

Relazione introduttiva alla Tavola rotonda su "Viabilità e traffico: valori immobiliari e relativa dinamica"

G. Grittani *

1. Premessa**

Le problematiche connesse al tema "valori e città" sono così complesse e spigolose e presentano tanti nodi irrisolti (a cominciare dall'inesistenza di un adeguato apparato teorico riferito alla "dimensione urbana"), che forse sarebbe stato più saggio declinare l'invito dei colleghi organizzatori di questo Incontro. Ma tant'è, per un eccessivo atto di coraggio (che sfiora il velleitarismo) proverò ugualmente ad esporvi qualche elemento di discussione, confortato solo dalla circostanza che per prassi ad un introduttore spetta solo il compito di "affacciare" temi, senza approfondirli.

Già nella scelta dei punti da trattare si corre il rischio di affrontare le tematiche da una posizione sbilanciata o in senso olistico o in senso riduzionistico: nel primo caso vi è il pericolo di affrontare sì i temi in termini globali, ma di perdere il "filo del discorso"; nel secondo caso una forte schematizzazione può condurre a perdere una visione unitaria dei (complessi) problemi dei valori nelle città.

Abbiamo scelto una via di mezzo, nel senso di presentare il tema "valori e città" in senso olistico più ristretto o, se si vuole, in senso riduzionistico più allargato: quindi nè una trattazione sistemica, nè una trattazione spinta sul piano settoriale.

In definitiva i temi che ci accingiamo a trattare sono:

- valori e pianificazione;
- valori e processi di deconcentrazione/polarizzazione;

* Prof. Ordinario di Estimo rurale e contabilità nell'Università di Bari.

** Si ringraziano il Prof. Dino Borri, la dott.ssa Angela Barbanente ed il dott. Sebastiano Carbonara per aver fornito utili suggerimenti nella fase di impostazione di questa relazione. Per il punto n. 3 si è utilizzato uno schema di testo redatto dalla dott.ssa Barbanente. Tuttavia la responsabilità dei contenuti è attribuibile interamente all'autore.

- valori e qualità insediativa;
- valori e regime dei suoli.

Il tema viabilità e traffico interseca le quattro grandi questioni che ci si accinge ad esporre, rappresentandone uno degli elementi comuni di maggiore condizionamento. Questo è il motivo per cui esso non rappresenta una trattazione autonoma.

2. Valori e pianificazione

Gli anni Ottanta sono stati caratterizzati da un "allentamento" dei vincoli pianificatori a cui ha fatto riscontro un "ampliamento" dell'urbanistica informale (Borri D, 1990, p. 141).

Tale fenomeno, a voler considerare i soli riferimenti legislativi, mentre è risultato particolarmente diffuso in molti paesi d'Europa (a cominciare dall'Inghilterra), sembra non aver attecchito in Italia, ove gli strumenti pianificatori, seppure con integrazioni successive, sono rimasti in buona sostanza quelli previsti dalla legge fondamentale dell'Urbanistica del 1942: il piano regolatore come unico strumento che regola tutte le trasformazioni del territorio ed il piano particolareggiato come strumento esecutivo di maggior dettaglio. La "deregulation" pianificatoria ha formalmente riguardato, salvo che per gli aspetti meramente autorizzativi, poco il nostro paese che in termini di espansione della città è rimasto alla "costruzione tutta procedurale e progettuale pensata fra le due guerre e promulgata nel 1942" (Borri D., 1990, p. 142).

Da questo quadro sembrerebbe emergere che mentre un pò dappertutto in Europa le "regole" della pianificazione si sono fatte meno rigide, in Italia continuerebbero a permanere tutti in vincoli e le procedure tese a far sì che il processo di sviluppo della città avvenga in maniera ordinata e garantista: quindi, in Europa trasgressione e da noi formale ortodossia pianificatoria.

