Gli intoccabili suoli italiani

Il nostro è l'unico tra i paesi moderni a non avere ancora una legge specifica - I Comuni in difficoltà per gli espropri e gli indennizzi Di nuovo «mani sulla città?» - Come impedire speculazioni sulle aree - Tempi diversi per chi rifà un tetto e chi costruisce un grattacielo

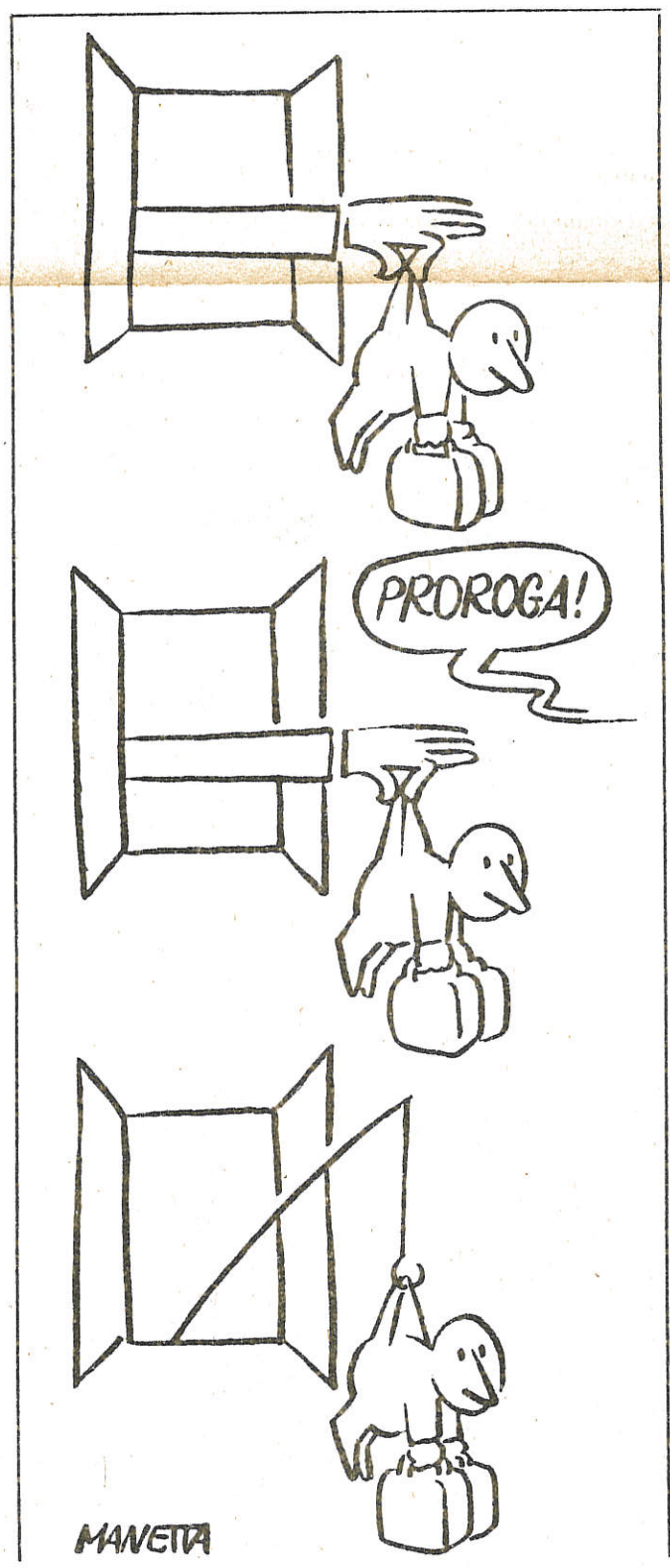
ROMA — L'Italia è oggi l'unica nazione moderna priva di una legge sui suoli. Ciò significa che ai sindaci, agli operatori dell'urbanistica, ma anche agli operatori privati mancano riferimenti precisi su questioni vitali come la casa, il territorio, il verde, gli ospedali, le attrezzature sportive e le opere pubbliche di tutti i tipi, dai depuratori a quelle per la difesa dalle alluvioni. Infatti, dopo la seconda sentenza della Corte costituzionale che, annullando le proroghe di legge-tampone, ha ribadito l'illegittimità dei criteri di indennizzo delle aree edificabili, gli enti locani non sanno quanto dovranno pagare i terreni, addirittura non sanno se potranno espropriare e temono, soprattutto, che il prezzo degli espropri incida in modo tale sul costo delle opere da impedirne la realizzazione. Si calcola che il conguaglio delle aree espropriate costi ai Comuni 80-100.000 miliardi. Una cifra enorme. Con questa somma si potrebbe costruire un milione di alloggi, un bel toccasana di fronte alla gravità della crisi delle abitazioni: duecentomila sfratti, milioni di disdette, due milioni di famiglie in coabitazione.

