

L'indennizzo nelle espropriazioni di fondi agricoli

di Ernesto Milanese

1. — Le norme della legge n. 865 del 22 ottobre 1971 relative alla determinazione dell'indennizzo spettante all'espropriando (artt. 12, 15, 16 e 17), oltre ad aver sollevato varie questioni di legittimità costituzionale, hanno generato molte osservazioni negative, perplessità e discussioni in dottrina, tra gli estimatori¹ e nella pubblica opinione. I motivi sono noti, e non è certamente il caso di riparlarne in questa sede.

Bene ha fatto quindi il legislatore nel dettare nuove disposizioni in merito con l'art. 14 della legge n. 10. In qualche caso però gli effetti sono forse andati al di là delle intenzioni; ed altre volte sarebbe bastato fare un piccolo passo in più per rimediare con poca fatica agli inconvenienti e ai difetti già manifestatisi, e segnalati a più riprese dagli specialisti di diritto e di estimo.

Ci si poteva infatti ragionevolmente attendere che all'atto

¹ Per tutti, si vedano gli scritti seguenti: C. Arcangeli, *Attuale situazione delle stime dei terreni espropriati...* ecc., in *Attuali aspetti operativi della tematica giuridico-estimativa. Seminario-tavola rotonda* (Firenze, 20-21 gennaio 1977), A. Giuffré, Milano, 1978. Pubblicazioni dell'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato, Firenze. Nuova serie, 4: pagg. 67-79; E. Bruschi, *Attuale normativa sugli espropri...* ecc., in *Attuali aspetti operativi della tematica giuridico-estimativa...*, cit.: pagg. 45-50; S. Ciroldi e E. Ruffini, *L'evoluzione delle leggi sull'espropriazione per pubblica utilità*, « Gen. Rur. », XXXIX, 11-12, 1976, pagg. 29-38; N. Famularo, *Ancora sul valore complementare e la casistica espropriativa*, « Gen. Rur. », XXXVIII, 4, 1975, pagg. 19-20; *L'espropriazione parziale « in regime di legge sulla casa »*, « Gen. Rur. », XXXIX, 6, 1976, pagg. 17-18; M. Grillenzoni, *Il valore complementare nella problematica espropriativa*, « Gen. Rur. », XXXVII, 10, 1974, pagg. 25-30; *Il contributo dell'estimo ad una razionale politica del territorio*, « Gen. Rur. », XXXIX, 3, 1976, pagg. 15-18; *I tecnici agricoli e la determinazione dei « valori agricoli medi »* (legge n. 10/1977), « Gen. Rur. », XL, 7-8, 1977, pagg. 3-7; G. Zucconi, *Circa la misura del deprezzamento dell'immobile per espropriazione parziale in regime di « legge sulla casa »*, « Gen. Rur. », XXXVIII, 9, 1975, pagg. 21-23; *Considerazioni sulla espropriazione parziale in regime di « legge sulla casa »*, « Gen. Rur. », XL, 2, 1977, pag. 31-33.

della revisione delle norme venissero corretti i punti sui quali maggiori erano le controversie, o quelli per i quali più evidenti erano i dubbi di incostituzionalità, come per esempio, e limitatamente al nostro argomento: l'aver inteso le qualità di coltura secondo una definizione strettamente catastale; il riferire il valore medio dei terreni agricoli ad intere regioni agrarie, e così ad un universo statistico in genere assai poco omogeneo; il trascurare lo stato e l'età delle colture in atto; ecc. O anche che il legislatore indicasse più compiutamente secondo quali criteri scegliere caso per caso il valore numerico dei vari coefficienti moltiplicativi di cui la legge fissa solo minimi e massimi; e ciò al fine di restringere opportunamente il campo di variazione delle grandezze lasciate alla definitiva determinazione degli organi amministrativi, e limitare di conseguenza disformità e disparità nell'applicazione — che sono sempre possibili, e generatrici di contenzioso. O infine, che tenesse in maggior conto gli aspetti pratici dell'interpretazione e dell'attuazione delle norme da parte dei pubblici uffici incaricati delle procedure di esproprio e delle valutazioni dell'indennità, che spesso si trovano ad espletare funzioni e indagini per le quali non sono preparati, come ad es. quelle di accertamento della probabilità dei contratti di affitto o compartecipazione.

Invece, appunto con riferimento alle norme per la determinazione dell'indennizzo nelle espropriazioni dei fondi agricoli, da un lato si è rimasti fermi alla situazione precedente, dall'altro si è avuta una vera e propria rivoluzione!

Infatti, mentre l'indennità provvisoria anche ora è fissata sulla base del valore agricolo medio dei terreni, considerati liberi da vincoli di contratti agrari (art. 16), mediante una valutazione che « se non automatica in senso stretto [è] quanto meno agganciata a parametri predeterminati », per quella prevista in caso di non accettazione « si passa ad una stima che va calcolata caso per caso, secondo le colture effettivamente praticate, e in relazione all'esercizio dell'azienda agraria »².