Questa idea, che pure a prima vista sembrerebbe corretta, di fatto è lontana dalla realtà. Direi che l'unica vera differenza è che se in Europa la pianificazione della città avviene, sia pure in un contesto trasgressivo, in maniera trasparente, in Italia, dietro un'apparente osservanza degli strumenti urbanistici, la città si sviluppa attraverso "varianti" ai PRG, sottili strategie nell'approvazione dei PP, sentenze della Corte Costituzionale sulla caducazione dei vincoli e relative interpretazioni delle Amministrazioni comunali, mondiali di calcio del '90 e colombiadi del

'92. Il quadro formale, in altre parole, è ordinato, mentre quello che viene fuori dalla prassi è di fatto tutt'altro.

L'unico denominatore comune tra l'Italia e gli altri paesi europei è che dappertutto prevalgono in maniera più o meno trasparente le suggestioni del mercato: la rendita fondiaria era e continua a rappresentare il vero motore dello sviluppo delle città. Tali suggestioni sono esplicite nei paesi ad urbanistica informale, mentre in Italia sono celate dietro il paravento del rispetto dei vincoli.

Il caso di Bari è sì emblematico ma non unico. Un piano regolatore approvato nel 1976 di fatto affida in gran parte la sua attuazione a piani particolareggiati che vengono approvati col "bilancino del farmacista": ciò fa sì che la domanda di case non possa essere soddisfatta o tutt'al più possa esserlo solo nei confronti di coloro i quali dispongono di redditi medio-alti. In pratica, contenendo in maniera massiccia l'offerta i prezzi delle abitazioni da destinare ad usi residenziali sono aumentati in maniera anomala per una città meridionale di 340 mila abitanti. Ovviamente perchè l'operazione potesse riuscire in pieno è stato necessario espellere i cittadini a basso reddito nelle mostruose periferie ad edilizia pubblica, prive in assoluto di servizi (Carbonara 2, S. Paolo, Enzitetto) ed i cittadini a medio reddito nei comuni di prima corona (Triggiano, Capurso, Valenzano, Bitritto, Modugno, Palo del Colle).

In pratica la suggestione del mercato c'è stata, ma essa è stata posta in essere nel pieno rispetto delle procedure garantiste. La forma non è stata in alcun modo lesa, ma la sostanza è che oggi si acquista un metro quadro di terra nella periferia (eufemisticamente chiamata di pregio) tra un milione ed un milione e mezzo al metro quadrato e si vende il prodotto edilizio tra i 3,0 e i 3,5 milioni al metro quadrato. In pratica un mercato immobiliare che, con la complicità del PRG e delle norme urbanistiche, possiamo definire "drogato" e "schizzofrenico".

Sempre con le stesse modalità, ma questa volta con la complicità della giurisprudenza è stato possibile "sbloccare" alcune aree vincolate "a servizi pubblici". Prima, una quanto mai garantista sentenza della Corte Costituzionale (55/68) ha decretato la caducazione dei vincoli di piano sulle aree destinate a servizi allorquando essi si protraevano oltre il quinquennio; poi sulla base di questa sentenza, i privati hanno avuto la possibilità di edificare cliniche, scuole, campi sportivi, farmacie, ecc. su aree che il piano vincolava. Anche in questo caso ha prevalso platealmente il mercato rendendo edificabili anche aree che, almeno per i privati, tali non avrebbero dovuto essere.

Non sempre però le opzioni di piano generano rendite fondiariae o quanto meno le generano in misura assai differenziata: nella fase di applicazione del piano di Bari, nei casi in cui le destinazioni di PRG sono risultate sorrette da un sistema economico-territoriale ben strutturato, il mercato le ha recepite integralmente, attraverso quotazioni coerenti alle possibilità di trasformazione dei suoli; quando invece le scelte pianificatorie sono apparse scollate dal contesto, si sono formati prezzi che non hanno avuto alcuna attinenza con le destinazioni d'uso. Ciò sta evidentemente a significare che il mercato non solo non accetta in maniera asettica le scelte del pianificatore, ma arriva anche a respingerle (Barbanente et al., 1991, p. 47).

3. Valori e processi di deconcentrazione/polarizzazione

Nel recente passato processi socio-economici e demografici di segno diverso hanno interessato i sistemi urbani del nostro Paese, coinvolgendo sia le aree metropolitane sia i sistemi periferici, e incidendo in modo significativo sui caratteri delle trasformazioni territoriali.

Proviamo a sintetizzare gli aspetti salienti.

