

La valutazione dei miglioramenti fondiari. Aspetti giuridici Marco Goldoni*

Qualcuno potrebbe domandarsi per quale motivo la presentazione degli aspetti giuridici del tema «Valutazione dei miglioramenti fondiari» spetti a me, che sono - su questo tema - totalmente incompetente.

Posso addurre due ragioni, una soggettiva, l'altra oggettiva.

La ragione soggettiva sta nella incapacità - che ho in comune con Carrozza - di resistere alle pressioni affettuose di Ugo Sorbi, cui tanto deve la materia che Carrozza e io coltiviamo.

La ragione oggettiva fa, in un certo senso, di me, in questa occasione, la persona giusta al posto giusto: difatti la mia totale incompetenza altro non è se non l'incompetenza media del cultore di discipline giuridiche di fronte all'argomento di questo seminario.

Ovviamente, non intendo dire, con ciò, che il tema dei miglioramenti non interessa il giurista: voglio solo dire che la sua indagine precede e segue il momento estimativo. E tuttavia, i dubbi e le domande che tale momento suscitano in lui possono forse servire per opportuni chiarimenti.

È stato detto che la fattispecie del miglioramento agrario è inseparabile dalla «fattispecie impresa» perché la sua disciplina è inserita nella disciplina di una fattispecie contrattuale, qual è il contratto di affitto di fondo rustico, finalizzata alla formazione dell'impresa o, comunque, allo svolgimento di un'attività in forma di impresa.

Difatti, l'evoluzione della disciplina dei miglioramenti ci appare come la storia della progressiva rilevanza dell'impresa nel contratto agrario secondo una linea di tendenza che, pur attraverso passi falsi e contraddizioni e spesso nel segno della contingenza, muove alla ricerca di soluzioni che non tengano come preminenti le ragioni della proprietà rispetto a quelle dell'impresa e del lavoro. Non è il caso di narrare questa vicenda. Mi limiterò alla considerazione del punto di partenza e del punto di arrivo.

Guardiamo difatti cosa succede nel vigore del codice civile del 1865. In quel codice tutti i rapporti agrari, tipici e atipici, confluiscono nel tipo locativo. La locazione di fondi rustici, nonché avere una disciplina nettamente differenziata, riceve regole specifiche rispetto

* Dipartimento di Diritto Privato "U. Natoli", Università degli Studi di Pisa.

alla «locazione di case» solo per quanto attiene a profili non essenziali; mentre è nelle «regole comuni alla locazione delle case e de' beni rustici» che si possono rinvenire le linee fondamentali di una normativa la quale tiene di mira l'aspetto dello scambio temporaneo del godimento senza guardare alla natura del bene - produttivo o meno - oggetto del godimento stesso. Anche le disposizioni che trovano nella natura produttiva del fondo rustico la loro giustificazione sono facilmente ascrivibili a mero riflesso che la gestione produttiva ha sulla idoneità del fondo a produrre (e quindi sulla buona conservazione, sul rispetto della destinazione e sul diritto dell'affittuario a godere del fondo nel senso di farne propri i frutti).

In questo quadro normativo, era fatto divieto al locatario di mutare «la forma e la sostanza» della cosa locata. La giurisprudenza, per le opere fatte dal conduttore del fondo, faceva applicazione dell'art. 450, secondo il quale, se il proprietario preferiva di conservare le piantagioni e costruzioni, doveva pagare a sua scelta il valore dei materiali e il prezzo della mano d'opera, oppure l'aumento di valore recato al fondo. Ma anche l'applicazione di questa norma era subordinata alla condizione che il proprietario fosse stato a conoscenza dei miglioramenti e non si fosse opposto a essi.

Molta acqua è ormai passata sotto i ponti. Al centro della disciplina dei poteri dell'affittuario sta l'art. 10 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, che recita: «L'affittuario può prendere tutte le iniziative di organizzazione e di gestione richieste dalla razionale coltivazione del fondo, dagli allevamenti di animali o dall'esercizio delle attività connesse di cui all'art. 2135 cod. civ., anche in relazione alle direttive di programmazione economica stabilite dalle competenti autorità».