Siamo giunti, dunque, ad una situazione ingovernabile. Del resto, sentenze della Corte, emendamenti poi rientrati, leggi non realizzate, ma pur proposte dalla maggioranza governativa, fanno temere il peggio: e, cioè, che siano in gestazione nuove grandi operazioni «mani sulla città». Questo è il parere dell'on. Fabio Ciuffini, presentatore nella passata legislatura, della proposta di legge comunista sui suoli. Si ripropone una tematica da anni '50 e '60, gli anni del sacco edilizio di Roma, Torino, Agrigento, gli anni ruggenti delle immondizie e dei palazzinari, di cui scontiamo ancora le conseguenze nelle città caotiche e prive di servizi e di verde.

Quello che è in discussione — sottolinea Ciuffini — è il rapporto tra l'insieme dei cittadini e i proprietari dei suoli urbani, come dire, il punto di partenza di ogni intervento sulla città e sul territorio. Una questione che appare ovvia. Il diritto della collettività di non pagare gli aumenti di valore che i suoli urbani registrano proprio per le scelte e per gli investimenti decisi, viene rimesso continuamente in discussione in nome dell'equità. Dicono i sostenitori di questa equità a senso unico: se il piano regolatore destina un'area a parco o per realizzare case popolari e, quindi, la sottomette ad esproprio mentre in un'altra area destinata ad edilizia di lusso è consentita la vendita a prezzi di mercato, il proprietario espropriato, per un criterio di giustizia, dovrebbe ricevere quanto l'altro, cioè un bel mucchio di milioni o di miliardi. Tanto — si sa — una volta che i proprietari di suoli avessero di fatto il monopolio della vendita delle aree, chi fermerebbe la spirale dei prezzi?

Se invece — continua Ciuffini — non fosse riconosciuto a nessuno dei due proprietari alcun aumento di valore, se raggiungessimo l'equità verso il basso anziché verso l'alto, si farebbe giustizia non solo tra i proprietari, ma anche tra proprietari e cittadini. È questa una questione non secondaria. L'erario potrebbe risparmiare i centomila miliardi di conguaglio. Inoltre, se le scelte di piano regolatore non consentissero più di far miliardario il proprietario più «protetto», più «amico degli amici» e, magari, di punire il proprietario di un orto, di una casetta, realizzando le condizioni di «indifferenza del valore» dei suoli rispetto alle scelte urbanistiche, finalmente, si potrebbe fare urbanistica con più tranquillità. Far lavorare più gli operai, gli arichitetti, i costruttori, e meno gli avvocati e i tribunali. Questo propone la legge del PCI: separare nettamente il diritto di proprietà da quello di trasformazione urbanistica, realizzando le «condizioni di indifferenza». Queste due questioni, separazione e «indifferenza», fanno parte da sempre del bagaglio culturale e pratico della sinistra italiana e della cultura urbanistica progressista ed hanno alimentato grandi lotte di massa. Non a caso le norme cassate dalla Corte costituzionale portavano la firma di ministri socialisti, Mancini e Lauricella, ed erano state strappate con l'iniziativa decisiva del PCI e dopo i grandi scioperi del '69.

È per questo che su una nuova legge dei suoli si misurerà la volontà politica del governo, che dovrà dire con chi sta; o con la proprietà parassitaria o con i cittadini, gli operatori dell'edilizia, le cooperative, gli imprenditori non speculatori. C'è da ricordare tra l'altro che in tutte le città italiane dove si sono applicate le norme fin qui in vigore, si è creato un rapporto positivo tra Comune e imprenditori. Si è così affermato il principio che chi vuole costruire una casa, piccola o grande che sia, per abitarla o per affittarla, si rivolge al Comune per chiedere l'assegnazione di un'area a prezzi bassi. Con le attuali difficoltà economiche, questa è l'unica edilizia che «tira» nel nostro paese. Quindi, al di là di una battaglia di principio, la linea proposta dal PCI è l'unica che paghi (tranne per gli speculatori), è l'unica praticabile.