Un primo dato riguarda il declino demografico ed occupazionale dei centri maggiori e l'emergere di fenomeni di suburbanizzazione e disurbanizzazione a cavallo fra gli anni '70 e i primi anni '80, cui corrisponderebbero, da un lato, una dilatazione dell'area di indifferenza localizzativa dell'offerta di beni e servizi, dall'altro, un sia pur discontinuo passaggio da una struttura per centri o singoli sistemi urbani a una struttura organizzativa reticolare dei sistemi territoriali (Dematteis, 1985).

Le ragioni di tale declino possono essere ricondotte, fra l'altro, alla progressiva congestione delle aree urbane tale da aver ingenerato nelle imprese industriali la necessità di rilocalizzarsi in aree in grado di garantire economie di scala non più realizzabili nei luoghi tradizionali di produzione.

Gli effetti che l'affermarsi di tali tendenze hanno determinato sul mercato immobiliare possono essere ragionevolmente spiegati attraverso i più consolidati meccanismi di mercato, per cui se aumenta la domanda è conseguente l'innalzamento dei prezzi.

E ciò si è verificato in questi ultimi anni nelle città di provincia e nei centri minori, attraverso un incremento generalizzato dei valori, in molti casi più che proporzionale rispetto a quello verificatosi nelle aree me-

tropolitane.

Si è ampliata, parallelamente, l'area di attrazione dei flussi migratori originati dai capoluoghi, fino ad investire aree che travalicano le prime e persino le seconde cinture metropolitane, con conseguente notevole incremento della mobilità casa-lavoro e dilatazione dei relativi bacini. In tali aree, i sistemi di trasporto pubblico e l'infrastrutturazione stradale, sembrano giocare un ruolo decisivo nella determinazione del gradiente tra i valori immobiliari.

Detti flussi, peraltro, appaiono mercatamente selettivi determinando la progressiva sostituzione, nei mercati abitativi delle aree centrali (qui da intendersi nella dilatata dimensione sopra accennata), delle fasce sociali deboli con quelle di status elevato. Nei centri minori, quindi, va prevalentemente concentrandosi la domanda abitativa al limite della solvibilità, che trova qui coniugata l'accessibilità di acquisto con aspetti di qualità dello spazio fisico non più associabili alle grandi città, se non a valori assolutamente elevati.

Non a caso, in particolare negli ultimi due anni, il mercato delle residenze relativo alle grandi città, ha avuto un trend in netta crescita per le sole abitazioni "di qualità", situate in quelle zone definite di pregio che oggi si possono ritenere rappresentate non solo dai centri storici, ma anche da quei contesti urbani che vedono esaltata la funzione abitativa a seguito di interventi di riqualificazione e trasformazione che consentono di ricreare qualità ambientali sempre più latenti nelle realtà metropolitane.

I processi sin qui in breve accennati sembrano coniugarsi, da un lato, con una crescita delle funzioni direzionali e di comando nelle aree urbane "forti" (cui farebbe riscontro la conseguente accentuazione della dipendenza delle aree meno favorite), dall'altra, con una netta tendenza alla riduzione dei differenziali fra città primaziali e centri minori per quanto riguarda l'allocazione di servizi al consumo, specie in ragione della progressiva omogeneizzazione dei modelli di comportamento delle famiglie fra aree sviluppate e aree meno sviluppate, in qualche misura a prescindere dai livelli di reddito.

Processi di rivalorizzazione demografica e socio-economica hanno interessato aree emarginate dalle direttrici di penetrazione dello sviluppo nel periodo della crescita concentrata (Cencini, Dematteis, Menegatti, 1983). Più in particolare, significative dinamiche di rilocalizzazione dai centri capoluogo alle aree periferiche di attività secondarie e terziarie, specie di quelle forti consumatrici di spazio nei comparti dei servizi

ausiliari dei trasporti e del commercio all'ingrosso, hanno ridisegnato la geografia della distribuzione di attività produttive negli ambiti metropolitani, nel mentre ugualmente rilevanti processi di concentrazione selettiva di attività terziarie, specie legata ai comparti creditizio e finanziario, e quello delle consulenze professionali, ma anche alle attrezzature pubbliche e/o di uso pubblico, interessavano il *core* dei medesimi ambiti territoriali (v. in particolare Tosi, 1985).