² A. Predieri, *La legge 28 gennaio 1977, n. 10 sulla edificabilità dei suoli*, Milano, 1977, pag. 409.

2. — E allora — prima osservazione che presento alla loro attenzione — dal punto di vista della pratica attuazione della legge, non sarebbe stato meglio concedere un po' più di discrezionalità agli organi che stabiliscono l'indennità provvisoria, in modo da poterla all'occorrenza « aggiustare » ai singoli casi ³?

Ciò non solo faciliterebbe le cessioni volontarie, come ora fa il miraggio dell'incremento fino al 50%, ma ridurrebbe il numero dei ricorsi a un livello fisiologico, tollerabile per la normale attività e la sopravvivenza stessa degli organi competenti, i quali invece troppo spesso si trovano oggi paralizzati a causa del contenzioso, che peraltro è l'unica arma che rimane al cittadino per far valere i propri diritti; e talora, a causa dei lunghi termini di tempo e della variabilità del diritto, diviene mezzo di mascheramento di privilegi e abusi.

In definitiva avremmo una serie di aggiustamenti successivi (e una maggior chiarezza nella definizione dell'indennità):

— il valore agricolo medio (v. a. m.) fissato dalla Commissione provinciale per zone relativamente omogenee;

— l'indennizzo proposto dall'espropriante sulla base del v. a. m., con maggiorazioni o detrazioni fino al 25-30% che tengano conto delle principali caratteristiche particolari del fondo;

— la possibilità di maggiorazione (che però dovrebbe essere limitata al 20-30%) in caso di cessione volontaria.

3. — La seconda osservazione concerne gli aspetti estimativamente rilevanti dei principi fissati dal legislatore per la determinazione dell'indennità secondo l'art. 15 della legge n. 865, nella vigente dizione normativa.

Essi sono i seguenti:

— il « valore agricolo », che ne è la base;

³ Ad es. dando facoltà alle commissioni di determinare i valori agricoli medi anche per gruppi di comuni, o per singolo comune, quando le regioni agrarie presentino accentuati caratteri di eterogeneità; oppure di variare in più e in meno il v. a. m. di riferimento entro una certa fascia di valori ($\pm 25-30\%$ ad es.), per tener conto di condizioni particolari dei fondi.

- le « colture effettivamente praticate sul fondo espropriato », alle quali il detto valore agricolo va riferito;
- « l'esercizio dell'azienda agricola ».

Tralasciando l'analisi voce per voce, possiamo concludere, assieme al Predieri⁴ e aderendo alla più immediata interpretazione degli estimatori (ad es. la perizia di Chiozzi e Canato recentemente pubblicata⁵), che nella sostanza, per i criteri di determinazione dell'indennità secondo l'art. 15 si ritorna alla legge 2359 del 1865?

In effetti ritroviamo nelle nuove norme un valore di stima (il « valore agricolo »⁶); e di conseguenza il « giudizio dei periti » dell'art. 39 della legge fondamentale, impersonati nel caso presente dai membri della Commissione provinciale (art. 16), dai periti di parte o dal consulente tecnico di ufficio.

Questo giudizio dei periti secondo la legge 2359 aveva però come oggetto un ben preciso valore, appunto quel « giusto prezzo » detto anche « valore venale », identificabile con il prezzo (o valore) di mercato come definito in estimo⁷; mentre ora il legislatore, tacendo sull'oggetto da valutare, viene in certo qual modo a conferire ai periti il compito di scegliere quale sia il *valore* di cui si debba fare la stima e non solo quello di quantificare il detto *giusto prezzo*. Valore agricolo infatti, similmente alla generica locuzione « valore di stima », è una dizione indeterminata, senza senso per l'estimo, come in varie occasioni ha notato Famularo; e come è stato anche rammentato in uno di precedenti Incontri di Estimo a proposito delle norme per l'indennizzo della legge sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica (legge 6 dicembre 1962, n. 1643).

Semberebbe quindi che con l'attuale normativa si vada ben più in là della situazione preesistente all'emanazione della leg-

⁴ A. Predieri, *op. cit.*, pag. 409.

⁵ L. F. Chiozzi e A. Canato, *Un esempio di stima per indennità di esproprio di terreno*, « Gen. Rur. », XLI, 3, 1978, pagg. 29-36.

⁶ Cfr. A. Predieri, *op. cit.*, pag. 409.

⁷ Cfr. ad es. N. Famularo, *L'indennità di espropriazione per la costruzione di strade e autostrade*, 3^a ed., Calderini, Bologna, 1969, pag. 33.

ge 865, proprio perché in molti casi i periti (la commissione) dovranno scegliere l'oggetto stesso della stima, con l'indicare quell'*aspetto economico* del bene che più si attaglia alla risoluzione del quesito di stima; aspetto economico che per molti motivi non sempre e necessariamente sarà il prezzo di mercato, dovendo il giudizio di previsione, per non essere irrealistico, fare propri gli apprezzamenti tipici degli operatori economici di un certo mercato al momento della stima, e assumere conseguentemente i parametri più rispondenti.

