FRANCESCO ELISEI

Il termine *suolo* non credo abbia nel titolo il significato di "suolo nudo", ma quello più generale di terreno avente una destinazione; se rurale, quindi, anche di "suolo e soprassuolo", se urbano, di area fabbricativa e anche di area già occupata da una costruzione.

La parola *prezzo* non penso debba riferirsi solo al più probabile prezzo di mercato, ma anche - e questo per i suoli praticamente "non oggetto di mercato" (v., per esempio, i terreni forestali) - al più probabile prezzo di scambio.

Inoltre, la teoria sulla formazione del prezzo del suolo o, meglio, dei terreni, rustici e urbani, non deve riguardare solamente il valore di mercato o quello di scambio, ma anche tutti gli altri valori, di caso in caso, attribuibili.

E ancora, sembrerebbe preferibile nel titolo sostituire il termine valore alla parola *prezzo*, perché il primo (il valore) ha significato più ampio del secondo: il primo può, come è noto, essere effettivamente realizzato (essere un fatto storico) oppure essere stimato; il secondo, invece, da più l'idea (o la prima idea) nell'uso comune (e spesso nella mente del giurista) di valore di mercato effettivamente realizzato.

La teoria non può dimenticare che l'Italia è un Paese a fortissima densità demografica: è un Paese con troppi abitanti e poca superficie: il continuo aumentare del numero degli abitanti in uno spazio, che diventa conseguentemente sempre più stretto, rende difficile la risoluzione anche dei problemi economici e di stima.

Sono di grandissima attualità e di grande preoccupazione i problemi che sorgono *sui limiti della ruralità e quelli dell'urbanesimo dei terreni*. In molte regioni italiane (e specialmente in quelle di grande importanza turistica) i terreni sono diventati e stanno diventando, per la maggiore o massima parte, *fabbricativi*: la distinzione di *rurali e urbani*, la troviamo solo al catasto, del resto, da noi, oramai non più rispondente alle necessità della vita economica di un popolo ad uno Stato moderno.

La fortissima densità demografica e il progresso portano, da una parte, all'aumento del bisogno di aree fabbricative e, dall'altra, alla indiscutibile e inderogabile necessità di fare economia di terreni rurali. Occorre sottrarre alle colture la minima quantità possibile di terra e occorre che tutti i nostri terreni coltivabili siano coltivati. Non dovremmo mai dimenticare (vorrei scrivere: - Non dovremmo più dimenticare -) le necessità alimentari della nostra popolazione: qualunque imprevisto può o potrebbe avere delle gravi o gravissime conseguenze.

Lo spopolamento delle campagne e della montagna, dopo quest'ultima guerra, ha lasciato abbandonati e incolti, secondo l'Istituto Centrale di Statistica, due milioni e 880 mila ettari di terreni, prima destinati alle colture foraggere (avvicendate e permanenti) e 983.000 ettari di cereali ⁽¹⁾. Abbiamo bisogno di terreni e materie prime da utilizzare, lamentiamo il peso delle nostre importazioni rurali (carne, legname, latticini, zucchero, perfino cereali) e

(1) Da "Liguria verde" - Rivista mensile della Regione Liguria per l'agricoltura e le foreste, economia montana, caccia e pesca - n. 1 e 2 - Gennaio-Febbraio 1975.

lasciamo incolti quasi 4 milioni di ettari, cercando anche di espropriare, senza criterio e, secondo il mio parere, spesso abusivamente, dal punto di vista sociale, terreni coltivati per destinarli alle costruzioni urbane.

Alle cause di incoltura, dovute all'abbandono delle terre, si aggiunge così l'espropriazione di terreni coltivati: i terreni abbandonati restano incolti e i terreni coltivati, in vicinanza di centri urbani, sono sottratti alla coltivazione. Detti terreni poi, nella maggior parte dei casi, già divenuti aree fabbricative, però ancora utilizzati dal punto di vista rurale, rimarrebbero chi sa per quanto tempo tali, anche perché spesso destinati a colture pregiate in serra (floreali, orticole, per esempio), con valore, molte volte superiore ⁽¹⁾ a quello, nello stesso tempo, attribuibile alle altre aree fabbricative simili, dello stesso centro urbano, non destinate alla coltivazione o a quelle colture.

In Liguria, per esempio, e pure in molte zone alpine, terreni qualificati agricoli per il catasto, sarebbero giudicati aree fabbricabili in una libera contrattazione; e che dire poi dei suoli boscati e dei pascoli, di elevato od elevatissimo valore potenziale, per i servizi sociali che possono fornire, con riguardo specialmente ai servizi ricreativi, paesaggistici ed ecologici?