È di tutta evidenza la novità della norma rispetto non solo alla situazione delineata dal codice civile del 1865 ma anche alla situazione descritta da quello che i giuristi continuano a chiamare il «nuovo» codice: il codice civile del 1942. Quest'ultimo stabilisce l'obbligo dell'affittuario di curare la gestione del fondo «in conformità alla gestione economica della cosa» (art. 1615), «cioè, in sostanza, in conformità della destinazione impressa dal proprietario-locatore e risultante all'inizio del rapporto» (Carrozza); anzi, se l'affittuario «muta stabilmente la destinazione economica della cosa», il locatore può chiedere la risoluzione del contratto (art. 1618). Cosicché, anche la facoltà di «prendere le iniziative atte a produrre un aumento di reddito della cosa» (art. 1620) appare costretta entro i limiti dell'ordinamento

colturale in atto e del divieto del passaggio da un sistema agrario a un altro più razionale (v. per tutti, Germanò). Si tratta di limiti che ormai non hanno più ragione di essere opposti a chi può «prendere *tutte* le iniziative di organizzazione e di gestione» ed è a ciò autorizzato da una norma che dichiara «nulle» le clausole contrattuali che limitino «comunque» tali poteri. È stato anche rilevato (da Germanò) che i commi 2° e 4° dell'art. 10 confermano questa interpretazione: il 4° comma presuppone che all'affittuario sia «riconosciuto un originario potere di non tenere conto della sistemazione fondiaria e dell'ordinamento colturale dati al fondo dal concedente a meno che non accetti di limitarlo al momento del contratto»; il 2° comma riconosce all'affittuario associato ad altri nientemeno che il potere di «trasformazione (...) dei terreni»: perché allora dovrebbe essere inibito all'affittuario, se solo, di compiere opere di trasformazione culturale? D'altro canto, l'art. 16 della legge n. 203 del 1982, in tema di miglioramenti, pone all'affittuario non più il divieto di mutare la *destinazione economica*, ma quello di cambiare la *destinazione agricola* del fondo; salvo quel limite, egli può anche eseguire non solo miglioramenti e addizioni, ma anche «trasformazioni degli ordinamenti produttivi». Quello che conta è il rispetto «dei programmi regionali di sviluppo oppure, ove tali programmi non esistano, delle vocazioni culturali delle zone in cui è ubicato il fondo».

La differenza fra miglioramenti, addizioni, trasformazioni (degli ordinamenti produttivi e dei fabbricati rurali), che ha impegnato per lungo tempo la dottrina (per la quale ci possono essere miglioramenti «intrinseci» non costituenti addizione o trasformazione, addizioni o trasformazioni non costituenti miglioramento, perché privi dell'effetto di incremento «stabile» del valore del fondo) non sembra importare al legislatore del 1982. Questi è piuttosto preoccupato di equiparare i poteri dell'affittuario in proposito a quelli del proprietario-affittante (art. 16: «Ciascuna *delle parti* può eseguire, ecc.), subordinando tali poteri alle esigenze di razionalità della coltivazione e alle direttive di programmazione economica. In caso di «mancato accordo» fra le parti, decide l'ispettorato provinciale dell'agricoltura. Non è pacifica la natura dell'atto emanato dall'ispettorato, o dal corrispondente organo regionale (v. art. 61, comma 1°, legge n. 203 del 1982). Sembra prevalente la tendenza a ritenere che si tratti di un atto amministrativo negoziale, più precisamente di un'autorizzazione (v., per tutti, Casadei): a questa conclusione condurrebbero sia il carattere discrezionale dell'atto, sia l'uso, da parte del legislatore, di una terminolo-

gia («decisione», «si pronuncia, motivando») meno ambigua di quella adottata in passato. Il provvedimento è sindacabile davanti al TAR, cui spetta la giurisdizione in materia.

L'esecuzione delle opere è regolata dagli ultimi tre commi dell'art. 16, legge n. 203. La legge è esplicita nell'attribuire al proprietario la priorità nell'esecuzione, e all'affittuario la facoltà di sostituirsi al proprietario inattivo nell'esecuzione o nel completamento delle opere.

