

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **D'ANDREA** e **BONALDI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 MARZO 1970

Norme speciali per l'attuazione dell'asse attrezzato e dei centri direzionali previsti dal nuovo piano regolatore generale di Roma

ONOREVOLI SENATORI. — L'asse attrezzato e i centri direzionali previsti dal nuovo piano regolatore generale di Roma rappresentano, come tutti sanno, l'operazione centrale della pianificazione romana. La complessa struttura urbanistica ipotizzata dall'asse attrezzato avrebbe dovuto conseguire, secondo gli ideatori del piano, la riqualificazione di tutto l'organismo urbano, avviando il decentramento del centro storico verso i nuovi quartieri residenziali e direzionali previsti lungo l'asse attrezzato. Le funzioni affidate a questa opera assumevano quindi un rilevante significato non soltanto agli effetti della salvaguardia del centro storico, minacciato da una congestione paralizzante e mortificatrice, ma anche ai fini della creazione di un nuovo sviluppo cittadino non più invalidato dagli inconvenienti della forma a « macchia d'olio », bensì orientato lungo una direttrice d'espansione ordinata e razionale, capace di accogliere quartieri moderni e civili. Da ultimo l'asse attrezzato, costituendo il tratto di penetrazione urbana dell'autostrada del sole, avrebbe anche dovuto esercitare un importante ruolo nella organizzazione territoriale della regione laziale.

Non si può quindi negare che il programma legato alla realizzazione dell'asse attrezzato e dei centri direzionali, ancorchè ambizioso e forse in troppe occasioni mitizzato, costituisca l'operazione fondamentale del nuovo piano regolatore generale, non più rinunziabile se si vuol dare a Roma un volto di città moderna e ordinata.

Purtroppo, a otto anni di distanza dalla adozione del nuovo piano regolatore generale di Roma, l'Amministrazione capitolina non soltanto non è riuscita ad avviare l'attuazione dell'asse attrezzato e del sistema direzionale, ma non è stata capace nemmeno di definire sollecitamente i principi generali d'impostazione dell'opera e, solo in data recente (27 febbraio 1970), il Consiglio comunale di Roma ha approvato un ordine del giorno in cui si fissano alcuni criteri di azione.

Il lungo tempo trascorso da quando fu concepito il nuovo disegno della città ha indotto certuni a chiedersi se l'asse attrezzato e il sistema direzionale siano ancora in grado di assolvere alle funzioni che il nuovo piano regolatore generale loro assegnava.

Certamente i ritardi di attuazione del piano ne hanno compromesso certe possibilità di sviluppo; ma anche se le trasformazioni createsi nel frattempo nel tessuto urbano richiederanno inevitabilmente una attenta rilettura del piano stesso, è fuor di dubbio che l'assetto generale dell'intero organismo della città resta legato alla realizzazione dell'asse attrezzato. Ed è proprio per questa stretta interdipendenza che occorre accelerare i tempi entrando ormai nella fase concreta delle attuazioni.

È per questo motivo che l'atteggiamento dei consiglieri liberali al comune di Roma si è espresso in forma critica nei confronti dell'ordine del giorno della maggioranza, nel quale essi non hanno potuto riscontrare gli indispensabili elementi di concretezza e di realismo. I principi enunciati nel suddetto ordine del giorno si incentrano nella necessità dell'esproprio generalizzato di tutte le aree I₁ e I₂ del piano regolatore, interessate dall'asse e dai centri direzionali, e di un successivo meccanismo di cessione delle aree edificabili, basato sulla concessione del diritto di proprietà per le aree di edilizia residenziale e del diritto di superficie per le aree di edilizia direzionale.

Riteniamo che l'esproprio generalizzato quale unico mezzo di acquisizione dei suoli costituisca un grosso errore di natura tecnica e concettuale.

La nostra avversione nei confronti della soluzione prescelta non ha origini ideologiche, chè anzi — giova ricordarlo — l'esproprio per pubblica utilità è una istituzione introdotta nell'ordinamento giuridico italiano proprio dai liberali nel lontano 1865, quando essa costituì un autentico provvedimento di avanguardia, in forza del quale sir Brlow, presidente della famosa commissione urbanistica inglese del 1947, riconosceva nella legislazione italiana il primo germe delle moderne discipline urbanistiche.

Le ragioni che ci inducono ad accantonare lo strumento dell'esproprio generalizzato risiedono nella difficoltà di trovare i mezzi finanziari che la sua indiscriminata applicazione comporta. Le possibilità economiche del comune di Roma non consentono una politica di espropri obbligatori.

Subordinare a questa scelta la realizzazione dell'asse attrezzato significa esporsi alle stesse delusioni che fin qui hanno accompagnato le esperienze della legge n. 167 o le attese per il parco dell'Appia antica.