Il tema di introduzione al V incontro riguarda tutta la teoria delle valutazioni del suolo: per ragioni di tempo e spazio limiterò la discussione alle espropriazioni e quindi pure al valore comprensoriale; argomenti giudicabili, per il nostro caso, fra i più importanti, osservando che:

- Per l'aumentare della popolazione in un piccolo spazio disponibile, il progredire delle vie e dei mezzi di comunicazione, il progredire dell'istruzione, il diffondersi delle conoscenze tecniche e per il migliorare delle condizioni economiche, tendono a scomparire (o diminuire) i limiti (o distinzioni) fra terreni rurali e terreni urbani.
- In merito alla *dichiarazione di pubblica utilità*, questa non può naturalmente riguardare solo gli abitanti della città (v. per esempio, "La nuova Legge per la casa e lo sviluppo dell'edilizia" del 22 ottobre 1971 n. 865), ma deve e soprattutto (o almeno nello stesso modo) tenere nel debito conto anche i diritti e i doveri di coloro che vivono sui campi e in montagna.
- E' ingiusto valutare in base al cosiddetto *reddito rurale* le aree (o, per usare le parole del tema, *i suoli*), evidentemente diventate fabbricabili, perché situate al perimetro o nelle vicinanze del perimetro o rimaste addirittura nell'interno dei centri urbani, non ancora destinate alla coltura agraria (colture orticole, floreali, piante ornamentali e via dicendo). Nella città di Genova, molti di questi suoli, diventati aree fabbricative, destinati per ora e ancora alle colture in serra, anche se considerati rurali negli atti del catasto, superano (e spesso) il valore loro attribuibile dai caratteri di fabbricabilità ⁽²⁾.

Vi sono poi *le necessità familiari*: perché allontanare queste famiglie di lavoratori dal centro urbano e da tutti i grandi vantaggi sociali di una tale ubicazione, per favorire altre famiglie di lavoratori, senza che le prime ricevano almeno un giusto compenso?

(1) Francesco Elisei - Aspetti estimativi ed economico sociali di un'azienda floreale ligure (specializzata in piante ornamentali) - Quaderno n. 1 dell'Istituto di Estimo rurale e contabilità dell'Università degli Studi di Firenze - 1973.

(2) v. Francesco Elisei - Op. cit.

Si tratta sempre di *suoli*, che fanno parte di aziende rurali molto progredite e senz'altro molto redditizie, dove il lavoratore manuale (proprietario o affittuario) altamente si qualifica e si specializza. L'allontanamento di tali abitanti dal centro urbano sarebbe perciò un grave danno anche per il gruppo sociale.

Qualora l'espropriazione non fosse in nessun modo evitabile, l'indennità non può certo basarsi sul *reddito agricolo*, pari all'imponibile rivalutato al catasto, con l'approvazione imprevedente delle varie Commissioni censuarie, e non deve neppure corrispondere al solo valore del *suolo* in funzione dell'azienda di cui questo fa parte, ma dovrà essere costituita anche dai danni valutabili, morali e materiali, subiti dall'agricoltore e dalla sua famiglia, compreso pure l'*avviamento*, nel caso delle aziende vivaistiche.

Nell'art. 39 della Legge del 25 giugno 1865 n. 2359, modificata con Legge 18.12.1879 n. 5189, che possiamo definire fondamentale, è, fra l'altro, scritto che, nel caso dell'espropriazione totale, l'indennità deve corrispondere al "*giusto prezzo che a giudizio dei periti, avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compra-vendita*".

La frase riportata appare equivoca, perché non si tratta di *giusto prezzo*, ma di *giusto prezzo a giudizio dei periti*, non si tratta evidentemente (e nella massima parte dei casi) di *libera contrattazione* di compra-vendita, ma di una severa, se pur necessaria, limitazione al diritto di proprietà; e non si tratta sempre di prezzo di mercato, perché il valore concluso in una libera contrattazione può corrispondere al prezzo di mercato, ma per gli immobili non oggetto di mercato (caso dei boschi, per esempio, come *insiemi* di suolo e soprassuolo), il cosiddetto giusto prezzo realizzabile nella libera contrattazione sarebbe più esattamente e se mai da considerare un prezzo di scambio.

Per un terreno (o suolo) destinato a colture arboree (agrarie, forestali o floreali, ecc.) giovanissime, perché in fase di formazione, il giusto prezzo dovrebbe corrispondere, non al prezzo o valore di mercato, ma se mai al valore del costo di riproduzione.

