

La normativa sugli asservimenti e il disagio dei periti E. Milanese*

Lo sviluppo economico, la specializzazione produttiva, le attuali abitudini di vita, richiedono ingenti quantità di merci trasportate e grandi consumi di energia; sempre più numerosi sono in conseguenza gli interventi pubblici per l'acquisizione di aree, o per l'imposizione di gravami legati all'esercizio delle reti di trasporto e conduzione.

Nel nostro Paese tali interventi presentano spesso degli aspetti particolari, in primo luogo per gli specifici fattori naturali e geografici, ma anche a causa della scarsa lungimiranza amministrativa o di altri particolari comportamenti che non occorre qui rammentare.

Dove la presenza di tali infrastrutture è più rilevante, come nelle aree periurbane, o in alcune zone a cavallo delle principali direttrici di traffico stradale e ferroviario, o lungo i percorsi dei grandi elettrodotti prima, dei nuovi gasdotti poi, a carico dei fondi e delle imprese agricole è sopravvenuta, lenta e quasi inavvertita, una notevole crescita delle limitazioni; e ciò attraverso vincoli, o asservimenti — come anche da Romagnoli sono oggi stati definiti — non solo mutevoli per qualità e quantità, ma che per di più hanno preso forma nel mezzo di tutto un sovrapporsi di intenti, di principi, di regolamentazioni, quindi in maniera caotica e quasi occasionale.

In alcuni casi ciò ha portato ad estendere istituti e procedure oltre quelli che erano forse i limiti naturali, o almeno quei limiti connaturati con il loro contenuto giuridico e che rispondevano ad opportunità: invero, sembra venire a proposito l'osservazione di HEGEL, che le variazioni quantitative oltre un certo punto divengono mutamenti qualitativi: si richiedono quindi delle soluzioni del tutto differenti da prima.

Ne risulta, e qui appunto sta "il disagio dei periti", che di fronte a danni economici sostanzialmente equivalenti — come può essere la sottrazione di fatto di una certa superficie coltivata — a seconda del motivo o delle circostanze dell'imposizione, le norme regolanti il

* Prof. associato di Contabilità e Tecnica amministrativa delle imprese in agricoltura nell'Università di Firenze

gravame possono essere le più varie. Si generano così delle disparità, e in molti casi sembra anzi venire meno quella stretta connessione tra evento dannoso e ammontare dell'indennizzo che pure è condizione ritenuta necessaria per garantire la tutela prevista dalla Costituzione, senza la quale 'l'interesse generale' va a coprire in realtà soprusi ed arbitrî, non troppo diversi poi da quelli regi di un tempo, in opposizione dei quali la moderna legislazione sulle espropriazioni nacque. E a chi pensasse che sto esagerando, mi permetto di rammentare provvedimenti legislativi *ad hoc* o addirittura *ad personam*.¹

Un tempo l'ordinamento giuridico era tale che, almeno a grandi linee, casi simili venivano risolti in maniera similare, pur inquadrati in differenti istituti; questi infatti erano maturati lentamente nel tempo, attraverso aggiustamenti dei provvedimenti e della dottrina allorquando gli stridori con la realtà si facevano maggiormente sentire. Oggi, la velocità delle innovazioni, i continui cambiamenti normativi, il carattere sfacciatamente 'politico' di alcuni provvedimenti, le frequenti oscillazioni della magistratura e della stessa Corte Costituzionale, hanno dato luogo a situazioni dove sembra regnare sovrano l'arbitrio, o almeno una grande confusione. In ambito rurale ciò ha spesso aggravato il già esistente divario di forza tra il singolo, e isolato, agricoltore e chi ha la facoltà di imporre i gravami, sia per la tradizionale mentalità individualista del mondo contadino, che non facilita le azioni comuni, sia per l'impossibilità di trascinare per il lungo le situazioni di incertezza (come una eventuale causa civile), quando al contrario la parte avversa ha tutto l'interesse a farlo.

