

Aspetti giuridici ed economico-estimativi
della legge 28 gennaio 1977, n. 10.
Prime esperienze e prospettive

di **Agostino Liuni**

Il tema proposto per questo incontro è opportuno per l'importanza della legge 28 gennaio 1977, n. 10 comunemente conosciuta anche come legge Bucalossi, la quale si sta rivelando determinante nei processi di produzione connessi con il territorio.

Sul tema, interessante, ci sarebbe da dire moltissimo.

Mi permetterò di far conoscere i miei punti di vista, — sforzandomi anche di essere pertinente al tema proposto —, su quanto s'è fatto ed a me noto nella interpretazione della legge Bucalossi con specifico riferimento agli artt. 3 e 13.

Dovendo anche sintetizzare le mie opinioni cercherò di far conoscere l'indispensabile compatibilmente con la chiarezza.

Una domanda alla quale bisogna cercare di rispondere è se la legge Bucalossi è stata promulgata per incoraggiare o per scoraggiare l'intervento sul territorio.

È una semplice domanda ma ritengo molto importante.

A giudicare dalle esperienze professionali senz'altro soggettive, ho avuto l'impressione che con l'applicazione di detta norma legislativa si stia tendendo a scoraggiare l'intervento sul territorio con tutti gli aspetti negativi connessi.

Ricordo infatti che con la mancanza di intervento sul territorio si sta creando anche la rarefazione di molti beni i quali per soddisfare bisogni primari sono indispensabili alla vita degli individui, senza poi dire che la mancanza di produzione di simili beni sta portando anche alla mancanza di retribuzione di vari fattori della produzione interessati a simili processi e quindi anche alla riduzione del reddito netto sociale.

Non ritengo, e credo si sarà d'accordo, che la legge Bucalossi abbia il fine di scoraggiare gli interventi anche a giudicare dal contesto storico nel quale è stata approvata nonché dai grandi intenti che vuol perseguire.

Se si fosse d'accordo nel riconoscere anche la sua funzione sociale nel momento in cui tenta di disciplinare l'intervento del privato sul territorio, bene particolare per essere di tipo irriproducibile preesistente all'esistenza stessa dell'uomo, anche se nel nostro Paese, come in altri Paesi civili, in generale di proprietà privata, resta da cercare la causa della menzionata incidenza negativa nei processi di produzione.

L'interesse della collettività all'intervento sul territorio lo si evince chiaramente anche dall'art. 3 della legge (Contributo per il rilascio della concessione), il quale inequivocabilmente prevede sotto la voce contributo il recupero a favore della collettività di una fetta di reddito connesso proprio con i processi di produzione che si realizzano sul territorio.

Nel momento in cui l'imprenditore, il soggetto che alla luce del nostro codice e della nostra economia è colui che organizza i diversi fattori della produzione assumendone il relativo rischio per conseguire il prodotto, non trova interesse ad intervenire sul territorio come oggi sta avvenendo, con riferimento all'imprenditore sano, a quello cioè che remunera i vari fattori della produzione secondo i relativi prezzi di mercato, all'imprenditore di cui ha bisogno la stessa collettività, è solo perché egli ritiene evidentemente che intervenendo oggi conseguirebbe un prodotto non remunerativo del relativo costo.

Se questo avviene per la maggior parte degli imprenditori evidentemente o ci si deve ricredere sulla funzione effettiva della Bucalossi oppure si deve pensare che ad essa è stata data e si sta dando una interpretazione non razionale.

Bisogna propendere per la seconda alternativa anche a giudicare dalla maniera come si è inteso interpretare l'art. 3 e come si sta cercando di interpretare l'art. 13 della menzionata legge.

Con riferimento, infatti, alla quantificazione del contributo previsto dall'art. 3, già il tempo stabilito dalla legge all'art. 5 (Determinazione degli oneri di urbanizzazione) di soli 120 giorni

sta anche a dimostrare come il legislatore ha dato poca importanza, senza tra l'altro ricordare che essi contribuiti dovendosi tramutare in costi, inesorabilmente avrebbero inciso nei processi di produzione, come del resto sta avvenendo.

