

## Intervento

di Dante Pinca

### A) Relazione del Prof. Umberto Pototschnig

Il titolo stesso della relazione del prof. Pototschnig, « Problematiche normative della utilizzazione del suolo », rivela subito l'ampiezza della trattazione. Al solo fine di rendere più comprensibile il ns. intervento abbiamo ritenuto opportuno raggruppare la sua esposizione in due parti: una che riguarda la vera e propria normativa della utilizzazione del suolo (cioè — per dirla con le sue stesse parole — igiene, difesa, conservazione e tutela del medesimo), l'altra che si riferisce al rapporto che nasce tra il privato e lo Stato allorché quest'ultimo (anche a mezzo di organi delegati) intende utilizzare direttamente un suolo che, in quel momento, è di proprietà privata.

#### 1) *Prima parte*

Poiché — per economia di spazio — siamo stati invitati a ridurre lo scritto inviato al Comitato organizzatore, abbiamo preferito rinunciare alle osservazioni fatte a commento della prima parte, e conservare integra la seconda. Se il relatore — al quale avevano già inviato il testo completo del ns. intervento — vorrà fornire nella replica gli eventuali chiarimenti anche per la parte qui omessa, gliene siamo grati fin da ora.

#### 2) *Seconda parte*

a) *Esproprio*. Il relatore — almeno così noi abbiamo interpretato la sua affermazione — precisa che lo « strumento coercitivo per eccellenza, ed ovviamente irrinunciabile (riferito alla utilizzazione del suolo, come indicato nel periodo che la precede), rimane invece l'espropriazione del suolo per pubblica utilità »

(pag. 38). Sembra quasi, così come si è espresso, che l'atto coercitivo si riferisca alla utilizzazione del suolo e non invece alla ablazione dello stesso per potere poi eseguire sul medesimo l'opera riconosciuta di p.u. Se così è, non comprendiamo perché debba chiamarsi « *misura eccezionale* » il ricorso alla espropriazione per l'esecuzione di questa o di quella opera pubblica quando, invece, tale ricorso è la « *procedura normale* » con la quale lo Stato può assolvere i compiti a lui propri (esecuzione di ferrovia, di strade, di scuole, di case di abitazione per i meno abbienti ecc.).

Condividiamo invece pienamente il rilievo fatto dal relatore, che cioè oggi il legislatore ha allargato il concetto di p.u., e non intendiamo nemmeno prendere in esame queste scelte perché le riteniamo esclusivamente a lui proprie.

Pure da noi è pienamente condivisa l'osservazione che se i Comuni avessero proceduto alla espropriazione delle aree di cui all'art. 18 della legge 1150/42, avrebbero — successivamente — avvocato alla mano pubblica la così detta « *rendita di posizione* » (se non tutta, almeno gran parte — osserviamo noi —). Ma affinché tale operazione non si fosse tramutata in una rapina occorreva che l'indennità di espropriazione venisse determinata ai sensi della legge 2359/1865 (ci si perdoni se a questo punto ricordiamo che una osservazione quasi analoga l'abbiamo fatta anche noi a proposito dell'imposta IN.V.IM.).

Ciò che invece non dividiamo affatto è la successiva affermazione, laddove il relatore precisa che « *l'ostacolo principale* » all'attuazione di tali espropriazioni è venuto « *dalle difficoltà relative alla corresponsione della indennità e, prima ancora, alla sua determinazione* » (pag. 39). Cosa pretendevano le Amministrazioni, ci chiediamo: di entrare in possesso di beni a prezzi di confisca per poi poterli rivendere fra i privati — come indica il relatore — con il sistema dell'asta pubblica?

*b) Indennità di espropriazione.* Continua il relatore affermando che la decisione della Corte Cost. (Sent. 5/80), di ritenere incostituzionali le norme per la determinazione dell'indennità di esproprio introdotte con le leggi 865/1971 e 10/1977, « *ha fatto subito molto discutere e col passare degli anni è apparsa sempre meno appagante* » (pag. 39): meno appagante da parte di chi? Non certamente da parte di noi tecnici! Noi abbiamo dimostrato che l'elemento su cui si basava la nuova norma, e cioè il così detto « *valore* »

agricolo medio », era una entità inesistente, quindi una non entità (un feticcio l'abbiamo chiamato in altra occasione); la stessa Corte Cost. l'ha definito « astratto ».