I fenomeni in ultimo accennati subirebbero una marcata accentuazione a partire dalla seconda metà degli anni '80, aprendo una fase di rivitalizzazione delle aree metropolitane, imperniata non più sulla crescita quantitativa, ma sulla focalizzazione selettiva di funzioni avanzate e superiori.

A tali processi corrispondono significativi mutamenti dei modi di costruzione del territorio e della fisionomia dei soggetti che vi partecipano assumendo ruoli emergenti. Cresce la scala degli interventi "rilevanti", non tanto e non solo sotto il profilo dimensionale, quanto sotto quello economico, in relazione all'accresciuta incidenza del terziario nei processi di trasformazione del territorio e all'ampliarsi dei canali di finanziamento di OO.PP.

Maggior peso assumono soggetti caratterizzati da notevoli capacità finanziarie e operative (operatori del settore creditizio e finanziario, società di ingegneria, grandi gruppi privati, ma soprattutto imprese a partecipazione statale), in grado di condizionare in modo determinante le politiche territoriali delle pubbliche amministrazioni e di incanalare flussi di risorse dall'esterno verso gli ambiti locali oggetto dei propri interessi.

L'intervento per grandi progetti tende ad incidere in misura crescente sulle trasformazioni territoriali, interessando prevalentemente i centri metropolitani, come ormai numerose ricerche documentano (Indovina, 1990; Bellicini, 1988; Dente et al., 1990), e siffatta tendenza sembra destinata a rafforzarsi ulteriormente nel prossimo futuro in conseguenza dell'incremento di investimenti in infrastrutture "strategiche", in vista dell'aumento della competizione internazionale fra le grandi aree metropolitane per la attrazione di funzioni "avanzate" nel contesto del nuovo mercato economico europeo (fra gli altri, v. ancora Camagni, 1991).

Sulla rapidità e sull'entità del fenomeno di dismissione delle aree industriali sulle quali si concentrano i grandi progetti, molto ha giocato l'affermarsi di pratiche pianificatorie legate a strumenti urbanistici in-

formali (vedasi ad esempio il documento direttore di Milano) che hanno consentito "la contrattazione" degli interventi sulla base di differenti destinazioni d'uso e di differenti densità edilizie. Si è determinato così un mercato dei suoli urbani inedito, nel quale valori pari a un milione/mq ed anche oltre sono ormai la norma e sul quale sembra giocarsi il destino futuro delle grandi città italiane.

Le nuove opportunità di sviluppo, la "nuova centralità" delle aree urbane, porteranno probabilmente a ristabilire gli ampi differenziali di prezzo in passato esistenti tra il patrimonio immobiliare delle aree metropolitane e quello dei sistemi periferici. La tendenza prevedibile è quindi legata ad un ripristino delle antiche gerarchie di valori, seppure su basi diverse, configurandosi il mercato immobiliare delle aree urbane come mercato residenziale degli strati sociali a redditi più elevati e del terziario di qualità, (nel cui ambito coesistono però sacche di edilizia degradata); mentre i centri minori paiono destinati a rispondere sempre di più alle esigenze localizzative dell'industria ed alla domanda abitativa media e medio-bassa, che trova in tali contesti territoriali una soluzione di equilibrio tra costi di trasporto e prezzi del prodotto edilizio. Si tratta in ogni caso di previsioni aleatorie visto che le regole tutto sommato precise del mercato immobiliare sono state sconvolte da una serie di fenomeni tanto complessi che si fa fatica a dominare.

All'interno delle città, più in particolare, le distinzioni del mercato immobiliare fra aree centrali, semi-centrali e periferiche di una volta, oggi sono da considerare una coperta troppo stretta per spiegare la logica e le dinamiche mercantili: è come se i famosi cerchi di Von Thünen si siano dilatati a tal punto per cui molti fenomeni ormai sfuggono all'analisi degli urbanisti e degli estimatori. Si percepisce chiaramente come il mercato giochi un ruolo fondamentale ma è ben difficile che esso possa essere "spiegato" in modo adeguato.