L'art. 19 della legge n. 203 prevede, infine, i «piccoli miglioramenti». I piccoli miglioramenti possono essere compiuti senza esperimento della procedura richiesta dall'art. 16, ma solo dall'affittuario coltivatore diretto. Alcuni sostengono che la previa comunicazione al concedente costituisce una semplice notizia e che l'attività dell'affittuario non può essere sindacata (Alessi); ma c'è chi fa salva la possibilità che il proprietario si rivolga all'autorità giudiziaria per ottenere un controllo delle opere: ché altrimenti non si capirebbe il significato della preventiva comunicazione (Casadei).

Ormai la posizione dell'affittuario in ordine al potere di migliorare è dunque quasi esattamente (v. art. 19) corrispondente a quella del proprietario-affittante, cosicché solo il loro accordo per quel che concerne entità, modalità e tempo di esecuzione dei miglioramenti rende inutile il ricorso alla procedura di legittimazione. Diversa è invece - come è naturale - la disciplina degli effetti che discendono dai miglioramenti, a seconda di chi li abbia posti in essere (art. 17, legge n. 203).

Se ad eseguire le opere è stato l'affittante, la legge, per stabilire l'aumento del canone che può essere richiesto dal proprietario, distingue l'ipotesi in cui l'attività di miglioramento abbia provocato una nuova classificazione del fondo da quella in cui ciò non sia avvenuto. Le regole dettate su questo punto possono far nascere problemi pratici di rilievo, ma non sembrano suscitare questioni interpretative importanti.

Naturalmente, il canone cui allude la legge è l'equo canone. Ricordo, per completezza di esposizione, che sono previsti anche coefficienti aggiuntivi ai coefficienti moltiplicatori indicati dalle commissioni tecniche provinciali: sono l'ipotesi in cui il fondo è stato dotato di fabbricati colonici a uso di abitazione e/o di edifici aziendali, come stalle, magazzini, ecc.; e l'ipotesi in cui sono stati fatti investimenti fissi dai quali è conseguito un aumento di produttività; per ciascuna ipotesi l'aumento massimo del coefficiente è di trenta punti (e v. anche, per la possibilità di coefficienti aggiuntivi a disposizione delle Regioni, l'art. 13 della legge n. 203).

Più complessa è la normativa in materia di indennità spettante all'affittuario che ha eseguito i miglioramenti, anche se il principio è all'apparenza semplice: l'ammontare dell'indennità è commisurato alla differenza tra il valore effettivo del fondo e il valore che il fondo avrebbe se le opere non fossero state eseguite.

Mi limito a qualche flash, seguendo il filo conduttore delle decisioni giurisprudenziali sul punto.

1) Il momento al quale bisogna guardare per operare la valutazione è quello della «cessazione del rapporto». L'espressione sostituisce quella usata dall'art. 15, legge n. 11 del 1971 («fine dell'affitto»), e dovrebbe risolvere i dubbi sorti su quel testo: essa sembra identificare come momento di riferimento non quello di scadenza del contratto, ma quello di effettiva riconsegna del fondo (Cass. 2 marzo 1994, n. 2037, in *Dir. e giur. agr.*, 1995, p. 221).

Sembra poi poco plausibile la tesi, che pure si trova in giurisprudenza, secondo la quale l'affittuario che ha sostenuto le spese di miglioramento deve attendere la fine del rapporto per avere l'indennizzo, ma intanto deve pagare il canone maggiorato, in corrispondenza del mutamento della qualità e della classe catastale del terreno, verificatosi proprio in seguito al miglioramento di cui l'affittuario ha sostenuto la spesa (App. Ancona 10 giugno 1992, in *Riv. dir. agr.*, 1993, II, p. 321; *contra*: Trib. S. Maria Capua Vetere 6 dicembre 1990, in *Dir. e giur. agr.*, 1993, p. 493).

Il ragionamento fa leva, formalmente, sull'abrogazione implicita dell'art. 4, 4° comma, della legge n. 11 del 1971, ma sostanzialmente sulla «palese iniquità della norma» ivi contenuta.

