

L'impresa agricola nella legge 28 gennaio 1977, n. 10: aspetti economico-estimativi

di Ugo Sorbi

La brevità di questa relazione trova la sua giustificazione nel fatto che con essa si è inteso costituire più che altro un insieme, per quanto possibile articolato, di riflessioni, di spunti, che mi auguro validi per una proficua, attiva discussione.

Anzitutto occorre tenere presente che la legge non è nata per l'agricoltura, tanto è vero che tratta dell'azienda agraria soltanto con la norma agevolatrice dell'art. 9 primo comma che si riferisce alla concessione gratuita del suolo per l'edilizia rurale finalizzata.

Un fatto del genere non può non provocare « reazioni multiple » nel settore primario; le vedremo in particolare presenti in quella fascia limitrofa ai centri abitati, e in parte anche oltre tale fascia, dato l'attuale dinamismo e le molteplici esigenze di spazio negli altri settori. Così, tanto per offrire subito qualche elemento concreto di riflessione, secondo nostre stime di largo orientamento, la superficie agraria coltivata (SAU) interessata potrebbe aggirarsi intorno a 1,2-1,8 milioni di ettari per un valore forse superiore ai 50 miliardi di lire. Il che, evidentemente, e a parte ogni altra implicazione, non è certo poco.

Inoltre, come potremmo accertare già da una nostra indagine nel Mantovano di una quindicina di anni orsono, non pochi terreni, spesso anche tra i migliori, anno per anno venivano sottratti alle attività agricole o comunque messi « in parcheggio non agricolo », e si trattava di una zona piuttosto limitata come

appunto il retroterra di una sola città; il fenomeno in questi ultimi lustri si è dilatato generando, aspetto assai interessante, reazioni a catena più o meno intense e profonde a seconda dell'influenza di vari fattori fondiari, pedologici, agronomici, produttivi, socio-economici, sui terreni delle aziende limitrofe.

D'altra parte con questa legge si tende, per altro verso, ad una rivalutazione dello « spazio rurale » e in esso della « posizione » dell'azienda agraria, che non è affatto statica, come potrebbe sembrare, dato che nel tempo, ed ora *anche* in breve tempo, cambia di essa la dimensione, la struttura, il tipo agronomico di utilizzazione, l'identità e la natura economica tanto dell'imprenditore quanto del lavoro, manuale e non.

Ma veniamo ora a qualche spunto sopra i caratteri salienti della legge che sono l'edificabilità e il meccanismo espropriativo, in parte interconnessi.

Quanto al primo, l'aspetto più appariscente è la tendenziale separazione dello *jus aedificandi* dal diritto di proprietà, che vuole la legge non più attributo del diritto di proprietà ma di pertinenza dello Stato, che ne può delegare la concessione ai privati.

Effetti prevedibili nel settore primario, a seconda delle direzioni e delle modalità con le quali la legge viene applicata, sono i seguenti:

— riduzione del valore dei fondi prossimi ai centri di una quota più o meno notevole in relazione al grado della loro attuale o potenziale suscettività edificatoria;

— allineamento progressivo, nel medio più che nel breve periodo, del valore fondiario esclusivamente o quasi alla redditività del terreno;

— « attrazione mercantile » preferenziale, con prevalenti finalità extra-agricole, dei fondi già provvisti di fabbricati idonei o facilmente adattabili fin d'ora a residenze stabili o stagionali.

Aggiungendo qualche parola, si può rilevare che il richiamato scorporo dovrebbe sortire una specie di effetto per così dire calmieratore sulla dinamica dei prezzi dei beni fondiari rustici. Togliendo al valore della terra, al valore cosiddetto fondiario, quel

« quid » dovuto al potenziale edificatorio dei terreni, sovente di rilevante entità, dovrebbe esserle restituito un apprezzamento mercantile allineato all'effettiva potenzialità di reddito agricolo.

