

## I criteri estimativi nella determinazione delle indennità di espropriazione in relazione ai principi della Costituzione

di Giuseppe Carraro Moda

Il valore delle aree fabbricabili dipende dal rapporto tra l'offerta e la domanda. L'offerta di aree fabbricabili è generalmente su bassi livelli non soltanto perché i Comuni provvedono all'allestimento delle aree in misura contenuta, ma anche perché le aree fabbricabili vengono considerate come beni d'investimento, la cui rendita è dovuta al maggior valore del prezzo di vendita rispetto a quello d'acquisto.

Il risparmiatore, che acquisti un'area fabbricabile a scopo d'investimento ne vuol trarre il massimo utile; generalmente non ha alcuna fretta di vendere perché sa che l'investimento è sicuro e l'incremento di valore matura con gli anni.

Il privato, che intenda comprare un'area per costruire, nelle contrattazioni si trova in posizione di svantaggio rispetto ai proprietari di aree, perché la necessità di costruire l'edificio gli impedisce d'attendere.

Il livello dei prezzi delle aree fabbricabili si è attestato da tempo su alti valori e nessun proprietario è disposto a chiedere prezzi più bassi di quelli che il mercato ha già definito. I proprietari delle aree fabbricabili, anche se sul mercato c'è scarsa richiesta di aree, o per la crisi edilizia o perché l'abitato non si è ancora esteso in quella direzione, non abbassano i prezzi perché sanno che, quando verrà il momento buono, potranno vendere le aree a prezzi elevati.

È illusorio ritenere che i proprietari delle aree agricole divenute poi fabbricabili, avendo costruito sulle stesse dei fabbricati, pagando il contributo per la concessione comunale a costruire, di cui alla legge n. 10 del 1977, successivamente, nello stabilire i prezzi di vendita dei fabbricati, considerino il valore delle aree pari ai valori agricoli aumentati degli oneri relativi alla concessione.

È illusorio ritenere che i proprietari delle aree fabbricabili siano disposti a vendere al valore agricolo perché i costruttori devono

pagare il contributo per la concessione a costruire! I proprietari delle aree sanno che i loro beni sono insostituibili, che il loro valore è sempre aumentato nel tempo, che possono tener alti i prezzi perché prima o poi troveranno qualcuno che, avendo la necessità di costruire, sarà disposto a pagare un prezzo di gran lunga superiore al valore agricolo.

Un detto dice che « la terra è oro » in quanto la proprietà agricola è un bene che conserva il suo valore nel tempo e non è soggetta a distruzione. Tuttavia, mentre l'oro ha una funzione sociale secondaria, il fenomeno dell'urbanesimo e dell'espansione degli abitati è un fatto sociale relevantissimo. Non soltanto il terreno occupato dalle strade e dalle altre opere pubbliche viene trasformato ma anche le aree agricole divenute fabbricabili in zona urbanizzata. Pur essendo le abitazioni, gli uffici, gli stabilimenti industriali dei beni privati, il processo della loro edificazione è d'interesse pubblico.

L'accaparramento delle aree a scopo d'investimento, per premere poi al rialzo dei prezzi, è in regola secondo i dettami della Costituzione?

La Costituzione garantisce la proprietà, ma ammettendo che possa essere espropriata per pubblica utilità, la garanzia dichiarata riguarda soltanto il contenuto economico della proprietà, cioè il suo valore. Si deve ritenere che tale garanzia riguardi per intero il valore dei beni.

La Costituzione, all'art. 44, è esplicita riguardo l'uso sociale della terra: « Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata,... ».

Per rispondere alla domanda di cui sopra, è interessante analizzare la sentenza della Corte Costituzionale 19 febbraio 1960, n. 5, con la quale la legge di Napoli fu ritenuta costituzionale. Nel contempo si cercherà di definire quali debbano essere i principi estimativi delle indennità di espropriazione secondo i dettami costituzionali sopra citati.

La legge di Napoli fu applicata secondo diverse interpretazioni che seguivano tutte il criterio di commisurare le indennità di espropriazione ad un'aliquota del valore di mercato, perché questo era considerato eccessivo, essendo i prezzi influenzati da situazioni sociali, economiche e di mercato tali da determinarne un incremento così notevole da non poter essere considerato congruo.