Nel caso poi delle aree fabbricative, non si tratta sempre di prezzo di mercato, perché a volte può interessare di più il valore di trasformazione; così, nel caso di aree occupate da stabilimenti o da costruzioni di abitazione in avanzato stato di vetustà, il prezzo realizzabile in una libera contrattazione può essere più o meno influenzato dal valore di demolizione.

Nel caso dell'espropriazione totale dell'immobile, qualunque esso sia, l'indennità da pagare al proprietario espropriato, dovrebbe, inoltre e in tutti i casi, essere sempre maggiore di quella stabilita secondo il citato art. 39 della su citata Legge, perché indennizzare dovrebbe voler dire mettere l'espropriato nelle condizioni di poter acquistare un altro immobile con le stesse caratteristiche e nelle vicinanze (o, per lo meno, nella stessa zona) di quello perduto: fra i danni da includere nella indennità dovremmo quindi comprendere anche quelli sostenuti per le spese e il tempo occorrenti alle ricerche, quelli eventuali corrispondenti alle spese di mediazione e quelli delle spese di contratto a carico dell'acquirente.

L'estimo dovrebbe essere indipendente dalla Legge; i periti dovrebbero essere liberi di attribuire all'immobile il valore di mercato o di scambio o di

trasformazione o di costo o complementare (nel caso dell'espropriazione parziale) o comprensoriale, così come effettivamente è al momento della espropriazione, *secondo i principi dell'estimo*. Saranno poi i politici e i giuristi, per esempio, che, illuminati dai periti sulla vera situazione economica dei beni in questione, potranno o dovranno decidere per il meglio e cioè nell'interesse del gruppo sociale, senza però fare ingiustizie nei riguardi dei doveri e diritti degli espropriandi o addirittura risolvere il problema cabalisticamente (v. la cosiddetta Legge di Napoli - 15 gennaio 1885 n. 2892 e l'art. 41 della già citata Legge 25 giugno 1865 n. 2359).

Soffermandoci sulle su citate Leggi e trascurando le numerosissime Leggi successive, sempre per mancanza di tempo e di spazio, come si può spiegare che un perito consideri "estimo" e cioè si senta di applicare l'art. 13 della Legge 15 gennaio 1885 che *prescrive come l'indennità dovuta al proprietari espropriati deve stabilirsi in base alla media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio, purché di data certa, riferendosi altrimenti all'imponibile netto agli effetti dell'imposta terreni e fabbricati?*

Che significato di giustizia e serietà per il gruppo sociale (tutti i cittadini di una nazione) può avere una media fra grandezze così eterogenee?

E quel finale? ... (se i fitti coacervati dell'ultimo decennio non risultano di data certa) il valore deve stabilirsi, riferendosi ... all'imponibile netto agli effetti dell'imposta terreni e fabbricati.

Intanto, non occorre scrivere "netto", perché l'imponibile catastale è sempre netto e poi come poteva o potrebbe o può un perito riferirsi seriamente (senza un senso di fastidio e contrarietà morale) a un valore *imponibile netto* di un catasto (allora più che mai e oggi anche) non aggiornato, sperequato, di cui occorrerebbe, per giustizia sociale, una completa revisione?

Per citare un altro esempio, che impressione può fare al perito la lettura dell'art. 41 della Legge 25 giugno 1865 in merito ai più frequenti casi di espropriazione parziale, che recita:

Qualora dall'esecuzione dell'opera pubblica derivi vantaggio speciale e immediato alla parte del fondo non espropriata, questo vantaggio sarà stimato e detratto dalla indefinità quale sarebbe se fosse calcolata a norma dell'articolo precedente (art. 40).

Se tale vantaggio di cui si è detto sopra, sarà stimato a più di un quarto dell'indennità che secondo l'art. 40 sarebbe dovuta al proprietario, questi potrà abbandonare all'espropriante l'intero immobile per il giusto prezzo stimato a termini dell'art. 39, *sempreché il giusto prezzo della parte del fondo espropriato superi il quarto del giusto prezzo dell'intero immobile.*

L'espropriante può esimersi dall'accettare questo abbandono, pagando una somma non minore di tre quarti dell'indennità stimata a norma dell'art. 40.

In ogni caso l'indennità dovuta al proprietario non potrà essere mai minore della metà di quello che gli spetterebbe ai termini dell'art. 40.

