

L'impresa agricola nella legge 28 gennaio 1977, n. 10: aspetti giuridici

di Emilio Romagnoli

Nel sistema della legge fondamentale sull'espropriazione per pubblica utilità l'impresa esercitata sui beni oggetto dell'espropriazione appare ignorata.

L'indennità è pari, in caso di occupazione totale, al giusto prezzo che avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita (art. 39 legge 25 giugno 1865, n. 2359), mentre in caso di occupazione parziale consiste nella differenza tra il giusto prezzo che avrebbe avuto l'immobile prima dell'occupazione ed il giusto prezzo che potrà avere la residua parte di esso dopo l'occupazione (art. 40).

Secondo la giurisprudenza, anche recente, l'indennità di espropriazione deve essere commisurata soltanto al valore dell'immobile assoggettato all'esproprio, con esclusione di ogni altro pregiudizio a carattere personale ed indiretto subito dall'espropriato e, pertanto, non può comprendere anche un compenso per la perdita dell'avviamento di un'azienda commerciale eventualmente installata e gestita dal proprietario in detto immobile (Cass., 13 novembre 1974, n. 3596, in « Rep. Foro it. », 1974, voce *Espropriazione per pubblico interesse*, n. 101)¹.

Anche in materia di espropriazione parziale ciò che conta è la differenza tra il giusto prezzo dell'immobile prima dell'espropria-

¹ La giurisprudenza in tal senso può considerarsi costante, salvo qualche apertura di scarso rilievo verso la considerazione dell'azienda e quindi, sia pure indirettamente, dell'impresa esercitata dal proprietario nel fondo proprio.

zione e quello della porzione residua. E la giurisprudenza insiste sulla necessità che il deprezzamento della porzione residua del fondo sia conseguenza diretta ed esclusiva dell'opera pubblica e si riferisca con specialità ed immediatezza al fondo residuo (cfr. App. Napoli, 18 ottobre 1968, « Rep. Foro it. », 1969, voce *Espropriazione per pubblico interesse*, n. 165). Ciò conferma l'insensibilità della nostra giurisprudenza verso quel che concerne l'impresa, anche se esercitata dallo stesso proprietario del fondo. Ovviamente, sul valore della porzione residua incide la conservazione, riduzione o perdita dell'attitudine del bene all'utilizzazione produttiva. Così il Trib. Sup. Acque, 12 novembre 1975 (in « Rep. Foro it. », 1976, voce *Espropriazione per pubblica utilità*, n. 189) afferma che nel caso dell'espropriazione parziale di un immobile coltivato a cava non deve tenersi conto, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, del mancato guadagno conseguente all'interruzione dell'esercizio dell'azienda installata nell'immobile, ma deve tenersi conto, nello stabilire il giusto prezzo dell'immobile prima e dopo l'espropriazione, dell'*oggettiva* preesistente e poi perduta idoneità del bene ad essere coltivato come cava.

Se la citata sentenza del Tribunale Superiore delle Acque esclude l'indennizzabilità della cessazione dell'impresa e fa riferimento soltanto ad una qualità del suolo, alla cava considerata con riguardo alle sue naturali attitudini e non alle attrezzature, agli altri elementi del complesso aziendale, ed alla stessa organizzazione, che possono essere gravemente menomati, né all'attività dell'imprenditore che può essere compromessa o impedita dall'espropriazione, altre decisioni sembrano prendere in considerazione l'incidenza dell'espropriazione sull'efficienza dell'impresa agricola esercitata sul fondo *dal proprietario*: così il Trib. Reg. delle Acque di Roma, nella sentenza 31 maggio 1967 (in « Rep. Foro it. », 1968, voce cit., n. 127), afferma che, trattandosi di azienda agricola, la differenza tra il giusto prezzo dell'immobile prima dell'espropriazione e quello della porzione residua dopo l'espropriazione, va determinata tenendo presenti « i dati economici attinti dalle registrazioni contabili dell'azienda medesima, i dati risultanti dagli stati di consistenza, i prezzi di mercato ed

altri elementi obiettivi rilevanti ai fini della determinazione di una giusta indennità ».

