

Gli aspetti estimativi dei miglioramenti fondiari (eseguiti dall'affittuario o da figure ad esso riconducibili)

Francesco Campus*, Remo Romiti*

L'art. 17 della Legge n° 203/82 - riprendendo e precisando quanto stabilito dall'art. 15 della legge n° 11/71 - stabilisce che all'affittuario che ha eseguito un miglioramento fondiario è dovuta "una indennità corrispondente all'aumento del valore di mercato conseguito dal fondo a seguito dei miglioramenti da lui effettuati e quale risultante al momento della cessazione del rapporto, con riferimento al valore di mercato del fondo non ancora trasformato". Gli articoli citati esplicitano con precisione il tradizionale concetto estimativo di "migliorato" previsto anche dal codice civile.

Sotto il profilo estimativo, il concetto di migliorato quale indicato dalla legge è riconducibile, a nostro avviso, al criterio di *valore complementare* che, secondo la definizione del Famularo, coincide con il valore ottenuto dalla differenza tra il più probabile prezzo di mercato dell'intero bene economico e quello che avrebbe la parte complementare (o residua), concepita staccata dal bene economico e separatamente vendibile. La definizione del Famularo dava espressione estimativa alle norme previste dalla legge fondamentale 2359 del 1865 per l'indennizzo da corrispondere in caso di espropriazione parziale per pubblica utilità.

L'adozione del criterio di valore complementare è giustificata dall'assunzione che la somma dei valori di mercato delle porzioni del bene, generate dall'espropriazione e considerate separatamente vendibili, possa essere diversa (di norma inferiore) dal valore dell'intero bene originario: pertanto la legge imponeva - seguendo il concetto di "pieno ristoro" del proprietario espropriato, concetto abbandonato nelle normative recenti sull'espropriazione ma al quale si ispirano le leggi 11/71 e 203/82 - che il perito chiamato a valutare l'indennizzo procedesse alla determinazione di quest'ultimo mediante la differenza tra due stime autonome¹.

* Dipartimento di Economia dell'Agricoltura, dell'Ambiente Agro-Forestale e del Territorio, Università degli Studi di Pisa.

1) In realtà la procedura indicata può presentarsi inapplicabile, ad esempio, nei casi in cui una delle parti residue del bene espropriato sia di dimensioni piccole o piccolissi-

Nel caso del miglioramento fondiario, la caratteristica economica di non trasferibilità che lo contraddistingue non consente di ipotizzare la sua vendita separata dal fondo sul quale insiste: ciò non toglie che, a nostro avviso, il criterio del valore complementare si adatti perfettamente alla valutazione dell'indennizzo all'affittuario in quanto si tratta, come per l'esproprio parziale, di stimare i valori di un bene in una situazione *ex post* ed in una situazione *ex ante*. Pertanto, all'indennizzo per il miglioramento effettuato deve essere applicata la formula:

$$(1) I = V_t - V_0 \text{ in cui}$$

I rappresenta l'indennizzo da corrispondere;

V_t il valore di mercato del fondo al momento della riconsegna;

V_0 il valore di mercato che il fondo avrebbe senza il miglioramento, sempre al momento della riconsegna.

Le procedure contenute nell'articolo 16 della 203/82 garantiscono che - al momento della sua attuazione - il miglioramento, ove non autorizzato dal proprietario, è stato eseguito nel rispetto "dei programmi regionali di sviluppo oppure, ove tali programmi non esistano, delle vocazioni colturali delle zone in cui è ubicato il fondo"². E'

me rispetto all'intero: la procedura corretta, in tal caso, non può che essere considerata una finzione giuridica. Vedremo che anche nel calcolo dell'indennizzo non è sempre necessario il ricorso alla doppia stima.

