell'acquirente a comperare.

Nell'esproprio, poiché non esiste la volontà, ma lo scambio è già effettuato ed irreversibile, la determinazione del quantum assume rilievo enorme e determinante, sicché nulla può essere trascurato per la sua rispondenza alla realtà: quel corrispettivo, se riconosciuto dal giudice come frutto di un ragionamento lineare, fedele al quesito e non viziato da errori od illogicità, diviene, se era frutto di una valutazione e non ossequio ad una prescrizione, un dato storico di rilievo.

E così si riaccende il conflitto: quale è il valore del bene? Dieci e più anni di automatismo hanno assopito nel cervello di molti il gusto alla valutazione; come i bambini che, ormai solo dalla calcolatrice, sanno trovare il risultato di una moltiplicazione, così tanti tecnici preferiscono (invece di studiare) andare a leggere i valori sul Bollettino Regionale (le nuove autentiche « grida » dei nostri anni) privilegiandoli all'indagine sul singolo caso; l'automatismo ed il marchingegno tentano di sopraffare il mercato.

Quale valore?

- quello, anche *contra legem*, fatto proprio dagli elementi tecnici ed economici obiettivi che caratterizzano il bene?
- quello evidenziato dalla norma, ora che questa, quasi dovunque, sembra assistita dalla convinzione che più non la si eluda?
- quello che non tien conto degli incrementi di valore attribuiti sia direttamente che indirettamente all'approvazione del piano regolatore generale ed alla sua attuazione (legge urbanistica: art. 38 per la provvista di aree per l'ordinato sviluppo)?

Ma sul mercato si rilevano sicuramente scambi attivi di beni in conformità delle prescrizioni? O vi si indulgia ancora nella speranza che potrebbero verificarsi utilizzazioni più lusinghiere di quelle consentite dalle norme attuali?

E se la rendita sta maturando, come lo si rileva e con quale grado di precisione si può fissare un probabile incremento che sia captabile nell'aria?

Un approfondimento si sarebbe appalesato necessario in occasione della recentissima scelta da parte del legislatore di sanare il buco aperto nella determinazione dell'indennità di espropriazione, riesumando la legge per Napoli del 1885, dopo che l'abuso del ricorso al tampone è stato dichiarato incostituzionale dalla sentenza 223/83. La riesumazione è quasi indicata dalla Corte che in passato aveva riconosciuto serio quel ristoro in quanto, ancorché venga dimezzato (al limite) il valore di mercato, può venir considerato il massimo contributo che il sistema può riconoscere al singolo chiamato a concorrere all'opera pubblica con un apporto specifico che si va ad aggiungere a quello previsto all'art. 53 della Costituzione.

La riproposizione di quella vecchia norma è stata tuttavia congegnata in modo tanto grossolano ed erroneo da assicurarci ancora un sicuro quinquennio di liti e di giudizi di illegittimità costituzionale.

Credevamo di aver capito che nella determinazione dell'indennità si possono adottare criteri ovvero formule; che criterio è studio, indagine, esame della specifica situazione, confronto, previsione e ad esso presiede un qualificato tecnico mentre formula è tabella, conteggio automatico, fissazione di valori fatta a tavolino e può essere demandata ad un qualsiasi burocrate. Ritenevamo che la legge per Napoli può stare in piedi solo perché il primo termine è di irrinunciabile spettanza di un tecnico; quest'ultimo, nella seconda parte, non mette nulla della sua cultura!

Di qui la conclusione che credo si possa attribuire al pensiero della Corte: *« Rimane pur sempre serio un ristoro che abbia al primo termine della media un autentico valore di mercato, indagato ed espresso con il lavoro proprio della dottrina estimativa, verificato poi dal giudice; solo la presenza di tale punto fisso può rendere inutile l'esame della seconda parte, ben potendo quest'ultima essere perfino lo zero »*. Discende la conseguenza che, ove il primo termine sia ulteriormente fatto oggetto di manipolazioni e la valutazione, che deve restare nel libero apprezzamento del perito, sia condizionata invece da perimetrazioni, dall'esame di stru-

menti attuativi o normativi di piano o da riduzioni quantitative finali (oltre quella della socialità, della compressione della rendita che trovano tutta e sola la propria ospitalità nel secondo termine della media), la lotta potrà sì concludersi con una (solo momentanea) caduta sul tappeto del contendente « valore », ma, ancor prima della conta, seguirà la verifica di illegittimità di quel « colpo basso », il rialzarsi del caduto e la figura poco commendevole di una norma che pure, dal febbraio dell'80 ad oggi, avrebbe avuto tempo di essere ripensata con una maggiore sensibilità per quel problema del regime dei suoli che pur dovrebbe essere il primo punto dell'impianto urbanistico!

* * *

Una volta accertato che, in una collettività civile, una norma (costruita con maggiore o minore approfondimento e conoscenza della materia su cui incide) ha un certo qual potere di modificare il mercato del bene, nei limiti fin qui accennati, purché non si spinga alla miopia delle « grida » e sia al contrario assistita dalla communis opinio, potrebbe essere utile approfondire la posizione tra le tre componenti che interagiscono nella collocazione del bene nella scala dei valori:

- *intrinseca* (fatta propria dalla natura del bene);
- *economica* (in relazione al mondo esterno che apprezza il bene);
- *normativa* (nei confronti del sistema giuridico).

Per ciascun bene, nella sua collocazione spaziale, nel momento temporale, agiscono le tre componenti e nessun giudizio di valore può essere assistito dall'aureola di razionalità e correttezza se le verifiche non sono state effettuate in relazione a ciascuna delle tre componenti.

Si potrebbe ancora rilevare che esistono alcuni casi limite nei quali, più che l'armonia delle tre diverse componenti che interagiscono, è dato rilevare che una componente assume presenza rilevante ed assoluta nel giudizio sul valore del suolo e proverei ad elencare:

- *intrinseca*: nessuno richiede per costruire un terreno franoso, una palude, una zona impervia, quale che sia la collocazione nel piano (la norma, inutilmente benevola, è irrilevante);

- *economica*: nessuno prevede l'espansione per una città in declino economico o demografico come nessuno intende coltivare terreni scadenti (salvo i correttivi di norme che modifichino le convenienze);
- *normativa*: nessuno può dolersi che sia inedificabile un terreno che fronteggi il Colosseo, una zona di Capri, un parco naturale (la norma nasce obiettiva recependo situazioni universalmente accettate).

Non appena si esce dai casi ove una delle componenti agisce da forza esclusiva con effetto negativo sugli interessi umani, dovrà tornarsi ad un giudizio globale che esamini con serenità il modo di interagire tra le forze e ne tragga le conseguenze sul piano della logica economica.

* * *

Concludendo, mi sembra di vedere chiaramente il gesto del giudice sul ring che indica, per questa contesa che mai avrà termine, un verdetto senza vincitori né vinti.

Incontro appassionato tra contendenti eccellenti:

l'uno aveva dalla sua il fondamento dell'immensa tradizionale autorità del diritto, quel diritto per cui Socrate beve la cicuta;

l'altro aveva l'ansia dell'uomo di indagare, sentirsi libero, scambiare e, se occorre, ribellarsi, l'ansia di Prometeo.

Tra tali colossi, un giudizio di parità, agonisticamente, appaga tutti.