

# Aspetti estimativi connessi con l'utilizzazione del suolo

di Piero Carrer

## 1. L'evolversi dei giudizi di valore afferenti il suolo e la sua utilizzazione in relazione allo sviluppo economico

In questi ultimi decenni l'Italia è stata interessata ad un rilevante sviluppo economico che ha influenzato in modo determinante tutti i fattori della produzione e tra questi, non certo ultimo, il bene naturale « terra ».

Invero, il fenomeno dell'urbanesimo, conseguente all'incrementarsi dei settori secondario e terziario, ha determinato non solo un consumo del territorio con sottrazione degli spazi agricoli, ma ha anche comportato negative influenze nel campo ecologico.

Ed ancora, detto sviluppo ha creato complesse problematiche relativamente all'utilizzazione del territorio, per la realizzazione di insediamenti urbani, produttivi e turistici.

Inoltre, l'evoluzione economica ha consentito l'applicazione sul mercato fondiario nazionale di strumenti di finanza e tecniche di commercializzazione già noti ed utilizzati nei paesi economicamente più progrediti.

Oltre a ciò, la positiva situazione economica ha incentivato gli interventi delle pubbliche amministrazioni nell'ambito della sfera privata, allargando a dismisura l'istituto dell'espropriazione.

Da ultimo, lo sviluppo ha posto l'amministratore pubblico nella possibilità di attuare numerosi interventi nel territorio scelti attraverso giudizi di stima che presentano connotazioni e privatistica.

Le precisazioni evidenziate hanno influenzato in modo determinante gli aspetti estimativi connessi con l'utilizzazione del territorio.

Invero, con riferimento al settore primario, mentre sono rimaste praticamente immutate tutte le problematiche estimative dei giudizi di valore relativi ai suoli agricoli, alle aziende ed ai giudizi

di convenienza nei vari interventi, di contro, è sorta una nuova casistica relativamente all'inquinamento del territorio che ha fatto sorgere problemi valutativi del tutto particolari.

Ben più rilevante ed articolata, è stata l'importanza che nel campo estimativo hanno assunto i giudizi di valore afferenti suoli a destinazione non agricola. Si fa riferimento, ovviamente, a tutte le disposizioni di natura legale-urbanistica promulgate con le più o meno recenti disposizioni legislative che hanno interessato non solo comparti di espansione limitrofi ai centri urbani, ma anche ampie aree esterne destinate ad insediamenti produttivi e commerciali, nonché zone di interesse turistico.

Come conseguenza dello sviluppo economico si è verificato un acculturamento degli operatori che hanno introdotto sul mercato immobiliare nazionale nuovi strumenti di finanza e nuove tecniche di commercializzazione. Facendo riferimento al leasing ed alla multiproprietà, cioè alle più significative innovazioni, appare in tutta evidenza quali future implicanze questi strumenti e tecniche potranno avere nel campo estimativo segnatamente connesso con l'utilizzazione del suolo.

A tutti è noto quale evoluzione abbia interessato, dall'unità d'Italia ad oggi, l'istituto dell'espropriazione e quale sia l'attuale situazione delle disposizioni legislative afferenti la determinazione dell'indennità, regolamentate, nell'ultimo decennio, da uniche norme dichiarate incostituzionali tre anni addietro ed in merito alle quali il Governo ha approvato, negli ultimi giorni del 1983, un disegno di legge tampone in attesa di un provvedimento definitivo. Riguardo all'espropriazione, ancora, è opportuno rilevare come sia stato enormemente dilatato il concetto della pubblica utilità, rendendo applicabile l'istituto ad un ampissimo ventaglio di casi. Da quanto evidenziato consegue l'evoluzione e la complessa casistica che ha interessato il problema estimativo della indennità di espropriazione, problema, ad oggi, non risolto e di cui si attende, da tempo, una risoluzione definitiva.

Infine, in merito alle problematiche estimative nell'ambito della sfera pubblica è noto come la gestione del territorio sia uno dei campi in cui si è maggiormente accentuata la presenza dello Stato. La gestione di questa importante risorsa, che si realizza attraverso scelte pubbliche, ha creato un nuovo settore della dottrina estimativa. Invero, il ruolo dello Stato, come utilizzatore diretto del territorio, genera questioni innovative da un punto di vista estima-

tivo di assai ampia portata che induce a riflettere sui punti epistemologici della disciplina.

Non si ritiene opportuno nelle presenti note esaminare le molteplici metodologie relative alla valutazione degli interventi pubblici sul territorio, ma solo soffermarsi su due gruppi di tecniche che hanno dimostrato di essere le più idonee a dare una concreta e valida risposta al problema in esame: si allude alla teoria della soglia ed all'analisi costi e benefici; inoltre si farà un breve cenno ad una nuova tecnica, relativa al territorio, denominata valutazione d'impatto ambientale.

Precisato, quindi, come vaste ed articolate siano le problematiche estimative connesse con l'utilizzazione del suolo sorte in questi ultimi anni a seguito dello sviluppo economico, si passa ora ad una loro approfondita analisi, suddividendo il presente studio in tre distinti paragrafi: il primo esamina le nuove problematiche nell'ambito della sfera privata, il secondo nei rapporti tra sfera privata e sfera pubblica ed il terzo esclusivamente nell'ambito della sfera pubblica.

## **2. Nuove problematiche estimative nella sfera privata**

Nell'ambito privato diversi sono i nuovi problemi estimativi sorti in tempi recenti: alcuni riguardano il territorio visto nel suo insieme, e sono riconducibili all'equilibrio ecologico, altri il settore urbanistico, e cioè le complesse disposizioni legislative e normative statuite per l'utilizzazione del suolo a fini extragricoli.

Infine, non possono trascurarsi le problematiche conseguenti ai nuovi strumenti di finanza ed alle nuove formule commerciali che hanno interessato ed interessano sia i suoli che la loro utilizzazione.

### *2.1. Il problema ecologico*

Tale problema si inquadra nella economia del benessere e tra i suoi molteplici aspetti presenta anche quello della valutazione dei danni e dei costi sociali provocati dall'inquinamento.

Tralasciando in questa sede il problema dei costi sociali, la cui valutazione rientra nell'ambito dell'analisi costi-benefici di cui si parlerà in prosieguo, ci si sofferma sul principio del risarcimento dei danni conseguenti ad inquinamento.

Alcuni autori<sup>1</sup> indicano un numero di ipotesi di politiche di lotta contro l'inquinamento, che risultano correlate a diverse problematiche estimative afferenti il problema specifico.

Dette ipotesi possono così sintetizzarsi:

- i pubblici poteri impongono all'inquinatore l'obbligo di pagare i costi dei danni causati dalle sue emissioni;
- i pubblici poteri possono far pagare all'inquinatore un canone d'inquinamento;
- i pubblici poteri impongono agli inquinatori uno standard di emissione;
- l'inquinatore è tenuto a depurare fino allo standard prescritto ed a versare un risarcimento alle persone che risentono dell'inquinamento residuo.

È evidente che tutte le ipotesi fatte hanno implicanze estimative, ma mentre alcune riguardano rapporti tra poteri pubblici e soggetti privati — e in questa sede non ci interessano — altre, invece, riguardano rapporti tra privato e privato.

In quest'ultimo caso, sorge l'esigenza di determinare l'indennizzo a livello privatistico; tale indennizzo può essere, invero, necessario in due serie di circostanze:

- l'inquinamento residuo risulta, nonostante tutto, dannoso;
- esiste la possibilità che accadano incidenti dovuti all'inquinamento.

Il problema posto in questi termini si presenta di notevole ampiezza, giacché quanto mai articolati possono essere i tipi di inquinamento ed i relativi danni (inquinamenti accidentali, marini, atmosferici; rumori traffico aereo e veicoli a motore, ecc.).

Piuttosto che tentare una indicativa elencazione delle metodologie estimative più correnti relative al problema trattato, si preferisce rinviare ad un interessante studio che l'ISVET ha elaborato in merito ai danni economici causati in Italia dall'inquinamento, relativamente al periodo 1970-1985<sup>2</sup>.

Di seguito, in sintesi, vengono riportate le metodologie di sti-

---

<sup>1</sup> J. P. Barde - E. Gerelli, *Economia e Politica dell'ambiente*, 1980, Il Mulino, Bologna.

<sup>2</sup> G. Scaiola, *L'intervento pubblico contro l'inquinamento*, Milano, 1971.

ma dei danni provocati dall'inquinamento, così come indicate dall'ISVET per i diversi settori.

Invero, alcuni settori non riguardano specificatamente il territorio, ma anche per essi riteniamo utile riportare le metodologie esposte nel citato studio, e ciò per completezza di indagine.

- a) *Danni al patrimonio dei beni culturali.* La metodologia di stima ipotizza il danno pari al costo del restauro e della conservazione necessario per contenere il degrado del patrimonio entro i limiti corrispondenti al deterioramento normale quale si verificherebbe in assenza di effetti inquinanti.
- b) *Danni al settore agricolo.* La metodologia di stima fa riferimento esclusivamente ai danni provocati dall'irrigazione con acque inquinate per effetto di scarichi urbani ed industriali. Tali danni sono stati valutati od in base alla riduzione del reddito aziendale conseguente alla flessione quantitativa e qualitativa della produzione od in base agli aumenti dei costi causati dall'incremento delle spese di conduzione e delle quote d'ammortamento dei capitali necessari per mantenere l'originario livello quantitativo e qualitativo della produzione.
- c) *Danni al settore turistico.* La metodologia di stima dei danni relativi a questo settore consiste nella determinazione della diminuzione degli « activity days », e cioè delle giornate di attività fruibili nelle diverse zone turistiche, calcolate sulla base di standards di utilizzazione espressi in termini monetari, riferiti alla spesa media turistica giornaliera.
- d) *Danno alle risorse idriche per approvvigionamento potabile ed industriale.* La metodologia di stima si articola nella determinazione sia dei costi aggiuntivi di trattamento delle acque, sia degli aumenti delle quote di manutenzione e di ammortamento degli impianti ed attrezzature (soggetti a maggiore logorio in conseguenza degli effetti inquinanti) ed infine delle perdite qualitative e quantitative della produzione industriale.
- e) *Danni al patrimonio ecologico.* I danni conseguenti al degrado del patrimonio ecologico per effetto dell'inquinamento vengono valutati in base a due distinti procedimenti. Il primo ipotizza il danno pari al costo teorico che ordinariamente si sarebbe disposti a sopportare per la fruizione del patrimonio ecologico. Il

secondo, di più valida applicazione, si articola sul valore di surrogazione: il danno viene determinato in base al valore di altri beni o servizi sostitutivi di quelli danneggiati.

- f) *Danni al patrimonio immobiliare urbano.* La metodologia adottata propone l'equivalenza tra il danno ed il maggior costo di manutenzione necessario per eliminare gli effetti dell'inquinamento atmosferico sugli edifici.
- g) *Stima del costo per l'eliminazione dell'inquinamento provocato dagli scarichi industriali.* La metodologia di stima dei costi relativi alla eliminazione dell'inquinamento atmosferico di origine industriale (costi che rappresentano un aspetto indiretto dei danni da inquinamento) si incentra sulla spesa per acquisto ed installazione di impianti di depurazione come percentuale, variabile per i vari settori produttivi, degli investimenti fissi annui.

Si termina il presente paragrafo precisando che, relativamente all'inquinamento e alla salvaguardia dell'equilibrio ecologico, sono stati emessi numerosi disposti legislativi quali la Legge 10-5-1976 n. 319, contenente norme per la tutela delle acque dall'inquinamento, interessata a successive modificazioni e proroghe e nota come legge Merli; il D.P.R. 13-3-1976 n. 448 relativo alle zone umide di importanza internazionale, nota come Convenzione di Ramsar; e più recentemente il D.L. 30-12-1981 n. 801 relativo a provvedimenti urgenti in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, convertito, con modificazioni, nella legge 5-3-1982 n. 62 ed il D.P.R. 10-9-1982 n. 915 attinente all'attuazione delle direttive CEE n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi.