Comunque, anche quando si apre, nella giurisprudenza, uno spiraglio verso la considerazione dell'impresa, ciò avviene con riguardo all'organizzazione dell'attività posta in essere dal proprietario nei fondi di sua proprietà e come proiezione del diritto di proprietà. La legge stessa, infatti, come vedremo, priva di ogni ristoro l'affittuario per le menomazioni che l'espropriazione può recare alla sua azienda e per il pregiudizio o l'impedimento all'esercizio dell'impresa.

Il criterio del riferimento al « giusto prezzo » venne temperato dalla legge 15 gennaio 1885, n. 2892 pel risanamento della città di Napoli in virtù della quale il valore venale deve essere mediato con il coacervo dei fitti di un decennio o con l'imponibile catastale. A parte la riduzione dell'indennità, che ha luogo tanto nel caso di espropriazione totale quanto in quello di espropriazione parziale, e nella seconda ipotesi risponde a criteri di omogeneità (la media deve essere fatta, in tale ipotesi, sia con riferimento al valore dell'intero fondo che con riferimento al valore del fondo residuo), la legge per Napoli non costituì né un progresso né un regresso riguardo alla considerazione del danno che l'espropriazione reca all'imprenditore, specie se non proprietario.

Non interessa, in questa sede, parlare delle altre leggi che hanno posto criteri misti di determinazione dell'indennità di espropriazione ispirati in linea di massima al modello della legge di Napoli: leggi riguardo alle quali possono porsi questioni simili a quelle reative alla legge di Napoli.

Un certo interesse ha, invece, il criterio di determinazione dell'indennità di espropriazione che viene corrisposta, in virtù del secondo comma dell'art. 42 del R. D. 13 febbraio 1933, n. 215 sulla bonifica integrale, ai proprietari inadempienti agli obblighi di bonifica. Tale indennità non è determinata in base al valore venale, bensì « in base al reddito netto dominicale, presumibile come normale, dei terreni da espropriarsi, nelle condizioni in cui si trovano all'atto dell'espropriazione, capitalizzato al saggio risultante dal frutto medio consolidato al 5 per cento,

nei dodici mesi precedenti, con uno scarto massimo del mezzo per cento ». Non si può, certo, pensare che il legislatore abbia considerato il fondo come sede di impresa ed attribuito all'impresa un valore, ma si può osservare che l'indennità viene determinata non in base al valore venale del fondo in relazione ad una rosa aperta di più possibili utilizzazioni, bensì in base alla destinazione agraria ed alla redditività dei terreni nelle condizioni in cui si trovano all'atto dell'esproprio. L'espropriando, dunque, profitta dell'impulso che abbia dato all'utilizzazione produttiva del bene e, per converso, subisce le conseguenze negative della sua negligenza.

Se nel citato art. 42 del R. D. n. 215 del 1933 è ravvisabile una certa considerazione riflessa dell'attività del proprietario, l'art. 39, disponendo che « le locazioni in corso, in quanto la loro permanenza sia in contrasto con le direttive del piano generale di bonifica, s'intendono risolte senza indennizzo », costituisce una riprova dell'assoluta indifferenza del sistema di fronte alla posizione dell'imprenditore agricolo su fondo altrui: indifferenza che trova riscontro anche nelle norme che prevedono l'esclusione dalla proroga dei contratti agrari in corso su terreni assoggettati alla riforma fondiaria ed in altre ipotesi di decadenza dalla proroga o di risoluzione anticipata del contratto di affitto, e che ha trovato un temperamento solo nella sentenza 5 aprile 1974, n. 107 della Corte Costituzionale e solo con riguardo alla decadenza dalla proroga dei contratti agrari per trasformazioni ai sensi dell'articolo unico della legge 13 giugno 1961, n. 527 (art. 1, lett. *b*, del D. L. C. P. S. 1° aprile 1947, n. 273).

