

## Intervento

di Mario Preti

Non voglio qui affrontare tutti gli aspetti, pur salienti, della nuova legge urbanistica, ma sottolineare sinteticamente gli elementi principali che ne caratterizzano il rapporto con la disciplina estimativa.

Mi sembra principalmente da rilevare che per la prima volta a livello legislativo viene introdotto di fatto il concetto che la pianificazione spaziale coincide con la pianificazione economica del territorio: non solo inserendo la pianificazione spaziale nei bilanci degli Enti locali attraverso i Programmi Pluriennali di Attuazione ma anche trasformando i piani in strumenti di direzione e controllo degli investimenti sul territorio.

Infatti l'analisi dei costi di urbanizzazione primaria e secondaria a livello comprensoriale deve in primo luogo consentire di individuare e sanare gli stati di congestione (saturazione di infrastrutture, stati di inquinamento) e di sottoutilizzo di infrastrutture e risorse ambientali ai fini della localizzazione di insediamenti abitativi o attività primarie, secondarie e terziarie.

In secondo luogo, nei parametri che guidano le scelte localizzative, è di precipua importanza il contenimento dei costi di investimento e di gestione, cioè la minimizzazione complessiva degli indici di fabbisogno di capitale.

In questo concetto generale quindi si può rilevare un rovesciamento della posizione tenuta fino ad oggi dalla disciplina estimativa nei confronti della pianificazione spaziale: non interviene come nel passato a fare il conto generale dei costi, a scelte compiute — quando è stato fatto — ma interviene invece in fase di scelta della organizzazione del territorio, e come disci-

plina direzionale. Certamente dobbiamo subito aggiungere che questo rovesciamento di posizioni non è dovuto certo ad una speciale sensibilizzazione del legislatore verso la disciplina estimativa. Bisogna ammettere che l'Estimo nel nostro Paese non ha ancora prodotto molti studi a livello di territorio, e che anzi parte degli studi di questa natura compiuti da noi negli ultimi 15 anni sono essenzialmente economico-statistici. Basti ricordare l'analisi dei costi di urbanizzazione dell'ILSES del 1963.

Il fatto è che ci si è accorti che continuando a privatizzare i benefici e ad addossare alla comunità gli oneri delle costruzioni di infrastrutture e servizi si è saccheggiato il territorio e si è caricato di fenomeni inflattivi e speculativi, ad un punto tale da incidere profondamente sulla stessa economia nazionale: è stato calcolato che la speculazione edilizia in Italia ha investito 150-200 mila ettari di terreni pregiati, lavorando senza rischi dai 40 a 60 mila miliardi, senza contropartite e controlli fiscali.

Gli oltre 26 milioni di vani costruiti negli ultimi venti anni — a fronte di un aumento di popolazione di 6 milioni e mezzo di unità — hanno scaricato sulle Amministrazioni comunali un costo sociale complessivo di almeno 30.000 miliardi di lire. Da questa spirale si è tentato di uscire appunto con la nuova legge urbanistica che ha introdotto l'istituto della concessione onerosa che vincola la possibilità di edificare su un'area al pagamento dei contributi di urbanizzazione, nei termini temporali del Programma Pluriennale di Attuazione. Inoltre si è vincolato il programma ad un bilancio di entrate-spese per quanto riguarda gli investimenti complessivi sul territorio. Risulta evidente quindi che oggi il ruolo della disciplina estimativa è determinante per rispondere alla esigenza di riequilibrio territoriale e di equità sociale che la collettività ha posto nella nuova normativa.

Ma alla base del raggiungimento degli obiettivi sta la capacità dell'Estimo di utilizzare e perfezionare i suoi strumenti nel campo della valutazione territoriale, e soprattutto della ricerca scientifica in questo settore e a questa scala. Ritengo interessante qui citare il Documento Unitario delle Regioni del 14 aprile 1977: « Orientamenti per l'attuazione della legge 28 gennaio 1977, n. 10 », riguardo proprio ai programmi di ricerche da

svolgere sui costi di inurbamento: « Per sommi capi le ricerche che le Regioni ritengono, fin d'ora, utile impostare sul tema sono:

1) una compiuta rassegna tecnica delle opere di urbanizzazione, contenente la loro descrizione e il computo metrico-estimativo, oltre ad alcune esemplificazioni di combinazioni di opere al fine della concreta urbanizzazione dei siti, per insediamenti residenziali, produttivi ecc.;

2) una serie di verifiche sul concreto dell'applicazione delle stime e dei parametri, da attuare in diverse località e situazioni, con raffronto fra costi preventivi e consuntivi e con una valutazione sulla qualità del prodotto;

3) un riesame in sede teorica dell'applicazione della « teoria delle soglie » di Malisz per la ricerca, sul campo, dei costi differenziali di urbanizzazione primaria e generale, in rapporto alle reti infrastrutturali esistenti ed alle particolarità fisiche dei siti.

La teoria delle soglie potrebbe forse consentire di affinare il processo logico formulato, facendo intervenire nel computo la specificità delle situazioni e stimolando la ricerca delle aree a più conveniente costo di urbanizzazione.

L'applicazione di questa teoria appare infatti assumere una qualche utilità nel nostro contesto, in relazione al duplice fattore dell'introduzione della programmazione attuativa e dell'ampliamento del settore dell'intervento pubblico, che può ora giungere fino al 70% delle aree residenziali, determinando così un sensibile abbattimento degli effetti della rendita nella formazione del costo finale della costruzione ed alla conseguente esaltazione percentuale dell'incidenza relativa ai costi delle opere di urbanizzazione.