Sono stati quantificati tanto semplicisticamente dei numeri e non dei costi: infatti dovendo incidere in una certa produzione sarebbe stato logico e razionale che quell'onere fosse stato di natura costo proporzionale al relativo prezzo remunerativo di esso e di tutti gli altri costi necessari, come del resto in qualsiasi processo produttivo nel nostro tipo di economia.

È a tutti noto, credo, come sono andate le cose relativamente alla quantificazione dei parametri dai quali discendono i diversi contributi; pare che ogni Regione, sia pure nel lodevole intento di cercare di recuperare il più possibile ricchezza a favore della collettività ha quantificato nel tempo stabilito dei parametri-Numero di nessun riferimento alla realtà economica.

Essi parametri sono diversi, in generale, nelle varie Regioni né al cittadino è stato dato la possibilità di conoscere per quanto mi risulta, come e perché sono venuti fuori nella misura oggi nota.

Si è appreso che per la quantificazione del parametro riferito all'art. 5 della Bucalossi, le Regioni si sono riferite ad un Comune ritenuto tipo e relativamente ad esso, avendo determinato lo standard, il modello, hanno poi quantificato il relativo costo per realizzarlo.

Non è dato neanche di conoscere a quale Comune in particolare si è inteso riferirsi per simile indagine nelle varie Regioni.

Resta in ogni caso una considerazione sulla quale penso si sarà d'accordo: come è possibile prendere in disamina un solo Comune in un'intera Regione ai fini della individuazione dei costi di tanti standards edilizi quanti sono i Comuni, se ogni Comune con il suo territorio costituisce episodio particolare, a se stante, ed è fuori di ogni realtà urbanistica ed economica supporre l'esistenza anche di due soli Comuni, in generale, con caratteristiche relative uguali?

È assurdo, ritengo, pensare a tanto per la natura del territorio di tipo irriproducibile già detto, il quale a sua volta con i

relativi episodi edilizi dà luogo a beni di tipo anch'essi irriproducibili.

Se così stessero le cose come ritengo, come è possibile pensare di calcolare lo standard relativo ad un Comune o supporre che per conseguire gli analoghi riferiti a tutti gli altri Comuni si possa erogare la stessa spesa?

Ritengo nella migliore delle ipotesi che il parametro così determinato sia riferibile allo specifico Comune oggetto di disamina sempre che si sia operato razionalmente.

Non credo però che un problema così complesso sia stato impostato e risolto razionalmente anche per la ricordata brevità di tempo.

Sono quindi venuti fuori contributi-numero, contributi non aventi i crismi della razionalità economica, sono stati cioè individuati dei numeri elevati dai preposti a dignità di costi con le conseguenze notorie; illudendosi ancora una volta di poter imporre norme coercitive alle leggi del mercato, si è avuto inesorabilmente la tendenza all'arresto dei relativi processi di produzione.

In detta quantificazione, credo, gli errori sono stati tanti, tra gli altri:

s'è voluto quantificare un contributo numero nei sensi accennati;

s'è voluto porre a carico di colui che oggi interviene sul territorio la spesa proporzionale sia alle infrastrutture che serviranno alla vita degli individui che occuperanno i manufatti ricavati da quella volumetria sia a rendere ottimale le situazioni urbanistiche del relativo centro urbano ai fini della realizzazione dello standard, situazione la quale se oggi non è ottimale è da attribuire non certamente a colui che interviene oggi sul territorio; l'imprenditore anzi, per conseguire i prodotti in simili contesti subisce inesorabilmente gli aspetti negativi propri della presenza dell'abuso che s'è fatto nel passato del territorio quando realizza i prezzi;

ci si è forse illusi che con l'aumento automatico del prezzo conseguenziale alla lievitazione del costo ci sarebbe stato un

adeguamento del relativo mercato, dimentichi che il tipo più comune di bene prodotto sul territorio, quello destinato a civile abitazione, è richiesto in generale da individui facenti parte delle classi meno abbienti, individui che devono regolarsi nell'acquisto dei vari beni e quindi nel soddisfacimento dei vari bisogni tenendo presente i loro modesti redditi e la legge generale di Menger scondo la quale l'individuo è portato a distribuire i beni di cui dispone in modo da rendere uguali le intensità residue (marginali) dei bisogni da soddisfare.