Tutti i citati disposti legislativi chi in modo diretto (espropriazioni, asservimenti, ecc.) chi in modo indiretto (vincoli generalizzati, danni per vicinanze a zone di smaltimento dei liquami e dei fanghi, ecc.) vengono ad interessare particolari problematiche estimative connesse alla salvaguardia ecologica ed all'inquinamento.

## 2.2. *La normativa urbanistica ed altri disposti legislativi*

In linea generale si premette che la materia « urbanistica » è tra quelle che l'art. 117 della Costituzione attribuisce alla compe-

tenza legislativa delle regioni a statuto ordinario. Si è, dunque, di fronte ad un sistema notevolmente complesso, reso ancora più tale dalla mancanza di una legge-quadro statale.

Gli strumenti urbanistici di governo del territorio possono essere suddivisi in due grandi categorie:

- quelli di pianificazione spaziale, a loro volta comprendenti anche gli strumenti di attuazione;
- quelli di programmazione temporale.

I primi si articolano:

- a) a livello regionale: piani territoriali regionali;
- b) a livello comprensoriale (in futuro, provinciale): piani territoriali di coordinamento comprensoriale;
- c) a livello comunale: piani regolatori generali.

I piani sub a) possono essere o piani territoriali regionali veri e propri o piani territoriali stralcio, relativi, rispettivamente, all'intero o a parte del territorio regionale, piani entrambi che, nel quadro del bilancio pluriennale regionale, specificano i programmi regionali di intervento.

Questi strumenti, che indicano graficamente l'uso del territorio, possono essere affiancati da mozioni di indirizzo politico amministrativo, della cui natura giuridica ancora oggi si discute, contenenti obiettivi generali e criteri per il governo del territorio medesimo.

Fino ad oggi i piani territoriali e quelli stralcio non risultano strumenti generalizzati, mentre le mozioni di indirizzo politico amministrativo sono state largamente adottate da quasi tutte le amministrazioni regionali.

È principio generale della legislazione regionale che anche gli strumenti sub a) e b), così come i P.R.G. possono contenere previsioni, indicazioni e vincoli immediatamente precettivi che prevalgono sulle diverse destinazioni d'uso contenute negli strumenti urbanistici di pari o inferiore livello, già vigenti.

La pianificazione urbanistica del territorio così come indicata dai piani viene realizzata attraverso i seguenti strumenti di attuazione:

- a) piani particolareggiati di iniziativa pubblica;
- b) piani per l'edilizia economica e popolare;

- c) piani delle aree da destinare agli insediamenti produttivi;
- d) piani particolareggiati di iniziativa privata;
- e) piani di recupero, di iniziativa pubblica o privata.

I piani sub a) possono essere attuati con due diverse procedure: i privati proprietari provvedono a presentare i progetti al Comune nel termine loro prefissato, accompagnati da una convenzione; ovvero, in caso di mancato rispetto del termine ed impossibilità di un accordo bonario per la cessione, il Comune attua il piano mediante espropriazione.

I piani sub b) sono attuati mediante espropriazione e successiva assegnazione delle aree a soggetti predeterminati in ragione di speciali caratteristiche soggettive. L'assegnazione può essere sia in proprietà che in diritto di superficie.

Nei piani sub c) può aversi l'utilizzo mediante convenzione, sempre che le aree ricadano nella quota consentita di cessione in proprietà, ovvero mediante esproprio dei suoli medesimi e loro successiva concessione in diritto di superficie.

I piani sub d) prevedono l'utilizzo mediante convenzione con i proprietari. Qualora non sia però possibile addivenirvi, il Comune può sostituirsi agli stessi proprietari con un piano di iniziativa pubblica, con il che si ricade, ex post, nella disciplina dei piani sub a).

I piani sub e) — piani di recupero — sono quelli regolati dal titolo IV della legge 5 agosto 1978 n. 457. Sono usualmente disciplinati secondo le modalità dei piani sub a) e dunque, prevedono convenzioni e, nell'inerzia dei proprietari, espropri.

Oltre agli strumenti di pianificazione spaziale, di cui si è fatto cenno, vi sono anche strumenti di programmazione che riguardano lo sviluppo dell'attività urbanistica ed edilizia sotto il profilo temporale. Tali strumenti consistono nei programmi pluriennali di attuazione (p.p.a.), soggetti a modifiche annuali, ed aventi durata pluriennale.

Introdotti nell'ordinamento con la legge Bucalossi (art. 13 L. 28-1-1977 n. 10), sono stati oggi in parte ridotti nella loro importanza dall'art. 6 L. 25-2-1982 n. 94, sia sotto l'aspetto soggettivo (è stato ridotto il numero dei comuni tenuti ad adottarli), sia sotto quello quantitativo (sono stati aumentati i casi in cui l'edificazione può essere autorizzata al di fuori di essi).

Anche per gli strumenti temporali, nel caso di inerzia del pri-

vato, è prevista la possibilità che il Comune proceda all'esproprio, ovvero inserisca l'area nei successivi aggiornamenti del p.p.a.

A commento delle implicanze che una normativa così complessa, come quella sopra esposta, può comportare nella formulazione dei giudizi di stima relativi ai suoli edificabili, riportiamo alcuni concetti espressi in una nostra pubblicazione di oltre dieci anni addietro, che risultano ancora oggi, pienamente validi<sup>3</sup>.

« Fittissima e a volte estremamente complicata, risulta essere la « rete degli atti e dei rapporti giuridici entro cui l'area fabbricabile « è avvolta, per cui è determinante conoscere lo svolgersi ed il di- « mensionarsi del potenziale edificatorio dell'area medesima. « Lo studio degli accennati atti e rapporti giuridici mette inequi- « vocabilmente in luce l'impossibilità di esprimere un giudizio di « valore di un'area fabbricabile senza aver preventivamente indivi- « duate e descritte le dimensioni del bene stesso nella sua attitu- « dine edificatoria, dimensioni che debbono essere, altresì, comple- « tate con l'indicazione del loro grado di probabilità e di certezza « e della loro durata (limitata o meno), nonché del grado di sta- « bilità o instabilità del mantenimento delle medesime col trascor- « rere del tempo ».

Appare chiaro, invero, esaminando attentamente gli strumenti spaziali e temporali della vigente pianificazione urbanistica, come le aree fabbricabili possano ricadere od in un piano particolareggiato di iniziativa pubblica, od in un piano per l'edilizia economica e popolare, od in un piano per insediamenti produttivi, od in un piano particolareggiato di iniziativa privata, od in un piano di recupero, od anche in un programma pluriennale di attuazione.

Ad eccezione dei p.e.e.p., dove l'utilizzazione delle aree è conseguibile solo a mezzo di espropriazione, in tutti i restanti piani i suoli possono o essere utilizzati a livello privatistico, previa convenzione, o ceduti con accordi bonari alla pubblica amministrazione, oppure espropriati.

Con riferimento a quanto sopra puntualizzato, è evidente come assai problematica risulti oggi la formulazione di giudizi di valore relativi a suoli edificatori.

Un primo elemento di indeterminatezza riguarda il fattore tempo; invero assai di frequente non risulta obiettivamente prevedi-

---

<sup>3</sup> P. Carrer, *Vincoli legali nelle aree fabbricabili*, Calderini, Bologna, 1971, pag. 3.

bile il momento futuro in cui l'area o verrà utilizzata o ceduta od espropriata.

Di poi, per uno stesso suolo si possono formulare ipotesi valutative diverse, tutte accettabili, che però portano a risultanze notevolmente dissimili.

È opportuno precisare che, sia sotto l'aspetto temporale che sotto l'aspetto tecnico-amministrativo, le possibili diverse soluzioni cui può essere interessata un'area (utilizzazione previa convenzione, cessione bonaria, esproprio) non dipendono, assai di frequente, dalle norme pianificatrici (previsioni degli strumenti urbanistici) e neppure dalla situazione del mercato (domanda od offerta di questa o quella tipologia) o dalle caratteristiche distintive del bene (ubicazione, configurazione, ecc.), quanto dal comportamento di tutti od anche solo di alcuni proprietari delle aree ricadenti nei piani, giacché detti proprietari volutamente per non convenienza economica o per diffidenza, od involontariamente per negligenza od indifferenza, non provvedono, nei termini, a presentare i progetti o a perfezionare le convenzioni od ad addivenire alla cessione bonaria dei suoli alla pubblica amministrazione, la quale per realizzare le programmate previsioni urbanistiche procede mediante espropriazione.

Esaminando con approfondita analisi gli strumenti di attuazione della pianificazione urbanistica si rileva come in essi più volte si parli di diritto di superficie. In merito, la problematica estimativa che sorge può riguardare una casistica corrente ed una futura.

Quella corrente trae origine da quanto statuito dagli articoli 35 e 27 della legge 22-10-1971 n. 865. L'art. 35, relativo all'attuazione dei piani di zona per l'edilizia economica popolare, precisa come su quelle aree che vanno a far parte del patrimonio indisponibile del Comune l'amministrazione conceda il diritto di superficie.

Il medesimo articolo statuisce come si debba determinare il valore del predetto diritto di superficie pari al costo di acquisizione delle aree, nonché al costo delle relative opere di urbanizzazione già realizzate.

L'art. 27, invece, afferente ai piani per investimenti produttivi, prevede anch'esso, per una quota parte delle aree del piano, la concessione del diritto di superficie, in merito, però, alla quale non stabilisce alcuna precisa valutazione.

Comunque per entrambi i casi esaminati, al fine di potere valutare il diritto di superficie, è indispensabile procedere ad una det-

tagliata disamina delle convenzioni che contengono, di norma, elementi determinanti per la formulazione di tale giudizio di valore.

La casistica futura riguarderà tutte le problematiche che potranno nascere nei giudizi di valore di casi correlati al diritto di superficie quali, ad esempio: rinnovo della concessione, stima della cessione di tale diritto, valore di un complesso costruttivo insistente su un'area con diritto di superficie, valutazione in caso di decadenza della concessione per inadempienza del concessionario, ed il ventaglio potrebbe continuare.

Si deve ancora evidenziare come alcune concessioni di diritti di superficie siano contraddistinte dal carattere della indivisibilità, mentre altre possono essere frazionate e ciò, ovviamente, moltiplica i giudizi di valore che potranno essere richiesti.

Non si può non trattare nel presente paragrafo, relativo alla normativa urbanistica, di un particolare indirizzo che, di recente, ha interessato il settore della gestione del territorio.

Esiste nell'assetto socio-economico nazionale una contrapposizione tra sfera pubblica e sfera privata che coinvolge anche la pianificazione territoriale.

Come è noto, questa viene realizzata da due fondamentali categorie di operatori; la prima soddisfa interessi di tipo privatistico (residenze, uffici, commercio, turismo, industrie, artigianato, ecc.) la seconda soddisfa interessi comuni e collettivi (servizi pubblici, culturali, assistenziali, d'istruzione, sanitari, sportivi, ricreativi, religiosi, ecc.).

Invero, può sussistere la possibilità per gli operatori privati di intervenire non solo nel settore abitativo, produttivo e del terziario, ma anche nella realizzazione di strutture comuni e collettive, nonché, successivamente, nella loro gestione e nel loro esercizio.

Negli ultimi anni gli enti pubblici hanno cercato di assolvere la massima parte delle funzioni di carattere collettivo, assumendo anche quelle che tradizionalmente venivano esercitate dai privati in sostituzione dell'azione pubblica (quali le attività scolastiche, sanitarie, assistenziali ed altre).

Questo indirizzo, attualmente, va sostanzialmente modificandosi; invero si è diffusa l'opinione come non sia necessario devolvere alle pubbliche amministrazioni l'esercizio esclusivo di certi tipi di servizi che possono essere assolti, spesso con maggior funzionalità, da parte dei privati.

Questa nuova impostazione porta alla proprietà delle aree inte-

ressate da attrezzature di servizi, alla realizzazione privata di tali attrezzature, ed anche alla gestione sempre privata delle medesime, eventualmente con limiti di controllo pubblico circa le modalità sia dei servizi che degli esercizi delle attività in questione.