2) Questa disposizione non ci sembra profondamente innovativa rispetto a quanto previsto dal primo comma dell'art. 1632 C/C, ora abrogato, che recitava: "Se una parte intende compiere sul fondo affittato determinati miglioramenti che non ne trasformino profondamente l'ordinamento produttivo, e l'altra si oppone, il giudice sentite le parti, può autorizzarne l'esecuzione qualora, nei modi e nelle forme stabilite dalla legge speciale (peraltro mai promulgata n.d.A.), l'autorità competente riconosca che i miglioramenti siano di sicura utilità per il fondo e per la produzione. Il giudice assegna un congruo termine perchè i miglioramenti siano eseguiti". Con l'espressione 'non profondamente innovativa', l'articolo 1632 faceva riferimento alla storica contrapposizione tra coloro che ritenevano ammissibili i soli miglioramenti fondiari ampiamente sperimentati e chi, con maggiore attenzione al progresso agricolo, propendeva per l'ammissibilità di tutti quei miglioramenti che, anche se non ancora diffusi, presentavano indubbi requisiti di efficienza. Le disposizioni recenti, infatti, se da un lato aboliscono i massimali dell'indennizzo dovuto all'affittuario che ha eseguito il miglioramento (previsto dall'art. 1633 C/C, anch'esso abrogato, non superiore alla quarta parte del coacervo dei canoni corrisposti per l'intera durata dell'affitto) e trasferiscono dal piano giudiziario (...il giudice sentite le parti...) a quello tecnico l'autorizzazione a compiere il miglioramen-

ovvio, tuttavia, che le procedure previste non sono in grado di indicare se, e/o fino a qual punto, le caratteristiche del miglioramento fondiario, siano rispondenti all'ordinarietà³, ed in particolare:

- alle tecniche produttive;
- al mercato dei prodotti agricoli e dei fattori produttivi;
- agli indirizzi di politica agraria.

La valutazione della rispondenza del miglioramento fondiario ai punti sopra richiamati ci sembra essere il primo quesito che il perito deve porsi al momento della valutazione. Con riferimento esplicito al tipo di miglioramento, alla tecnica usata ed allo stato di manutenzione e/o di produttività, il perito deve, a nostro avviso, rispondere alla domanda:

Come utilizzerebbe *un imprenditore ordinario* quel miglioramento fondiario al momento della riconsegna?

Noi abbiamo individuato tre ipotesi principali di risposta (ma non dimentichiamo che l'Estimo è in gran parte casistica):

- a) attuerebbe lo stesso tipo di miglioramento impiegando le stesse tecniche;
- b) non lo attuerebbe, o lo attuerebbe con modalità diverse: tuttavia esiste la convenienza economica ad utilizzarlo per un certo numero di anni;
- c) non lo attuerebbe, né riterrebbe opportuno continuare a mantenerlo in azienda.

Prima ipotesi: il miglioramento fondiario è *ordinario* al momento della riconsegna.

In questo caso occorre evitare un grave errore nella scelta dei parametri da considerare nella stima che viene sovente commesso. Lo abbiamo notato in alcune perizie ma è emblematico l'esempio di un compito assegnato per l'abilitazione alla professione negli Istituti medi superiori (cfr. Aestimum n. 19 e n. 20, 1989). In tale compito, veniva richiesta la stima dell'indennità da corrispondere all'affittuario di un fondo - sito in comprensorio irriguo - che aveva provveduto, alcuni

to, dall'altro il riferimento ai programmi regionali di sviluppo e alle vocazioni colturali delle zone in cui è ubicato il fondo non garantiscono l'esecuzione di miglioramenti fondiari che un imprenditore innovatore vorrebbe compiere.

3) Ciò significa asserire che gravano sull'affittuario, nel momento in cui decide di dar luogo al miglioramento fondiario, i rischi di impresa che possono protrarsi oltre la durata del contratto, come apparirà più chiaro in seguito.

anni prima della riconsegna, alla costruzione di un impianto per l'adacquamento.