Nessuno spazio per la considerazione dell'impresa lascia il sistema di determinazione automatica dell'indennità adottato dal nostro legislatore per la riforma fondiaria, in virtù del quale al proprietario espropriato vengono consegnati titoli di Stato di valore pari all'imponibile accertato ai fini dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio: imponibile che veniva determinato applicando ai redditi dominicali al 1939 coefficienti di rivalutazione. L'indennità di espropriazione per la riforma fondiaria non soltanto, per l'automatismo che la distingue, non consente di tener conto del pregiudizio che l'espropriazione reca all'impresa,

ma, riguardando solo la porzione di terreno espropriata e non la differenza tra il valore del fondo prima dell'espropriazione e dopo di essa, non dà neppure modo di adottare quei correttivi che, sia pur sporadicamente e marginalmente vengono adottati in sede di espropriazione parziale di immobili ai sensi dell'art. 40 della legge fondamentale sull'espropriazione per pubblica utilità e che consentono in qualche caso di non ignorare in tutti i suoi aspetti la menomazione che l'impresa subisce a causa dell'espropriazione.

La legge 22 ottobre 1971, n. 865, all'art. 16, affida agli uffici tecnici erariali il compito di determinare ogni anno il valore medio, nel precedente anno solare, dei terreni considerati liberi da vincoli di contratti agrari secondo i tipi di colture effettivamente praticati. Tale determinazione, peraltro, serve soltanto al fine di mettere l'espropriante in grado di offrire rapidamente, senza necessità di apposita stima caso per caso, l'indennità di espropriazione (art. 11) ai proprietari, che possono convenire con l'espropriante stesso la cessione volontaria per un prezzo superiore del dieci per cento al massimo (art. 12) rispetto al valore determinato automaticamente. Se il proprietario espropriato non addiviene alla cessione volontaria ai sensi dell'art. 12, l'ufficio tecnico erariale provvede, su richiesta del presidente della giunta regionale, alla determinazione dell'indennità. Un certo automatismo si ha, dunque, nella quantificazione dell'indennità da offrirsi come base per la cessione spontanea, mentre in caso di mancata accettazione di tale indennità si torna, per i terreni agrari, alla stima caso per caso in relazione al valore venale del terreno agricolo.

Nulla autorizza, sin qui, a ritenere che con la legge 22 ottobre 1971, n. 865, si sia fatto un passo avanti, rispetto alla legge fondamentale sulle espropriazioni per pubblica utilità, verso la considerazione dell'interesse dell'imprenditore.

Può invece, indurre a ritenere che il legislatore abbia tenuto conto della necessità di ristorare il pregiudizio subito dall'impresa a seguito dell'espropriazione, l'art. 17 in virtù del quale, ove l'area da espropriare sia coltivata dal proprietario diretto coltivatore, l'indennità di espropriazione determinata ai sensi dell'art. 16 è raddoppiata e, ove sia coltivata da affittuari, mezzadri, co-

loni o compartecipanti costretti ad abbandonarla, questi ultimi hanno diritto a percepire un'indennità pari a quella spettante al proprietario espropriato.