Se queste sono le linee di sviluppo della ricerca sui costi delle opere di urbanizzazione e sulla determinazione del relativo contributo, le Regioni possono, fin d'ora, attrezzarsi perché le innovazioni della legge 10 in questo campo dispieghino tutta la loro efficacia e perché la tecnica dell'urbanizzazione si evolva dalla grossolana e costosa prassi del passato verso sperimenta-

zioni qualitativamente migliori, da realizzare con prezzi complessivi contenuti e controllati ».

Ci sembra importante sottolineare questo passo del documento anche perché fa riferimento alla teoria delle soglie, che il gruppo di studiosi di Estimo della Facoltà di Architettura di Firenze guidati dal prof. Fabbri sta sviluppando ormai da diversi anni; voglio sottolineare che questa « teoria », che ormai è divulgata in tutto il mondo anche attraverso un manuale preciso dell'ONU per la pianificazione dei Paesi sottosviluppati, non è una teoria di *planning* ma è un vero e proprio strumento estimativo, essenziale per valutazioni di costi a livello urbano e territoriale.

Dobbiamo rilevare tuttavia che a fronte delle intenzioni, in questo primo anno e mezzo di applicazione della legge 10 non si sono fatti grandi passi avanti verso la conoscenza dei costi che agiscono sul territorio; e le leggi regionali, in attuazione di quella nazionale per quanto riguarda essenzialmente proprio la determinazione degli oneri infrastrutturali, sia per la scarsità del tempo a disposizione, sia per la mancanza di conoscenza specifica dei costi, hanno calato sulle varie realtà territoriali valutazioni medie, raggiungendo l'obiettivo di annullare gli incentivi all'edificazione di fatto vigenti in precedenza in Comuni sprovvisti di oneri di urbanizzazione (o che li avevano fissati molto bassi) ma non raggiungendo quello principale di minimizzare e quindi ottimizzare gli oneri diversificandoli sul territorio in funzione dello stato delle risorse infrastrutturali esistenti.

Così facendo si è abdicato ad una vera programmazione del territorio in termini di costi, e penso che questa mancanza sia da imputarsi in parte anche allo scarso rilievo che la disciplina estimativa — lo ribadisco — riveste in questo settore.

Questa lacuna può essere colmata già nella fase di formazione dei Programmi Pluriennali di Attuazione che sostanzialmente — come ho già accennato — rivestono la funzione di direzione e controllo degli investimenti pubblici e privati sul territorio. Funzione tanto più importante oggi alla luce delle nuove leggi che limitano la spesa pubblica e che portano una ulteriore scarsità di disponibilità finanziarie sul territorio quando invece ne

occorrerebbero di più proprio per riequilibrare situazioni pesanti relativamente agli standards urbanistici e alle diseconomie esterne. E perciò è necessario tendere a massimizzare l'utilità dell'investimento effettuato dall'operatore pubblico, riducendo il più possibile il costo dell'insediamento per abitante cioè l'indice complessivo di fabbisogno di capitale. In questo senso si deve sottolineare positivamente il documento del Dipartimento Assetto del Territorio della Regione Toscana del 21 gennaio 1978, dove, per la scelta delle localizzazioni di aree edificabili da inserire nei PPA si propone che « le aree indicate per il soddisfacimento dei bisogni nel triennio dovranno essere scelte in modo da minimizzare i costi e con ragionevole certezza della loro completa utilizzazione. Occorre quindi che siano escluse dal primo PPA le aree su cui non ci sono preliminari sufficienti garanzie di utilizzazione o quelle la cui utilizzazione comporterebbe oneri sproporzionati ».

Obiettivo del PPA dovrebbe essere pertanto anche la nuova rideterminazione degli oneri urbanistici che sono stati deliberati nei termini di legge in fretta e furia; questa volta alla luce di reali conoscenze dei costi del territorio. In questo senso gli studi su diverse aree PEEP di diversa dimensione in Comuni come Firenze, Grosseto, Pesaro che stiamo svolgendo con seminari nei corsi di Estimo della Facoltà di Architettura di Firenze, ci mostrano risultati contrastanti e costi variabili in funzione della scala, delle condizioni geomorfologiche, del processo di edificazione. E solo in rari casi si ha una certa uniformità fra gli oneri previsti dalle tabelle parametriche comunali ed i costi effettivi, ove per lo più gli oneri risultano invece maggiori. Un grosso contributo, l'Estimo può darlo anche nello studio del riutilizzo del patrimonio edilizio esistente, individuando i precisi costi di trasformazione ed i risultanti costi generali di inurbamento, da paragonarsi con i costi di inurbamento dei nuovi insediamenti.

L'Estimo è dunque essenziale per questa nuova pianificazione spaziale, ma ha davanti a sé un lavoro di analisi enorme che non trova spesso condizioni di fattibilità per la impreparazione e la non conoscenza delle condizioni del territorio delle Amministrazioni locali e in particolare dei loro uffici tecnici:

condizioni e dimensionamento delle infrastrutture tecnologiche esistenti sono spesso ignote, specialmente per i servizi a rete; lo stato d'uso del territorio, gli standards urbanistici reali, la qualità e quantità del patrimonio edilizio, per finire con la cartografia, le conoscenze idrogeologiche, ecc. — tutti gli elementi cioè che compongono poi il panorama dei costi sul territorio — vengono trascurati.

Se da una parte si deve denunciare questa situazione, perché ostacola il raggiungimento della programmazione spaziale così come espressa dalla legge 10, dall'altra la disciplina estimativa si deve fare carico della formazione di nuovi quadri tecnici preparati ad affrontare la nuova scala dei problemi, a livello tanto di laurea che di diploma: questo sforzo credo la condizione socio-economica del Paese lo richieda, e se l'Estimo fino ad ora ha scarsamente risposto a queste sollecitazioni esterne, oggi non può che assumersi le sue responsabilità, pena il fallimento della politica di programmazione spaziale che la nuova normativa ha introdotto.