

Il Contributo operativo dell'estimo nella urbanistica concertata

A. Gabba* - S. Mattia**

Questa comunicazione si propone di sottolineare le possibilità di estensione del tradizionale contributo operativo dell'Estimo nella analisi dei progetti di trasformazione urbana. Essa può assumere una importanza rilevante ai fini di una corretta e sistematica comprensione degli elementi economici coinvolti in tali scelte, con una immediata e proficua individuazione delle condizioni di maggiore efficienza nella azione di divisione della città in sfera pubblica e sfera privata.

Nella continua ricerca di un punto di equilibrio tra le forze che sono in gioco in modo permanente e universale in tutti i fatti urbani, diventa necessaria la lettura di ogni impostazione in termini oggettivi, con la espressione di giudizi di equità, accettabili a livello generale. La soluzione del problema politico di (ri)organizzare la città - da intendere come momento di scelta tra molteplici forme di intervento, ciascuna ancorata ad una specifica posizione in ogni modo collocabile all'interno dei due estremi approcci socio-economico e puramente spaziale - non può essere utilmente perseguita in assenza di una chiara e trasparente verifica dei modi in cui avvengono la distribuzione dei vantaggi finanziari e la modificazione dei rapporti tra valore diffuso e valore particolare.

Questa esigenza risulta peraltro ancora più pienamente avvertibile nella odierna realtà, a seguito del fallimento delle politiche a favore di un generalizzato intervento pubblico diretto nella attuazione e gestione delle trasformazioni o a sostegno di quelle iniziative private in grado di lasciare in limiti e in rapporti naturali l'offerta e la domanda di suolo. Bisogna prendere atto della inadeguatezza assoluta di ogni strategia rivolta alla compressione della rendita edilizia attraverso una mera azione vincolistica. L'effetto ottenuto - perfettamente prevedibile nel solo riferimento ai più elementari principi della economia urbana - è stato

* Prof. ordinario di Estimo ed esercizio professionale nel Politecnico di Milano.

** Prof. associato di Estimo ed esercizio professionale nel Politecnico di Milano.

completamente opposto: non soltanto si è facilitata la speculazione ma spesso si sono determinate le condizioni più favorevoli per un suo rin vigorimento.

Le difficoltà incontrate dalla Pubblica Amministrazione nel dar vita ad una efficiente impresa politica - molte volte attribuibili più che ad una mancata volontà politica ad una evidente incapacità organizzativa ed operativa - hanno contribuito ad accentuare il fenomeno dell'accaparramento dei terreni e del costruito. Nelle incautamente determinate condizioni di debolezza dei piccoli proprietari e imprenditori, si è assistito ad un progressivo trasferimento della proprietà dei beni immobiliari, penalizzati in sede pianificatoria o programmatoria, con una loro finale concentrazione nelle mani di quei pochi soggetti che maggiormente hanno potuto attendere o procurarsi differenti e più convenienti possibilità di utilizzo.

In questo processo, gli avvantaggiati sono in larga misura quelli che abilmente riescono ad inserire l'investimento immobiliare nelle prospettive e negli intrecci del mercato finanziario e borsistico ad assegnargli il più confacente ruolo di strumento idoneo alla formazione e all'incremento di attività imprenditoriali. In un calcolo di convenienza che va oltre la tradizionale analisi reddituale e che risulta imperniato specialmente sulla capacità dei beni immobiliari di costituire un capitale utile per le caratteristiche del mercato mobile, le iniziative per accrescere il valore di scambio continuo vengono avviate essenzialmente da grandi società edilizie, create o sostenute dalle più potenti banche, finanziarie, assicurazioni.

Diventano questi soggetti i principali artefici delle fondamentali scelte di trasformazione territoriale, inerenti ad ambiti sempre più estesi. La grande quantità di aree possedute, unitamente alla disponibilità di ingenti capitali per l'attuazione degli interventi, li porta ad agire come in regime di monopolio, con una forza contrattuale nei confronti della Pubblica Amministrazione che può determinare od orientare nella maniera più favorevole per il processo di accumulazione del capitale gli indirizzi generali della politica urbanistica e le decisioni di carattere attuativo inerenti agli ambiti posseduti. La domanda viene costretta a subire la legge di questi operatori. I prezzi del prodotto edilizio aumentano a dismisura, anche nella abbondanza di aree disponibili.