E che tale sia questo elemento lo ha dimostrato — abbiamo già scritto più volte — uno dei più strenui difensori della legge 865/71, allorché ha dovuto affermare in proposito che « L'auspicio è che i tecnici estimatori ne recepiscano il significato politico, evitando non utili polemiche sulla eventuale *incoerenza estimativa del valore agricolo medio* di aree urbane e considerando l'ingiustizia sociale (e perché ingiustizia? — ns. nota —) della legge 2359/1865 la quale rapportando l'indennità alle indicazioni nominalistiche del mercato remunerava la proprietà fondiaria di plusvalenze derivanti da rendite parassitarie ». (Cfr. F. Forte, L'indennità di espropriazione nella legge sulla casa, Genio Rurale, n. 3/1972).

Continua il relatore che « La sensazione diffusa è che questa sentenza non solo non abbia favorito la soluzione di molti problemi sorti attorno al regime della edificabilità dei suoli, ma abbia ricacciato indietro il legislatore di qualche decennio chiudendolo in un vicolo cieco da cui è difficilissimo uscire ».

Se l'argomento lo consentisse, potremmo fare dell'humor e ricordare che... sulla tigre non bisognava salire!...

Ma, in realtà che cosa ha precisato la Corte Costituzionale?:

I) Che essa « *non ha mai affermato che l'indennizzo richiesto dal terzo comma dell'art. 42/Cost. sia necessariamente 'pari al giusto prezzo che... avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita'* (secondo il criterio fissato dall'art. 39 della 2359/1865) »;

II) che essa « *ha costantemente ripetuto (come si legge nella Sent. Cost. 5/1980) che basta allo scopo un ristoro serio e tale da non ledere il principio costituzionale dell'eguaglianza* » (Sent. Cost. 223/1983 - Cap. 6 della parte motiva).

Recentemente abbiamo messo in evidenza che se nella precedente decisione 5/80 la Corte Cost. si era limitata ad affermare che l'indennizzo deve rappresentare un serio ristoro (Sent. Cost. 91/1963), ora ha ancor meglio chiarito che tale ristoro non deve ledere il principio costituzionale dell'eguaglianza; come per altro il Gasparri aveva riconosciuto essere implicito già in quella decisione,

cioè che il ristoro « ha da essere non solo 'serio' ma anche 'egualmente serio' per tutti coloro che saranno espropriati con la stessa legge ». (Cfr. P. Gasparri: Considerazioni in tema di serio ristoro e criptocontribuzioni inique - Riv. Cost. 1965 - pag. 473).

Per quanto riguarda il richiamo alla precedente Sent. 5/80 in merito alla determinazione del « serio ristoro », riteniamo indispensabile riportare quel passo di essa (cap. 4) perché — soprattutto per noi tecnici — rappresenta un caposaldo irrinunciabile della tecnica estimativa (e quindi il campo proprio del Sodalizio organizzatore di questo Convegno).

Premesso che « *l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'Art. 42 - comma terzo - Cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita... non può essere, tuttavia, fissata in misura irrisoria o meramente simbolica ma deve rappresentare un serio ristoro* », detta Sent. così chiarisce: « *Perché ciò possa realizzarsi, occorre fare riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge* » (Cap. 4). Crediamo che una sentenza non avrebbe potuto portare una indicazione più precisa, completa e concisa di quella su riferita.

Soprattutto noi tecnici, cultori e gestori della materia, dobbiamo essere particolarmente grati e riconoscenti all'Alto Consesso perché ha confermato:

I) che per poter giudicare se un indennizzo è o non è irrisorio o meramente simbolico, ma serio — anzi egualmente serio — non vi è altro sistema che confrontarlo con il valore del bene;

II) che il valore del bene altro non può essere riferito che alla potenziale utilizzazione economica di esso (quindi esclusione di ogni valutazione « personalistica » del proprietario di tale bene, sia questa di natura economica che di natura affettiva od altro), e secondo legge (cioè tenuti presenti tutti gli eventuali limiti o vincoli che la legge avesse imposto a carico degli stessi). Tale valore altro non è che quello che si realizza nella vendita coercitiva di un bene a mezzo asta pubblica: e precisamente quella forma di vendita auspicata dal prof. Pototschnig (pag. 39) trattando delle vendite delle aree, da parte delle Amministrazioni Comunali, dopo averle acquisite a sensi dell'art. 18 della legge 1150/1942.