In concreto, che cosa prevede la proposta del PCI? Dispone che in sede di determinazione dell'indennizzo «non si riconoscono gli incrementi di valore direttamente o indirettamente attribuibili all'approvazione o attuazione degli strumenti urbanistici». Il valore di esproprio, quindi, fuori dei centri edificabili (la maggior parte delle aree ancora da espropriare) è il valore d'uso, che non è lontano da quello agricolo. La parità di trattamento con i proprietari non espropriati passa poi per il convenzionamento generalizzato a tutti gli interventi significativi in aree e zone significative. Questo metodo, senza togliere nulla alle iniziative imprenditoriali dei costruttori, impedisce che vengano lucrate rendite differenziate. Infatti, nella convenzione il valore dei suoli viene computato a prezzi di esproprio. Ciò rende possibile la parità di trattamento dei proprietari.

Nei centri edificati, invece, proprio per tener conto dell'indicazione molto precisa della Corte che esclude riferimenti ai valori agricoli e chiede parametri attinenti al processo edilizio, la proposta del PCI si riferisce, appunto, ad un'aliquota del costo base degli immobili definito dalla legge di equo canone. Si tratta di una norma che si riferisce, comunque, ai centri edificati, cioè, a quelle parti del territorio già investite dai processi di trasformazione, e quindi non contraddice al principio della separazione.

Le città italiane debbono espropriare ancora la maggior parte delle aree previste dai piani regolatori per il verde, le are pubbliche. Pagare a valori diversi da quelli finora corrisposti, creerebbe rilevantissimi problemi economici. Espropriare a prezzi di mercato significherebbe caricare la finanza pubblica appunto di un onere di oltre centomila miliardi. Per questo l'indennizzo non può essere lasciato alla discrezionalità dell'espropriante. L'indennizzo, quindi, deve essere automatico, salvo eventuali correttivi da stabilirsi caso per caso, con un procedimento pubblico trasparente.

La proposta del PCI prevede norme di dettaglio per sveltire l'intera procedura d'esproprio e, introducendo il concetto di risarcimento del danno arrecato all'attività agricola, consentono di differenziare la piccola dalla grande proprietà.

Ma si può intervenire efficacemente in un altro settore. Norme pasticciate e confuse, eccessi burocratici, pratiche defatiganti fanno sì che chi vuole spostare un tramezzo, rifare un tetto, dividere in due un alloggio, costruire una rimessa o montare un'insegna, debba aspettare lo stesso tempo che per costruire un grattacielo. Le procedure attuali prevedono infatti lo stesso iter burocratico amministrativo sia per i piccoli che per i grandi interventi. Per questo la proposta del PCI postula una maggiore articolazione secondo il principio «ad interventi semplici procedure semplici, ad interventi complessi procedure complesse».

Si propongono, dunque, tre livelli. Il primo riguarda la manutenzione ordinaria e straordinaria, le modifiche interne degli alloggi (togliere o alzare un tramezzo). Il secondo riguarda tutti quegli interventi di tipo edilizio che, non costituendo trasformazioni urbanistiche, possono essere autorizzati in tempi brevi e con procedure semplici dagli uffici comunali. Il terzo livello, infine, è quello che lascia inalterate le procedure attuali. Si riferisce a tutti gli interventi significativi che implicano trasformazioni urbanistiche. Naturalmente, tutti questi interventi sarebbero soltanto una piccola parte di quelli che ora affollano gli uffici comunali e rendono difficile l'applicazione delle norme di controllo edilizio.

Regioni e Comuni poi — dice Ciuffini — con apposite leggi e deliberazioni definiranno le aree di applicazione e gli interventi che dovranno essere classificati ai vari livelli. La proposta del PCI non dimentica cioè il fatto che l'urbanistica è materia propria delle Regioni. Sotto questo profilo il Parlamento può intervenire solo con leggi di principio e quindi fornendo alle Regioni indicazioni che, successivamente, dovranno essere riempite di contenuti di dettaglio con le leggi regionali e con le delibere applicative dei Comuni.

Claudio Notari

Prof. Dr. Robert. Stabilini