E' proprio la constatazione di un mercato che riesce ad assorbire tali lievitazioni che porta, nell'odierno periodo, ad aprire nuove prospettive nella azione di produzione di beni di pubblico interesse. La stessa elevata

rendita edilizia prodotta con questo modo di operare diventa un elemento primario a cui fare riferimento nella amministrazione del territorio. Il superamento delle precedenti tendenze, rivolte ad evitare nelle attività edificatorie la formazione di plusvalori, sotto ogni aspetto conseguibile, induce a vedere tali vantaggi come utile fonte di finanziamento a contenimento dei costi urbani, associabili ad ogni condizione di miglioramento o sviluppo dei livelli socio-economici del territorio. Le valutazioni delle proposte di investimento di capitali privati nel consumo di suolo per usi urbani avvengono così in una ottica di equilibrio tra le normali esigenze di profitto, giustamente accolte, e il contemporaneo raggiungimento di fini sociali. Si perviene, in sostanza, ad una nuova forma di tutela dell'interesse diffuso nella pianificazione urbana, che porta ad esaminare non soltanto gli effetti desiderati per un miglioramento delle condizioni della collettività, ma pure i modi per un più rapido e confacente ottenimento delle nuove configurazioni ambientali.

Indipendentemente dalle posizioni politico-culturali che possono essere benissimo espresse a favore o meno di questo approccio, è indubbio che l'urbanistica concertata o contrattata richiede, pur nella reciproca accettazione con soddisfazione della soluzione stabilita nel corso di una attenta disamina delle diverse alternative di intervento praticabili, una convalida in termini di più generale equità dell'accordo raggiunto. Questa esigenza è fortemente avvertibile se si considerano le obiezioni spesso avanzate, sotto ogni particolare punto di vista, e non commisurabili in un approccio meramente economico.

In questo panorama, può svilupparsi, in termini più ampi rispetto al tradizionale impiego del criterio del valore di trasformazione l'apporto della disciplina estimativa. Il giudizio di stima va indirizzato verso l'esame anche dell'importanza dei beni pubblici o di impiego privato controllato previsti in ogni alternativa progettuale. Per essi vanno viste le influenze determinate nell'intero ambito considerato, con una contabilità delle variazioni dei valori di mercato dei beni così interessati.

Immutamenti nei livelli di qualità territoriale condizionano fortemente gli atteggiamenti della domanda e producono variazioni nella disponibilità massima a pagare. Si tratta di determinare il valore mancato, o più opportunamente, per la maggior parte dei casi il valore territoriale, e quindi ambientale, nella attuazione del progetto d'area.

Precisato il carattere che deve assumere una verifica oggettivizzata e più complessiva delle scelte concertate, si indicano gli elementi essenziali per un modello di valore generale.

Il problema viene ricondotto in termini di programmazione lineare della produzione. La funzione obiettivo trova la sua espressione nella considerazione dei seguenti elementi:

- il valore mancato o aggiunto dei beni commerciali presenti in un dato intorno dell'area pianificata;

- il profitto per gli operatori privati, reso possibile con il loro intervento all'interno dell'area medesima;

- il profitto virtuale nella produzione di beni quasi commerciali sempre interni all'area;

- il vantaggio finanziario per l'operatore pubblico. Esso viene dato dalla differenza tra questi due termini: 1) la disponibilità massima a pagare per il raggiungimento dei propri scopi di soggetto collettivo mediante la produzione dei beni istituzionali, incrementata da ogni ricavo ottenibile per l'assenso fornito alla produzione di beni commerciali o quasi commerciali; 2) ogni costo che deve sopportare lo stesso soggetto nella attuazione degli interventi per la produzione dei beni istituzionali.

Il sistema dei vincoli viene composto da equazioni o disequazioni che portano a considerare:

- il rispetto del vincolo di bilancio per l'operatore pubblico;

- l'esigenza di un determinato profitto per l'operatore pubblico;

- la condizione di pareggio per i soggetti attuatori di progetti quasi-commerciali;

- una ulteriore condizione di equità nella contrattazione tra pubblica amministrazione e operatori privati. E' ottenuta ponendo in equilibrio il profitto dei privati con il vantaggio finanziario del soggetto collettivo;

- il rispetto delle disposizioni in materia di standards minimi;

- ogni altra condizione per il rispetto di disposizioni di legge o emanate a qualsiasi livello e in ogni altra forma a tutela dell'interesse diffuso.