La Legge è stata approvata dalle Camere: per quali ragioni i giuristi e i politici hanno voluto riferirsi, in questo caso, al quarto e non ad un'altra frazione: per esempio, a un quinto, a un sesto o a un terzo? Eppure nel 1865 l'Italia era un Paese, i cui governanti e la maggioranza dei cittadini non credeva-

no più all'alchimia ed ai vari Dulcamara, pur sempre e anche tutt'oggi circolanti nei vari Paesi del Mondo.

L'art. 41 vuole limitare il vantaggio per non diminuire troppo il valore dell'indennità ed evitare che in alcuni o molti casi, quando i vantaggi fossero grandi, l'espropriato, invece di ricevere un compenso, dovesse perdere una parte dell'immobile e dare anche una certa somma (più o meno elevata) all'espropriante.

Credo sia oggi indispensabile rivedere seriamente l'argomento, in sede di espropriazione parziale, anche con l'intento di togliere qualunque limitazione. Se i vantaggi speciali o meno, immediati e non immediati, apportati al resto dell'immobile dall'opera di pubblica utilità, sono tali da superare il valore complementare della parte espropriata, ci si potrebbe regolare in questo modo: L'espropriato non riceve nessuna indennità e paga all'espropriante la differenza in più fra il valore totale dei vantaggi alla parte residua e il valore complementare della parte espropriata e, inoltre, tutti i proprietari degli immobili, interessati, della zona o della regione, dall'opera di pubblica utilità versano all'Ente espropriante una somma di denaro in proporzione diretta, per esempio, all'incremento di valore rispettivamente realizzato dagli immobili in funzione dell'opera stessa. Non sono rari i casi, secondo cui gli agricoltori di una zona hanno donato parte dei loro terreni e prestato una certa quantità di mano d'opera gratuita per la costruzione di una strada, per esempio.

L'indennità dovrà essere pagata dall'Ente espropriante? Qui possono decidere i giuristi, i sociologi e i politici, caso per caso o per tutti i casi. - Secondo il mio parere, l'*indennità di espropriazione totale* potrebbe non essere a carico dell'Ente espropriante, ma a carico di tutti i proprietari di immobili della zona (o regione), in proporzione diretta all'incremento di valore che i beni da ciascuno posseduti, rispettivamente, ricevono dall'opera di pubblica utilità.

Il problema si potrebbe anche risolvere ripartendo l'indennità da pagare all'espropriato, fra l'Ente espropriante e tutti i proprietari di immobili della zona o regione, beneficiati dall'opera.

Nei riguardi della ripartizione totale o parziale dell'indennità fra i proprietari di immobili, beneficiati dall'opera, sarà molto importante il compito del perito. L'eventuale ripartizione, invece, dell'indennità fra l'Ente espropriante e i proprietari di immobili della zona o regione interessata, sembra più una questione di natura politica, sociale e giuridica.

In merito al *valore comprensoriale* di un territorio, che occorre rendere urbano, tenendo conto, secondo il piano regolatore, della distribuzione della superficie e cioè dell'area destinata alle costruzioni private, di quella destinata agli edifici occorrenti ai servizi sociali, delle aree occupate dalle strade, piazze, giardini, parchi, ecc., una proposta potrebbe essere quella di non eseguire la stima di ogni singola area da espropriare, ma complessivamente dell'intero territorio, secondo il criterio di attribuire il più probabile valore di mercato al complesso degli edifici privati, formati da unità immobiliari rappresentanti appartamenti di abitazione, negozi, botteghe, uffici di studi professionali, fabbriche, stabilimenti, ecc. e detrarre dal valore totale di mercato, così determinato, il valore totale dei costi sostenuti per *tutte* le costruzioni eseguite (o ese-

guibili) nel territorio (costruzioni private, edifici per i servizi sociali - chiese, scuole pubbliche, ufficio postale, sede del municipio, della biblioteca, ecc. - strade, fognature, ponti, piazze, giardini e via dicendo). La differenza ottenuta, divisa per l'area totale (in mq.) dell'intero comprensorio, rappresenterà il valore medio del mq., in base al quale si calcoleranno le indennità di espropriazione da pagare ai diversi proprietari.

I metri quadrati del comprensorio avranno così tutti lo stesso valore (valore medio unitario di trasformazione del mq. o valore comprensoriale unitario). Non vi sarà così distinzione fra i metri quadrati costituenti le diverse aree fabbricabili del comprensorio, qualunque siano i loro caratteri urbanistici (forma, posizione, natura del suolo, destinazione - a edifici privati di abitazione, a piazze, giardini, edifici pubblici, ecc. ecc. -) in base al principio che tutti i metri quadrati della superficie del comprensorio sono, rispetto alle utilità urbanistiche, interdipendenti: le caratteristiche e la destinazione di ogni metro quadrato derivano e sono rese possibili dalle caratteristiche e le destinazioni degli altri metri quadrati.