Sembra quindi venuto il momento di armonizzare per quanto possibile le diverse situazioni, in modo che a parità di condizione oggettiva nel gravame, sia eguale l'indennizzo o il ristoro ricevuto²; come pure di unificare o semplificare la casistica, proprio per evitare che, di fronte a situazioni di vincolo quasi identiche, una volta si espropri (ad es. ferrovia) un'altra si impongano servitù che risultano altrettanto gravose (si pensi a un fondo di non grandi dimensioni attraversato da tre o quattro terne ad altissima tensione, pertanto

1 Ad es., art. 3, legge n. 458 del 1988.

2 Sull'argomento molti e appassionati sono stati i dibattiti, specie in relazione alle note sentenze della Corte Cost.le n° 61 del 1957 e n° 91 del 1963. Significativo l'esempio portato da AGGIO e COLOMBO (*Riv. Dir. Agr.*, LXIX, parte 2^a, p. 99) per dimostrare la illogicità di una determinazione dell'indennizzo in relazione alle finalità dell'esproprio anziché al danno subito.

praticamente inutilizzabile, e che con la legge n° 2359 del 1865 l'espropriante parziale dovrebbe invece acquisire *in toto*).

A questo proposito, mi sembra che, mutati come sono dai tempi del *Code Napoléon* ad oggi molti dei presupposti allora validi per l'istituto espropriativo, la servitù sia spesso preferibile all'espropriazione, e per i minori adempimenti formali, e per la maggiore elasticità di applicazione; tutti sanno inoltre quanto rari siano stati i casi di regresso, una volta cessata la pubblica utilità di alcune opere, anche per la lunga complessità e l'onerosità delle procedure amministrative.³

Ad ogni modo, indipendentemente dagli istituti, bisogna che a parità di gravame pari sia il ristoro: già con la legge 27 giugno 1974 n. 247 (estensione delle norme della legge 865/71 a tutte le espropriazioni da parte dello Stato o di altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali) si era in certo qual modo riconosciuto non potersi adottare criteri differenti a seconda della natura del pubblico interesse determinante l'esproprio; ma dovere situazioni identiche essere egualmente compensate. Si tratterebbe quindi di proseguire su questa via, cercando di inquadrare la casistica in un minor numero di situazioni semplificate.

La semplificazione che invochiamo vorrebbe però essere l'esatto opposto di quella derivante da un certo modo di legiferare, purtroppo alquanto frequente, che riprende una norma sorta in una occasione specifica e singolare per estenderla ad altri e disparatissimi casi, costringendoli a divenire tutti uguali, come i disgraziati viandanti sul letto di Procuste. Enumerare le singole voci di un tale elenco potrebbe risultare fastidioso: basti qui, per il legame con l'argomento, citare il caso paradigmatico della legge di Napoli.

Sui malfatti della sua applicazione al di fuori delle aree urbane e per immobili diversi dai fabbricati (per i quali il 'reddito certo' era un concetto sensato), e addirittura con riferimento a imponibili espressi in lire catastali anteguerra anziché correnti, molto è stato scritto e detto⁴. Ciononostante il legislatore, che pure aveva diverse possibilità

3 A quanto si dice, ancor oggi *Piccadilly Circus* è di proprietà di un qualche lord, il quale di certo non ha molte speranze di poterne pienamente disporre! Ciò solo per mostrare come strumenti diversi possano portare a identici risultati.

4 Cfr.: N. MORANO, "Il coacervo dell'imponibile nella determinazione della indennità di esproprio", estr. da *Annali della Facoltà di Scienze Agrarie dell'Università di Napoli*, s. IV, 4, 1969; "Questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge di Napoli", *Riv. Giuridica Edilizia* (Milano), XIV, 2, pp. 74-85; E. MILANESE, "Aspetti estimativi ed economici della legislazione espropriativa (leggi del 1865 e del 1885)", in *Gli aspetti estimativi della moderna normativa territoriale ...*, Istit. di Estimo Rurale e Contabilità dell'Università degli Studi di Firenze, pp. 44-45 del Quaderno n. 12, 1978.

di scelta tra soluzioni alla cui formulazione hanno contribuito negli ultimi anni insigni studiosi, giuristi, urbanisti, amministrativisti, non l'ha forse tirata fuori dal cassetto un'altra volta e all'ultimo momento⁵, attraverso l'art. 5 bis della L. 359 dell'8 agosto 1992? e oltre tutto con l'innovazione di una detrazione quasi sanzionatoria (infatti non si applica se vi è accettazione) e "a casaccio" del 40%, forse perché si potesse ritornare a parlare di "legge del dimidiamento"?