È evidente come il discorso possa interessare non tanto le opere di urbanizzazione primaria, destinate a consentire l'uso del territorio, quanto, e soprattutto, le opere di urbanizzazione secondaria, e cioè quelle attrezzature e strutture realizzate per fornire idonei servizi agli insediamenti urbani.

Tale nuova impostazione può determinare la realizzazione e la gestione di importanti interventi pubblici e collettivi nella utilizzazione del territorio, il tutto operato a livello privato.

A ciò consegue la creazione di un particolare mercato di tali immobili e delle loro gestioni.

Da quanto precede emerge in tutta evidenza quale ampia casistica estimativa possa sorgere per la formulazione di giudizi di valore di suoli (ad esempio articolata sul valore comprensoriale), di attrezzature e di gestioni afferenti servizi di uso pubblico di proprietà private, beni tutti che risulteranno interessati ad un particolare mercato e saranno suscettibili di peculiari redditività di non semplice comparazione.

A chiusura del presente paragrafo si desidera richiamare l'attenzione su una particolare norma stabilita dalla legge quadro per il turismo del 17-5-1983 n. 217.

Il primo comma dell'art. 8 del citato disposto legislativo recita testualmente:

« Ai fini della conservazione e della tutela del patrimonio ricettivo, in quanto rispondente alle finalità di pubblico interesse e della utilità sociale, le regioni, con specifiche leggi, sottopongono a vincolo di destinazione le strutture ricettive indicate dall'art. 6, in conformità anche con le indicazioni derivanti dagli atti della programmazione regionale ».

Il secondo comma del suddetto articolo precisa come nell'ambito delle previsioni dei piani regolatori regionali, i comuni provvedano alla individuazione delle aree da destinarsi ad attività turistiche e ricettive ed a determinare la disciplina di tutela e di utilizzazione delle aree medesime.

Particolare importanza, per l'argomento del presente studio, riveste il quarto comma del seguente letterale tenore:

« Il vincolo di destinazione può essere rimosso su richiesta del

proprietario solo se viene comprovata la non convenienza economica-produttiva della struttura ricettiva e previa restituzione di contributi e agevolazioni pubbliche eventualmente percepiti e opportunamente rivalutati ove lo svincolo avvenga prima della scadenza del finanziamento agevolato ».

Sotto un aspetto esclusivamente estimativo, mentre non sussistono problemi circa la quantizzazione dei contributi ed agevolazioni eventualmente restituibili, di contro di non semplice determinazione risultano i giudizi di non convenienza economico-produttiva delle strutture ricettive in base ai quali i proprietari possono conseguire la rimozione del vincolo di destinazione.

Il caso presenta una sua peculiarità, giacché si tratta non di formulare un giudizio di stima relativo ad un livello di redditività di un bene immobile oggetto di locazione, ma di esprimere un giudizio circa la convenienza economica produttiva di un immobile considerato come bene strumentale dell'attività ricettiva.

È evidente, quindi, che il giudizio richiesto deve fare riferimento non tanto ad un canone di locazione correlato all'investimento immobiliare, quanto ad un canone determinato in base agli utili della gestione delle strutture ricettive.

Da ciò consegue che è determinante una univoca definizione di « utile », da cui poter dedurre la redditività della struttura ricettiva considerata come bene strumentale.

Di norma, a livello internazionale, quando si deve determinare la redditività di complessi alberghieri, villaggi turistici o similari attrezzature, si fa riferimento ad una prassi consolidata seguita negli Stati Uniti, dove l'« utile », nel settore in esame, ha da tempo, una sua chiara ed indiscussa definizione.

Invero, negli U.S.A., l'elemento che si prende a riferimento per l'individuazione della suddetta redditività è il « Gross Operating Profit » — G.O.P. — emergente dal « Profit and loss Statement » adottato generalmente dalle American Hotel Association nel « Uniform System of Accounts ».

La redditività ricercata si determina applicando percentuali variabili sul G.O.P., che è l'utile lordo di gestione emergente dai totali ricavi del gestore (camere, pasti, bevande, negozi, telefono, parrucchiere, ecc.) posto al netto delle spese indirette di gestione, delle spese amministrative e generali, degli oneri sociali, spese di pubblicità e promozione, spese luce e riscaldamento e spese di manutenzione e riparazione.

Importante è rimarcare che le percentuali d'applicarsi al G.O.P., per la individuazione delle redditività dei complessi immobiliari ricettivi, sono variabili e partono da entità più contenute relativamente ai primi anni di gestione per arrivare ai livelli massimi quando la gestione giunge a regime e cioè quando le presenze raggiungono percentuali stabili nel tempo e tali da consentire la validità economica della gestione medesima.

È evidente che le percentuali da applicarsi al G.O.P. in una struttura ricettiva a regime variano a seconda che trattasi di un albergo ad apertura annuale o stagionale.

A scopo puramente indicativo, con riferimento ad alberghi con apertura annuale, si precisa che in Europa secondo una recente pubblicazione della Horwath & Horwath International<sup>4</sup>, la gestione può considerarsi ben bilanciata quando, a regime, il G.O.P. oscilla intorno al 25% dell'intero giro d'affari.

In merito alla percentuale sul G.O.P. spettante al proprietario immobiliare è evidente come, qualora la gestione risulti eccezionalmente valida ed efficiente, una entità anche contenuta nel 35% può portare ad una piena remunerazione del capitale immobiliare, mentre, nel caso di una gestione inefficiente ed irrazionale, anche una entità del 75%, non porta ad una congrua remunerazione del capitale immobiliare medesimo.

Quanto detto per la gestione può estendersi, ovviamente, anche alle peculiari caratteristiche intrinseche ed estrinseche degli immobili ricettivi, considerati come beni strumentali, ed in alcuni casi non può escludersi che strutture obsolete comportino necessariamente gestioni gravose e non convenienti a cui consegue un contenuto G.O.P. ed una insufficiente fruttuosità delle strutture medesime.

L'indicato procedimento valutativo risulta valido sotto molteplici aspetti, tra l'altro, elimina il forte contrasto che insorge normalmente tra proprietario immobiliare e gestore nelle locazioni di nuove strutture ricettive. Invero, il proprietario pretende i massimi canoni nei primi anni di locazione, e cioè quando l'immobile è nuovo ed in perfetta efficienza, di contro il gestore non è disposto a corrispondere altri canoni nei primi anni, quando cioè la sua attività è in fase di espansione, mentre può essere in grado

---

<sup>4</sup> Horwath & Horwath International, *Worldwide lodging industry*, New York, 1981, pagg. 76-77.

di versare congrui affitti quando, dopo alcuni anni, avrà raggiunto il regime ottimale.

Importante rilevare che l'indicato procedimento, seguito per la determinazione della redditività delle strutture ricettive turistiche, basato sulla partecipazione agli utili, può essere validamente esteso ad altri casi nei quali i complessi immobiliari vengono considerati beni strumentali.

### *2.3. Nuovi strumenti di finanza e nuove formule di commercializzazione*

Come accennato in premessa, in Italia sono stati introdotti da parte dei più attenti operatori economici strumenti di finanza e nuove tecniche di commercializzazione, quali il leasing immobiliare e la multiproprietà.

Il leasing immobiliare è un nuovo strumento di finanza, che, come per altro si evince dal termine, ha per oggetto la locazione di immobili.

Nel contratto di leasing immobiliare intervengono, di norma, tre soggetti: la società di leasing, che funge da locatore, una impresa industriale o commerciale, in qualità di locatario, e l'impresa costruttrice, che provvede all'edificazione dell'immobile.

I rapporti che possono intercorrere tra gli indicati soggetti si articolano su norme e procedure ormai consolidate su cui, in questa sede, non si ritiene opportuno soffermarsi.

Ciò che invece si desidera rilevare è che, nell'ambito del contratto di leasing immobiliare, il locatario corrisponde alla società di leasing un canone che normalmente comprende:

- un interesse sul capitale investito nell'immobile;
- una quota di ammortamento del capitale medesimo;
- un indicizzazione del canone locativo.

Importante rimarcare come il contratto di leasing, al suo termine, possa presentare tre distinte soluzioni:

- il contratto viene rinnovato, ovviamente, in base a nuovi accordi tra locatore e locatario;
- l'immobile viene ceduto allo stesso locatario;
- l'immobile viene alienato a terzi.

Il successo che il leasing immobiliare ha ottenuto e sta ottenendo nel settore delle attività produttive è motivato da molteplici ragioni che interessano sia le aziende di leasing, — locatore —, sia le aziende produttrici — locatario —.

In particolare in Italia al successo del leasing in campo immobiliare concorrono specifiche situazioni, anche di natura legale, di rilevante interesse per gli operatori economici del settore.

Mentre i vantaggi delle società di leasing e delle aziende produttive sono noti, perché approfonditi ed esaminati da numerosi autorevoli cultori del settore finanziario e fiscale, di contro poco evidenziati, e non interessati ad analitici studi, risultano i vantaggi che il leasing immobiliare comporta per gli investitori del settore immobiliare.

Pertanto è opportuno precisare quali siano gli accennati vantaggi del leasing immobiliare interessanti gli operatori economici del settore urbano.

A tutti sono evidenti gli impedimenti generati dalla legge 392/78 sull'« Equo Canone », nonché i sempre più gravosi oneri tributari che in questi ultimi anni, e di recente, sono venuti ad interessare il settore immobiliare urbano, elementi che hanno sostanzialmente modificato la realtà tradizionale del rapporto proprietà-locazione, rendendolo inadatto per le finalità degli investitori istituzionali e dei fondi immobiliari.

Da ciò consegue che i soggetti economici operanti nel predetto settore hanno cercato di ripristinare quegli originari rapporti che permettevano una giusta remunerazione del capitale investito attraverso altre formule cui spesso sono stati attribuiti, impropriamente, nomi nuovi non tipici.

Queste formule adottate non si identificano con nuove realtà finanziarie, come invece si è verificato e si verifica altrove, dove appunto a queste nuove nomenclature corrispondono tipi di rapporti totalmente innovati.

Scendendo dal generale al particolare ed esaminando il contratto di leasing immobiliare, si rileva come tale contratto negli stati in cui è vigente il libero mercato delle locazioni rappresenti veramente una nuova formula che fa riferimento a precisi scopi di ordine finanziario. Di contro, il cosiddetto leasing adottato in Italia dagli operatori del settore urbano e di fondi immobiliari ha una realtà totalmente diversa identificandosi in un contratto avente la

tradizionale economia di « un contratto di locazione in libera negoziazione », vestito con un « nome » diverso.

Da ciò consegue che alcune procedure contrattuali, quali ad esempio il « sur mesure », a mezzo del quale i contraenti fanno apparire la scelta preventiva da parte del fruitore dell'immobile, sono di fatto semplici e fittizie formalità che consentono di dare nomi particolari ad una realtà che obiettivamente si identifica in una normale locazione di libero mercato, afferente un immobile regolarmente e preventivamente scelto dall'investitore.

Il modo di procedere in questi ultimi anni dei più importanti gruppi operanti nel settore immobiliare urbano italiano ha avuto come precipua finalità il conseguimento di un giusto reddito negli investimenti effettuati.

Questa finalità è stata raggiunta acquisendo immobili suscettibili di canoni di libera contrattazione, non viziati nei loro contenuti economici e giuridici fondamentali dall'intervento pubblico, condizionatore del rapporto privato.

Alla formula che ha permesso di conseguire le accennate finalità è stato attribuito, impropriamente il nome di « leasing », si sottolinea il termine « impropriamente » giacché in Italia, ripetiamo, il « leasing immobiliare » rientra, di sovente, nell'ambito della contrattualistica di locazione con connotazione di libero mercato.

Non occorre essere un cultore di materie economiche per rilevare quali problematiche possano verificarsi, a breve termine, nel settore estimativo per valutazioni di immobili interessati a contratti di leasing.

Attualmente, invero, limitate risultano le richieste di giudizi di valore per immobili contraddistinti da tali tipi di contratto, ma con il trascorrere del tempo è certo che dette valutazioni diventeranno sempre più numerose e frequenti.