Nel 1885, quando la legge di Napoli fu emanata, si trattava di indennizzare i proprietari di case fatiscenti, la cui rendita era sproporzionata rispetto all'effettivo valore dei fabbricati, che dovevano essere demoliti o integralmente risanati. Similmente, nelle applicazioni della legge suddetta alle espropriazioni delle aree necessarie per le attuazioni di piani regolatori, il metodo della legge di Napoli non teneva conto dell'aumento spropositato delle aree a causa della loro trasformazione in aree fabbricabili da parte dei Comuni. Poiché le aree erano già state abbandonate dall'uso agricolo, e non erano affittate, si usava fare riferimento, secondo le interpretazioni date alla legge, o alla media tra il valore venale e la capitalizzazione dell'imponibile catastale, oppure si riteneva che si dovesse fare riferimento soltanto alla capitalizzazione dell'imponibile catastale. Ma gli imponibili catastali erano stati dati relativamente alla destinazione agricola e, riferiti al 1886, non erano stati rivalutati dopo la svalutazione avutasi in conseguenza della prima guerra mondiale, cosicché le indennità risultavano di valori bassissimi. In quel periodo le conseguenze apportate dalla svalutazione monetaria non erano affatto considerate dal legislatore, anche perché si ritenevano connesse ad un evento eccezionale quale la prima guerra mondiale nella quale molti cittadini avevano subito danni anche gravissimi senza ricevere un indennizzo adeguato all'entità dei danni stessi.

Soltanto recentemente la sensibilità del legislatore ha iniziato a considerare gli effetti della svalutazione monetaria. Ad esempio la legge 26-5-1975, n. 183 — Ulteriori provvidenze per la ricostruzione e la rinascita economica delle zone colpite dal terremoto dell'agosto 1962 — prevede la rivalutazione dei contributi per la riparazione o la ricostruzione dei fabbricati in base ai prezzi vigenti al momento del finanziamento e ciò viene effettuato facendo riferimento agli Indici Istat sui costi di costruzione. Anche la legge 5 agosto 1978, n. 457 — Norme per l'edilizia residenziale — ha istituito (all'art. n. 15) dei mutui indicizzati, per i quali il capitale da rimborsare è soggetto a rivalutazione per effetto delle clausole di indicizzazione; però il metodo della indicizzazione non è stato introdotto come regola generale, in quanto la stessa legge 457/1978 ha previsto anche i mutui agevolati, assistiti dal contributo dello Stato e non indicizzati, al tasso d'interesse variabile dal 4,5 al 9,0% a seconda dei redditi dei beneficiari.

La dichiarazione di costituzionalità della legge di Napoli, anche nelle sue applicazioni successive al 1885, si è basata sulla con-

statazione della scarsa corrispondenza tra l'obiettivo valore delle aree fabbricabili ed i loro prezzi irrazionalmente gonfiati dalla carenza delle aree stesse e dalla concorrenza dovuta alla necessità di disporre di suolo edificabile.

La legge di Napoli tocca il problema urbanistico soltanto nella commisurazione delle indennità di espropriazione e non è una legge che miri a pianificare ed a regolare il regime dei suoli; perciò lascia insoluta l'incongruenza della disparità di trattamento tra i proprietari espropriati e quelli che possono usufruire delle loro aree urbanizzate, in contrasto con il principio di uguaglianza di fronte alla legge e con il principio della garanzia della proprietà privata, che fa considerare anticostituzionale anche la donazione ingiustificata ai privati da parte dello Stato. Inoltre le applicazioni della legge di Napoli non hanno tenuto conto della avvenuta svalutazione della moneta tra il 1886 ed i decenni successivi, cosicché nella interpretazione della legge che faceva riferimento soltanto alla capitalizzazione dell'imponibile catastale, le indennità di espropriazione erano riferite al valore agricolo dei terreni di alcuni decenni precedenti e quindi non a quello corrente. Questa incongruenza non esisterebbe nelle applicazioni attuali della legge di Napoli, perché gli imponibili catastali vengono rivalutati di anno in anno ed è in fase di attuazione la revisione degli estimi.

Nella figura 1 si può rilevare l'andamento del valore di mercato delle aree agricole interessate da un processo di urbanizzazione. Si osserva che la legge di Napoli non tutela affatto i diritti di quei privati che abbiano acquistato un'area quando il suo prezzo aveva già risentito della prossima urbanizzazione e che poi vengano espropriati al valore agricolo.

La legge 28 gennaio 1977, n. 10 — Norme sulla edificabilità dei suoli — all'art. 2, che riguarda i piani ed i demani comunali di aree, ha stabilito che l'estensione delle zone da riservare all'edilizia economica e popolare, secondo il disposto della legge 18 aprile 1962, n. 167, non può essere inferiore al 40% né superiore al 70% di quella necessaria a soddisfare il fabbisogno complessivo di edilizia abitativa. Sembra ingiustificato il beneficio dei proprietari che possono godere dell'incremento di valore dovuto alla urbanizzazione in confronto a quelli espropriati.