Dopo qualche mese lo stesso legislatore è nuovamente intervenuto, nel caso delle aree fabbricabili, con il decreto istitutivo dell'ICI (art. 16 del D. l.vo 30/12/92, n. 504); ma si è facili profeti a opinare che anche quest'ultima trovata, di mettere all'indennità un tetto commisurato al valore dichiarato ai fini ICI, solleva altre questioni di incostituzionalità, anche per la ancora poco chiara questione della 'edificabilità di fatto' e della stessa legittimità (o adeguatezza) delle nuove tariffe di estimo urbano, determinate senza preventivo e indispensabile nuovo classamento.

Anche per le servitù restano aperte varie questioni, come quella, da molti segnalata, di essere diventate delle vere e proprie espropriazioni con minor indennizzo (le "espropriazioni anomale" del CUGURRA). Ma più aperto che mai è anche il problema della capitalizzazione delle imposte al momento della determinazione dell'indennità: mentre prima della riforma tributaria la discussione riguardava essenzialmente il saggio da adottarsi, ora lo stesso imponibile è divenuto oggetto, mobile e illusorio, di stima. Non possono infatti essere considerate propriamente reali né le imposte dirette sui terreni agricoli, né la nuova patrimoniale: intanto perché non colpiscono direttamente il cespite, poi perché il gravame si modifica in funzione del soggetto possessore. Pertanto, nel determinare questa voce dell'indennizzo, diviene quasi impossibile definire i termini finanziari del problema, e così fissare con sufficiente precisione il *quantum* sufficiente ad assicurare il pagamento futuro delle

(5) E con un metodo che è stato paragonato a quelli degli imperatori del periodo decadente del Basso Impero o dell'epoca romano-barbarica (v. CARBONE in *Corriere giur.*, 1992, 10, 1149); ma forse gli storici potrebbero sollevare obiezione, perché non tutti quegli imperatori legiferarono in maniera tanto barbara! Già tre peraltro sono le ordinanze di remissione alla Corte Costituzionale (Corti di Appello di Torino, Bologna e Roma).

imposte gravanti sulla parte del fondo servente sottratta all'uso produttivo o al godimento.⁶

Sempre a proposito delle disparità che nelle servitù e nelle espropriazioni si possono creare sotto l'aspetto fiscale, un altro punto che vorrei richiamare; come esempio dei continui ripensamenti del legislatore, è il recente provvedimento col quale si è ritornati ad assoggettare ad imposta diretta l'indennità di espropriazione; quando già per l'INVIM si era abbandonata questa via, che oltre tutto quasi per certo condurrà a ulteriori remissioni alla Corte Costituzio-

(6) Tre dunque sono le cose incerte:

- 1) la figura del contribuente;
- 2) l'onere tributario da capitalizzare;
- 3) il saggio di capitalizzazione.

Circa il primo punto, dovendo inoltre il perito considerare un lungo arco di tempo, bisognerà riferirsi al proprietario attuale del fondo servente o a quello 'ordinario' futuro? E per i vari gravami fiscali, sembra corretto considerare le sole imposte dirette che colpiscono la parte asservita, quasi che tutte le altre invece di rimanere ugualmente a carico del titolare venissero assolte da terze persone? Sul tasso di capitalizzazione poi, è noto come molti periti di parte facessero riferimento a quello legale (del 5%); ora che è stato portato al 10% continuano ad utilizzarlo senza ulteriori giustificazioni, in buona o mala fede, e con la speranza non infondata che il giudice condivida la scelta.

(7) Cfr. G. MORSILLO, *Dir. e giurispr. agr. e amb.*, 1993, 2, p. 74.

nale.⁷

Résumé

La réglementation sur les asservissements et le malaise des experts.

En ayant constaté que le développement économique a apporté une augmentation des limitations à charge des exploitations agricoles, on souligne comment les experts, au moment de l'évaluation, se trouvent en situation de malaise à cause des incertitudes du législateur, ainsi que de la jurisprudence.

En particulier, on exprime des perplexités à l'égard de la récente reprise de la loi "di Napoli" du 1885, et on souligne que la réforme des impôts a introduit des difficultés quand on cherche à déterminer le *quantum* dans le cas des servitudes.

Summary

The body of rules on the easements and the appraiser's doubt

From the constatation that the economic development has caused the increment of the encumbrances on the farms, the A. discuss the difficulties the appraiser would find because of the uncertainty of the rules and law.

Especially the A. blames the recent misuse of the 1885 "legge di Napoli", and shows how the fiscal reform introduced difficulties in the evaluation of the *quantum* that should be paid when a servitude is imposed.