L'aumento infatti dei prezzi è equivalso a tagliare fuori dalla possibilità dell'acquisto di simili beni una quantità di questi individui, anche perché negli ultimi tempi i redditi specie di lavoro non credo abbiano avuto un relativo maggiore incremento.

Ci si è forse illusi che il prezzo dei beni prodotti sul territorio sarebbe rimasto immutato e che il maggior costo sotto la voce contributo, lasciando immutato il prezzo sarebbe stato per così dire assorbito da qualcuno degli altri costi relativi agli altri fattori della produzione.

Per quanto a me noto alcuni avevano previsto tanto molto ottimisticamente e devo permettermi di dire fuori di ogni realtà economica.

Avevano immaginato che sarebbe stata compressa la fetta di reddito dovuta al detentore del capitale fondiario: costituendo ciò vera utopia in quanto notoriamente i vari costi relativi ai diversi fattori della produzione seguono i relativi mercati e come credo sia impensabile che possa esistere un'azione coattiva imposta dall'esterno che possa ridurre il costo relativo al fattore lavoro, ad esempio, altrettanto non è da pensarsi che ciò possa avvenire nei riguardi di qualsiasi altro fattore nel nostro tipo di economia ed alla luce della nostra Costituzione.

Nei nuovi incontri che si svolgono ai vari livelli si parla tanto semplicisticamente non solo da parte di politici ed amministratori, ma anche di tecnici alcuni anche qualificati, di ridurre l'ammontare dei contributi della Bucalossi *sic et simpliciter*.

Personalmente non posso essere d'accordo su tale eventuale riduzione non giustificata economicamente, in quanto una diminu-

zione di un numero ridotto ad altro della stessa natura, inevitabilmente porterebbe a forme di indebito arricchimento da parte di alcuni, con tutti gli aspetti negativi connessi.

È credo necessario ed indispensabile fornire ai politici, ai preposti a formulare tali importanti scelte, soluzioni ottimali dimostrate razionalmente da parte di coloro che asseriscono di avere la qualifica tecnica per tanto assolvendo in tal maniera anche ad una precisa funzione sociale nell'interesse della collettività.

Il tecnico non può e non deve fornire opinioni non dimostrate: non hanno alcuna importanza anche se riferite da persone illustri.

C'è al riguardo la considerazione che il tecnico qualificato, spesso, anche a volerlo, non può essere di valido aiuto nella soluzione di simili problemi importanti per la stessa vita della Nazione, per la onerosità della ricerca scientifica relativa la quale non certo può essere posto a carico del singolo.

Rimanendo quindi per il momento l'unico mezzo possibile a disposizione la critica costruttiva e la dimostrazione indicativa, ad esse ci si riferisce nel tentativo di giustificare la propria funzione, con l'augurio di tempi migliori.

Ciò che però deve oggi preoccupare è senz'altro la mentalità, l'illusione devo dire, di poter operare tanto disinvoltamente prescindendo da alcune leggi generali di economia.

La convinzione di tanto è suffragata non solo per quanto s'è creduto di fare sulla quantificazione dei contributi ma per quanto in alcuni casi s'è già fatto nella interpretazione dell'art. 13 della stessa legge.

Con riferimento infatti ad esso articolo di importanza determinante per la programmazione dell'intervento futuro sul territorio da parte dei Comuni ai fini del conseguimento dei modelli urbanistici relativi, non mi è dato di conoscere che ci si sia preoccupati anche dell'aspetto economico connesso con detti piani.

In qualche intervento che nelle sedi competenti ho fatto permettendomi di esortare a tanto, ho avuto l'impressione di non essere stato capito.

Per quanto a me noto, — m'auguro che qualcuno in questa

stessa sede mi dica diversamente —, la scelta ottimale nell'intervento sul territorio si sta identificando con mera scelta politica di intervento. Non mi risulta infatti che in alcun Comune sia stato dato incarico a tecnici qualificati a tanto di studiare la soluzione più razionale ai fini del conseguimento dell'ottimo voluto dalla legge stessa; ricordando che l'ottimo intervento relativo ad un territorio è unico tra i diversi possibili.

In mancanza di dimostrazioni razionali, l'intervento sul territorio, come accennato, sarà consequenziale a scelte politiche le quali sia pur fatte nell'interesse dei cittadini non potranno essere le ottime sotto l'aspetto economico; disattendendo in tal maniera lo spirito della legge stessa.