Che il legislatore stabilisca che l'indennizzo da corrispondere

debba essere pari al 30, 40, 50, 100 ecc. per cento del valore di esso, è un problema da esaminare a parte. Sarà comunque compito della Corte Cost. decidere se la scelta fatta è o non è conforme al dettato costituzionale.

c) *Osservazioni varie.* Quanto ha scritto il relatore dall'ultimo periodo della pag. 40 in poi merita — a ns. avviso — un più dettagliato esame.

c/1) Dice il relatore che la Corte Cost. affermando che per determinare l'indennizzo occorre fare riferimento al valore del bene « *ha riconosciuto e tutelato in definitiva proprio la rendita di posizione ecc.* ». A parte quel « *proprio* » di cui bisognava giustificare l'adozione in precedenza, la Corte Cost. non ha tutelato niente, perché la posizione, insieme a mille altre caratteristiche oggettive e soggettive, contribuisce alla formazione del valore di un bene economico di questo genere. E si sorprende, il relatore, che di conseguenza questa caratteristica sia stata giudicata « *meritevole di ristoro a carico della collettività in caso di espropriazione* ». Non è che questa o tal altra caratteristica del bene sia meritevole o non meritevole di ristoro; se a base di esso si assume il valore, ovviamente tutte le caratteristiche vengono tenute presenti. Noi chiediamo: a carico di chi tale caratteristica dovrebbe essere, se non di coloro che di questa si appropriano, la utilizzano e a cui resta in futuro godimento? Perché — sia ben chiaro — tale caratteristica rimane nel bene sia se per essa viene corrisposto all'atto del trasferimento del bene, un compenso, sia se tale compenso resta escluso.

c/2) Per noi la « *discriminazione* » fra i proprietari di terreni inclusi e quelli di terreni esclusi in piani di fabbricazione non esiste, perché lo Stato è sovrano nell'effettuare tale scelta, e ad essa tutti devono sottostare. La « *discriminazione* » nasce invece allorché fra i terreni inclusi in un piano di fabbricazione (o di sfruttamento edile) una parte dei proprietari di essi può liberamente godere i vantaggi di questa caratteristica e una parte no: cioè se i primi possono cederli a prezzi di mercato e i secondi siano costretti a cederli con un indennizzo inferiore a quello previsto dalla legge 2359/1865.

c/3) L'affermazione della mancata adozione, dal gennaio 1980, di una legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime dalla Sent.

Cost. 5/80 sia dipesa dal fatto che... « la strada seguita da quella sentenza non ha sbocco »... è una illazione tutta da dimostrare.

c/4) Afferma ancora il relatore che lo Stato e le Pubbliche Amministrazioni non potrebbero sopportare il carico finanziario di « tutte le opere di interesse collettivo indispensabili » se oltre ai « costi dell'urbanizzazione e della costruzione delle opere dovesse aggiungersi i prezzi di acquisto secondo i parametri indicati dalla Corte ». Innanzi tutto, a noi sembra, occorre valutare con molta prudenza il concetto di « indispensabilità », perché esso è troppo elastico per essere certi di potere su di esso costruire con tranquillità; comunque, a nostro avviso, non è questo il dato da assumere per giudicare se una norma è o non è conforme al dettato costituzionale. Per quanto riguarda questo « maggior prezzo », in pratica esso si risolve quasi sempre — per l'acquirente — in una modesta percentuale, se riferito al costo totale dell'opera finita. Se il prezzo di mercato di un'area viene pagato dal privato imprenditore non si comprende perché non dovrebbe essere corrisposto dalla mano pubblica quando questa vuole sostituirsi al primo. A nostro avviso questa parità iniziale è la condizione insostituibile per dimostrare che anche la mano pubblica è capace di produrre a prezzi concorrenziali.

c/5) Afferma il prof. Pototschnig che il legislatore, approvando la legge 10/1977, ha peccato di « ingenuità »; noi osiamo credere invece che molti si fossero illusi di cambiare la costituzione con qualche articolo di una legge ordinaria. Basta scorrere quanto è stato scritto a caldo su molta stampa (appena pubblicata la Sent. 5/1980) per avere conferma di questa nostra impressione. Ma non è di questo che intendiamo qui occuparci.

c/6) L'opinione del relatore che la legge 10/1977 rimanga un punto fermo, nessuno gliela contesta: alla condizione però che il punto fermo venga limitato ad alcune parti di essa. Quanto già demolito — anche se incidentalmente — dalla Corte Cost., è da sperare che non si tenti nemmeno di riesumarlo; noi crediamo anzi che, — fermo restando il « se » —, il « come » ed il « quando » della edificazione dovranno uniformarsi a ben altre realtà.