Nè è lecita la speranza o la pretesa di addossare allo Stato l'onere di provvedere al necessario finanziamento, perchè questa tecnica servirebbe solo a trasferire la sede del problema ma non a risolverlo.

Occorre inoltre aggiungere alcune considerazioni sugli argomenti addotti per sostenere la necessità dell'esproprio obbligatorio e generalizzato.

Si afferma che tale soluzione sia indispensabile per impedire ingiustificati e scandalosi fenomeni speculativi, ma non si dimostra, nè d'altronde sarebbe possibile, la capacità moralizzatrice e antispeculativa dell'esproprio.

L'errore di credere che l'esproprio possa influenzare la rendita fondiaria urbana è ancora possibile se si rifiuta il riconoscimento della natura ricardiana della rendita fondiaria. Secondo David Ricardo ogni terreno ha la sua utilità produttiva e la misura di tale utilità rispetto a quella meno produttiva tra le terre utilizzate costituisce la rendita.

Dunque il prezzo di mercato di un suolo edificabile non è un valore autonomo imposto dalla proprietà in funzione di un oligopolio estorsivo, bensì la stima libera e concorrenziale del differente prodotto di un terreno rispetto ad un altro.

Da queste brevi considerazioni risulta evidente che il valore di un'area fabbricabile non è influenzato dal regime di proprietà del suolo, per la semplice ragione che questo non ne modifica le differenzialità produttive.

Appare chiaro inoltre che l'esproprio acquisisce ma non annulla la rendita fondiaria, e pertanto ne ritrasferisce il valore nel momento della cessione utilizzativa. Se questa avviene mediante lo strumento dell'asta pubblica, si ricreano i plusvalori che si intendevano annullare; se invece la cessione avviene a prezzi politici prefissati, si trasferisce surrettiziamente la rendita all'utente creando un mercato aperto ad ogni possibilità di collusione e di intralazzo.

Lo stesso discorso può ripetersi anche per la cessione del diritto di superficie, perchè in questo caso il libero e concorrenziale apprezzamento di una concessione in uso anzichè in allodio finisce fatalmente per produrre, sia pure in una scala di valori diversi, quelle plusvalenze che si vorrebbero impedire.

È per queste ragioni che tutte le società democratiche riservano l'esproprio ai casi di pubblica utilità, senza illudersi di poter recuperare con esso la rendita fondiaria urbana.

Tuttavia, se la rendita, in quanto fenomeno naturale, non può essere eliminata, può però essere depurata di quei parassitari profitti che essa lucra incamerando le remunerazioni spettanti agli altri fattori di produzione dell'utenza abitativa. In altre parole, la collettività cittadina deve e può recuperare dalla rendita i costi della crescita urbana, i costi cioè delle aree destinate a verde o a servizi e i costi di impianto e di gestione delle infrastrutture pubbliche. Ciò è possibile mediante adeguati e razionali ordinamenti tributari che incidano sulla rendita « lorda » riducendone il residuo « netto » introitabile dalla proprietà fondiaria.

Partendo da questi principi abbiamo elaborato una soluzione del problema dell'asse attrezzato basata sulla anticipata riscossione da parte del comune di Roma di quanto ad esso dovuto per imposte sull'incremento di valore delle aree e per tasse di urbanizzazione. Il pagamento anticipato dei tributi dovrebbe avvenire in natura rendendo il Comune comproprietario delle aree dei centri direzionali e fornendogli in tal modo i mezzi finanziari per procedere all'immediata realizzazione dell'asse attrezzato e delle altre opere pubbliche del sistema direzionale.

Lo schema ipotizzato è il seguente. Tutti i proprietari delle aree interessate dall'operazione urbanistica si uniscono tra loro, costituendo una società cui conferire la proprietà di tutti i beni immobili compresi nelle zone I₁ e I₂. Questo primo atto è necessario per rendere ripartibile — in condizioni di assoluta perequazione — tra i proprietari il bene da essi posseduto e che è rappresentato dal diritto di edificabilità delle zone

direzionali, bene o « prodotto » di cui il suolo rappresenta la sola estrinsecazione fisica o mercantile. La vera utilità produttiva, fornita dai 1.087 ettari di superficie di tutte le zone I, è rappresentata dalla cubatura di circa 48 milioni di metri costruibili per destinazioni direzionali e residenziali (rispettivamente 30 milioni e 18 milioni di metri cubi).

La costituzione della società serve quindi a trasformare i terreni in quote azionarie, valutate sulla base della edificabilità consentita la quale ha un suo ben individuabile valore. Abbiamo naturalmente previsto la possibilità di mancata partecipazione alla società ed in questo caso l'Amministrazione comunale potrà intervenire con lo strumento dell'esproprio.

