

FAME DI TERRA

di Franco Osculati
23 ottobre 2009

La Costituzione non è un programma politico. Tuttavia. Tra i suoi "Principi fondamentali" compare un articolo che avrebbe potuto guidare il nostro paese verso uno sviluppo sostenibile, tutelando uno dei beni più caratteristici dello Stivale e, potenzialmente, uno dei più produttivi. E invece. Qualche tardivo rimedio sul fronte del sistema tributario locale.

1. L' Istat ha dedicato un lungo e documentato capitolo del suo ultimo Rapporto annuale al tema delle dinamiche recenti dell'urbanizzazione italiana.

Vi si legge, tra l'altro: "Il legame fra crescita demografica ed economia da una parte e crescita urbana dall'altra non è lineare: l'urbanizzazione si manifesta in forme sempre più pervasive e complesse e ha conosciuto, negli ultimi decenni, un'accelerazione senza precedenti, relativamente autonoma rispetto agli andamenti demografici ed economici recenti, e suggerisce, piuttosto, un'evoluzione in senso consumistico del rapporto della popolazione con il proprio territorio. Si tratta di un fenomeno globale, che per quanto è tanto più preoccupante in Italia, paese di antica e intensa antropizzazione in cui, per la scarsità di suolo edificabile, l'avanzata dell'urbanizzazione contende - letteralmente - il terreno all'agricoltura e spinge all'occupazione di aree sempre più marginali se non addirittura inidonee all'insediamento (ad esempio, per il rischio idrogeologico)" (Istat, 2009, p. 148).

E' una situazione frutto, tra l'altro, dei due condoni edilizi del 1994-95 e del 2004 (Ivi, p. 150) e dell'assenza, in larga parte del territorio nazionale, di una pianificazione urbanistica di area vasta: "La copertura dei piani territoriali di coordinamento (di competenza delle Province) è quasi completa nel Centro-Nord, con le significative eccezioni del Veneto e del Lazio, mentre è quasi assente nel Mezzogiorno. Ciò è particolarmente grave nelle aree dei maggiori agglomerati urbani (in Terra di Bari, lungo la direttrice Caserta-Napoli-Salerno, nell'area dello Stretto e negli hinterland di Palermo e Catania), ma la situazione è almeno altrettanto critica in quei territori (la pianura veneta, l'area romana e la pianura pontina) dove, per l'intensità della pressione antropica, sarebbe necessario istituire un coordinamento della pressione comunale" (p. 149).

I danni si manifestano in termini di sprawl, "sinonimo di sviluppo urbano incrementale non pianificato, caratterizzato da utilizzo a bassa intensità dei terreni ai bordi delle città", mentre i "confini tra le località abitate e il territorio circostante tendono ad essere poco definiti: gli agglomerati urbani si ramificano nel territorio, includendo parchi, aree agricole, zone di insediamento a bassa intensità, sino a saldarsi con le propaggini di altri agglomerati" (p. 155). In definitiva: "la spinta all'erosione delle aree agricole o naturali da parte dell'urbanizzazione appare sproporzionata rispetto a qualsiasi ipotesi di utilizzazione razionale della risorsa territorio" (p. 165).

2. La norma costituzionale il cui rispetto avrebbe dovuto evitarci questa bulimia di terra è l'art. 9: "La Repubblica tutela il paesaggio". Il "paesaggio" non è il "panorama" ma comprende il ("governo del territorio". Secondo la Convenzione europea del paesaggio "Paesaggio designa una determinata parte del territorio, così come è percepita dalla popolazione, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni" (art.1). La Convenzione, siglata da 27 paesi a Firenze nel 2000 ma ratificata dall'Italia solo nel 2006 (legge 14/2006), constata, tra l'altro, che "il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica e è salvaguardato, gestito pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo al consolidamento dell'identità europea".

Dunque siamo in presenza di una situazione disarmante, drammaticamente difforme dalla legislazione di principio vigente.

3. Opera un complesso di cause: tra queste il mancato coordinamento sovracomunale. Evidentemente a livello comunale non operano vincoli sufficienti o sono all'opera incentivi perversi. Temiamo che, da qualche anno, così avvenga in relazione alla fonte di finanziamento dei bilanci municipali rappresentata dai contributi richiesti al momento della concessione ad edificare (e costituiti da una parte commisurata agli oneri di urbanizzazione e da una parte commisurata al costo di costruzione). Tali contributi, risalenti alla legge n. 10/1977 o "legge Bucalossi", avrebbero dovuto portare, secondo l'analisi economica più attenta alla materia, "ad un ritardo generale del tempo ottimo di edificazione per tutte le aree e quindi ad un contenimento dell'offerta ed a costruzioni più intensive, scoraggiando, per questa via, un'espansione estensiva della città"

(Magnani e Muraro, 1978, p. 191). Inoltre, dato che dal pagamento erano e sono in via di principio esentati gli interventi di ristrutturazione a condizione che essi non comportino aumento della superficie utile di calpestio e mutamento della destinazione d'uso, i contributi di edificazione avrebbero dovuto assecondare "un processo di spontaneo riflusso della domanda verso il nucleo urbano centrale" (Ivi, p. 205) che allora, a metà degli anni '70, sembrava essere in atto.