4. Valori e qualità insediativa

Anche per questo aspetto conviene far riferimento al periodo a cavallo degli anni Settanta e Ottanta: è in questo periodo infatti che comincia a farsi strada un apprezzamento generalizzato dei valori qualitativi che vengono considerati come una risorsa scarsa ed in alcuni casi irriproducibile (Fusco Girard L. 1990, p. 13). La qualità diventa cioè, in misura assai più estesa rispetto al passato, una vera e propria categoria

economica oggetto di apprezzamento diffuso. Ciò è ovviamente conseguenza sia delle più elevate capacità di reddito e sia di una più elevata sensibilità per la qualità della vita come risposta ai generalizzati fenomeni di degrado delle città.

Con gli anni Ottanta, dopo che vi era stata una pausa di riflessione nelle quotazioni, comincia a prendere sempre più forma un fenomeno che in qualche modo si contrappone alla crescita quantitativa del periodo precedente (praticamente dal dopoguerra fino agli inizi degli anni Settanta), caratterizzata da un contesto in cui prevalgono i fattori materiali e quantitativi, e si realizzano le condizioni favorevoli a che il mercato possa funzionare riproducendo le leggi dell'economia (Curto R., 1990, p. 12).

Ormai la casa nuova e anonima "non sembra più essere l'unico modello abitativo, mentre si assiste ad un certo appiattimento dei valori sul piano territoriale, dove le gerarchie si definiscono in modo più discontinuo, rispetto al modello centro, semiperiferia e periferia" (Curto R., 1990, p. 20).

Dal punto di vista del mercato immobiliare, il centro conserva solo genericamente la sua connotazione spaziale, ma al suo interno esistono delle "nicchie" di specificità; il semicentro assume una configurazione assai più sfumata; la periferia, infine, diventa una entità spaziale astratta: in alcuni casi diviene sempre più periferia, in altri acquista lo status di "periferia di pregio". Ed è proprio in questa area che si localizza una parte consistente degli interventi insediativi di maggior peso.

In pratica ai tre distinti mercati nei cui ambiti prevalgono con intensità diversa le rendite di posizioni, si sostituisce una serie di sottomercati nei quali non sempre si riesce a cogliere compiutamente la logica dello scambio. La gerarchia delle rendite che fino a quel periodo aveva condizionato in maniera ordinata il mercato immobiliare si spezza: le aree centrali conservano la leadership nelle quotazioni, continuando evidentemente a pesare in termini di apprezzamento tutto quello che significa da un punto di vista qualitativo lo "stare in città", ma i differenziali con le aree delle periferie di pregio si attenuano visibilmente.

Quale significato dare a questo fenomeno che tende a dicotomizzare sempre più le quotazioni immobiliari?

Evidentemente, sempre in un'ottica di convergenza verso i valori qualitativi, da una parte esiste una fascia di acquirenti che continua a ritenere prevalenti tutte le funzioni che solo le aree urbane centrali sono in grado di offrire (disponibilità di servizi, valori architettonici e simbolici, ecc.): dall'altra parte una seconda fascia di acquirenti assume come

componente prevalente nella funzione di domanda le prerogative che solo le periferie riescono a fornire (valori ambientali-paesaggistici, ecc.).

I promotori immobiliari hanno interpretato immediatamente questi differenti bisogni della gente portandoli all'interno delle quotazioni: così si spiega che, per esempio, a Bari in qualche caso le quotazioni delle aree periferiche toccano e superano i 4 milioni per metro quadro, quando nel centro le quotazioni medie si aggirano intorno ai 5 milioni. In ogni caso i differenziali degli anni Settanta si sono notevolmente attenuati.

Da questo scarno scenario sul mercato immobiliare vengono a delinearsi due aspetti: a) il primo è quello di una netta convergenza dell'apprezzamento nella direzione, sia pure sotto configurazioni diverse, dei valori qualitativi del prodotto edilizio; b) il secondo aspetto è rappresentato dal declino degli interessi insediativi di tipo quantitativo. Ciò non tanto perchè si è esaurita la domanda da parte dei ceti meno abbienti di case con standard normali, quanto per la prevalenza di motivazioni economicistiche. In altre parole, non conviene più localizzare all'interno delle città interventi del tipo di quelli degli anni Settanta, per cui li si rilocalizza nei centri di prima e seconda corona delle città. Dal punto di vista del mercato immobiliare sembrerebbe che la città non abbia più la periferia, essendosi questa localizzata "altrove". Risposta, se si vuole, il fenomeno delle rendite, solo che i meccanismi della loro formazione che avevano regole temporali e spaziali ben precise sono mutate: le rendite assolute si sono spostate in ambiti molto più esterni alla città ove esistono, invece, solo le ben più lucrose rendite differenziali.