4. — Come estimatori non possiamo che rallegrarci di questa nuova situazione, perché la nostra attività sembra avere finalmente quel riconoscimento che da anni andavamo chiedendo⁸.

Ma sarà forse bene, seguendo la saggezza antica, non rallegrarsi troppo, conoscendo quale ritmo guidi le cose umane. E rammenterò che furono anche « gli abusi dei periti » accumulatisi nel ventennio 1865-85 a giustificare⁹ l'introduzione di quegli elementi di temperamento del valore venale via via adottati nella normativa successiva in maniera frammentaria (e talora cervelottica) creando accanto al disordine nel sistema legislativo confusione e sperequazioni a non finire.

Per evitare un simile ritorno all'antico errore, sarebbe forse opportuno che la dottrina estimativa, rapidamente e anche con l'ausilio delle prime esperienze maturate, esaminate a fondo le condizioni tassativamente poste dalla normativa (stime separate dei fabbricati e dei terreni a coltura; astrazione o meno dai vincoli di contratti agrari) e le possibili interpretazioni in una visione coerente con i principi dell'estimo, fornisca indicazioni

⁸ Per tutti, C. Forte, *Recente legislazione urbanistico-territoriale come fattore di adattamento o di modifica della teoria estimativa (introduzione al IV Incontro di docenti di Estimo)*, in *Incontri di docenti di Estimo*, Firenze, 1976. «Quaderno n. 6 dell'Istituto di Estimo Rurale e Contabilità dell'Università degli Studi di Firenze», pag. 21; P. Abbozzo, *Validità della distinzione tra procedimento sintetico e analitico... ecc.*, in *Attuali aspetti operativi... Seminario-tavola rotonda* (Firenze 1977), cit., pagg. 18, 19, 25.

⁹ Nel dibattito parlamentare della « legge di Napoli », il relatore on. De Zerbi lamentava *l'arbitrio sconfinato* che la legge del 1865 aveva lasciato ai periti.

che servano in qualche modo da guida per la risoluzione del quesito di stima *determinazione dell'indennità spettante nelle espropriazioni ai sensi della legge 10/1977*.

In questo senso, accettando volentieri il suggerimento di Carrozza — che d'ora in avanti i beni dovranno essere considerati non solo e non tanto come elementi patrimoniali, ma piuttosto visti come strumenti di impresa — si potrebbe proporre che la dottrina esplori attentamente le prospettive aperte da questa sostanziale innovazione legislativa.

Certamente dobbiamo accettare l'idea che « ... la stima sempre più si personalizzerà perché *personali*, e quindi assai diversi da imprenditore a imprenditore saranno le capacità tecniche, finanziarie, di liquidità, i benefici che le numerose leggi comunitarie, nazionali e regionali, riserveranno alle diverse categorie agricole...¹⁰. Ne segue che sempre più rilevanti diverranno quegli aspetti di *plurima complementarità* segnalati da Zizzo¹¹ tra beni e persone (ossia tra i beni oggetto di stima e i soggetti economici); dimodoché il perito dovrà approfondire con grande attenzione le indagini tendenti a individuare l'esistenza di tali rapporti di complementarità. Essa infatti ha come conseguenza di rendere assai più ristretta di quanto normalmente assunto¹² la relazione tra *ragion pratica* della stima e *aspetto economico*, risultando valida solo per un omogeneo gruppo di operatori, all'interno del quale eventualmente potremo ancora parlare di « *ordinarietà* »¹³.

¹⁰ P. Abbozzo, *Validità della distinzione...*, cit., pag. 24.

¹¹ N. Zizzo, *Plurima attitudine di complementarità di un bene e correlativi valori istantanei*, in « Annali della Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Catania », XII, 1960, pagg. 259-273.

¹² S. C. Misseri: « Nelle coordinate 'spazio' e 'tempo', per matrici le più disparate, insorgono dei quesiti di stima richiedenti un giudizio di stima, essendo vettore lo scopo o ragion pratica si individua... l'aspetto economico... che si [quantifica] monetariamente con metodo comparativo (unico) articolandosi in due procedimenti... calati in supposte condizioni di ordinarietà, con ritocco finale mediante aggiunte e detrazioni ». In *VI e VII Incontro di Estimo*, Firenze, 1977 (Centro Studi di Estimo - Ce.S.E.), pag. 96.

¹³ E. Milanese, *Atipicità dei beni artistici*, in *La scienza estimativa e il suo contributo per la valutazione e la tutela dei beni artistici e culturali*. Atti dell'VIII Incontro del Centro Studi di Estimo, Le Monnier, Firenze, 1978, pag. 154.