Le conseguenze di simili scelte saranno negative per la stessa collettività.

Ricordo che molti cittadini non potranno costruire sui loro suoli perché gli stessi non compresi nei precitati piani e tanto non so fino a che punto sarà legittimo.

Si pensi poi alla gravità consequenziale se al cittadino si dovesse negare di poter intervenire sul territorio perché il Comune nella elaborazione del suo piano pluriennale ha fatto una scelta semplice di natura politica nei sensi accennati.

Ritengo cioè a questo riguardo che, se effettivamente il piano pluriennale prevedesse l'intervento razionale sul territorio ai fini del conseguimento dell'ottimo, non sarebbe male che ai fini di tale conseguimento l'interesse del singolo venisse meno nei confronti degli interessi superiori della collettività; ci sarebbe però dell'iniquo se per semplice scelta politica non razionale economicamente, si proibisse ad alcuni di intervenire e lo si acconsentisse ad altri per conseguire non lo standard ma magari l'aggravio dell'esistente.

Formulo questa perplessità e la sottopongo a tutti invitando a considerare se una simile interpretazione della legge oltre che ad essere ingiusta economicamente non sarà anche illegittima.

Detta perplessità, non essendo un giurista, giustificata per me alla luce di considerazioni economiche in parte espresse, è anche dovuta alla considerazione che anche altre leggi del tipo: legge tappo, leggi sul blocco dei fitti, ecc. le quali hanno inciso nega-

tivamente nella vita economica di alcuni beni sono state dichiarate illegittime.

Una ulteriore dimostrazione della importanza della scelta razionale dell'intervento sul territorio la si avrà con la elaborazione dei piani pluriennali quando con la loro approvazione dovremo operare sul territorio nella veste di estimatori.

Ricorderò infatti che sino ad oggi quando il quesito estimativo è stato quello di determinare il più probabile valore di mercato di un bene, la relativa entità economica si è cercato di individuare sostanzialmente anche con riferimento a beni simili in condizioni analoghe; cioè, ancora, intanto s'è potuto fare previsione in quanto l'indagine relativa ai beni simili in condizioni analoghe in seguito a ragionamenti di tipo logico deduttivo ci ha acconsentito di formulare anche il giudizio di stima, giudizio di previsione.

La grave perplessità verrebbe fuori qualora in avvenire l'intervento sul territorio dovesse essere deciso da uomini i quali facciano una scelta non razionale nei sensi precisati.

In questo dannato caso non si potrà più fare Estimo, credo, in quanto l'estimatore per prevedere il giusto (previsto nel piano) avrà bisogno di essere un indovino. E poiché indovino può essere chiunque dotato di particolari doti non certo colui che ha studiato determinate discipline, ne verrà di conseguenza che sarà anche inutile lo studio delle stesse discipline fatte per conseguire determinate cognizioni quali quelle in possesso dell'estimatore, in quanto esse chiaramente non servirebbero più.

È facile intuire tutti gli aspetti negativi connessi ricordando che quello che ho chiamato indovino è colui che potrebbe anche non saper leggere e scrivere, né come tale sarebbe in condizioni di dimostrare alcunché.

Qualora invece la scelta dell'intervento sul territorio fosse programmata razionalmente proprio perché il razionale è qualcosa di oggettivo tra l'altro oggetto di verifica, potrebbe anche essere individuato da altri, con l'evidente vantaggio di dimostrare anche il perché.

Concludo asserendo che sarebbe troppo comodo oltre che antiproduttivo se in presenza di difficoltà si parlasse subito di

legge ingiusta e antiproduttiva, sostituendo per ovviare a tanto una interpretazione errata anche perché non giustificata con altra delle stesse caratteristiche.

La legge Bucalossi può venire a trovarsi in quelle condizioni perché non interpretata razionalmente, non alla luce delle leggi in vigore nello Stato.

La funzione dei politici, degli amministratori deve anche essere quella, ritengo, della interpretazione giusta e legittima, sulla scorta opportuna ed indispensabile dei cosiddetti tecnici i quali devono essere veramente tali ed avere mera funzione consultiva.