Ci si consenta, dato che nessuno dei relatori ha accennato a questi argomenti, di aggiungere alcune nostre osservazioni in tema di indennità di esproprio. E cioè:

I) Poiché l'indennità corrisposta è comprensiva del quantum del valore dell'area espropriata e degli eventuali compensi dovuti: a) per il periodo di occupazione provvisoria; b) per perdita di frutti pendenti; c) per la presenza di miglioramenti fondiari non contemplati nella valutazione del suolo (frutteti, vigneti ecc.); d) per l'esecuzione di opere da effettuare nella restante parte dell'immobile rese necessarie dal fatto espropriativo; e) per tasse e tributi vari pagati dall'espropriato ma riguardanti l'Ente espropriante ecc. ecc., una eventuale riduzione disposta dal legislatore dovrà riguardare solo il primo termine della suddetta sommatoria.

II) Se il legislatore vorrà tutelare in modo particolare — in casi speciali — qualche categoria di proprietari o di possessori del bene espropriato (es. art. 17 della legge 10/1977) dovrà essere — a nostro avviso — lo Stato ad assumersi tali particolari compensi (eguaglianza anche fra i beneficiari del bene espropriato).

III) La disciplina urbanistica e gran parte delle opere pubbliche eseguite dallo Stato, Regioni, Province e Comuni, dovrebbero procedere di pari passo con la tassazione delle plusvalenze derivanti dai sacrifici sostenuti dalla collettività. (Queste ed altre osservazioni e considerazioni, sono state da noi svolte in recenti note pubblicate in « Genio Rurale » - Edagricole - n. 10/1978 e n. 6/1980, e « Mondo Agricolo - SEPE - n. 46-47/1983).

## **B) Relazioni del prof. Danilo Agostini e del Prof. Piero Carrer.**

Non possiamo chiudere questo ns. intervento senza ricordare le altre due relazioni introduttive: entrambe complete, ampie, meritevoli della più grande attenzione.

Sempre per la ragione riferita all'inizio (economia di spazio) vogliamo qui ricordare solo alcune affermazioni fatte dal prof. Carrer, che non sono da noi condivise. Fra queste, per es., ci sembra che il termine « *evoluzione* » usato trattando della variazione della legislazione in materia di indennizzo per fatto espropriativo (pag. 44), non sia il più appropriato; così pure non possiamo accettare la sua affermazione (pag. 64) che fosse il criterio della « *reintegrazione patrimoniale* » quello seguito dalla legge fondamentale 2359/1865: criterio che invece fu quello della « *sostituzione all'immobile espropriato del corrispettivo pecuniariamente determinato in base al va-*

lore dell'immobile stesso ecc. ecc. » (Cass. - Sez. II - 10-4-1951 n. 836). Di conseguenza, ove il proprietario espropriato avesse voluto acquistare (per reintegrare il patrimonio) un altro bene uguale e di uguale valore di quello espropriatogli, avrebbe dovuto integrare, con altri mezzi propri (da ciò la mancata « *integrale riparazione per la perdita subita* ») il costo della operazione: costo (imposte di trasferimento, mediazioni, assistenza tecnico-legale, trasloco ecc.) che rappresenta — a ns. avviso — il sacrificio imposto, in uguale misura, a tutti i proprietari privati di beni immobili, a sensi dell'art. 42 - terzo comma - Cost.

Desideriamo chiudere questo intervento ricordando un ammonimento del Serpieri, scritto circa sessanta anni or sono, ma sempre di attualità, in merito al continuo tentativo dei legislatori di sostituirsi al perito (ci è parso che il prof. Lechi, nel suo breve intervento, abbia espresso concetti analoghi). Scriveva in proposito il Maestro: « Sarebbe intanto opportuno che essi non dimenticassero che esiste una tecnica estimativa, e che è pericoloso ed inopportuno volere sostituire la formula della legge al metodo di stima tecnicamente consigliabile. Il legislatore deve solo dirci quale è il fine che egli intende sia raggiunto con la determinazione della indennità: precisato lo scopo, spetterà ai tecnici decidere, caso per caso, quale metodo di stima conduce meglio ad esso ». (Cfr. A. Serpieri, Osservazioni complementari sulla stima dei beni fondiari, in « La stima dei beni fondiari » - Edagricole - Ristampa 1950 - pag. 237).