Il giudizio di stima per l'accertamento del più probabile valore di un immobile interessato a contratto di leasing è contraddistinto da particolarità che si ritiene opportuno evidenziare.

I complessi costruttivi dati in leasing presentano per un periodo determinato una nota redditività ed alla scadenza del contratto, come si è detto, una triplice possibilità risolutoria:

- rinnovo del leasing;
- acquisto da parte del locatario;
- cessione ad un terzo.

Per il primo periodo non sussistono problemi di natura estimativa in quanto si può ritenere corretto determinare il valore del bene in base alla accumulazione iniziale delle annualità dei redditi futuri che il bene medesimo è suscettibile di fornire fino al termine del contratto di leasing.

Ovviamente a tale valore di capitalizzazione va sommato il valore che merita il bene alla fine del contratto, naturalmente, scontato al momento della stima; e qui sorgono le difficoltà.

Se il leasing viene rinnovato, la problematica per la determinazione del valore a fine contratto viene traslata per il periodo di rinnovo. Nel caso, invece, che l'immobile venga acquistato dal locatore è necessario esaminare attentamente le clausole contrattuali che possono indicare come il prezzo di cessione, al termine della locazione, debba essere calcolato in base a determinati procedimenti, quali ad esempio: l'indicizzazione totale o parziale dell'originario costo di produzione, o la capitalizzazione dell'ultima annualità di canone ad un interesse prefissato, o il valore di mercato del bene posto al netto delle quote di ammortamento corrisposte, e l'elenco potrebbe continuare.

Nel caso, infine, che l'immobile venga ceduto a terzi in quanto il locatario può essere nell'impossibilità od avere la non convenienza a riscattare il bene, è evidente che il più probabile valore di mercato del complesso sarà determinato in base ai noti procedimenti estimativi.

Ciò premesso, si deve rilevare come, nel caso in cui si debba formulare un giudizio di valore relativo ad un immobile interessato da leasing in un momento intermedio del periodo contrattuale, non sia possibile, assai di frequente, prevedere in quale delle tre ipotesi finali sfocerà il contratto e, conseguentemente, mentre si può procedere alla valutazione del primo periodo (capitalizzando gli specifici redditi di locazione) di contro, può rimanere indeterminabile l'addendo al predetto valore e cioè l'apprezzamento del bene al termine del contratto, scontato all'attualità.

È evidente che si creerà, in tempi futuri, un mercato con domanda ed offerta dei beni interessati da leasing e quindi si potrà disporre di una serie di dati cui fare riferimento per giudizi di valore comparativi, dati che sconteranno particolari situazioni di natura economica e conseguentemente la dottrina estimativa affinerà metodologie idonee per queste specifiche valutazioni.

Prima di terminare il presente paragrafo non possiamo non sof-

fermarci sulle nuove tecniche di commercializzazione che hanno interessato in questi ultimi anni il settore immobiliare.

Molte, invero, sono le formule commerciali poste in essere dagli operatori economici, ma poche possono vantare un successo analogo a quello che sta facendo registrare nello specifico mercato degli immobili ad uso turistico la prassi della cosiddetta multiproprietà o proprietà periodica.

Secondo indagini aggiornate attualmente in Italia gli utenti della formula della multiproprietà ascendono a quasi 50.000.

In Francia detta formula interesserebbe oltre 400.000 utenti, mentre negli U.S.A. quasi un terzo dei maggiori centri di vacanza sarebbero organizzati in multiproprietà.

È noto quali siano le caratteristiche dell'istituto in esame che consente di accedere al godimento di un immobile esclusivamente per un periodo dell'anno predeterminato, variabile da una settimana a diversi mesi.

Inoltre, le più organizzate società promotrici di questo istituto prevedono anche la possibilità di scambi stagionali delle unità immobiliari con altre site in luoghi di vacanza diversi.

Ed ancora, si deve rilevare come l'utente della multiproprietà possa fruire di servizi tipici delle vacanze alberghiere, nonché di alcuni servizi complementari, oggi assai apprezzati, quali la possibilità di ristoro, la pulizia e la manutenzione della unità immobiliare, la disponibilità di impianti sportivi, ecc.

Se l'istituto di cui si parla gode di indiscutibili motivi di richiamo tra i quali, oltre ai sopra rilevati, non secondari risultano quelli di tipo economico per il livello dell'investimento e la natura immobiliare del medesimo, non si può sottacere il fatto che presenti in Italia numerose zone d'ombra come spesso si verifica per prodotti originali ed innovativi.

Invero, a differenza di quanto accade nella legislazione di altri paesi, la multiproprietà in Italia risulta carente di regolamentazione.

Una fondamentale incertezza riguarda la stessa natura giuridica dell'istituto il quale viene da taluni classificato sotto l'ipotesi della comunione, da altri sotto quella dell'usufrutto e da altri ancora sotto quella della proprietà temporanea.

Scendendo dal generale al particolare, a semplice esempio della complessità del problema, si rileva quale vincolo possa rappresentare per la multiproprietà l'art. 1111 del Codice Civile, nel qua-

le è stabilito che ogni « partecipante » dopo dieci anni può chiedere la divisione di un bene che possiede in comunione con altri.

Invero, il predetto vincolo viene aggirato facendo ricorso all'art. 1112 del Codice Civile, che vieta la divisione di un bene nel caso in cui questo atto privi il bene stesso della capacità di essere utilizzato all'uso a cui è destinato.

Non riteniamo opportuno approfondire ulteriormente l'argomento, ma già dai principali rilievi evidenziati si può prevedere quali complesse problematiche possa creare la valutazione di beni in multiproprietà.

È evidente che una corretta procedura valutativa non potrà essere formulata se non dopo un intervento legislativo che chiarisca l'esatta natura giuridica dell'istituto.

Certo è che prima della emanazione della predetta norma l'estimatore può essere chiamato a formulare giudizi di valore di immobili in multiproprietà o di quote di essi, nonché valutazioni relative alle attività gestionali di queste particolari strutture ricettive.

Attualmente il mercato delle quote delle multiproprietà è controllato dalle Società promotrici che provvedono anche a riacquistare le quote medesime, offerte dai partecipanti, garantendo il loro nuovo collocamento. Non si può, invero, escludere il fatto che proprio una di queste società promotrici fallisca ed in tal caso risulterà indispensabile procedere alla valutazione di vasti complessi immobiliari in multiproprietà che risulteranno contraddistinti da situazioni anomale e sotto l'aspetto giuridico e sotto l'aspetto commerciale.

Inoltre, un altro problema potrà riguardare la valutazione della gestione di tali complessi e qui sorgeranno difficili giudizi circa il valore di avviamento relativo ad un'attività particolare del settore ricettivo-turistico, quale quella in questione.

Quello che anche per la problematica estimativa si deve auspicare per la multiproprietà è un indilazionabile intervento legislativo che venga a definire esattamente tutti gli elementi specifici di natura e giuridica ed economica di questo strumento.

In proposito si ricorda che in Francia, patria di origine della multiproprietà, da tempo il fenomeno trova una sua regolamentazione precisa nella legge 16-7-1971 n. 71579 che, tra l'altro, prevede la possibilità e le modalità di scioglimento della comunione, con nomina contestuale dei liquidatori incaricati di procedere alla valutazione ed ai trasferimenti delle frazioni di immobili.

Nel presente paragrafo abbiamo trattato e del leasing e della multiproprietà pur essendo l'argomento dello studio relativo ai problemi estimativi connessi con l'utilizzazione del suolo.

È evidente come questo nuovo strumento di finanza e questa nuova formula commerciale, su cui ci siamo intrattenuti, siano importanti elementi a cui si ricorre da parte degli operatori per attuare interventi sul territorio.

Invero, ampie strutture produttive, vaste attrezzature commerciali, razionali complessi ad uffici sono stati di recente edificati in aree di espansione urbana ed anche in zone esterne, proprio ricorrendo al leasing ed è possibile già riscontrare come specificatamente attraverso la formula commerciale della multiproprietà in Italia vengano realizzati i più rilevanti interventi sul territorio, coinvolgendo aree poste in importanti località montane, marine e lacustri.

### **3. Problematiche estimative nei rapporti tra sfera privata e sfera pubblica**

La problematica estimativa relativa ai rapporti tra sfera privata e sfera pubblica riguarda l'istituto dell'espropriazione.

Come è stato accennato in premessa, questo istituto, dall'unità d'Italia ad oggi, ha subito una profonda evoluzione su cui è opportuno soffermarsi, perché risulta strettamente connessa al problema trattato nel presente studio, segnatamente per quanto attiene i procedimenti di determinazione dell'indennità di espropriazione.

A tutti è noto come la legge fondamentale del 25-6-1865 n. 2359 riportasse formule chiarissime relative alla determinazione della indennità di espropriazione.

Dopo vent'anni dalla sua promulgazione venne emanata, invero per un caso del tutto eccezionale e con un ben definito limite di applicazione, la legge 15-1-1885 n. 2892 per il risanamento della città di Napoli.

Salvo l'eccezione di cui sopra, la legge fondamentale rimase l'unico disposto a livello nazionale contenente una chiara formula legislativa per la determinazione dell'indennità di espropriazione fino al 1907.

Invero, nel luglio del predetto anno venne emanata la legge n. 429 che rese nuovamente applicabile, per la determinazione del-

l'indennità di espropriazione, i criteri statuiti dalla legge di Napoli, e ciò non per un episodio eccezionale e ben delimitato, ma per tutti i lavori ferroviari realizzati dalla pubblica amministrazione.

A questa prima applicazione della legge di Napoli fece seguito una lunga serie di disposti legislativi che statuivano sempre la determinazione dell'indennità in base al procedimento dell'art. 13 della 2982/1885. E ciò per molteplici casi: luoghi di cura soggiorno e turismo R.D.L. 15-4-1926 n. 765; porti franchi R.D. 22-12-1927 n. 2395; istruzione elementare R.D. 5-2-1928 n. 577; zone industriali di Trieste, Monfalcone, Muggia, Aurisina R.D. 10-8-1928 n. 2262; Trattati Lateranensi 27-5-1929 n. 810; campi sportivi R.D. 2-2-1939 n. 302; INA CASA L. 28-2-1949 n. 43; piani di ricostruzione L. 27-10-1951 n. 1402; edifici scolastici L. 26-1-1962 n. 17; acquisizione aree edilizia economica popolare L. 18-4-1962 n. 167; zone industriali del mezzogiorno L. 26-6-1965 n. 717; edilizia economica popolare L. 21-7-1965 n. 904; edilizia universitaria L. 22-12-1969 n. 952 e l'elenco potrebbe continuare.

Contemporaneamente alla emanazione di quei disposti legislativi, che stabilivano la determinazione della indennità secondo i criteri della legge di Napoli, venne promulgata un'altra numerosa serie di leggi nelle quali l'indennità di espropriazione era fissata con metodologie dissimili e dalla legge fondamentale 2359/1865 e dalla L. 2892/1885.

Ci si riferisce al R.D. 30-12-1923 n. 3267 in materia di boschi e terreni; al R.D. 16-9-1926 n. 1606 dell'opera nazionale combattenti; al R.D. 13-2-1933 n. 215 per la bonifica integrale; alla L. 12-5-1950 n. 230 per la colonizzazione dell'altipiano silano; alla L. 21-10-1950 n. 841 sulla espropriazione ed assegnazione dei terreni ai contadini; alla L. 9-7-1957 n. 600 sulla bonifica dei terreni vallivi del delta padano; alla L. 26-2-1958 n. 126 per la sistemazione delle strade ad uso pubblico; alla L. 30-12-1960 n. 1676 per la costruzione di case per lavoratori agricoli e l'elenco potrebbe continuare a lungo.