Se spostiamo la nostra analisi da un punto di vista economico ad un punto di vista etico-morale, c'è da dire che il prezzo di queste trasformazioni è estremamente elevato: basti dire che prosegue e semmai si intensifica il calo demografico delle città, mentre i paesi vicini, in conseguenza della invasiva e massiccia presenza dei cittadini, stanno velocemente perdendo le loro radici.

La qualità insediativa starà pure migliorando ma il prezzo di questo miglioramento sta portando ad un impoverimento delle relazioni sociali.

5. Valore e regime dei suoli

Quando penso alla ormai trentennale questione del regime dei suoli immagino una interminabile partita a tennis che vede tra i giocatori un urbanista riformista ed un rappresentante della rendita fondiaria e

come arbitro un rappresentante del potere giudiziario: è una partita che si gioca da decenni senza che per ora abbia fatto registrare un vincitore ed un vinto.

Il primo giocatore parte dal concetto che l'edificazione è un diritto assolutamente disgiunto dalla proprietà e che la crescita della città può avvenire solo attraverso il cosiddetto "esproprio generalizzato".

Il secondo giocatore è invece convinto che l'edificazione sia una sorta di diritto naturale di ciascun pezzo di terra su cui è prevista la edificazione. Quale che sia il differenziale tra reddito agricolo e rendita urbana questo non può che essere appannaggio dei proprietari dei suoli. Se questi non hanno avuto alcun ruolo nel processo di formazione delle rendite non ha alcuna importanza giacchè è la stessa Costituzione, all'art. 42, che sancisce: ... la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale.

L'arbitro, cioè la Magistratura, ha una posizione abbastanza ambigua perchè per un verso si richiama sovente all'art. 42 della Costituzione e per altro verso dichiara che, in caso di esproprio, l'indennizzo non può rappresentare il totale risarcimento, ma il massimo del sacrificio che può essere richiesto alla collettività. In pratica, un indennizzo che pur non dovendo risultare pari al valore di mercato, non può nemmeno essere quantitativamente "simbolico" e tale comunque da vanificare il diritto di proprietà.

Cosa significhi in termini quantitativi un indennizzo equo la Magistratura non l'ha mai detto, anche se ha una infinità di volte dichiarato che i criteri indennitari di cui alla legge di Napoli (come a dire 1/2 del valore di mercato) sono legittimi.

Nell'ambito di questa diaspora bisogna registrare l'assenza degli estimatori che pure avrebbero dovuto inserirsi in quell'ampio spazio della rendita urbana: avrebbe dovuto, attraverso ricerche e studi, chiarire alla Magistratura ed ai contraddittori cosa poteva significare passare caso per caso da un valore agricolo ad un valore urbano. In fin dei conti di fronte ai numeri, e non su posizioni ideologiche preconcepite e su concetti astratti, si ragiona molto meglio.

Ciò, come è noto, non è avvenuto ed hanno consentito che si iniziasse quella trentennale partita a tennis a cui ci riferivamo in precedenza.

Nel primo decennio, e cioè negli anni '60, è possibile registrare: a) la mancata riforma urbanistica di Fiorentino Sullo che prevedeva l'esproprio generalizzato delle aree di espansione urbana; b) l'appro-

vazione e la successiva censura dei criteri indennitari della legge 167/62 che non dovevano tener conto degli incrementi di valori connessi all'approvazione del piano (l'epoca di stima veniva fissata a due anni prima dell'approvazione del piano); c) la reintroduzione, con la legge n. 904/65, dei criteri previsti dalla legge di Napoli; d) la sentenza della Corte costituzionale n. 55/68 sulla indennizzabilità dei vincoli di piano, quando questi abbiano contenuto espropriativo.