Il fatto, peraltro, che la legge n. 865 del 1971 abbia previsto siffatta indennità aggiuntiva, non significa che essa abbia dato pieno diritto di cittadinanza nel nostro ordinamento alla figura del « diritto di impresa », autorevolmente proposta negli anni '50 dal Nicolò (*Riflessioni sul tema dell'impresa e su talune esigenze di una moderna dottrina del diritto civile*, in « Riv. dir. comm. », 1956, I, pagg. 177 ss.). Basta por mente a ciò, che nel sistema della legge n. 865 del 1971 l'indennità aggiuntiva sembra spettare soltanto ai coltivatori diretti e non agli imprenditori privi di tale qualifica, per concludere che l'impresa non è titolo sufficiente per ottenere l'indennità aggiuntiva, e che la giustificazione della norma va cercata in altra direzione (o anche in altra direzione) che non nel sacrificio di una posizione che l'imprenditore agricolo abbia in quanto tale. Può, dunque, sia pure con riserve, consentirsi con chi ravvisa nell'indennità aggiuntiva « una funzione di tipo risarcitorio-assistenziale » ed afferma: « da un lato essa vuol compensare la perdita traumatica dell'impresa per la cui cessazione il beneficio è previsto, dall'altro si pone come ausilio per il reimpianto della medesima altrove; e poiché quelle tutelate sono imprese di lavoratori manuali, è opportuno rilevare nell'indennità anche lo scopo di compensare i destinatari della perdita del lavoro e di aiutarli a trovarne altrove » (Casadei, *L'indennità per i coltivatori nella nuova norma sull'espropriazione*, in « Giur. it. », 1976, IV, 17 ss., § 6). Ma anche se la considerazione dell'impresa non costituisce la *ratio esclusiva* (e neppure la *ratio* sufficiente) dell'indennità aggiuntiva, non può sfuggire che la norma costituisce un passo avanti verso la costruzione di una particolare posizione dell'imprenditore: quella posizione che il Nicolò cit. volle ricostruire con classici strumenti civilistici (l'art. 43 della Costituzione e le vicende delle imprese produttrici di energia elettrica sembrano confortare l'assunto), ma che molto spesso sembra difficilmente contegnibile nei relativi schemi (cfr. a tal proposito, Branca, *Sul possesso di azienda*, in « Foro it. », 1958, I, 696 ss., § 7).

Di fronte alla legge n. 865 del 1971, la nuova legge 28 gennaio 1977, n. 10 sembra segnare un passo avanti nella considerazione dell'impresa. L'innovazione di maggior rilievo riguarda i criteri che devono seguirsi nella determinazione dell'indennità di espropriazione nel caso che quella offerta dall'espropriante non sia stata accettata dall'espropriando. Infatti, mentre l'art. 15 della legge n. 865 del 1971 nell'originaria formulazione demandava all'ufficio tecnico erariale il compito di determinare l'indennità senza specificare criteri, nel testo modificato dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977 affida ad apposita commissione tale compito disponendo che l'indennità venga determinata « sulla base del valore agricolo con riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo espropriato, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola ». Si tratta di una norma che lascia aperte questioni importanti, come quella dell'applicabilità dell'art. 40 della legge del 1865 e quella della considerazione dell'azienda del conduttore non proprietario. Ma non può sfuggire il rilievo della espressa menzione dell'esercizio dell'azienda agricola anche come indice di un atteggiamento del legislatore diretto al riconoscimento della posizione dell'imprenditore. E non a caso tale riconoscimento si profila in una legge che mira a comprimere posizioni di mera rendita senza fondamento o con scarso fondamento di attività.

Rilievo più che altro sintomatico nel senso del riconoscimento delle posizioni di impresa ha la modifica, introdotta dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977 all'art. 17 della legge n. 865 del 1971, nel senso di un notevole aumento dell'indennità aggiuntiva sia a favore del proprietario coltivatore diretto che a favore dei coltivatori che godono del fondo in virtù di contratti agrari. Restano, comunque, valide rispetto a tale indennità le osservazioni fatte a proposito dell'art. 17 della legge n. 865 del 1971 nell'originaria formulazione.