La società così costituita cede al comune di Roma, senza alcun corrispettivo, il 51 per cento delle sue azioni a saldo di ogni contributo dovuto a titolo di miglioria, di incremento di valore delle aree e di compenso per opere pubbliche infrastrutturali e urbanizzative.

In tal modo l'Amministrazione cittadina diviene proprietaria di un bene concretamente valutabile e commerciabile che sostituisce garanzia sufficiente per ottenere i finanziamenti necessari per la realizzazione dell'asse e delle opere ad esso collegate. La proprietà di una volumetria edificabile di circa 25 milioni di metri cubi può essere prudenzialmente valutata nell'ordine di 250 miliardi di lire, se si assume come valore medio della unità di volume costruibile la cifra di 10.000 lire al metro cubo, valore corrispondente ad una incidenza del terreno di circa 600.000 lire per vano abitabile. Si tratta quindi di cifre notevolmente più basse di quelle raggiunte dal mercato romano delle aree e che pertanto rappresentano una prudenziale valutazione degli introiti comunali.

Per avere un'idea sufficientemente orientativa sul bilancio economico dell'operazione, converrà fare qualche considerazione anche sui costi di realizzazione. La costruzione dell'asse attrezzato è stata valutata dal comune di Roma in circa 75 miliardi di lire. Volendo effettuare una stima più

realistica, sull'ordine dei 4 miliardi per chilometro, si avrebbe un costo, per l'intero percorso di 24 chilometri dell'asse, di circa 100 miliardi ai quali vanno poi sommate le opere di urbanizzazione dei centri direzionali, che, al costo di 5.000-6.000 lire al metro quadrato, danno un importo di altri 50-60 miliardi. Se ai costi vivi delle opere si aggiungono gli oneri per spese generali e interessi passivi, si dovrebbe giungere ad un totale di uscite vicino ai 200 miliardi.

Si può quindi ragionevolmente concludere che l'intera operazione, se condotta con criteri di saggia amministrazione e con capacità imprenditoriale, può concludersi con un sicuro saldo attivo di bilancio.

Per una migliore comprensione del disegno di legge da noi proposto, vogliamo aggiungere qualche chiarimento sul meccanismo dei finanziamenti. L'onere di tutte le opere pubbliche è affidato al Comune quale corrispettivo dell'anticipato pagamento in beni naturali fatto dai proprietari. Il Comune potrà, come si è detto, procurarsi i necessari fondi cedendo in garanzia a organismi finanziari le azioni sociali di cui è venuto in possesso, così come abitualmente opera l'iniziativa privata la quale reperisce le risorse finanziarie che le occorrono sul mercato dei capitali offrendo precise garanzie reali. Per provvedere alle prime necessità e vincere l'attrito di primo distacco, il disegno di legge prevede la costituzione di un fondo di dotazione a favore del Comune che potrà così iniziare agevolmente le opere per la valorizzazione e l'agibilità delle aree oggetto di rivendita. Questa avverrà a mezzo

di asta pubblica, al termine della quale sarà possibile quantificare e monetizzare le singole partecipazioni sociali.

Onorevoli senatori! Il nostro disegno di legge ci sembra in grado di poter risolvere il problema annoso dell'asse attrezzato.

Esso permette, senza oneri per l'Amministrazione di Roma o per quella dello Stato, di attuare la più importante realizzazione urbanistica del nuovo piano regolatore generale di Roma e quindi di poter finalmente sviluppare il futuro assetto della città secondo le previsioni del piano.

Esso prevede una rigorosa gestione pubblica di tutta l'operazione, lasciando alle responsabilità del Comune non solo le scelte generali di pianificazione, ma anche una loro attuazione programmata per tempi successivi.

Esso per la prima volta consente la realizzazione concreta di importanti opere infrastrutturali cittadine, addossandone l'onere alla proprietà interessata che, senza vedere mortificati o annullati i suoi legittimi e costituzionali diritti, è chiamata ad una utile opera di partecipazione.

Il nostro disegno di legge si qualifica per i suoi contenuti di forte innovazione, idonei forse a dare una corretta risposta all'ancora insoluto problema urbanistico, soprattutto in ordine alla politica dei suoli urbani. Noi riteniamo di poter fornire con esso un metodo nuovo con cui affrontare la moderna realtà dello sviluppo cittadino ed è con questa meditata consapevolezza che affidiamo all'esame del Parlamento il nostro disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Il comune di Roma, entro nove mesi dalla entrata in vigore della presente legge, redige il progetto di insieme, « piano quadro » dell'asse attrezzato e dei centri direzionali previsti nelle zone I₁ e I₂ del nuovo piano regolatore generale di Roma.

