

GUIDO AGUS-CAEDDU

Mi viene offerto lo spunto di intervenire dall'esposizione fatta dall'introduttore sull'evoluzione dell'istituto dell'esproprio per pubblica utilità, particolarmente per quanto attiene la stima dell'indennità da corrispondere all'esproprio secondo la recente normativa.

La legge n. 865 del 22 ottobre 1971 introduceva il principio dell'indennizzo basato sul "valore agricolo medio" dei terreni oggetto dall'esproprio con le note distinzioni al 3° e 4° capoverso dell'art. 16 fra aree esterne e interne al perimetro edificato, oltre al riconoscimento di altri titoli di indennizzo per opere di urbanizzazione e costruzioni, per trascorsi oneri fiscali e infine, all'art. 17, nell'ipotesi di diretta coltivazione e di mezzadria.

In questa legge l'ambito di applicazione dell'esproprio era chiaramente definito e circoscritto, all'art. 9, all'acquisizione di aree comprese nei piani della legge 167/1962, a opere di urbanizzazione primaria e secondaria, risanamento e ricostruzione di edifici e quartieri, aree comprese nella zona di espansione di cui alla legge urbanistica e per la costituzione di parchi nazionali.

La "novità" se così la si può chiamare è contenuta nel disposto della legge n. 247 del 27 giugno 1974, legge di conversione con modifiche del Decreto legge n. 115 del 2 maggio 1974 recante norme per accelerare i programmi di edilizia residenziale. Nel testo delle modifiche si legge fra l'altro (testualmente):

"All'articolo 4 è premesso il seguente comma:

"Le disposizioni contenute nel titolo II della legge 22 ottobre 1971 n. 865, "relative alla determinazione dell'indennità di espropriazione si applicano a *tutte* le espropriazioni *comunque* preordinate alla realizzazione di opere o di "interventi da parte dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni o "di altri Enti pubblici o di diritto pubblico anche non territoriali."

Sembra che il fine di unificare l'istituto dell'indennizzo nell'esproprio per pubblica utilità, già perseguito nel 1926 dall'allora guardasigilli Rocco sia stato praticamente conseguito con un semplice articolo di modifica ad un decreto-legge, a sua volta integrativo e modificativo di una legge precedente (865).

In tutte le espropriazioni "comunque preordinate dallo Stato" e dagli altri enti il principio, introdotto dal Legislatore della legge n. 865, del "valore agricolo medio" diviene determinante dell'indennizzo, con le distinzioni e le integrazioni avanti accennate.

Le considerazioni che si possono trarre dal disposto della legge 247/1974 sono alquanto deprimenti.

Il principio dell'adeguamento dell'indennizzo al "valore agricolo medio" stimato secondo il disposto della 865 che, per definizione della legge, trovava campo di applicazione particolarmente nello spazio urbano, con il pur modesto contemperamento del 4° capoverso dell'art. 16, viene esteso particolarmente nello spazio extraurbano, ai fondi rustici. Quali le conseguenze?

Nello spazio extraurbano molte delle espropriazioni hanno carattere di

“parziali” (costruzione di strade, autostrade, etc.).

Il criterio del “valore complementare” posto a base dell’art. 40 della legge fondamentale (2359/1865) non trova, nella legge 865 nessun campo di applicazione; lo stesso si può affermare per il “valore mancato”.

Lo stesso prof. Forte, del resto, in uno studio comparso nel 1972 in “Genio rurale” scrive che “nei casi di espropriazione parziale l’aspetto economico da riguardare sarà quello al quale corrisponde il più probabile valore complementare, risolvendosi l’indennità nella differenza fra il valore agricolo “medio dell’intero fondo e l’analogo valore della quota residua.”

Francamente non vedo l’applicazione del “valore complementare”: sia il valore del fondo intero che quello della parte residua non possono che derivare, ciascuno, dall’applicazione, alle superfici totale e residua, dei “valori agricoli medi” stimati dagli Uffici tecnici erariali giungendo alla composizione di un’elementare sottrazione dalla quale risulta, né più né meno, lo stesso “valore agricolo medio” competente alla porzione di fondo espropriata e già deducibile dalle tabelle redatte dall’Ufficio tecnico erariale.

Non sono invece valutabili, nel computo dell’indennizzo, tutti gli eventuali, e probabili, squilibri verificantisi a carico del bene residuo quali la separazione in più corpi, la ridotta utilizzazione delle strutture fondiarie, l’alterazione degli stessi caratteri posizionali e così via. La stessa valutazione dei mancati diritti di cui all’art. 46 della legge fondamentale appare di dubbia applicazione.

Che la “legge sulla casa” e, di conseguenza, la nuova legge 247/1974 aprano la strada ad ampie e proficue considerazioni ed elaborazioni sulla metodologia estimativa conseguente, non mi sentirei di affermarlo, essendo la stima, eseguita dagli Uffici tecnici erariali, vincolata ad una determinata normativa amministrativa.

Prestano invece il fianco, le norme di legge, all’esame critico di alcune storture e necessità di aggiornamento. Fra queste mi paiono degne di nota, oltre a quanto sopra esposto:

- l’ampiezza eccessiva in certi casi e la non rispondenza a caratteri di omogeneità di mercato delle attuali “regioni agrarie”;
- il meccanismo del 4° capoverso dell’art. 16 che, forse per una omissione nel testo, può portare, per un’area interna al perimetro edificato, ad un indennizzo inferiore al “valore agricolo medio secondo il tipo di coltura effettivamente praticato” qualora la coltura in atto non superi il 5 per cento della superficie coltivata nella regione, mentre quella che possiede tale requisito fra quelle “di più alto reddito” ha un valore inferiore;
- la non inclusione dell’I.N.V.I.M. fra gli oneri fiscali indennizzabili.

E’ in relazione a queste ed altre carenze e storture della legge n. 865/1971 ed al “travaso” di questa nella legge 247/1974 che è altamente augurabile un ampio dibattito a livello metodologico e operativo i cui risultati possano confortare il Legislatore a rendere il meccanismo espropriativo perequato e adeguato alla realtà economica nella quale esso deve agire.