In questa altalena di norme di legge e di decisioni della Magistratura che ha visto prevalere e soccombere riformisti e conservatori indubbiamente è a questi ultimi che va attribuito il set, pur se la vittoria non è nettissima: un punteggio di 6 a 3 o di 6 a 4 potrebbe rappresentare fedelmente le vicende di quegli anni.

Gli anni '70 si aprono all'insegna della rivincita: con la legge 865/71 i riformisti assestano un duro colpo alla rendita fondiaria. Praticamente, dato il livello degli indennizzi, è come se si fosse di fatto distinto il diritto di proprietà da quello all'edificazione. Forse, con il senno di poi, si può dire che se è vero che fu inferto un duro colpo è anche vero che lo stile lasciava molto a desiderare. Cioè l'obiettivo dell'abbattimento delle rendite fu posto in essere in maniera assai incoerente: infatti, attraverso l'ancoraggio ai valori agricoli medi (VAM), nelle aree a grossa pressione urbanistica (come, per esempio, Milano e Torino) le rendite venivano praticamente annullate, mentre nelle aree a minore pressione urbanistica, ma con un'agricoltura circostante fiorente, il valore di esproprio risultava non molto distante dal valore di mercato (Grittani, 1971 e 1972).

La vittoria sembrò addirittura consolidarsi con l'approvazione della legge n. 10/1977 (c.d. Bucalossi) che distingueva - sia pure indirettamente - il diritto di proprietà da quello edificatorio, confermando il meccanismo di calcolo indennitario.

Negli anni '70 il set non può che essere attribuito ai riformisti con un secco 6 a 0.

Evidentemente la proprietà fondiaria non poteva sopportare una disfatta tanto clamorosa, per cui tutte le armi, soprattutto quelle giuridiche, furono messe in campo. Ed infatti, gli anni '80 hanno segnato una vittoria a tutto campo della proprietà fondiaria, attraverso una serie di decisioni della Corte di Cassazione che hanno completamente cancellato i criteri della legge sulla casa. Il che significa un secco ritorno al valore di mercato. A ciò si deve aggiungere la totale latitanza del decisore politico che in 12 anni non è riuscito ad approvare alcuna norma (se si escludono le leggi "tamponi" poi dichiarate illegittime) che tutelasse gli interessi della

collettività.

Gli anni '80, nessuno lo può mettere in dubbio, si sono conclusi con un inequivocabile 6 a 0 a favore della proprietà fondiaria.

E passiamo ai giorni nostri. Visto che il regime di "anarchia" non può protrarsi ulteriormente (anche perchè sta letteralmente mettendo in ginocchio le Amministrazioni comunali il cui debito per indennizzi espropriativi viene stimato tra i 20 ed i 30 mila miliardi di lire), dopo una serie di tentativi falliti, quasi tutte le forze politiche hanno approvato un disegno di legge recante "Norme in materia di regime giuridico dei suoli e di espropriazione per pubblica utilità".

Anche se ormai la proposta di legge dovrà essere nuovamente esaminata dai due rami del Parlamento nella nuova legislatura, appare evidente che essa rappresenterà la base di discussione del dibattito ed è auspicabile che le perplessità suscitate, prima fra tutte quella relativa al farraginoso meccanismo col quale si prevedeva di procedere nel calcolo delle indennità e nella determinazione del contributo commisurato all'edificazione, vengano fugate.

Attraverso simulazioni concrete è emerso che in qualche caso l'indennizzo espropriativo sarebbe pari a circa il 10% del valore di mercato dei suoli da espropriare (Carbonara S. 1991). Sarebbe veramente paradossale che la Corte costituzionale tornasse a censurare la nuova normativa.

Per evitare che ciò avvenga esistono possibili alternative:

- la prima è quella di sottoporre a verifiche empiriche il d.d.l. in modo da vagliare la congruenza col principio "dell'equo ristoro";
- la seconda è quella di pensare ad un meccanismo completamente diverso del calcolo indennitario.