Ricordiamo, però, che la Corte Cost. a suo tempo giudicò infondata la questione di costituzionalità concernente l'art. 4, 4° comma, e in tale occasione ebbe modo di dichiarare: «quando l'affittuario abbia eseguito a sue spese i miglioramenti, non v'è ragione perché debba farsi luogo alla revisione del canone a favore del proprietario. L'affittuario miglioratore beneficerà del frutto dei miglioramenti, senza danno per il proprietario che, non avendo effettuato nuovi investimenti, continuerà a percepire lo stesso canone, e alla fine del rapporto sarà tenuto a pagare un'indennità corrispondente al solo aumento di valore del fondo allora sussistente» (Corte Cost. n. 153 del 1977, in *Riv. dir. agr.*, 1978, II, p. 166).

2) I miglioramenti da parte dell'affittuario assumono rilievo, con riferimento alla relativa indennità, soltanto quando siano stati esegui-

ti con la procedura prevista dalla legge e cioè con il preventivo parere favorevole del capo dell'ispettorato, o comunque con il consenso del concedente (v. Trib. Roma 2 aprile, 1994, n. 598, in *Temi romana*, 1994, p. 792; App. Brescia 26 ottobre 1989, n. 678, in *Giur. agr. it.*, 1990, p. 483; App. Bari 26 febbraio 1986, in *Giur. it.*, 1989, I, 2, c. 889; cfr. anche Cass. 5 dicembre 1983, n. 7260, in *Giur. agr. it.*, 1985, p. 164). Secondo alcuni giudici, il comportamento del locatore che, a conoscenza dell'effettuazione da parte dell'affittuario di opere di miglioramento nulla ha obiettato all'epoca delle stesse, integra gli estremi del consenso, rende irrilevante ogni successiva opposizione e legittima l'affittuario stesso a essere indennizzato (App. Roma 5 ottobre 1990, in *Nuovo dir. agr.*, 1990, p. 469).

La Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'art. 17 là dove estende la disciplina dei miglioramenti, delle addizioni e delle trasformazioni, nonché il relativo diritto all'indennità, agli affittuari che anteriormente all'entrata in vigore della legge abbiano eseguito tali opere senza osservare le procedure stabilite dalla precedente legislazione. Ciò costituirebbe - dice la Corte - un trattamento di favore gravemente discriminatorio e privo di qualsiasi valore giustificativo (Corte Cost. 23 giugno 1998, n. 692, in *Giur. agr. it.*, 1988, p. 534).

Se l'indennizzo ha per presupposto necessario l'esperimento della procedura legittimante o il consenso del proprietario, non credo però che possa dirsi che, qualora, al momento della cessazione del rapporto, si riscontri l'assenza di un miglioramento indennizzabile siano a carico dell'affittuario le spese necessarie per la rimessione in pristino: questo proprio perché è stata esperita la procedura in discorso; e significativa è la formula assai ampia dell'art. 16, 1° comma.

3) Il debito del concedente non è un debito di valuta, ma un debito di valore, poiché il suo importo è determinato in corrispondenza a un valore economico reale. Pertanto è un debito di per sé sottratto al rischio della svalutazione monetaria (Cass. 25 gennaio 1991, n. 754, in *Dir. e giur. agr.*, 1992, p. 252).

4) Non dovrebbero esservi dubbi sulla possibilità che il calcolo dell'indennizzo possa avvenire secondo un criterio diverso da quello legislativo, quando le parti si accordino in tal senso e l'accordo sia manifestato secondo il meccanismo previsto dall'art. 45, 1° comma, legge n. 203, che disciplina i c.d. «accordi in deroga»: cioè gli accordi stipulati fra le parti stesse con l'assistenza delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, tramite le loro organizzazioni provinciali: è la norma che viene ricor-

data dall'art. 58 della legge n. 203 quale limite alla dichiarazione di nullità delle convenzioni in contrasto con le norme della legge stessa.