Ciò almeno nel medio periodo, si ripete, nell'ipotesi, non sappiamo tuttavia fino a che punto attendibile, che possa venire allentata la spinta inflazionistica che ha provocato, come è noto, un apprezzamento di tali beni come « beni-rifugio », valutandoli quindi oltre i termini di un ragionevole rapporto reddito/capitale.

Come previsione conseguenziale dovrebbe cessare quel fenomeno perverso per cui la posizione del terreno rispetto al centro urbano è diventata la determinante pressoché unica del prezzo a fronte della limitata validità attribuita ai caratteri economico-agrari dei beni.

Lo stesso esercizio dei diritti di prelazione e di riscatto, troppo spesso provocato da stimoli mercantili estranei ai fini che sono stati a suo tempo alla base delle corrispondenti norme legislative, potrebbe trovare la giusta via per un suo ritorno in limiti consoni alla sua natura.

Pare legittimo altresì prevedere una riduzione, seppure varia per consistenza ed entità, dell'attuale estrema incertezza e della connessa aleatorietà della valutazione fiscale degli immobili rustici ai fini dell'imposta di registro, di quella di successione e della INVIM.

Qualche breve rilievo a parte ci sembra dover fare per quanto attiene i fondi attualmente provvisti di fabbricati eccedenti il fabbisogno aziendale.

Per essi la stimolazione aumentativa del valore, più sopra definita come « attrazione mercantile preferenziale », con le ben note conseguenze abnormi, non cesserà di certo; riteniamo probabile e praticamente quasi certo che tale stimolazione riceverà nuovo vigore con intensità correlata ai caratteri residenziali dei fabbricati esistenti e posizionali del fondo rustico.

A questo punto non si possono sottacere severi risvolti negativi della legge, sempre in merito alle considerazioni che si stanno ora facendo. Tra tutti ci preme qui richiamarne uno potenzialmente alquanto pesante.

Sinora una lamentata, deplorabile tendenza è stata quella di privilegiare l'edilizia, abitativa e non, rispetto all'agricoltura, sembrando sovente aziende bene assestate — in Toscana non mancano gli esempi — con terreni aventi una comprovata vocazione produttiva anche ad alto reddito e spesso con forte grado di attività.

È risaputo come questa tendenza si sia assai spesso manifestata in regime di prezzi, anche di esproprio, differenziati in funzione della edificabilità, come pure che è stata male o per niente « frenata ».

È più che legittimo chiederci, e temere, se una tendenza del genere non si manifesti in maniera più accentuata con conseguenze ancor più deleterie che nel passato in regime di valori e prezzi relativamente livellati a motivo del venir meno della remora, per il privato come per il pubblico operatore, degli elevati oneri di acquisizione per i terreni più appetibili per le finalità edificatorie.

Data l'attuale « velocità di diffusione » di nuclei produttivi (insediamenti industriali primari e strutturali, di servizi, abitativi, ecc.) là dove le condizioni sono o si prevede che divengano le più propizie, anche in piena campagna, che parrebbe essa pure in accelerazione, non è difficile comprendere quali consistenti danni, diretti ed indiretti, possono venire a gravare sulle aziende di un largo raggio territoriale, oltre quello ad immediata suscettività edilizia, per i motivi più sopra accennati.

È in questa direzione — nel senso cioè di impedire o quanto meno contenere regolandone il divenire in una per certo non facile ma neppure impossibile composizione dei molti, complessi e contrastanti interessi — che vediamo necessario ed urgente l'intervento coordinato del pubblico potere, peraltro nel momento non previsto disgraziatamente per il settore agricolo. Questi, infatti, viene a sopportare, nelle sue strutture aziendali, le maggiori e pesanti conseguenze, tutt'altro che soddisfatte dai valori monetari corrisposti per superfici relativamente esigue e interessanti per di più solo una esigua parte degli operatori agricoli della rispettive zone.

Vorremmo pertanto, ritenere lecito sperare con moderato

ottimismo che l'ente pubblico, specie quello locale, giudichi che sia pure suo precipuo interesse apprezzare con oculata e congrua tempestività i veri interessi della propria collettività che oggi più di sempre comprendono anche una decisiva e sistematica valorizzazione dell'agricoltura.