Per l'esattezza, in alcuni dei sopraccitati disposti legislativi l'indennità veniva determinata non in base al criterio della reintegrazione patrimoniale, come è noto, seguito dalla legge fondamentale, ma in base al criterio della reintegrazione finanziaria<sup>5</sup>, in altri in

---

<sup>5</sup> A. Serpieri, *La stima dei beni fondiari*, Edagricole, Bologna, 1950, pag. 238.

base alla capitalizzazione dei redditi ordinari con saggi prefissati, in altri ancora in base a criteri automatici (ad es. redditi dominicali x coefficienti predeterminati) ed, infine, in base alla media tra valori venali e redditi catastali capitalizzati o a valori di mercato decurtati di percentuali prestabilite.

Facendo riferimento a tutta la indicata e complessa legislazione, appare evidente come l'indennità di espropriazione potesse risultare assai dissimile a seconda della legge che veniva applicata da parte dell'ente espropriante, risultando tale indennità o pari al valore di mercato (legge fondamentale), o praticamente dimezzata (legge di Napoli), o frutto di un valore convenzionale, ecc.

È comunque opportuno precisare come in merito al livello dell'indennità di espropriazione la Corte Costituzionale abbia costantemente affermato che l'art. 42 comma 3° della Costituzione non impone che l'indennizzo debba essere stabilito in base al prezzo venale della cosa espropriata in libera contrattazione e non esclude che il prezzo possa essere determinato coattivamente in misura minore, tenendosi conto di un complesso di elementi tecnici, economici, finanziari e politici. Inoltre, la Corte ha ripetutamente affermato che l'indennizzo previsto dall'art. 42 3° comma della Costituzione, in qualunque modo lo si voglia configurare, deve pur sempre rappresentare un serio ristoro del pregiudizio economico risultante dall'espropriazione<sup>6</sup>.

Una svolta fondamentale innovativa circa i criteri per la individuazione dell'indennità di espropriazione è stata determinata dalla L. 22-10-1971 n. 865, detta « Legge sulla casa ».

Prima di commentare il citato disposto si ritiene opportuno fare una precisazione di ordine generale.

Antecedentemente alla legge sulla casa, e per esattezza con la Legge 6-8-1967 n. 765, detta « Legge ponte sull'urbanistica », erano state poste le premesse per una trasformazione in senso monopolistico pubblico della precedente situazione di oligopolio attinente i suoli edificatori, confermando la tendenza da parte dello Stato o di Enti pubblici di accaparrarsi le attività economiche in via di espansione, come già era avvenuto per l'energia elettrica, per i trasporti, per le telecomunicazioni, per la radiodiffusione, ecc.

---

<sup>6</sup> Confronta sentenze della Corte Costituzionale: n. 61 e 68 del 25-5-1957; n. 41 del 9-7-1959; n. 67 del 29-12-1959; n. 91 del 18-6-1963.

La Legge 22-10-1971 n. 865 è stata un nuovo esempio di ingegneria massiccia del settore pubblico non solo nel campo dell'edilizia, ma anche nella gestione del territorio, con la finalità di allargare l'ambito di operatività dell'istituto dell'espropriazione, di acquisire la proprietà dei suoli con contenuti indennizzi e di mutare le strutture del mercato dei suoli medesimi.

Invero, tramite la dilatazione del concetto di pubblica utilità veniva sottoposto ad esproprio circa l'80% delle aree edificabili del territorio comunale. Ed, inoltre, con l'introduzione dei piani per gli insediamenti produttivi veniva estesa la possibilità di espropriazione a tutte le aree per la realizzazione di impianti produttivi di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico, e questo per creare il monopolio comunale della proprietà dei suoli.

Oltre a ciò, uno degli aspetti più interessanti ed innovativi della legge in questione, che, per altro, riguarda specificatamente la problematica estimativa, doveva essere l'azione contenitiva e ridistributrice della rendita fondiaria urbana, da conseguirsi attraverso la nuova formulazione dell'indennità di esproprio.

Non è certo il caso di soffermarsi sui diversi articoli del titolo secondo della legge, che statuiscono le nuove norme sulla indennità di espropriazione, giacché sono generalmente noti; solo si desidera precisare come all'emanazione del disposto — e ciò anche per il successivo parere n. 786 del 24-6-1972 espresso dal Consiglio di Stato — la loro sfera di applicazione fosse esclusivamente limitata alle opere di competenza delle regioni, delle province e dei comuni, mentre per tutte le altre opere pubbliche, relativamente alle quali rimaneva ferma la competenza dello Stato, conservavano integralmente vigore le disposizioni anteriori.

Invero, solo in base all'art. 4 della legge 27-6-1974 n. 247, che recita testualmente: « 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 », la sfera di applicazione del nuovo criterio indennitario è risultata estesa a tutti gli interventi espropriativi.

La Legge 865 del 1971, obiettivamente, aveva portato un po' d'ordine in una materia estremamente aggrovigliata e confusa, introducendo norme di carattere generale in tema di espropriazione

per pubblica utilità e di calcolo dell'indennizzo, determinando una parità di posizioni tra i cittadini espropriati.

È vero però che dissimili risultavano le procedure espropriative che gli enti dovevano seguire, anche se uguale era il criterio del calcolo dell'indennizzo.

Per esattezza, se si trattava di espropriazioni promosse dallo Stato restavano applicabili le norme procedurali della Legge fondamentale n. 2359 del 1865, mentre se si trattava di espropriazioni promosse dalle regioni, dalle province o dai comuni, dovevano essere applicate le norme procedurali della Legge 865 del 1971.

Non ci soffermeremo certo sulle rilevanti incongruenze economiche-estimative che contraddistinguono le formule legislative di determinazione delle indennità fissate dalla Legge in questione, solo si ritiene opportuno precisare come il criterio di stima risultasse di fatto automatico facendo riferimento per i suoli esterni alla perimetrazione dei centri edificati ai valori agricoli medi delle colture effettivamente praticate, mentre per le aree urbane venivano assunti i valori delle colture più redditizie maggiorati con coefficienti prefissati.

Tali criteri, fuori da qualsiasi logica estimativa, hanno portato alla determinazione di indennizzi, rispetto al valore di libero mercato, di norma, quanto mai contenuti, spesso macroscopicamente peccanti in difetto ed in alcuni casi addirittura più elevati. A mò di esempio, si cita un analitico giudizio di stima pubblicato dallo scrivente<sup>7</sup> da cui emerge che l'indennità relativa ad un suolo urbano rappresentava, nel caso esaminato, il 3,75% del suo più probabile valore di libero mercato; ed ancora, a mò di esempio, si cita la Circolare n. 5129/25 del 15-9-1979 del Ministero dei Lavori Pubblici dalla quale emerge come potessero sussistere casi di espropriazione di suoli con sovrastanti fabbricati, la cui indennità, in forza dell'applicazione della maggiorazione per cessione volontaria, raggiungeva un valore superiore a quello effettivo di libero mercato.

Naturalmente i casi più frequenti in cui l'indennità, o meglio il prezzo di cessione volontaria, risultava più elevata del valore di libero mercato erano quelli afferenti terreni coltivati dal propieta-

---

<sup>7</sup> P. Carrer, *Contributi all'estimo operativo*, Utet, Torino, 1979, pagg. 205-252.

rio diretto coltivatore, in merito ai quali il primo comma dell'art. 17 statuiva un « prezzo ... in misura tripla rispetto all'indennità provvisoria ».

È noto come l'adozione delle norme relative alla determinazione dell'indennità di espropriazione di cui alla legge 865 del 1971 generarono una molteplicità di ricorsi da parte dei proprietari espropriati; la Corte Costituzionale, che doveva esaminare le sollevate questioni di illegittimità, con propria ordinanza n. 138 del 19/26-5-1976, ordinò al Ministero delle Finanze ed al Ministero dei Lavori Pubblici, nell'ambito delle rispettive competenze, l'esibizione di circolari ed istruzioni ed, inoltre, richieste ai Ministeri stessi un'ampia serie di dati.

Questo comportamento della Corte suonò come campanello d'allarme per il legislatore, il quale per non vedere dichiarate incostituzionali le norme di cui al titolo 2° della Legge, promulgò la legge 28-1-1977 n. 10 che, all'art. 14, contiene norme modificative ed innovative dei criteri di determinazione dell'indennità della 865/1971.

Non riteniamo opportuno soffermarci sull'art. 14 della Legge 10/1977, in quanto si dovrebbero puntualizzare troppe osservazioni di natura economico-estimativa.

Tra i numerosi rilievi che si potrebbero evidenziare se ne cita uno emblematico.

Nel caso di non accettazione da parte dell'espropriato dell'indennità determinata in via automatica, si potevano verificare due distinti procedimenti valutativi molto dissimili tra loro. Invero, per i suoli agricoli, giacché la Commissione di cui all'art. 16 doveva determinare « l'indennità sulla base del valore agricolo con riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo espropriato anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola », praticamente si tornava ad adottare i criteri di stima della Legge 2359 del 1865, mentre per le aree urbane la Commissione non avendo altri elementi comparativi, giocoforza, doveva fare riferimento o ai valori agricoli medi predeterminati o al valore della coltura più redditizia moltiplicato per uno dei coefficienti aumentativi prefissati, operando, quindi, con un procedimento totalmente automatico e perfettamente identico a quello che aveva portato alla indennità non accettata dall'espropriato.

Con sentenza n. 5 del 25/30-1-1980 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dei criteri di determinazione dell'inden-

nità di espropriazione della L. 28-10-1971 n. 865 come modificati dall'art. 14 della Legge 28-1-1977 n. 10, rilevando che le norme in questione erano in contrasto con l'art. 42 comma 3°, con l'art. 3 comma 1° e con l'art. 53 della Costituzione.

Non si commenta tale sentenza, perché certamente nota a coloro che sono interessati ai problemi espropriativi.

Invero, tale sentenza ha creato un vuoto normativo per quanto attiene la determinazione dell'indennità nei casi di espropriazione per pubblica utilità.

Il legislatore, anziché provvedere tempestivamente ad una riforma del regime dei suoli, che comprendesse anche rinnovati criteri di determinazione dell'indennità, emanò la nota legge tampone del 29-7-1980 n. 385 che non lasciava intravedere la possibilità di un concreto e ragionevole nuovo indennizzo.

Infatti, l'indennizzo statuito dalla 865/71, modificata dalla legge 10/77 — giudicato incostituzionale dalla Corte —, fu considerato come acconto dalla citata legge 385/80, che non garantiva però alcuna indennità definitiva più elevata di quella provvisoria, poiché accennava esclusivamente a un futuro conguaglio che sarebbe stato stabilito da una legge sostitutiva « da emanarsi entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge ».

Come noto il termine di un anno entro cui doveva essere emanata la Legge sostitutiva di cui all'art. 1 della 385/80 fu più volte prorogato; infatti venne emesso il D.L. 28-7-1981 n. 396 a cui seguirono la L. 25-9-1981 n. 535 e successivamente il D.L. 29-5-1982 n. 298 ed ancora la L. 29-7-1982 n. 481 ed infine la L. 23-12-1982 n. 943, disposti che progressivamente hanno differito detto termine fino al 31-12-1983.

Durante questi tre anni e mezzo di proroghe si sono cercate soluzioni al problema creato dalla citata sentenza 5/80 della Corte Costituzionale al fine di poter giungere ad una saldatura tra i criteri di determinazione dell'indennità dichiarati incostituzionali ed una futura valida normativa.

Vasto e complesso risulterebbe l'esame di quanto è stato scritto e detto in merito. Invero, tra le numerose proposte assai interessanti risultano quelle contenute nella relazione redatta dalla Commissione costituita con decreto del Ministero dei LL. PP. in data 5-3-1980, a cui era stato affidato il compito di « studiare nuove disposizioni in materia di indennità di espropriazione sostitutive di

quelle dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale con sentenza 5/80 »<sup>8</sup>.

La predetta Commissione, presieduta dal noto giurista Prof. Aldo Sandulli, faceva rilevare, nella propria relazione del 24-7-1980, come le varie ipotesi di risposta a quanto sollevato dalla citata sentenza 5/80 potessero venire ricondotte a tre distinte soluzioni relative al problema della rendita urbana:

- soppressione della rendita;
- assorbimento parziale della medesima attraverso manovre fiscali;
- estensione della rendita stessa a tutto il territorio con conseguente sua frantumazione.