Il caso si è presentato all'attenzione - si fa per dire - di un giudice di merito, il quale l'ha risolto senza neppure affrontarlo, e forse senza neppure accorgersene, come non se ne sono accorti il commentatore e l'estensore della massima. Nella sentenza il problema è affrontato confrontando il criterio legale di estimo e quello convenzionale. Quest'ultimo è giudicato più empirico, fondato su valutazioni con riscontri oggettivi meno certi e quindi è disatteso a vantaggio dell'altro, che - dice il Tribunale - «lo sostituisce prendendone il posto» (Trib. Modena, Sez. spec. agr., 1° settembre 1992, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 1993, p. 433 ss.). Con buona pace dei rapporti fra art. 58 e art. 45.

5) Quinto e ultimo punto, quello che più direttamente investe i rapporti fra interpretazione giuridica ed estimo. Mentre in precedenza il legislatore parlava genericamente di una indennità «corrispondente all'aumento di valore conseguito dal fondo», ormai il criterio è specificato, laddove l'art. 17 parla di «indennità corrispondente all'aumento del valore di mercato alla cessazione del rapporto, con riferimento al valore attuale di mercato del fondo non trasformato». A dire il vero questo criterio era già stato utilizzato nel vigore della vecchia disciplina. Basti ricordare una non recente sentenza della Cassazione, secondo la quale la determinazione dell'indennità per i miglioramenti effettuati dall'affittuario, prevista dall'art. 15, legge 11 febbraio 1971, n. 11, andava effettuata, qualora sul fondo fossero state impiantate colture pregiate, tenendo conto non della differenza tra il valore delle piantagioni esistenti e quello delle piantagioni iniziali, calcolato con riferimenti ai valori attuali, bensì della differenza tra l'attuale valore venale del fondo e quello calcolato senza l'incremento delle nuove piantagioni (Cass. 27 agosto 1984, n. 4702, in *Foro it. mass.*, 1984, 951).

Ormai però la differenza fra i due «valori di mercato» è criterio legislativo, che non può essere abbandonato. Il panorama offerto dalle decisioni giurisprudenziali non è sul punto affatto chiaro: spesso, di sentenze che si preannunciano interessanti abbiamo la sola massima, senza la motivazione; altre volte il riferimento è all'accrescimento della produttività del fondo; talaltra si dichiara preferenza per il metodo sintetico rispetto al metodo analitico, perché «più aderente alla realtà concreta della zona, consentendo anche il raffronto delle indagini concernenti atti e negozi espressivi dell'effettivo andamento

dei locali valori di mercato» (Trib. Foggia, Sez. spec. agraria, 6 novembre 1992, in *Dir e giur. agr. e dell'ambiente*, 1994, p. 624 ss.); in un caso addirittura il giudice commisura l'indennità all'importo delle spese sostenute dall'affittuario per le singole opere ritenute migliorative, adducendo l'estrema difficoltà di applicazione del criterio legale (v., però, Cass. 28 novembre 1988, n. 6399, in *Giust. civ. Mass.*, 1988, 1544). Se in quest'ultima affermazione la responsabilità del perito pare più evidente, in generale mi sembra - sembra a me, profano - che sia assente in molte di queste sentenze la distinzione concettuale - (almeno nella formulazione che conosco, quella di A. Serpieri) - fra criterio di stima e metodi di stima: il primo ormai indicato dal legislatore, i secondi affidati all'attività dell'estimatore.

Concludo. Grazie alla cortesia di Francesco Campus e di Remo Romiti ho potuto prendere anticipata visione della loro relazione. La scelta da loro fatta ha il pregio di assecondare l'orientamento legislativo che ho poc'anzi sommariamente indicato, secondo il quale i miglioramenti sono disciplinati in funzione del carattere imprenditoriale dell'attività dell'affittuario. Mi resta però un dubbio: che il criterio della differenza tra i valori di mercato si avvicini sensibilmente e in alcuni casi venga tramutandosi, nel passaggio da una formula all'altra, in quello della minor somma tra lo speso e il migliorato: che è il criterio che il codice adotta per il possessore di mala fede. Ma forse, così dubitando, incorro nell'errore che ho appena rimproverato ai redattori delle sentenze: so bene, difatti, che Campus e Romiti si sono posti il problema del rispetto del dato legislativo. Porgo perciò a Campus l'intricata matassa, sicuro che non solo la sbroglierà, ma la farà diventare un filo d'Arianna.