Manca nella legge, ed è questa forse la deficienza più grave, di fondo, di struttura formativa giuridica e sociale ad un tempo, il chiaro eloquio di un'altrettanto limpida presa di coscienza della « intoccabilità » delle zone ad indiscussa vocazione agraria e forestale non solo e tanto sotto il profilo paesaggistico ed ecologico, il cosiddetto « verde agricolo », ma in specialissimo modo in quanto « patrimonio » nel puro senso economico del termine, come « sistema di beni » si vuol dire di primaria importanza per l'economia nazionale e la vita del popolo italiano.

* * *

Discorso diverso ma non meno preciso occorre fare per l'altro aspetto tipicizzante la legge, quello del meccanismo dell'esproprio. Non è qui luogo e tempo per intrattenerci sui non pochi né lievi quesiti diretti di stima che la legge solleva sotto il profilo metodologico con gli artt. 5, 6, 14. Del resto altri ne hanno già ed assai bene trattato. Presentiamo, invece, qualche riflessione in merito alle conseguenze anche indotte che la procedura può esercitare sulla gestione aziendale, e, in generale, sull'uso agricolo del suolo.

Si può affermare a ragione che con la legge n. 10 si è fatto un certo passo positivo in avanti rispetto alla precedente legge n. 865/1971. Essenzialmente, i principali motivi sono questi:

— minore automatismo della valutazione, grazie alla costituzione di commissioni provinciali per la formazione delle tabelle delle indennità di esproprio, ed anche, ce lo auguriamo, per la stima dei fabbricati, dei frutti pendenti, dei danni, ecc., e non solo dei suoli e soprasuoli;

— a motivo della presenza di un prezioso inciso dell'art. 14 circa la considerazione dell'« esercizio dell'azienda agra-

ria » nella formulazione dell'indennizzo: pare ragionevole attendersi il riconoscimento della complementarietà della porzione espropriata rispetto al fondo residuo, come avviene nella maggioranza dei casi, l'apprezzamento dei frutti pendenti e così via;

— in ragione del trattamento previsto all'art. 14 per la cessione convenzionale, con l'aumento del 50% del maggiore indennizzo per cessione volontaria; e, in alternativa, la triplicazione dell'indennizzo, sempre per cessione volontaria da parte del proprietario diretto coltivatore.

Tuttavia i punti deboli, sotto vari aspetti del tutto negativi della legge, proprio anche per le ripercussioni sulla struttura, organizzazione ed esercizio delle aziende agrarie nelle più o meno ampie strisce di « frizione territoriale », sono molteplici. Il richiamo ora corre ad alcuni fra i più incidenti.

In primo luogo le persistenti storture, che l'esperienza di questo primo anno ha già dimostrato in non pochi casi assai pesanti, circa la valutazione dei terreni interni al perimetro edificato.

Si pensi alle zone altamente intensive, attive e protette poste in tali perimetri della Liguria e della Sicilia, tanto per fare due esempi vistosi. Siffatte deviazioni erano state, come è noto, più volte lamentate nell'applicazione della legge n. 865/1971 in relazione all'obbligo di basare la stima in rapporto alla coltura di più alto reddito della regione estesa su oltre il 5% della superficie coltivata della regione stessa.

È fuori dubbio che tale meccanismo-base per il calcolo dell'indennizzo è motivo di serie ed allarmanti perplessità proprio anche sotto il profilo dell'influenza negativa che può avere sulle strutture delle aziende interessate, specie se di modesta ampiezza.

Si tratta di uno strumento, occorre dirlo con chiarezza, del tutto inadeguato; l'opinione degli economisti e dei tecnici agricoli in proposito è pressoché concorde. Il « valore agricolo medio » riferito alle regioni agrarie nel più dei casi è stato, e più ancora lo sarà nel futuro, oggettivamente, fonte di vistose ingiustizie valutative, e quindi economiche e sociali, con seri, notevoli danni, specie per i più piccoli imprenditori proprietari.