Nelle soluzioni proposte, a parte la generalizzata assenza di considerazioni tecniche sulla gestione, da parte di un imprenditore ordinario, dell'impianto, l'acritica applicazione della norma e l'adozione di una scorretta procedura estimativa avevano condotto alla valutazione di un'indennità *assolutamente sproporzionata*: infatti, nell'applicare la (1), la stima del fondo considerato privo del miglioramento (V_0), veniva effettuata facendo riferimento ai valori di terreni asciutti, con posizione rispetto al mercato e natura pedologico-climatica simili a quelle del fondo irriguo (V_t) ma *privi di possibilità irrigue*. In tal modo, il raffronto tra i valori veniva istituito tra qualità di terreni *con potenzialità assolutamente diverse* con la conseguenza che, nell'indennizzo, veniva ad essere inglobato *anche il valore di suscettività ordinaria del fondo*⁴.

Contrariamente alle soluzioni proposte dalla quasi totalità degli allievi, la teoria estimativa insegna che, nella valutazione del più probabile prezzo di mercato di un'azienda, devono essere considerate le trasformazioni fondiarie, gli investimenti e la gestione che un ordinario imprenditore attuerebbe in essa *a prescindere dall'effettivo stato in cui l'azienda si trova*, procedendo poi - una volta determinato il valore ordinario - alle opportune detrazioni connesse ai costi necessari per portare il fondo all'ordinarietà.

Nel caso in esame, *trattandosi di un miglioramento fondiario che l'imprenditore ordinario avrebbe effettuato in quanto l'azienda ricadeva in un comprensorio irriguo*, il valore di mercato del fondo non ancora migliorato doveva essere stimato in base alla formula:

$$(2) \quad V_0 = V_t - C_t \quad \text{in cui}$$

C_t indica il costo necessario **per la ricostruzione**, al momento della riconsegna, del miglioramento fondiario.

La corretta impostazione della stima non soltanto consente di giungere ad una congrua determinazione dell'indennità - in quanto

4) Ai fini estimativi non ha rilevanza che la suscettività preesistesse alla stipulazione del contratto o che sia stata creata successivamente ad essa, ad esempio da un Consorzio di Bonifica; diverso sarebbe il caso di una suscettività *creata* dall'affittuario.

nel valore *ex ante* viene considerata la suscettività ordinaria del fondo - ma consente, altresì, di evitare, in tutti i casi di ordinarietà, il ricorso alla valutazione dei prezzi di mercato dei terreni, valutazione, come è noto, ricca di incertezze. Infatti, sostituendo nella (1) il secondo membro della (2) abbiamo :

$$(3) I = V_t - (V_t - C_t)$$

e, semplificando:

$$(4) I = C_t$$

La formula, ovviamente, non esaurisce la casistica:

- se, come di norma accade, il miglioramento fondiario è stato eseguito in anni precedenti a quello del rilascio del fondo da parte dell'affittuario, deve essere considerato il *valore attuale* (o *residuo*) del miglioramento stesso⁵, per cui l'indennizzo risulta, generalmente, inferiore al costo di ricostruzione;
- l'indennizzo deve essere ulteriormente decurtato se le *condizioni* in cui si trova il miglioramento alla riconsegna sono peggiori, per stato di manutenzione e/o di produttività, di quelle normali. La decurtazione corrisponde ai costi necessari per ricondurre il miglioramento allo stato ordinario o ai minori redditi ottenibili nel caso in cui non sia possibile il ripristino;
- all'opposto, l'indennizzo deve essere aumentato se, alla riconsegna, le condizioni sono migliori, per stato di manutenzione e/o di produttività, di quelle normali. Il procedimento per la valutazione di tali aggiunte - e, per affinità - delle decurtazioni da effettuare nel caso di impossibilità di ripristino della situazione ordinaria, si parla al punto successivo.

Seconda ipotesi: il miglioramento *non sarebbe stato eseguito* (o sarebbe stato eseguito con tecniche diverse) da un imprenditore ordinario al momento della riconsegna; tuttavia, al momento della stima, *esiste la convenienza* ad utilizzarlo.