L'ipotesi di soppressione della rendita, prospettata dalla Commissione Sandulli, prevedeva il distacco dello *ius aedificandi* dagli attributi della proprietà immobiliare; la conferibilità di tale diritto dietro corrispettivo; la determinazione dell'indennità di espropriazione delle aree con riferimento al solo valore agricolo ed, infine, l'assegnazione della *ius aedificandi* mediante offerta all'asta.

Relativamente alla seconda ipotesi la Commissione Sandulli prevedeva l'istituzione di una imposta comunale sulle aree edificabili, dichiarata annualmente dai proprietari; la determinazione di aliquote progressive con riguardo alla entità del valore unitario dichiarato e non riferentesi all'imponibile complessivo; la determinazione dell'indennità di espropriazione in termini pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione; l'eventuale messa all'asta, al valore dichiarato, con esproprio a favore dell'aggiudicatario che si impegna a costruire; la cessazione della obbligazione tributaria con l'acquisizione dell'area da parte del comune o con il rilascio della concessione edilizia e, infine, la destinazione del gettito d'imposta all'acquisizione di aree, al pagamento degli espropri, all'indennizzo dei vincoli di inedificabilità ed altre esigenze urbanistiche.

Molto più interessante, a nostro avviso, era l'ipotesi dell'estensione a tutto il territorio della rendita urbana prospettata dalla commissione Sandulli; quest'ultima ipotesi prevedeva, essenzialmente, la definizione in sede di strumentazione urbanistica generale di « ambiti »; la determinazione da parte del Comune per ciascun am-

---

<sup>8</sup> Un analitico commento alla relazione della Commissione è pubblicato nella « Rivista giuridica dell'edilizia » 1981, fascicolo 5, parte seconda, pag. 285 e seguenti.

bito dell'incidenza del suolo rispetto al costo di costruzione, incidenza variabile dall'8% (periferia, piccolo centro) al 25% (zona pregiata, grande città); l'attribuzione a tutti i terreni di ciascun ambito di un indice medio di utilizzazione, determinato dal rapporto tra l'intera cubatura assentibile nell'ambito e la superficie dell'ambito stesso; la suddivisione dei terreni in tre categorie: quelli ad utilizzazione privata, quelli ad uso agricolo, o comunque vincolati ad inedificabilità, e quelli soggetti ad esproprio.

I primi potevano essere utilizzati previo pagamento di un contributo urbanistico correlato alla volumetria eccedente l'indice medio di utilizzazione dell'ambito.

Per i terreni ad uso agricolo, o comunque non edificabili, era prevista un'indennità rapportata al loro valore « edilizio » e cioè all'indice medio teoricamente previsto nell'ambito.

Ai terreni assoggettati ad esproprio veniva corrisposta un'indennità pari al valore agricolo della coltura in atto, maggiorato di una somma afferente l'indice medio di utilizzazione dell'ambito.

L'ipotesi prevedeva che la riscossione dei contributi urbanistici relativi ai terreni edificabili a livello privato avvenisse da parte del Comune appena questi suoli fossero risultati legalmente utilizzabili, indipendentemente dalla richiesta o dal rilascio della concessione edilizia.

La sopra esposta ipotesi degli « ambiti », come è noto mutuata dalla vigente legislazione francese, presenta dei risvolti di alto interesse estimativo, ma appare, obiettivamente, alquanto macchinosa e tale da non poter essere gestita dalla quasi totalità dei comuni italiani.

Sia le interessanti proposte della Commissione Sandulli che altri progetti elaborati da politici, esperti e cultori della materia, tutti finalizzati alla risoluzione dei problemi sollevati dalla più volte citata sentenza 5/80 della Corte Costituzionale, sono rimasti lettera morta ed il legislatore, come già rilevato, ha con pertinacia continuato a prorogare la legge tampone 385 per oltre un triennio.

Però di recente, la Corte Costituzionale, con propria sentenza 15-19 luglio 1983 n. 223, ha irrimediabilmente cancellato dalla legislazione urbanistica le norme provvisorie sull'indennità di espropriazione delle aree fabbricabili emanate con la sopraccitata legge 385/1980 e, come detto, più volte prorogate.

Interessante rilevare come nella citata sentenza la Corte abbia evidenziato le gravi difficoltà di carattere giuridico, politico e finan-

ziario che hanno ostacolato, in quest'ultimo triennio, l'approvazione di una nuova e definitiva disciplina dell'indennità di espropriazione dei suoli edificabili, ma tali difficoltà, ha precisato la Corte medesima, « non vengono certo attenuate ritardando a dismisura la necessaria soluzione del problema e lasciando intanto le pubbliche amministrazioni in una situazione di radicale incertezza quanto ai costi da preventivare e da sopportare in materia ».

È evidente che quest'ultima sentenza della Corte ha posto il Parlamento di fronte alla urgente necessità di varare, entro tempi brevi, la più volte progettata riforma del regime dei suoli.

È appena il caso di ricordare che dopo la sentenza n. 223 del 1983 alcuni partiti, tempestivamente, hanno presentato rispettivamente alla Camera dei Deputati ed al Senato della Repubblica diverse proposte e disegni di legge.

Invero i liberali in data 20-7-1983 hanno presentato alla Camera dei Deputati la proposta di Legge n. 226; i missini in data 9-8-1983 sempre alla Camera dei Deputati la proposta di Legge n. 296; ed ancora i liberali hanno comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica in data 12-8-1983 il Disegno di legge n. 91, i comunisti sempre alla Presidenza del Senato della Repubblica in data 30-9-1983 il Disegno di legge n. 191; ed infine i comunisti medesimi hanno presentato in data 22-10-1983 alla Camera dei Deputati la proposta di Legge n. 698.

Non si ritiene opportuno analizzare i contenuti dei citati proposte e disegni di legge per non appesantire le presenti note.

Di contro, ci si sofferma sul D.D.L., approvato dal Consiglio dei Ministri in data 22-12-1983, anche se la formulazione iniziale di questo disegno di legge sarà destinata a subire profondi rimaneggiamenti, in quanto per esso è già prevedibile un lungo e contestato iter parlamentare.

Il D.D.L. di cui si discute è, di fatto, una nuova legge tampone che rimanda nuovamente la soluzione radicale del problema relativo all'indennità di espropriazione dei suoli urbani a tempi futuri.

Di seguito vengono riportati esclusivamente i punti maggiormente significativi contenuti nel citato disegno di legge.

Lo schema di legge proposto dovrebbe rimanere in vigore fino all'emanazione della legge di riforma del regime dei suoli e « comunque non oltre il 31-12-1985 ».

In tutti i casi di espropriazione da chiunque preordinati, l'indennità per le « aree edificabili » è determinata a norma dell'art. 13

della Legge 15-1-1885 n. 2892, il cui importo viene ridotto di un terzo.

Per le « aree non edificabili » si applicano le norme di cui al titolo secondo della Legge 22-10-1971 n. 865, come modificate dall'art. 14 della Legge 10/77.

A commento delle schematiche disposizioni legislative sopra precisate, in primo luogo si rileva come il Governo aveva la sola possibilità di emanare una nuova legge tampone, giacché dal luglio scorso ad oggi non vi era il tempo necessario per lo studio, l'elaborazione e la presentazione di una innovativa ed organica riforma del regime dei suoli, sulla quale sarebbero dovuti confluire sufficienti consensi da parte dei diversi gruppi politici.

Di poi, l'aver riesumato da parte del Governo l'ormai centenario criterio di determinazione dell'indennità di espropriazione della Legge di Napoli, trova come unica giustificazione il fatto che i criteri indennitari della citata legge non sono mai stati dichiarati incostituzionali<sup>9</sup>.

A questi rilievi di carattere generale è doveroso farne seguire altri maggiormente specifici.

Il D.D.L. in esame, come abbiamo visto, statuisce che l'indennità di espropriazione per « le aree edificabili » deve essere determinata a norma dell'art. 13 della L. 2892/1885.

Così come formulato il disposto risulta poco chiaro.

A prescindere dal fatto che le questioni di costituzionalità non verrebbero risolte, giacché le aree urbane assoggettate a vincolo di inedificabilità continuerebbero ad essere indennizzate in base ai criteri della L. 865/71 e della L. 10/77, si deve tener presente che il primo termine della media statuito dalla legge di Napoli è un valore venale o di libero mercato e parlare di detto valore per aree, ancorché suscettibili di generare volumetria, sottoposte, però, ad

---

<sup>9</sup> Confronta sentenza Corte Costituzionale 19-2-1960 n. 5: « Il criterio di determinare l'indennità » sulla media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio e, in difetto, sull'imponibile netto agli effetti delle imposte sui terreni e sui fabbricati « — criterio fissato dalla legge n. 2892 del 1885 per Napoli ... non contrasta con l'art. 42 Cost. ». Anche innanzi alla S.C. è stata più volte eccepita l'illegittimità costituzionale degli artt. 12 e 13 della legge su Napoli in riferimento all'art. 42 Cost.; ma la Cassazione ha sempre ritenuto la questione manifestamente infondata affermando che la citata norma costituzionale « non ha inciso nel sistema vigente circa le determinazioni dell'indennità di espropriazione ». Cfr. Cass. 16-7-1958 n. 2594; Cass. 16-2-1959 n. 472 e Cass. 21-5-1959 n. 1534.

espropriazione, risulta del tutto improprio sotto l'aspetto economico estimativo.

In breve, per evitare errate interpretazioni e futuri contenziosi sarebbe stato quanto mai opportuno che il disposto legislativo avesse definito che cosa si debba intendere per valore venale delle aree urbane inedificabili, vincolate o soggette ad esproprio.

Il D.D.L., sempre per le aree edificabili, precisa come l'importo determinato in base ai criteri della legge di Napoli vada ridotto di un terzo (importo da maggiorarsi del 10% se il proprietario cede volontariamente l'area).

Con riferimento a quanto precisato, ed ipotizzando il secondo termine della media tendente a zero, ne consegue che ai proprietari espropriati verrebbe riconosciuta una indennità, al limite, pari al 33,3% del valore di mercato delle aree edificabili (percentuale che si eleverebbe al 36,6% nel caso di cessione volontaria dei beni in questione).

Potrebbe sorgere l'ipotesi che la Corte Costituzionale, la quale, come detto, si è espressa positivamente per indennizzi superiori al 50% del valore venale, possa considerare la predetta percentuale pari ad 1/3 del valore venale medesimo non rappresentativa di quel « serio ristoro del pregiudizio economico risultante dall'espropriazione », concetto che la Corte medesima ha più volte evidenziato in proprie sentenze.

Da ultimo si ritiene significativo riportare un passo dell'art. 1 del D.D.L. in esame: « ...l'indennità di espropriazione, per le aree edificabili, è determinata a norma dell'articolo 13, terzo e quarto comma, della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, sostituendo in ogni caso, ai fitti coacervati dell'ultimo decennio, il reddito dominicale rivalutato di cui agli artt. 22 e seguenti del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 597... ».

Quello che si vuole rilevare è come il D.D.L. parli di « reddito dominicale rivalutato » e cioè come faccia esclusivo riferimento alle tariffe d'Estimo del 1937 e 39 rivalutate con i coefficienti di aggiornamento, ignorando la recente revisione degli estimi del Catasto Terreni.

Appare evidente, quindi, come agli estensori sia sfuggito il fatto che la Commissione Censuaria Centrale del Ministero delle Finanze avesse in fase di elaborazione la revisione generale degli estimi del N.C.T. in forza del D.M. 13-12-1979.

Le nuove tariffe, approvate dalla citata Commissione in data

30-12-1983, verranno pubblicate nei primi sei mesi del 1984 sulla Gazzetta Ufficiale ed, in forza dell'ultimo comma dell'art. 24 del D.P.R. 29-9-1973 n. 597, avranno effetto dall'anno successivo a quello di pubblicazione, e nel caso dell'1-1-1985. Tali tariffe determineranno incrementi del reddito dominicale di circa 250 volte rispetto a quello del 1937-1939 e di circa il 50% rispetto a quello rivalutato con l'ultimo coefficiente.