Le regioni agrarie sono troppo vaste, in genere troppo eterogenee per altimetria, natura dei terreni, declività, ecc. con l'evidente logica conseguenza che presentano, al loro interno, più o meno ampie disformità nel grado di redditività e di valori fondiari e agrari. Il meccanismo espropriativo previsto con la legge n. 10 non consente certo di apprezzare tali variazioni e quindi di tenerne conto in vista della massima possibile equità espropriativa verso la quale la legge appunto tende, contraddicendosi così in se stessa.

Dovremmo seriamente pensare, a nostro parere, ad altri parametri territoriali, ad altri strumenti più confacenti sotto il profilo cui ci riferiamo delle attuali regioni agrarie per meglio e con maggiore giustizia conseguire le finalità che la legge si è proposta. Uno strumento più equo potrebbe essere quello catastale, per es., ma in questo caso solo dopo la riforma dell'istituto più volte auspicata.

Un secondo fondamentale punto da criticare si richiama all'errore, già presente nella legge 865/1971 — non vedremmo come altrimenti definirlo — circa la valutazione delle aree interne al perimetro edificatorio.

Come già si è fatto cenno ed è ben risaputo, tale valutazione deve essere fatta in base « al valore agricolo medio della coltura più redditizia tra quelle che... coprono una superficie superiore al 5% di quella coltivata della regione agraria stessa », senza esserci preoccupati doverosamente di aggiungere nell'art. 14 della legge n. 10 un inciso all'incirca di questo tipo « sempre che il trattamento previsto dal comma precedente (aree esterne) non sia più favorevole all'espropriato ».

Su questa inadeguatezza sostanziale se ne è già discusso come Ce.S.E. sia in occasione del IV Incontro di Estimo del 18 novembre 1974 su « Recente legislazione urbanistico-territoriale come fattore di adattamento o di modifica della teoria estimativa » sia del Seminario-Tavola Rotonda su « Attuali aspetti operativi della tematica giuridico-estimativa » tenuto nell'Aula Magna della Facoltà di Giurisprudenza in Firenze nel gennaio dello scorso anno i cui Atti sono usciti proprio in questi giorni.

In questa sede ci è sembrato opportuno farne esplicito

richiamo, nell'auspicio che anche su di esso la discussione sia ampia ed aperta e possa uscirne l'avvio per qualche migliore soluzione.

* * *

Questi spunti di riflessione, che ci siamo permessi di presentare, si accentrano, per concludere, sulla inderogabile necessità, non sentita, ci sembra, o sfuggita al legislatore e quindi estranea per il momento alla natura, al « flatus » della stessa legge, di evitare per quanto possibile — si vuol ripetere — effetti eccessivamente perniciosi sulle strutture, organizzazione ed esercizio delle numerose aziende poste nelle fasce territoriali interessate. È forse sfuggito anche il fatto, ragguardevolissimo, che, per i motivi di accentuato dinamismo produttivo ed economico-sociale richiamati agli inizi, le fasce territoriali interessano una superficie assai più vasta di quella che a prima vista si potrebbe supporre e che le ripercussioni gestionali ancor più che strutturali — attesa la ben nota patologia fondiaria ed aziendale che da sempre tormenta il nostro Paese, con la sua troppo diffusa polverizzazione e frammentazione degli appezzamenti di gran parte delle proprietà e delle aziende — si ripercuotono pure su fasce territoriali successive a quelle direttamente chiamate in causa.

Il settore primario, nel nostro Paese, sta attraversando, come tutti sappiamo, un acuto periodo di crisi. Evitare di aggiungere alle molte e complesse cause esogene ed endogene, nazionali, comunitarie e internazionali, ulteriori momenti di perturbazione e di squilibrio, è senza dubbio opera necessaria e meritoria. La nostra speranza è tenace, l'augurio corre verso una opportuna, valida revisione di questa legge, per il bene comune.