Può darsi che gli effetti preconizzati si siano effettivamente realizzati per un certo periodo. Oggi però sembra assai arduo rintracciare i segni di simili dinamiche in un territorio nazionale per lo più caratterizzato da sprawl, dalla "cultura" della villetta collocata a caso, magari tra una pompa di benzina e una risaia, e dal proliferare di capannoni "vendesi o affittasi" e destinati a rimanere vuoti, anche prima dell'attuale crisi dato che pure l'economia italiana tende, in parte, a dematerializzarsi.

Il dubbio se, a questo punto, i contributi per concessioni edilizie rientrino nel problema, esercitando effetti paradossali rispetto alle attese, si alimenta specificamente del fatto che per una norma introdotta con il testo unico sull'edilizia del 2001, ribadita dalla finanziaria per il 2005 e successivamente sempre riproposta, i "Proventi per concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche" devono, nei bilanci comunali, essere inseriti tra le entrate in conto capitale ma possono - nella misura di tre quarti (50% per spese correnti indistinte e 25% per opere di manutenzione ordinaria) - essere utilizzati per finanziare spese correnti di varia natura. Il sospetto è che se i Comuni (soprattutto in sede di preventivo) "possono fare il bilancio" con i contributi, essi saranno indotti a largheggiare in sede di piano regolatore con le aree edificabili. Inoltre, tra le opere di urbanizzazione primaria elencate dal testo unico dell'edilizia, quelle relative a fognature, rete idrica, distribuzione di energia elettrica e gas impongono costi d'impianto che possono/devono essere recuperati in sede di tariffa dei relativi servizi. Il contributo urbanizzativo in questi casi diventa una sorta di doppia imposizione.

E' chiaro che se le opere di urbanizzazione primaria e secondaria fossero a carico della collettività le amministrazioni sarebbero restie ad ampliare le aree edificabili. Se si ritenesse di ripensare i contributi in vista di obiettivi di sostenibilità territoriale e ambientale, una prima ipotesi da prendere in considerazione sarebbe quella della loro abolizione. Questo vale per la parte commisurata alle opere di urbanizzazione. Per la parte calibrata sui costi di costruzione, parte che ora assomiglia ad un'imposta patrimoniale erratica, si potrebbe pensare a qualche forma di incentivo/disincentivo ambientale. In particolare, la quota di contributo relativa ai costi di costruzione potrebbe essere modificata in ragione della natura dei materiali e dei progetti, premiando quelli energy saving e disincentivando gli altri.

Invece, volendo o dovendo mantenere i contributi nel loro insieme come importante fonte d'entrata, essi dovrebbero essere giocati in modo da riflettere i costi di impianto dei servizi pubblici ma incoraggiando l'uso efficiente del territorio. I prelievi dovrebbero essere rimodulati a seconda della distanza dai centri di erogazione dei servizi in modo da riflettere i costi che la crescita urbana impone nelle diverse situazioni e nelle diverse porzioni di territorio. In sostanza dovrebbero essere bassi o inesistenti in centro e alti in periferia, dato che se applicati uniformemente sul territorio comunale inducono ad una trasformazione distorta della terra.

Infine, dato che ormai siamo alla fame di spazi agricoli e verdi, la soluzione più radicale e, nondimeno, di maggiore buon senso è di fare evolvere i contributi per concessioni edilizie verso una vera e propria "tassa pigouviana", cioè un gravame su quella diseconomia esterna che chiamiamo inquinamento, inquinamento che in questo caso è rappresentato dall'aggressione del cemento armato e del catrame alla terra naturale. La tassa pigouviana ha lo scopo al limite di determinare la scomparsa del suo imponente. Per evitare di pagarla si smette di inquinare. Nel frattempo essa produrrebbe un'entrata pubblica che potrebbe essere utilizzata per soccorrere il recupero delle sedi industriali dismesse. Avviene infatti che si costruisce in ogni dove, mentre importanti aree un tempo riservate alla produzione rimangono inquinate e abbandonate.

4. Realisticamente una riforma degli oneri urbanizzativi non potrà da sola invertire una china disastrosa (da ultimo Messina). Tuttavia, la revisione potrebbe essere un segnale positivo e diffuso, una reazione "dal basso" degli 8.102 Comuni italiani. Invece, le ultime decisioni ai vari livelli di governo relative al "piano casa" non indicano ripensamenti in merito alla salvaguardia della porzione più importante dell'ambiente italiano. In fondo come dimenticare che uno dei pochissimi tentativi di salvare seriamente il paesaggio italiano è stato compiuto da Renato Soru alla guida della Regione Sardegna? Guarda caso, per una sola troppo breve stagione. Testi citati Istat, 2009, Rapporto annuale 2008, Roma

Magnani I. e G. Muraro, 1978, Edilizia e sviluppo urbano, il Mulino