Si potrebbe, per esempio, prevedere una procedura di determinazione degli indennizzi che parta direttamente dai valori di mercato delle aree edificabili, essendo il prezzo l'indicatore più "autentico", non solo delle capacità edificatorie, ma di una serie di elementi che ne condizionano il livello. Determinata una griglia di 5-6 classi di prezzo, gli indennizzi dovrebbero essere calcolati sulla base di un'aliquota decrescente rispetto ai valori di mercato (nel cui ambito vanno a localizzarsi le rendite). I termini estremi di tale percentuale potrebbero variare da un massimo del 75-80% ad un minimo del 20-25% del prezzo di mercato a seconda del livello di apprezzamento dell'area.

Una procedura del calcolo indennitario del tipo di quella ora prospettata comporta, quale unico adempimento, la determinazione del

valore dei suoli.

La procedura risulta pertanto molto più semplificata rispetto a quella prevista dal d.d.l. e mira a cogliere direttamente l'obiettivo di abbattimento delle rendite urbane.

6. Brevi conclusioni

La conclusione di fondo di questa esposizione s'incentra su una constatazione e cioè che le questioni urbane (quelle trattate e quelle non esaminate) possono trovare una spiegazione solo se si considera il ruolo determinante del mercato ed in particolare delle rendite urbane, al punto da poterle considerare come il motivo conduttore delle quattro questioni affrontate. Da questo punto di vista si capisce poco come gli estimatori siano rimasti abbastanza assenti dal dibattito su "valori e città". E' una latitanza che ha pesato enormemente in quanto ha lasciato prevalere le ideologie ai fatti.

Bibliografia

BABANENTE A.; BERLOCO A. D.; FRATEPIETRO G.; GRITTANI G., (1991), *La dinamica del mercato dei suoli edificatori e le trasformazioni urbanistiche: il caso di Bari*, in Genio Rurale, 1.

BELLICINI L., (a cura di), *L'Italia da recuperare*, Roma, Credito Fondiario, 1988.

BORRID., (1990), *Prospettive attuali della pianificazione urbana e regionale in Italia*, in nuova POLEIS.

CAMAGNI R., *Le grandi città italiane e la competizione a scala europea*, relazione al Convegno "Città metropolitane e sviluppo regionale in Italia: le città a confronto", Associazione Italiana di Scienze Regionali - Università degli Studi di Venezia, Venezia, 15-16 marzo 1991.

- CARBONARA S. (1991), *Il D.D.L. sul regime dei suoli: una simulazione concreta*, in *Genio Rurale*, n. 12.
- CENCINI C., DEMATTEIS G., MENEGATTI B., (a cura di), *L'Italia emergente*, Milano, Franco Angeli, 1983.
- CURTOR. (1990), *Mercato delle abitazioni e valori: il caso di Torino*, in *Genio Rurale*, n. 5.
- DELUCIA V., (1991), *Se ne parla da trent'anni*, in *Il regime dei suoli*, Alinea Firenze, p. 50.
- DEMATTEIS G., *Contro-urbanizzazione e strutture urbane reticolari*, in G. Bianchi e I. Magnani (a cura di).
- FUSCO GIRARD L. (1990), *Verso una valutazione della qualità*, in *Genio Rurale* n. 1.

Abstract

After noting the complexity of an evaluation linked to the processes of urbanization, four principal questions are discussed:

- a) values and planning
- b) values and deconcentration/population density increase
- c) values and quality of the built-up area
- d) values and use of areas

From an analysis of the above, it emerged that an explanation of urban phenomena is possible only when the centrale role of the market is considered and in particular urban property revenues. The lack of an evaluation theory for cities (accompanied by quantitative surveys) is the leitmotif of the problems discussed.

Résumé

Etant rappelée la complexité de l'évaluation liée aux processus d'urbanisation, quatre grandes questions seront abordées, à savoir:

- a) valeurs et planification
- b) valeurs et processus de déconcentration/popularisation
- c) valeurs et qualités d'implatation
- d) valeurs et régime des sols

De l'analyse, il est apparu que l'explication des phénomènes urbains n'est possible qu'en considérant le rôle central du marché et en particulier des rentes urbaines. L'absence d'une théorie évaluative de la ville (accompagnée d'enquêtes quantitatives) représente le motif conducteur des problématiques abordées.