La redazione del piano quadro è effettuata dagli organi dell'Amministrazione comunale, i quali potranno valersi oltre che degli uffici tecnici dell'Amministrazione stessa anche di consulenze esterne competenti in materia.

La progettazione planovolumetrica delle opere previste dal piano quadro è realizzata mediante concorsi pubblici.

Art. 2.

Per la realizzazione dell'asse attrezzato e l'urbanizzazione delle aree destinate ai centri direzionali, il comune di Roma invita i proprietari degli immobili compresi nelle zone I₁ e I₂ del nuovo piano regolatore generale di Roma a formare una società mediante il conferimento alla società stessa degli immobili compresi nelle zone indicate.

Ad ogni partecipante alla società è attribuita una quota corrispondente al valore degli immobili conferiti alla società stessa.

Art. 3.

Le quote di partecipazione alla società sono commisurate al valore di mercato che gli immobili hanno al momento della formazione della società.

Il valore di mercato delle aree è calcolato sulla base della utilizzazione edificatoria media secondo il piano regolatore delle aree comprese nelle zone I₁ e I₂ del nuovo piano regolatore generale di Roma.

Art. 4.

La società deve essere costituita entro il termine indicato nell'invito del Comune che comunque non potrà essere inferiore ai 120 giorni.

Il Comune, previa diffida, espropria gli immobili che non sono stati conferiti alla società.

Entro 15 giorni dalla diffida i proprietari possono aderire alla società mediante il conferimento dei beni immobili soggetti allo esproprio.

Gli immobili espropriati sono ceduti alla società mediante assegnazione delle corrispettive quote che si aggiungono a quelle attribuite al Comune ai sensi dell'articolo seguente.

L'indennità di espropriazione è determinata in base alle disposizioni della legge 25 giugno 1865, n. 2359, per le aree e in base all'articolo 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, per i soprassuoli.

Art. 5.

La società costituita ai sensi degli articoli precedenti cede al comune di Roma, senza alcun corrispettivo, il 51 per cento delle quote sociali a saldo di ogni contributo dovuto a titolo di miglìoria e di incremento di valore delle aree.

Le aree necessarie per le infrastrutture e le opere di urbanizzazione sono cedute dalla società al Comune a titolo gratuito.

Art. 6.

La realizzazione dell'asse attrezzato, delle infrastrutture e delle opere di urbanizzazione dell'intero sistema direzionale e delle zone residenziali compresi nelle zone I₁ e I₂ del nuovo piano regolatore generale di Roma è effettuata a cura dell'Amministrazione comunale e il relativo onere graverà su un bilancio speciale, separato da quello comunale e alimentato:

a) da un fondo di dotazione iniziale di dieci miliardi anticipato dallo Stato;

b) dalle somme che saranno reperite sul mercato finanziario;

c) dagli utili derivanti dalla partecipazione del Comune alla società.

Il fondo di dotazione concesso dallo Stato è ammortizzato in dieci anni al tasso di interesse del 6 per cento previo un preammortamento di tre anni.

Le somme reperite sul mercato finanziario e il fondo di dotazione anticipato dallo Stato sono garantiti dalle quote della società di proprietà comunale.

Completate le opere previste dal piano e sciolta la società, gli utili della gestione sociale di cui al primo comma sono iscritti nel bilancio comunale e destinati ad uno speciale piano di opere di urbanizzazione.

Art. 7.

Approvato dal Comune ciascun piano particolareggiato di esecuzione, la società può alienare le aree destinate all'edificazione in esso comprese mediante asta pubblica.

I possessori di quote della società possono partecipare alla vendita all'asta utilizzando le loro quote per il saldo degli acquisti.

Art. 8.

Ferma restando la facoltà di cui all'articolo 7, la società deve comunque provvedere all'alienazione delle aree destinate alla fabbricazione entro 180 giorni dalla ultimazione delle opere previste dai piani particolareggiati di esecuzione.

Alienate le aree destinate alla edificazione e cedute al Comune le aree destinate alle infrastrutture, la società è posta in liquidazione sotto la vigilanza del Tribunale.

Art. 9.

Tutti i trasferimenti di proprietà e le trascrizioni ipotecarie e catastali occorrenti per la formazione della società, la cessione delle aree al Comune e la ricesione dei suoli edi-

ficabili ai partecipanti alla società sono registrati a tassa fissa.

Art. 10.

Nel bilancio dello Stato per il 1971 allo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici sarà iscritta in apposito capitolo la somma di lire 10 miliardi per il fondo di dotazione di cui all'articolo 6.

All'onere di cui al comma precedente si farà fronte con l'incremento naturale delle entrate dello Stato previste per l'esercizio finanziario 1971.