5) Accertato il costo di ricostruzione (prezzi e tecniche attuali) del miglioramento e prevista la sua durata probabile, si procede alla detrazione, dal valore trovato, della sommatoria delle quote di reintegrazione maturate dal momento della sua esecuzione a quello della riconsegna.

Il criterio da seguire è sempre quello del valore complementare ma il perito - dopo aver determinato in che modo l'imprenditore "più frequente" utilizzerebbe quel miglioramento fondiario, basandosi sul principio dell'ordinarietà - deve spostare la sua attenzione sulla stima del V_t . Nel caso in esame, però, il ricorso alla valutazione del più probabile prezzo di mercato è difficilmente proponibile, proprio per le caratteristiche di non ordinarietà del miglioramento e, quindi, per l'incertezza dei parametri di riferimento.

Se prendiamo come esempio di miglioramento un arboreto - non più attuale per la specie, o per la varietà, o per il cultivar, o per il sesto d'impianto (più in generale: di un miglioramento che, al momento della riconsegna, l'imprenditore non realizzerebbe *ex novo* o che realizzerebbe con altre modalità e tecniche) - la decisione di un imprenditore (ordinario) di mantenerlo in azienda e di continuare ad utilizzarlo si basa sulla *comparazione tra il reddito che può ottenere continuando a gestirlo e quello che conseguirebbe impiegando il terreno per altre coltivazioni (o eseguendo altri miglioramenti)*.

Occorre precisare subito a quale reddito ci si deve riferire, se non si vuol correre il rischio di cadere in contraddizione: infatti, se l'imprenditore non ritiene conveniente eseguire il tipo di miglioramento in essere alla riconsegna, ciò significa che i ricavi e/o i costi *complessivi* da percepire e da sostenere non consentono di giungere ad un reddito congruo tale, cioè, da compensarne il costo che, nel bilancio annuo del reddito, assumono l'espressione di *interessi* e di *quote di reintegrazione*. Tali costi hanno un peso notevole: nella decisione se mantenere, o non, il miglioramento riconsegnato, essi devono essere trascurati in quanto si riferiscono ad oneri già sostenuti. Ciò premesso, se assumiamo come parametro, per il raffronto sopra detto, il reddito lordo (ricavi meno costi variabili) che può essere conseguito utilizzando il miglioramento così come è stato riconsegnato dall'affittuario, il giudizio di convenienza può essere, in molti casi, a favore del suo mantenimento in azienda.

L'accumulazione al momento della riconsegna della differenza tra i due redditi - ottenibili, rispettivamente, dal mantenimento del miglioramento fondiario e da un uso alternativo del suolo - rappresenta il *maggior* valore che il fondo assume al momento della riconsegna e che, quindi, deve essere sommato al valore dello stesso fondo privo del miglioramento. Indicando con R_t ed R_0 i redditi percepibili dallo stesso fondo, rispettivamente con e senza il miglioramento, con t il momento della riconsegna e con n l'anno in cui si prevede l'azzeramento della differenza ora vista, abbiamo:

$$(5) V_t = V_0 + \sum_n^t (R_t - R_0)$$

e sostituendo nella (1) il secondo membro della (5) abbiamo:

$$(6) I = V_0 + \sum_n^t (R_t - R_0) - V_0$$

ed infine, semplificando:

$$(7) I = \sum_n^t (R_t - R_0)$$

* * * * *

L'approccio deve cambiare se il miglioramento è costituito da un fabbricato; se supponiamo che quest'ultimo sia una stalla costruita in un'azienda ubicata in una zona in cui gli allevamenti sono generalmente riconosciuti - al momento della riconsegna - **non** remunerativi, è assai probabile che l'imprenditore ordinario trasformi la stalla in un ricovero, in un magazzino o in altro annesso rustico. In questo caso, il ricorso alla stima dell'aumento di reddito conseguibile con la trasformazione è altrettanto peregrino del ricorso ai valori di mercato. Il criterio da applicare ci sembra essere quello del *valore attuale*, come prima definito, di un fabbricato delle medesime dimensioni ed utile per la gestione aziendale - debitamente decurtato del costo di ristrutturazione - da sommare al valore del fondo privo del miglioramento.