Quanto rilevato comporterà, per l'intera annata 1985, un innalzamento del secondo termine della media di cui alla legge di Napoli, ma tale incremento risulterà, in termini assoluti, al massimo di qualche centinaio di lire a mq. di area e, pertanto, di fatto, ininfluenza sul quantum delle indennità.

Ci siamo soffermati sul termine « reddito dominicale rivalutato » riportato nel D.D.L., non tanto per far rilevare le modeste variazioni aumentative che si verificheranno nell'indennità per l'annata 1985, quanto per evidenziare la non corretta dizione del secondo termine della media che, assai probabilmente, genererà errate interpretazioni e confusione e palesa l'esistente scollamento tra i diversi ministeri.

Meglio sarebbe stato omettere la precisazione circa il reddito dominicale rivalutato e fare esclusivo riferimento al 4° comma dell'art. 13 della Legge di Napoli che recita testualmente: « In difetto di tali fitti accertati, l'indennità sarà fissata sull'imponibile netto agli effetti delle imposte sui terreni e sui fabbricati (naturalmente nel caso, giacché trattasi di indennità di « aree edificabili », l'imponibile da prendere a riferimento sarebbe stato esclusivamente quello relativo ai terreni).

Terminiamo il presente paragrafo facendo rilevare quanto siano state, in passato, articolate e complesse le problematiche estimative relative alla determinazione dell'indennità di espropriazione e come lo sviluppo economico abbia influenzato, in modo determinante l'applicazione dell'istituto in questione, portando anche ad interventi innovativi nei criteri di indennizzo, invero, esterni ad una logica economica-estimativa, criteri giustamente ritenuti incostituzionali dalla Corte.

Si auspica che il Parlamento, non ricorrendo a nuove leggi tampone, vari entro il 1985 — come indicato nel D.D.L. 22-12-1983 — una chiara e definitiva legge di riforma del regime dei suoli, perfettamente allineata ai dettami più volte ribaditi dalla Suprema Corte.

#### 4. Problematiche estimative nell'ambito della sfera pubblica con riferimento all'utilizzazione dei suoli

Nella premessa al presente studio abbiamo precisato che il ruolo dello Stato come utilizzatore diretto del territorio crea nuove problematiche estimative di ampia portata che inducono a riflettere sui fondamenti epistemologici della disciplina.

Invero, l'estimo tradizionale non considera lo Stato come operatore economico sui generis quando interviene sul territorio.

Di fatto, sussiste una sostanziale differenza tra il comportamento dell'operatore pubblico rispetto a quello privato, in quanto il primo opera in assenza di mercato e le finalità economiche tra i due soggetti sono assai dissimili.

È evidente come l'operatore pubblico, a differenza di quello privato, nella formulazione dei giudizi di stima non possa quindi far riferimento a quel caposaldo della dottrina che è la stima a valore di mercato.

Da ciò consegue l'impossibilità di impiegare gli strumenti tipici dell'estimo tradizionale per esprimere giudizi sull'efficienza e sull'efficacia del comportamento dell'operatore pubblico.

In merito all'argomento di cui trattasi sono state proposte ed impiegate nuove tecniche estimative ma, obiettivamente, è difficile affermare che esistono procedure generalmente valide ed accettabili.

Una delle questioni più interessanti che emerge dal dibattito su queste nuove tecniche è quella di determinare l'oggetto del giudizio di stima: se cioè si debba valutare l'efficienza o l'efficacia od entrambi gli aspetti. Come è noto, l'efficienza è la capacità di raggiungere gli obiettivi proposti con il minimo consumo di risorse, mentre l'efficacia è la capacità di raggiungere il massimo beneficio totale per la collettività.

Se la valutazione si limita all'efficienza, si tratta allora di valutare la quantità di risorse consumate. Questo fine potrebbe essere conseguito prendendo a riferimento il valore di costo, ma tale criterio, pur se necessario, non è sufficiente. Infatti, è in grado di fornire informazioni sul valore monetario delle risorse consumate o consumabili, ma non dà alcuna indicazione sui costi economici che non hanno diretto riflesso sul mercato e che, nella fattispecie, sono indispensabili per esprimere un giudizio sul comportamento dell'operatore pubblico. Inoltre, il valore di costo fornisce informazioni sul singolo intervento (l'opera in sé), ma non sul sistema ter-

ritoriale nel suo complesso. In altri termini, il valore di costo permette di accertare l'ammontare delle risorse monetarie necessarie alla realizzazione di una data opera, ma non dà indicazioni né sul consumo della risorsa territorio e neppure sugli effetti che tale consumo comporta nel medio e lungo periodo.

Se invece ciò che interessa è una valutazione dell'efficacia, il problema risulta quello di esprimere un giudizio in merito agli effetti economici e sociali che derivano da quella particolare opera e servizio territoriale nel breve, medio e lungo periodo.

Come si è accennato nel primo paragrafo del presente studio, sussistono due gruppi di tecniche relative alla valutazione degli interventi pubblici sul territorio che risultano essere le più valide e precisamente le tecniche note con il nome « Teoria della soglia » e « Analisi costi benefici »; inoltre si è ritenuto opportuno soffermarsi anche su una nuova tecnica nota sotto il nome di « Valutazione d'impatto ambientale ».

#### 4.1. *La teoria della soglia*

La tecnica in esame ha la precipua finalità di esprimere giudizi sull'efficienza, mentre non prende in considerazione i problemi connessi alla efficacia<sup>10</sup>.

In altri termini, attraverso la teoria della soglia si può individuare quale, tra un ventaglio di opzioni territoriali possibili, sia quella che può essere attuata con il più contenuto consumo di risorse per unità insediativa, mentre non si possono rilevare gli effetti economici e sociali conseguenti ai progettati interventi.

È opportuno puntualizzare come la finalità della tecnica di cui si parla non sia tanto quella di accertare i valori monetari correlati ad un dato intervento sul territorio, quanto determinare la minimizzazione dei costi urbani aggregati per unità insediativa.

Considerando il particolare andamento dei predetti costi unitari che, come noto, variano per funzioni discontinue, è evidente che il problema da risolvere consiste nell'individuazione dei costi associati ai vari punti di discontinuità — cioè alle varie soglie —, intendendosi con tale termine quella particolare situazione

---

<sup>10</sup> B. Maliz, *L'analisi delle possibilità di sviluppo urbano*, in *Urbanistica*, 41, 1964; F. Forte (a cura di), *Progettazione urbanistica territoriale attraverso l'analisi di soglia*, F. Angeli, Milano, 1976; Planning Research Unit, *Threshold Analysis Manual*, Scottish Development Department, Edimburgo, 1973.

che viene a verificarsi allorquando nuove unità insediative — del tipo sia residenziali sia produttive, sia turistiche ecc. —, non possono essere servite ai livelli di costo unitario preesistente e, conseguentemente, per queste nuove unità si rendono necessari costi aggiuntivi, a parità di standards.

Precisato come il costo di soglia si identifichi con il costo unitario marginale necessario per l'insediamento di una nuova unità sul territorio, si può giungere ad un giudizio di convenienza comparato se si procede ad un raffronto tra i vari costi di soglia associati alle diverse alternative possibili.

Il punto fondamentale è che con la teoria della soglia si è in grado di esprimere un giudizio di valutazione economica sui progetti urbanistici.

Invero, la tecnica in questione non ha come finalità l'individuazione del costo di una singola opera o servizio, ma l'accertamento del costo unitario del complesso di opere e servizi che, nel loro insieme, formano un sistema territoriale.

Considerando, come si è già rilevato, che la tecnica in discussione non è in grado di esprimere valutazioni circa i vantaggi e gli svantaggi di interventi sul territorio, anche con questo limite la teoria della soglia può considerarsi un notevole passo avanti rispetto alle tecniche estimative tradizionali, pur sussistendo nella sua applicazione pratica elementi di rilevante indeterminatezza da non sottovalutarsi, segnatamente per quanto riguarda l'attualizzazione delle spese — si fa specifico riferimento alla scelta del tasso di interesse, problema che insorge anche nell'analisi costi e benefici —.

La teoria della soglia, come è noto, è sorta in Polonia nella prima metà degli anni 60; da allora ha subito modeste evoluzioni nella sostanza, rimanendo praticamente immutata nella sua impostazione teorica e nei suoi presupposti logico-economici.

A chiusura del presente paragrafo si fa rilevare come la tecnica in esame, indubbiamente molto utile nel campo specifico della pianificazione urbana, non presenti implicazioni generalizzabili anche fuori dal contesto territoriale.

#### 4.2. *L'analisi costi e benefici*

L'analisi costi e benefici è una tecnica sufficientemente nota che ha avuto un'ampia applicazione ed in merito alla quale rite-

niamo sufficiente puntualizzare di seguito alcune considerazioni critiche<sup>11</sup>.

La necessità di trovare metodi e tecniche per misurare l'economicità delle scelte della Pubblica Amministrazione è sentita da tempo; basti pensare che l'idea dell'analisi costi e benefici può essere fatta risalire al Dupuit nel lontano 1844. In pratica, però, l'applicazione dell'analisi costi e benefici, come da noi conosciuta, è dell'inizio di questo secolo, mentre la sua utilizzazione abbastanza generalizzata risale al New Deal; anzi il suo criterio guida, e cioè che « i benefici di un progetto, chiunque essi avvantaggino devono essere maggiori dei costi », è esplicito in una legge USA del 1936.

Alla fine degli anni cinquanta, gli studi di Eckstein, Krutilla e MacKean proposero le prime sistematiche trattazioni sull'analisi costo-benefici (ACB).

Agli inizi del 1960, la Banca Mondiale, negli « Studi di fattibilità » dei progetti stradali, richiedeva l'analisi costi e benefici di progetti alternativi mentre nel 1964 il Ministero francese dei L.L.P.P., con un'apposita circolare, proponeva una precisa metodologia di analisi che doveva verificare ogni proposta di investimenti nelle infrastrutture per il movimento.

In Italia, dopo applicazioni sporadiche e saltuarie, l'uso della analisi costi e benefici è diventato obbligatorio, per alcune categorie di progetti finanziati dallo Stato, solo nel 1983.

Così come è applicata, questa tecnica deriva direttamente dai principi della « economia del benessere ». Si tratta, in sintesi, di valutare l'efficienza di un investimento pubblico (progetto) comparando in modo adeguato i benefici attesi ed i costi sostenibili, massimizzando il valore attuale della relazione esistente tra i benefici ed i costi misurata sia in termini di rapporto, sia in termini di differenza, sia in relazione al tasso di rendimento interno; il tutto in relazione a vincoli specificati.

È opportuno rilevare che, nel caso, il concetto di costo deriva dalla nozione di costo alternativo di risorse scarse e quindi è ben diverso dalla nozione di costo inteso come spesa monetaria per unità

---

<sup>11</sup> La bibliografia sull'analisi costi benefici è ormai vastissima. Si richiamano Formez, *L'analisi costi benefici*, Napoli, 1976; A. K. Dasgupta e D. W. Pearce, *Analisi costi benefici*, ISEDI, Milano, 1976; E. J. Mishan, *Analisi costi benefici*, Etas Kompass, Milano, 1974 e A. R. Prest e R. Turvey, *L'analisi costi benefici*, in *Il pensiero economico contemporaneo*, F. Angeli, Milano, 1969, 3° volume.

di risorsa, generalmente impiegato nell'estimo. Parimenti la nozione di beneficio è ben più ampia del semplice concetto di ricavo in valori monetari, giacché, nella fattispecie, deve comprendere il sistema delle economie esterne non rilevate dal mercato. La logica che guida l'analisi costi e benefici, almeno dal punto di vista teorico, è quella di superare il vincolo del prezzo di mercato; ciò non vuol dire, però, che questo risultato si possa raggiungere in ogni caso.