La elaborazione di norme sulle indennità d'espropriazione, nel quadro di un razionale regime dei suoli, può essere resa più spedita se si definiscono in via preliminare i criteri cui devono ispi-

rarsi. Le nuove norme potranno trovare nel Paese il più favorevole accoglimento soltanto se saranno saldamente legate ai principi d'equità sanciti dalla Costituzione, nella quale crede la maggioranza degli italiani.

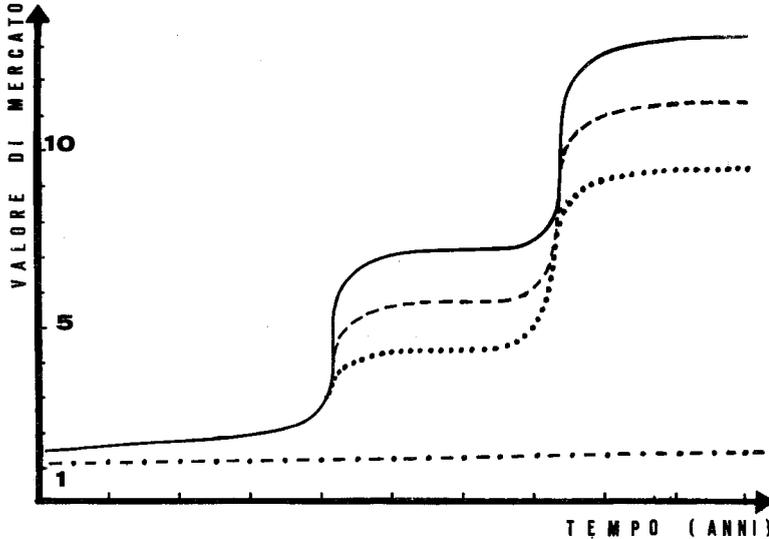


FIG. 1

Il grafico rappresenta, in linea indicativa, l'andamento del valore di mercato delle aree agricole destinate alla libera edificazione da un piano regolatore comunale. La linea a tratto unito è relativa alle aree destinate a tipologia intensiva; la linea tratteggiata vale per tipologie di media densità; la linea puntinata è relativa alle aree destinate ad edilizia estensiva. La linea a tratto e punto è relativa ai fondi esclusi dai piani di urbanizzazione. Il grafico mostra i notevoli e rapidi incrementi di valore delle aree in concomitanza delle approvazioni dei piani regolatori generali e dei piani particolareggiati d'attuazione. La costituzionalità del criterio della legge di Napoli, di commisurare le indennità d'espropriazione in base ad un'aliquota del valore di mercato, trova il suo fondamento nella incongruità dei suddetti incrementi di valore.

Si sostengono come equi e costituzionali i seguenti criteri:

1° - Le leggi e le norme dello Stato non devono comportare né donazioni ingiustificate né danni non indennizzabili ai cittadini, in quanto lo Stato tutela il giusto possesso dei beni come diritto fondamentale, punendo i trasgressori anche con la reclusione.

2° - Nella commisurazione delle indennità d'espropriazione non si può tener conto dell'aumento di valore che deriva ai fondi espropriati dai cambiamenti di destinazione o di fabbricabilità previsti dai piani urbanistici.

3° - Ogni modificazione della destinazione del suolo, che comporti sensibili variazioni dei valori di mercato delle aree, deve essere accompagnata dalla verifica della posizione economica tra lo Stato (o gli Enti locali) ed i proprietari interessati. Cioè quando un Comune, approvando un nuovo piano urbanistico, modifica le destinazioni e la fabbricabilità, con la conseguenza di innalzare il valore di alcune aree e deprimere quello di altre, i proprietari delle aree che abbiano risentito di un incremento di valore, dovrebbero corrispondere al Comune un compenso adeguato; invece, i proprietari rimasti danneggiati dovrebbero ricevere un equo indennizzo. Questa procedura sembra di facile attuazione per le modifiche agli indici di fabbricabilità delle aree già edificabili. Invece, nella inclusione di aree agricole in zone edificabili, sembra più valida la soluzione dell'esproprio totale, come detto al punto seguente.

4° - Il metodo che consente di determinare il valore di mercato di un fondo agricolo situato in una zona di espansione urbana, non tenendo conto dell'incremento di valore dovuto alla variazione di destinazione, è quello analitico. Con questo metodo si valutano razionalmente le utilità che il fondo può dare nell'esercizio dell'agricoltura, in relazione alla maggiore rendita dovuta alla possibilità di vendere i prodotti al minuto ed ai comodi apportati dalla vicinanza alla città.