* * * * *

La seconda ipotesi può anche comprendere un terzo aspetto: un miglioramento - che l'imprenditore ordinario non eseguirebbe ex novo ma che potrebbe essere interessato a mantenere - può riguardare strutture aziendali che hanno una loro ragion d'essere in quanto collegate con attività di commercializzazione (ad esempio di prodotti

di nicchia) di agriturismo etc. In tal caso, a nostro avviso, la valutazione dell'indennizzo deve essere eseguita scegliendo tra le due alternative che si pongono all'imprenditore ordinario: l'uso del miglioramento per scopi tradizionali - con eventuale trasformazione degli impianti, come abbiamo poco sopra accennato - o il mantenimento dell'attività caratteristica per la quale il miglioramento era stato effettuato, stimandone la redditività sulla base della durata probabile di una sorta di avviamento, come è meglio detto a proposito della stima dei danni al paragrafo 3.2.3 di [Campus et al., 1998]; l'indennizzo dovrebbe essere commisurato all'alternativa che fornisce, all'imprenditore ordinario, il reddito maggiore.

In un periodo di rapida evoluzione delle tecniche produttive, del mercato e della politica comunitaria, gli esempi che ricadono in questa seconda ipotesi non sono infrequenti.

Terza ipotesi: non vi è convenienza a *continuare nell'utilizzazione* del miglioramento.

Il miglioramento, non essendo in alcun modo convenientemente utilizzabile, non può essere considerato tale; in assenza di possibilità di adattamenti o trasformazioni, l'affittuario non ha diritto ad indennizzo, anzi deve sostenere i costi per il suo smantellamento.

In parte nella seconda ipotesi e più evidentemente nella terza, risulta con chiarezza che l'affittuario, nel momento in cui decide di effettuare un investimento sul fondo, assume a suo pieno carico tutti i rischi di impresa connessi.

Bibliografia

Campus F., Romiti R. (1976), *Il criterio di indennizzo per miglioramenti fondiari e la sua base estimativa*, Rivista di Diritto Agrario, n. 4.

Campus F., Romiti R. (1989), *Le nostre osservazioni*, Aestimum n. 20, pagg. 188-191.

Campus F., Moruzzo R., Romiti R., Tellarini V. (1998), *Gli aspetti estimativi dei danni in agricoltura*.

Di Cocco E. (1949), *Probabilità, previsione e ordinarietà nella teoria estimativa*, Rivista di Estimo Agrario e Genio Rurale, n. 1.

Finzi Contini G., Armanni A. (1989 a), *Il tema di Estimo nella Maturità Tecnica Agraria del 1988*, Aestimum n. 19, pagg. 111-113.

Finzi Contini G. (1989 b), *Nota*, Aestimum n. 20, pagg. 192-193.

Malacarne F. (1977), *Lineamenti di teoria del giudizio di stima*. Edagricole.

Malacarne F. (1979), *Miglioramenti fondiari ed indennità di miglioramento: analisi e riflessioni*, Genio Rurale, n. 10.

Malacarne F. (1980), *Stima dell'indennità di miglioramento: una precisazione di merito*, Genio Rurale, n. 9.

Misseri S. C. (1970), *Diritto, Estimo, Economia e Politica dei miglioramenti fondiari*, La Nuovagrafica, Catania.

Misseri S. C. (1995), *Orto-eterodossie estimative in tema di miglioramenti fondiari*, Aestimum, Numero speciale.

Romiti R. (1968), *Miglioramenti fondiari e stima del migliorato*, Genio Rurale, n. 3.

Romiti R. (1982), *L'indennità per i miglioramenti eseguiti dall'affittuario*, Genio Rurale, n. 11.

Tofani M. (1933), *Economia delle trasformazioni fondiarie*, Barbera, Firenze.