Anche sotto un profilo più strettamente tecnico l'indennità aggiuntiva prevista dalle leggi sulla casa a favore del coltivatore diretto difficilmente può essere considerata come un corrispettivo per una posizione dell'imprenditore qualificabile come diritto d'impresa. L'ammontare di tale indennità, infatti, sembra desti-

nato a restare invariato e pari al doppio dell'indennità provvisoria anche nel caso che il proprietario espropriato rifiuti l'indennità provvisoria e chieda la determinazione dell'indennità « sulla base del valore agricolo con riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo espropriato, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola ». Sembra che al proprietario espropriato possa venire, così, corrisposta un'indennità nella cui determinazione si tenga conto anche della menomazione eventualmente subita dalla proprietà residua, mentre al coltivatore resta un'indennità aggiuntiva determinata in base ad elementi che possono avere scarso riscontro nella realtà.

Pur con tutte le riserve sopra esposte, e con la confessione dell'estrema difficoltà di superare le obiezioni contro la dottrina del diritto di impresa o di configurare un aspetto dell'impresa che consenta di inquadrare fenomeni come quello dell'indennità aggiuntiva, non si può non prendere atto della tendenza del legislatore e della stessa Corte Costituzionale a riconoscere l'indennizzabilità della cessazione dell'impresa o comunque ad agevolare l'imprenditore che cessi l'esercizio dell'impresa, sia pure in condizioni che di volta in volta offrono il destro di reperire giustificazioni non fondate su un principio di corrispettività.

Giova, a tal proposito, soffermarsi brevemente sul premio di apporto strutturale concesso, in aggiunta all'indennità di cessazione dell'attività agricola, all'imprenditore che cessi l'esercizio dell'impresa perché il fondo sia destinato ai fini di cui alle direttive del Consiglio della Comunità Economica Europea n. 159 e 160 del 1972, e sull'indennità che, a seguito della sentenza n. 107 del 1975 della Corte Costituzionale deve essere corrisposta al coltivatore che perde il diritto alla proroga legale del contratto agrario perché il proprietario deve eseguire opere di trasformazione sul fondo.

Sappiamo che le direttive n. 159, 160 e 161 hanno tradotto in termini normativi il programma proposto dalla Commissione nel notissimo documento « Agricoltura 80 » detto Piano Mansholt. Tale programma prevede lo svecchiamento degli addetti all'agricoltura e premi per coloro che abbandonano l'attività agricola. Si tratta di un istituto ricalcato sulla *indemnité viagère de*

départ di cui all'art. 27 della *loi complémentaire à la loi d'orientation agricole* francese n. 933 dell'8 agosto 1962 e successive disposizioni. Ma accanto all'istituto dell'indennità di cessazione dell'attività agricola, destinato a svecchiare la popolazione agricola, se ne è posto un altro, previsto dalla stessa direttiva n. 160: quello del premio di apporto strutturale, che non è addebitabile al FEOGA e può venire istituito dai singoli Stati membri. Questo premio di apporto strutturale viene a dare un certo ristoro all'imprenditore, sia esso su fondo proprio o su fondo altrui, che cessi l'impresa perché i terreni vengano destinati a uno dei fini previsti dalle direttive 159 e 160. Il premio si pone in aggiunta all'indennità di cessazione dell'attività agricola: esso, quindi, non riguarda semplicemente una posizione di lavoro ma qualche cosa di più. È da notarsi che questo premio è stato determinato dalla legge italiana n. 153 del 1976, in misura cospicua. Certo, se il premio venisse pagato dall'imprenditore entrante, il quale prende il luogo dell'imprenditore che abbandona un'impresa, si potrebbe parlare di corrispettività, di un « prezzo » dell'impresa, di un diritto di impresa che viene ceduto. Ma così non è: il premio, infatti, viene pagato dallo Stato. Ciò, peraltro, non potrebbe impedire la configurazione del premio come un corrispettivo che lo Stato paghi all'imprenditore cessante per favorire l'acquisto dell'impresa da parte dell'agricoltore subentrante. Ma è difficile arrivare ad una configurazione di questo genere, anche perché il premio viene corrisposto anche quando l'impresa viene abbandonata per dare luogo non ad una nuova impresa, bensì ad una destinazione differente dei terreni. Vi è comunque il riconoscimento che all'imprenditore che cessa qualche cosa deve essere corrisposto e che questo « qualche cosa » non deve essere economicamente trascurabile, se è vero che per la cessazione dell'impresa da parte del proprietario che dia luogo alla creazione di una nuova azienda si può arrivare sino a 10 volte il canone di affitto.