Infatti, comparare unità di risorse diverse nella specie e nel genere è impossibile, stante le diverse unità di misura (fisiche, economiche), per cui risulta indispensabile un'unica unità di misura, riportando a questa tutte le altre. Se, come avviene generalmente, questa unica unità di misura è la moneta, ne consegue che i costi ed i benefici possono essere classificati in tre categorie: la prima comprendente i costi e benefici che trovano immediata espressione sul mercato e, quindi, hanno prezzi di mercato; la seconda, comprendente i costi ed i benefici che non trovano espressione sul mercato, ma nonostante ciò possono essere misurati indirettamente in termini monetari usando particolari accorgimenti come i prezzi ombra; la terza comprendente quei costi e benefici che in nessun caso, in base alle tecniche oggi note, possono essere espressi in moneta (come ad esempio i contenuti culturali o storici di un progetto).

Da quanto precisato, consegue che solo i costi e benefici ricadenti nelle prime due categorie possono essere presi in considerazione dalle tecniche in questione, perché monetizzabili (invero quelli appartenenti alla seconda categoria possono essere utilizzati solo se la metodologia impiegata per esprimerli in moneta è generalmente accettata), mentre ne sono assolutamente esclusi i costi e benefici della terza categoria.

Se ben si esaminano i limiti che contraddistinguono la tecnica in esame, si può facilmente rilevare come questi abbiano una notevole influenza sulla sua pratica applicazione. Invero, l'analisi costi e benefici non può essere impiegata quando il progetto è tale da modificare dei prezzi ed, inoltre, non può essere utilizzata come strumento che permette di esprimere giudizi di valore assoluti, ma solo relativi.

In altri termini, non si può giungere ad affermare che un progetto in sé è positivo o negativo, ma solamente rilevare che un determinato progetto è migliore di un altro. In sostanza, la tecnica in esame non può essere efficacemente impiegata per valutare i con-

tenuti economici di una singola iniziativa, ma può essere impiegata per individuare l'alternativa migliore tra quelle possibili.

Un altro limite dell'analisi costi e benefici risulta essere la scelta del tasso d'interesse a mezzo del quale si ottiene il valore attuale dei benefici e dei costi futuri.

Questo problema, ben noto nella corrente casistica estimativa, nella fattispecie, però, risulta avere una particolare e complessa connotazione; si tratta, infatti, di assumere un unico tasso di interesse relativo a fattori che presentano genesi produttiva, caratteristiche di mercato, rischi ed altri molteplici aspetti dissimili fra loro, e le soluzioni in proposito adottate risultano, obiettivamente, opinabili e non generalizzabili.

Tutti i limiti rilevati, ed altri su cui non è il caso di soffermarsi, condizionano l'ambito d'applicazione dell'analisi costi e benefici che, obiettivamente, può identificarsi in un metodo di valutazione economica che permette di scegliere tra modi e mezzi alternativi prospettati per conseguire un definito obiettivo del quale esiste un plausibile metro di valutazione monetaria.

Allo stato attuale l'incapacità di fornire metodi non opinabili per la misurazione monetaria dei costi e dei benefici extraeconomici circoscrive l'uso della tecnica in esame a quei progetti nei quali gli aspetti extraeconomici sono molto limitati e nei quali è ancora dominante l'aspetto mercantile, come, ad esempio, l'attività delle imprese pubbliche. Conseguentemente essa trova scarsa applicazione proprio là dove dovrebbe essere più importante avere valutazioni concrete dell'attività pubblica, come nella produzione ed erogazione dei servizi collettivi. È quindi una tecnica che si mantiene entro ambiti molto ristretti, di pura valutazione dell'economicità delle scelte della Pubblica Amministrazione.

Ciò non toglie che gli effetti di un suo uso generalizzato possono essere molto importanti. Si tratta infatti di una tecnica che, raffrontando in modo diretto fra di loro i costi ed i benefici collegati ad un intervento e permettendo la loro comparazione, è in grado di aumentare i livelli di razionalità della Pubblica Amministrazione sulla base di verifiche oggettive e confrontabili, e questo è già un risultato di rilevante importanza, capace di ridurre i livelli di discrezionalità negli interventi della Pubblica Amministrazione medesima.

Se l'aspetto sopra rilevato è indubbiamente di notevole interesse, occorre però che la tecnica adottata dalle Pubbliche Ammi-

nistrazioni persegua tale finalità e ciò sia concretamente applicabile nei più correnti interventi pubblici attuati.

Obiettivamente, invece, in Italia le più recenti iniziative adottate a livello governativo per l'applicazione dell'analisi costi e benefici nella Pubblica Amministrazione non sembrano corrispondere al predetto criterio.

Infatti, il « Manuale di valutazione dei progetti per la Pubblica Amministrazione Italiana », elaborato dal Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, datato 31-1-1983, è piuttosto lontano dal contenere precisi metodi di valutazione adatti alla realtà del nostro paese.

L'aver divulgato in Italia i modelli di valutazione della Banca Mondiale degli Investimenti affinché fossero applicati per interventi interni senza una adeguata finalizzazione al concreto operare dei Ministeri ed Enti Locali italiani, può far sorgere il convincimento di inutilità e di sfiducia nelle più moderne tecniche da parte degli operatori pubblici.

Il modello proposto, mutuato dalla Banca Mondiale e suggerito in Italia dal Ministero del Bilancio, è adatto ad un impiego presso i paesi in via di sviluppo, perché prende in considerazione i prezzi internazionali delle materie prime, il ruolo della valuta pregiata, ecc. e guarda agli effetti dell'investimento pubblico in termini di modificazione del tasso strutturale dell'occupazione, dei flussi migratori, della bilancia dei pagamenti, ecc., il che solo in alcuni casi eccezionali è pertinente con l'operare delle nostre Amministrazioni Pubbliche nelle attività tipiche di loro rispettiva competenza.

In particolare, la precettistica del Ministero del Bilancio costituisce una discreta base di meditazione per quella parte del settore pubblico, che ne ha, in ultima analisi, meno bisogno e cioè per le pubbliche imprese. Di contro, detta precettistica non offre all'Amministrazione Pubblica, in senso stretto, validi elementi per affrontare e risolvere le difficoltà concettuali ed empiriche connesse all'applicazione dell'analisi costi e benefici nei settori di tipica competenza dell'Amministrazione Pubblica medesima.

In conclusione, rilevata la scarsa validità del « Manuale di valutazione » in questione, è opportuno evidenziare che senza un adeguato adattamento dell'analisi costi e benefici alle necessità delle nostre amministrazioni, sarà ben difficile che tale tecnica raggiun-

ga risultati importanti sul controllo della spesa pubblica e sul cambiamento di una mentalità non consona ad un'amministrazione moderna.

#### 4.3. *La valutazione d'impatto ambientale*

A chiusura del presente paragrafo si ritiene opportuno soffermarsi su un tema di particolare natura estimativa connesso al territorio: si allude alla valutazione di impatto ambientale.

Con l'analisi costi e benefici, come già rilevato, vengono presi in esame non soltanto gli aspetti tecnici dei progetti di investimento delle Pubbliche Amministrazioni, ma vengono valutati anche gli aspetti economici.

Nonostante questa nuova tecnica, il fenomeno ambientale si sottrae, di fatto, alle valutazioni monetarie. Di qui la nascita della valutazione dell'impatto ambientale che offre giudizi, non correlati al solo metro monetario, ma descrive in termini fisici gli effetti sul territorio dei grandi progetti di investimento. In altri termini, il nuovo strumento ha lo scopo di valutare la compatibilità ambientale dell'opera pubblica per giudicare se essa sia da accettare, da modificare per ridurre gli effetti negativi sull'ambiente o, al limite, da rifiutare.

Il metodo in esame, quindi, non esprime una valutazione sotto l'aspetto economico, ma fornisce una serie di importanti informazioni sistematiche a livello tecnico, di norma trascurate dalle Pubbliche Amministrazioni sino ad alcuni anni or sono.

Anche la valutazione di impatto ambientale presenta difetti; il suo costo e l'allungamento dei tempi dei processi decisionali.

Quanto al primo punto vi è una chiara indicazione fornita dalla CEE che precisa come, mediamente, l'onere di una buona valutazione di impatto oscilla intorno allo 0,25% del costo dell'investimento.

In merito all'allungamento del tempo di approvazione dei progetti si deve rilevare che, se il meccanismo della valutazione ambientale opera correttamente, i tempi effettivi possono non aumentare, giacché se all'approvazione del progetto hanno partecipato appieno Enti Pubblici e soggetti privati non si verificheranno interruzioni delle opere e sospensioni delle medesime per eventuali opposizioni.

Si rileva come la valutazione di impatto ambientale in Europa sia applicata in Olanda, in Germania ed in Francia e da tempo sia in discussione una direttiva di carattere generale presso la CEE. In Italia, per ora, si sono dette solo molte parole.

Da quanto precisato in merito alle tecniche più significative che vengono applicate nell'ambito della sfera pubblica per l'utilizzazione del territorio, appare in tutta evidenza come, anche in questo settore, siano sorte e siano in corso di evoluzione nuove e complesse problematiche estimative.

## 5. Osservazioni conclusive

Si terminano le presenti note relative agli aspetti estimativi connessi con l'utilizzazione del suolo riportando concetti già espressi nella prefazione di un nostro volume pubblicato alcuni anni addietro<sup>12</sup>.

Nella citata prefazione si accennava come l'Economia, la Sociologia, la Politica Economica e soprattutto l'Estimo presentassero un'ampia sensibilità alla dinamica (o evoluzione) della società.

Inoltre si precisava:

« È sommamente vero quanto è stato osservato relativamente all'Estimo, cioè che si è in presenza di una disciplina fortemente legata alle strutture sociali istituzionali e, fra tutte, la meno neutrale, essendo investita continuamente dalla responsabilità di esprimere giudizi di valore.

« Parallelamente a quanto appena detto, da più parti e da qualche anno si lamenta una certa asintonia tra realtà e dottrina ed una inadeguatezza di quest'ultima a cogliere nuove manifestazioni del « valore » o delle cose aventi « valore », cui si potrebbe aggiungere nuove finalizzazioni dell'Estimo. Su queste osservazioni si innesta o, se si vuole, trova radice un movimento revisionistico assai vivace cui ci si dedica con entusiasmo, impegnando una schiera crescente di Studiosi agguerriti da una strumentalità culturale, economica, sociale e politica, che, forse, era più estranea nei Cultori di estimo appena della generazione precedente, rivendicandosi all'Estimo contemporaneamente, una ampia « piezza scientifica non pensata prima. Ciò si può fare derivare dal

---

<sup>12</sup> P. Carrer, *Contributi all'estimo operativo*, op. cit. pag. VIII.

« progressivo e costante processo di pubblicizzazione della ricchez-  
« za, processo che investe ed incide non solo il diritto di proprietà  
« sui beni privati, ma, altresì, la gestione dei beni collettivi. È noto  
« che in maniera diretta, od anche in maniera indiretta, il « bene »  
« è sempre connesso al suo valore; pertanto l'Estimo viene ad es-  
« sere chiamato in causa per l'espressione di giudizi di stima in  
« cui sono implicati specificatamente persone o gruppi di persone  
« aventi diritti o in senso più ampio, per esprimere giudizi riguar-  
« danti la modalità di destinazione dei beni/valori pubblici cui è  
« interessata la collettività in quanto tale. A questa ultima nota-  
« zione si aggancia la configurazione « territoriale » dell'Estimo così  
« vivacemente patrocinata da una definita schiera di Studiosi legata  
« alla urbanistica ed alla pianificazione territoriale. Tuttavia, osser-  
« veremo, l'orizzonte estimativo è ancora più ampio. Infatti l'in-  
« gerenza giuridico-legislativa nella regolazione dei rapporti sociali  
« crea sempre nuovi diritti oltre quelli tradizionali, aventi un ri-  
« svolto estimativo ».

A chiusura precisiamo come, con riferimento alle accennate nuove configurazioni che possono assumere i giudizi di valore, la maglia metodologica dell'Estimo tradizionale risulti insoddisfacente, giacché viene da più parti avvertita la necessità di un suo aggiornamento e rinnovamento con aperture verso le nuove problematiche connesse anche al territorio ed alla sua utilizzazione.