Il metodo di stima basato sul confronto fra le caratteristiche del fondo da stimare e quelle di altri fondi dei quali si conoscano i prezzi, perché di recente compravendita, non può dare dei risultati attendibili. Infatti si deve ritenere che i valori di vendita si formino non soltanto in relazione all'esercizio agricolo del fondo, ma che risenta della speranza dei proprietari di lucrare almeno una parte dell'incremento di valore, che può derivare dal cambiamento di destinazione dei fondi, per l'avverarsi di varie possibilità: l'inclusione in zone di libera edificazione; metodi vantaggiosi per la determinazione delle indennità d'espropriazione; partecipazione ad iniziative comprensoriali di edilizia abusiva.

La probabilità che le speranze suddette dei proprietari continuino ad alimentarsi dipende all'evolversi delle leggi ed anche dalle politiche urbanistiche comunali. Perché, come già detto, se il 70 per cento delle aree viene riservato per le zone di edilizia economica e popolare, ed un altro 10-15 per cento viene occupato dalle strade, piazze, verde pubblico ed altre attrezzature urbane, resta soltanto il 15-20 per cento delle aree a disposizione dell'edilizia privata speculativa e quindi soggetto ai prezzi del libero mercato.

Quando la legge n. 10 del 1977 introdusse il contributo per la concessione a costruire, da più parti si sosteneva che il contributo stesso avrebbe prodotto una diminuzione dei prezzi delle aree fabbricabili in quanto, calcolando il valore delle aree in base al valore di trasformazione, e restando i prezzi dei fabbricati invariati, necessariamente si doveva avere una diminuzione dei prezzi delle aree. Ma la domanda dei fabbricati è scarsamente elastica, cioè all'aumento dei prezzi, la domanda stessa, pur diminuendo, resta tuttavia su livelli consistenti, essendo i fabbricati dei beni insostituibili. Pertanto, il contributo sulla concessione a costruire ha riversato i suoi effetti quasi esclusivamente sui prezzi dei fabbricati, incrementandoli sensibilmente. Nel mio libro « Lezioni di estimo civile e rurale », del 1977, fu già messo in evidenza che il contributo per la concessione a costruire non avrebbe avuto l'effetto di contenere sensibilmente il prezzo delle aree fabbricabili. Infatti, così si legge a pagina 384: « Per quanto riguarda i prezzi delle aree, restiamo fermi nell'opinione, già espressa varie volte nel corso della trattazione, che, se si vuole veramente sopprimere la speculazione sulle aree fabbricabili, se si vuole veramente mettere a disposizione della fabbricazione i terreni a prezzi ragionevoli e realizzare una giusta ripartizione degli oneri tra tutti i proprietari, senza sacrificati e beneficiati, non vi è altra via all'infuori dell'espropriazione generale dei comprensori da urbanizzare e successiva vendita all'asta delle aree, da parte dei Comuni, ai privati che intendano costruire ». All'atto dell'approvazione del piano regolatore, o di sue varianti, il Comune dovrebbe notificare ai proprietari dei fondi il periodo nel quale dovranno lasciare libere le aree, affinché possano continuare una coltivazione razionale, evitando l'impianto di coltivazioni poliennali. Successivamente, all'approvazione del piano particolareggiato, il Comune potrebbe rendere nota ai proprietari la data delle cessioni dei fondi. Le indennità di

espropriazione dovrebbero comprendere anche un compenso per l'uso ridotto del fondo nel periodo antecedente alla sua cessione. Ai proprietari dei fondi espropriati si potrebbe riconoscere il diritto di prelazione su una parte del fondo espropriato, o su un'uguale superficie di altri fondi del comprensorio, nel caso che gli ex proprietari dei medesimi rinuncino alla prelazione. Con la raggiunta equità nei rapporti tra lo Stato ed i cittadini, non avrebbero più ragione di essere le pressioni dei proprietari sugli enti preposti alla pianificazione urbanistica, in quanto tutti potrebbero concorrere alle aste e comprare. Si conseguirebbe così un altro grande vantaggio: gli urbanisti potrebbero bene pianificare le città ed i nuovi quartieri perché non più influenzati dagli interessi di gruppi particolari.

I criteri suddetti sono discussi più compiutamente nell'appendice del libro « La stima dei beni immobili » ed. DEI - Roma, il cui primo volume uscirà entro il marzo 1984.