In questi termini, il processo estimatorio risulta connaturato con le problematiche pianificatorie, sia per i suoli sia per il costruito, attraverso i processi di destinazione, idoneizzazione, edificazione e adeguamento in tutti i loro stadi. E' importante notare come i prezzi e i vantaggi siano verificati a seguito di una sistematica ed efficiente analisi dei sopraddetti sviluppi e in funzione degli stessi risultino correlati al tempo e ai modi della loro manifestazione, come alla durata degli impegni per la formazione delle opere e la conservazione dei beni. Il risultato che ne deriva consente di ottenere contemporaneamente la definizione della alternativa più attinente perseguibile da ogni punto di vista e non solamente dei

due soggetti che concorrono a stabilire i caratteri della nuova configurazione per l'ambito esaminato. E questo avviene nel rispetto di ogni vincolo di carattere spaziale o socio-economico e nel corretto inquadramento degli elementi da porre a fondamento della convenzione.

Sotto quest'ultimo aspetto non può che configurarsi lo schema ordinariamente seguito in casi significativi potuti esaminare che si traduce nei seguenti principali punti:

- soggetti attuatori
- identificazione degli interventi e loro consistenza
- cessione di diritti volumetrici
- cessioni di aree per urbanizzazioni primarie e secondarie
- possesso delle aree cedute
- assunzioni di servitù di uso pubblico
- impegni per l'esecuzione diretta e cessione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, anche a scomputo degli oneri
- garanzie e condizioni per le cessioni
- corrispettivi
- regime delle opere assoggettate a servitù di uso pubblico
- termini per l'attuazione degli interventi
- vincoli da rispettare nell'edificazione
- vulture delle aree e dei beni in cessione
- fidejussioni
- obblighi dei successori o aventi causa
- spese, imposte e tasse.

L'intervento ripropone integrandoli alcuni concetti esposti al Convegno in onore di Carlo Forte.

Riferimenti Bibliografici

- AA.VV., *Le professioni tecniche ed economiche nella valutazione di beni produttivi e di risorse*, Milano, 1991.
- V. Alonso, *Valore e uso del suolo urbano*, Venezia, 1967.
- P. Aydalot, *Economie regionale et urbaine*, Paris, 1985.
- L. Benevolo, *Urbanistica e crisi economica*, Bari, 1979.
- M. Bernardini, *Contenuto della proprietà edilizia - Prospettive e problemi*, Bologna, 1982.
- C. Bonanno, *Processi decisionali pubblici - Teorie matematiche e tecniche gestionali*, Bologna, 1989.
- J.M. Buchanan, *L'economia pubblica - Domanda e offerta di beni pubblici*, Milano, 1969.
- B. Campos Venuti, *Amministrare l'urbanistica*, Milano, 1967.
- P. Carrer, *Un piano di trasformazione immobiliare*, Bologna, 1982.
- P.F. Casaretto, *I problemi dell'espansione urbana nelle città tedesche - Utili confronti*, Genova, 1912.
- G. Della Pergola, *Le parti e l'intero - Lezioni di sociologia urbana*, Milano, 1990.
- A.W. Evans, *Economia urbana*, Bologna, 1990.
- G. Ferrara, *Risorse del territorio e politica di piano*, Venezia, 1976.
- A. Gabba - S. Mattia, *Dalla città amministrativa alla deconcentrazione del terziario*, in *Costruire in Lombardia; Industria e terziario*, Milano, 1986.
- M.C. Gibelli (a cura di), *Politiche di localizzazione delle grandi funzioni urbane - Una analisi internazionale comparata*, Milano, 1989.
- I. Greffa, *La valeur économique du patrimoine*, Paris, 1990.
- C. Han - M. Hill, *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Bologna, 1986.
- L. Jacquignon, *Le droit de l'urbanisme - Cités actuelles et villes nouvelles VI° plan 1971-1976*, Paris, 1975.
- S. Mattia, *Il contributo operativo dell'estimo nella pianificazione attuativa*, Milano, 1982.
- S. Mattia, *Teorie e riflessioni sulla rendita della terra*, Milano, 1986.
- B.J. McLoughlin, *La pianificazione urbana e regionale - Un approccio sistemico*, Venezia, 1973.
- C. Mercogliano, *Incontri col valore*, Bologna, 1986.
- F. Paulhac, *L'évaluation des actifs immobiliers*, Paris, 1990.
- S. Preda (a cura di), *Fondi di investimento e gestioni patrimoniali*, Milano, 1990.
- V. Renard, *Plans d'urbanisme et justice foncière*, Paris, 1980.
- A. Rossi, *L'architettura della città*, Milano, 1978.