L'indennità da pagare al proprietario espropriato dell'area facente parte del comprensorio, si ricaverà, in definitiva, moltiplicando i metri quadrati della superficie dell'area stessa per il *valore medio unitario di trasformazione del metro quadrato*, attribuito secondo il procedimento sopra accennato.

Il procedimento descritto eliminerebbe le sperequazioni e le ingiustizie verso proprietari fortunati e proprietari sfortunati, rispetto al piano regolatore del comprensorio, che per necessità altamente sociali verrebbe e per forza di cose a favorire alcuni danneggiando altri.

Un procedimento del genere, rendendolo più giusto e meno influenzabile da egoismi individuali, permetterebbe una più rapida approvazione del piano regolatore, che, secondo quanto sopra accennato (e sembra importante rilevarlo) dovrebbe essere progettato e approvato, si tenga presente, prima della stima del valore comprensoriale del territorio interessato.

Al costo delle opere pubbliche e servizi (chiese, scuole, parchi, edifici sanitari, strade, ecc.) da costruire nel comprensorio, oggetto di stima, potranno concorrere anche gli abitanti proprietari privati di immobili (abitazioni, negozi, fabbriche, ecc.) di zone o territori urbani vicini, che avranno il beneficio più o meno grande delle opere stesse. Una strada, per esempio, costruita nel comprensorio, oggetto di stima, rappresenta spesso un miglioramento delle comunicazioni anche di altri quartieri della città. Una scuola pubblica e l'edificio di una biblioteca pubblica, costruiti nel comprensorio, potrebbero rendere più comodi il servizio scolastico e quello dell'istruzione del quartiere o dei quartieri cittadini confinanti.

Se, dato il piano regolatore, il valore unitario di trasformazione del metro quadrato del comprensorio (o valore unitario comprensoriale) risultasse *troppo piccolo* (perché minore o uguale al valore minimo di mercato delle aree site in condizioni peggiori del comprensorio stesso) o risultasse *negativo*?

In questi casi, non si può fare altro che ricorrere alla stima delle aree costituenti il comprensorio, non più in base al valore di trasformazione (come sopra indicato), ma direttamente, adottando i cosiddetti procedimenti sintetici.

ci (per confronto, storico, per valori tipici, ecc.) delle aree possedute nel comprensorio da ogni proprietario, allo scopo di attribuire a ciascuna delle stesse il giusto prezzo di mercato realizzabile in una libera contrattazione di vendita. La somma dei valori, rispettivamente attribuiti alle aree del comprensorio, divisa per il numero dei metri quadrati della superficie totale del comprensorio stesso, corrisponderà appunto *al valore medio unitario di mercato del metro quadrato comprensoriale*.

Se non vi fossero ragioni di pubblica utilità di grande importanza sociale, il risultato *negativo* o *troppo piccolo*, ottenuto con il calcolo del valore unitario di trasformazione, potrebbe portare alla risoluzione del problema con la modifica del piano regolatore o anche con la rinuncia alla urbanizzazione, economicamente non conveniente, del comprensorio.

Non potendo rinunciare all'urbanizzazione secondo il piano regolatore già approvato (da urbanisti, sociologi, politici) del comprensorio in esame, appunto per le ragioni di pubblica utilità da cui è derivato il piano stesso, nel caso di valore unitario di trasformazione *troppo piccolo* o *negativo*, decide il valore unitario di mercato del metro quadrato del territorio, per cui l'indennità da pagare al proprietario di ogni area fabbricativa, sita nel comprensorio, si otterrà moltiplicando i metri quadrati dell'area stessa per il valore medio unitario di mercato (e non più per il valore medio unitario di trasformazione) del comprensorio.

Il progetto e l'approvazione del piano regolatore prima delle stime rendono più obiettivo il lavoro tendente a soddisfare specialmente le necessità urbanistiche (sociali, etiche, igieniche, estetiche, ecc.) del nuovo comprensorio.

Il procedimento descritto deve considerarsi una interpretazione del *valore comprensoriale*, secondo cui appare equo attribuire *un valore unico* al metro quadrato delle aree fabbricative esistenti nel territorio da espropriare (destinato al piano urbanistico regolatore) ed equo, nei casi di valore di trasformazione *negativo* o *troppo piccolo*, ricorrere alla stima del valore di mercato delle aree, con l'intento sempre di determinare un unico valore medio del metro quadrato per l'intera superficie del comprensorio stesso.