

Molto gradito l'invito del Presidente a non parlare più di qualche minuto. La mia "domanda di intervenire", infatti, è, in realtà, una cortese imposizione dei cari amici e, trattandosi di cari amici non posso non intervenire soprattutto per riguardo verso Ugo Sorbi e verso il Ce.S.E.T. alla cui rifondazione, modestamente, ho contribuito perché mi sembrava doveroso collaborare nei limiti in cui mi era possibile, all'iniziativa presa con tanto entusiasmo e tanta lungimiranza.

Il tema è di estremo interesse ed è stato trattato con discorsi molto ampi e, soprattutto, intelleggibili anche per i "non addetti ai lavori". Sotto l'aspetto giuridico, poi, Paolo Vitucci, che è il maggiore esperto della materia, ha detto tutto quello che si poteva dire in così breve tempo. Quale può essere, dunque, il contenuto del mio intervento? Solo poche e fuggevoli osservazioni.

Nel nostro diritto esistono vincoli di vario genere, classificabili e non classificabili come servitù per il privato che li deve subire. E tali vincoli normalmente si risolvono in servitù od hanno carattere simile a quello delle servitù. Così, per es., quando il proprietario di un suolo stipula un atto d'obbligo vincolandolo alla cubatura delle costruzioni eseguite su un suolo altrui contiguo e con eguale destinazione urbanistica, ha luogo un asservimento; le zone di tutela assoluta e di rispetto delimitate dalla pubblica amministrazione attorno ad un pozzo ai sensi del D.P.R. 24 maggio 1988, n. 236, quando il pozzo appartiene a soggetto (normalmente pubblica amministrazione) diverso dai proprietari dei terreni circostanti, costituiscono oggetto di vincoli che, in sostanza, si risolvono in una servitù a favore del pozzo costituita sul terreno circostante.

Questo tipo di vincoli si va moltiplicando e non sempre ciò avviene razionalmente. Per es., non è razionale la norma che impone

* Prof. Ordinario di Diritto Agrario nell'Università "La Sapienza" di Roma e Presidente dell'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato - I.D.A.I.C., Firenze

il vincolo di rispetto attorno al pozzo secondo una figura geometrica che è, al minimo, un cerchio del raggio di 200 m.. Anche il lupo, quando l'agnello accusato di avergli insudiciato l'acqua del ruscello, gli obiettò che non poteva avere inquinato l'acqua perché aveva bevuto a valle e non a monte, si rese conto che la risposta era giusta. Così mi sembra che la figura geometrica del cerchio non rispecchi, normalmente, la zona a rischio di inquinamento, che di regola è molto più ampia a monte e molto meno ampia a valle del pozzo.

Il legislatore dovrebbe fare attenzione a queste cose, e soprattutto dovrebbe prendere nella dovuta considerazione il rapporto fra proprietà ed impresa. Ciò è veramente essenziale. E l'attenzione dovrebbe essere particolarmente intensa in materia di stabilimento dei criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione, e dell'indennità per l'imposizione di servitù od altri vincoli, specialmente ove incidano su attività imprenditoriali.

Il nostro codice, nonostante l'ampio spazio dedicato all'impresa, è ancora un codice proprietario, e soprattutto le nostre leggi amministrative non appaiono in sintonia con esigenze primarie dell'impresa, che la Costituzione non ignora. Una legge ne ha tenuto conto in modo particolarmente intenso, ma anche alquanto approssimativo, ed è la legge n. 865 del 1971 seguita poi dalla legge n. 10 del 1977, quando ha stabilito l'indennità aggiuntiva a favore del coltivatore diretto del fondo. Dette leggi dispongono la corresponsione a favore del proprietario coltivatore diretto espropriato o dell'affittuario coltivatore diretto, mezzadro o colono, di un'indennità aggiuntiva che, a seconda del titolo del godimento, può essere addirittura superiore o pari al valore tabellare del terreno espropriato.

Non è facile stabilire esattamente quale sia il fondamento giuridico di tale indennità aggiuntiva, dovuta soltanto al coltivatore diretto e non all'imprenditore che non riveste tale qualifica (un'indagine in tale senso è stata compiuta dal Collega Casadei nel Primo Seminario - Tavola Rotonda del Ce.S.E.T.). Ma è evidentissimo che il sacrificio che per effetto dell'espropriazione subisce il coltivatore del fondo non è meno grave, e forse è moralmente più intenso, di quello che subisce il proprietario.

Ma il discorso sul rapporto tra proprietà ed impresa nella determinazione delle indennità di espropriazione è di più ampio respiro ed è ricco di "sfaccettature". Così, quando si crea una zona di rispetto, sia pure relativo, intorno ad un pozzo o lungo un elettrodotto, o

quando un metanodotto limita le attività del coltivatore del fondo sovrastante, si verifica una mutilazione dell'impresa che si riflette anche sul valore della proprietà. Il discorso dovrebbe essere assai lungo. Ma in questa sede mi sembra di potere solamente osservare che manca uno strumento congruo al fine di adeguare l'indennità per la perdita o la menomazione della proprietà o dell'impresa al sacrificio che il proprietario o l'imprenditore subisce, in relazione anche al vantaggio che la comunità trae dall'opera per la cui tutela il bene è espropriato e il vincolo è costituito, tenendo conto anche del vantaggio che eventualmente lo stesso soggetto passivo può trarre dall'opera o dal vincolo.

A questo punto il discorso si allarga ancora, come i cerchi che si formano attorno al sasso gettato nell'acqua, e si ripropone un problema di fondo: noi sappiamo che la nostra Costituzione ha riconosciuto il diritto del proprietario espropriato all'indennità senza riprodurre, nell'art. 42, 3° comma, l'aggettivo "giusta" che sino allora aveva sempre qualificato il sostantivo "indennità". Si è anche detto che, risolvendosi il concetto di indennità nell'eliminazione del danno, l'aggiunta dell'aggettivo "giusta" appariva pleonastico. Ma la giurisprudenza costituzionale - sino alle più recenti sentenze in materia di espropriazione - non sembra ispirata ad un indirizzo univoco, e dà spazio (sin dalle prime decisioni in materia di indennità per le espropriazioni per la riforma fondiaria) ad un concetto di indennità nel quale gioca, accanto alla considerazione dell'interesse del proprietario espropriato, quello della sopportabilità dell'onere gravante sull'espropriante in relazione alla finalità dell'espropriazione. Gli elementi dei quali si deve tenere conto per stabilire criteri di determinazione dell'indennità per l'espropriazione di un bene e l'imposizione di un vincolo sono tanto più numerosi e complessi quanto più numerosi sono gli interessi in gioco (proprietà, impresa, lavoro, salute, ambiente, casa etc.). Ma una legislazione moderna non dovrebbe arrestarsi di fronte alla difficoltà di tenere conto dei tanti interessi in gioco, e dovrebbe, invece, ricercare ragionevoli forme di contemperamento.