Un altro indice della sensibilità del nostro ordinamento verso le posizioni di impresa è ravvisabile nella sentenza n. 107/75 della Corte Costituzionale. Tale sentenza dichiarò costituzionalmente illegittimo l'art. 32 della legge n. 11 del 1971 che sopprimeva

la decadenza della proroga ai danni del coltivatore nel caso che il proprietario intendesse trasformare il fondo concesso in affitto a coltivatore diretto, mezzadria, colonia, ecc. Nel dichiarare incostituzionale l'art. 32 e quindi far rivivere l'art. 1, lett. *b* del D. L. C. P. S. 1° aprile 1947, n. 273 modificato dall'art. un. della legge 13 giugno 1961, n. 527 che prevedeva la decadenza dalla proroga in caso di trasformazioni, la Corte Costituzionale ha però, stabilito il principio che debba essere corrisposta un'indennità al coltivatore il quale venga a perdere il godimento del fondo. Naturalmente la Corte Costituzionale non ha qualificato la posizione che viene sacrificata, e riguardo al fondamento dell'indennità sembra essersi riferita principalmente al fatto della perdita del lavoro, anche se qualche inciso può far pensare ad una certa considerazione dell'impresa. Inoltre anche per quello che riguarda il ristoro, la Corte Costituzionale si è limitata a dire che, ove le parti non si accordino, l'indennità sarà liquidata ad opera del Giudice il quale nel determinarne l'ammontare terrà conto dell'importo del canone, del reddito del fondo, della durata del rapporto e di tutti gli altri elementi di giudizio ricorrenti nella specie.

Anche a questo proposito non si può non constatare che siamo ben lontani dal poter costruire un diritto d'impresa sulle basi di questa sentenza. Ma sono ormai molti gli elementi che concorrono a far pensare che i tempi siano maturi perché si arrivi ad una disciplina organica della posizione dell'imprenditore che non riguardi soltanto le posizioni di impresa nelle quali il lavoro manuale gioca un ruolo fondamentale (le quali devono essere naturalmente tutelate con priorità) ma tutte le posizioni di impresa in genere, che tenga conto degli studi (pochi sinora) della dottrina sulla configurabilità di un diritto d'impresa o di altra posizione tutelata dall'imprenditore che potrà scaturire dalla stessa legge, e che finalmente eviti che certi posizioni, degne di tutela certamente in maggior misura della posizione fondata su un semplice titolo dominicale, possano essere sacrificate senza alcun ristoro e con grave danno per la stessa economia generale del Paese.

A me sembra che allo stato presente sia difficile andare oltre

di più di queste modeste osservazioni e dire qualche cosa di più preciso. Mi rendo conto che un discorso di questo genere può essere insoddisfacente per il giurista, ma di fronte a fenomeni *in fieri*, come quello di cui ho parlato è compito ben arduo tentare di pervenire a qualificazioni giuridiche, specialmente se si deve innanzi tutto riscontrare che l'impresa è contemplata dalla stessa legge n. 10 soltanto « per metà », perché è presa in considerazione l'impresa del coltivatore diretto o l'impresa esercitata dal proprietario sul proprio fondo e solo parzialmente, e che lo stesso discorso si può ripetere per molte altre leggi. Ma resta il fatto che l'esigenza di tutela dell'impresa agricola emerge ormai da più di un provvedimento legislativo, da più di una sentenza della Corte Costituzionale, della Cassazione e della giurisprudenza di merito.