

Influenza della giurisprudenza di diritto pubblico nella valutazione delle imprese

di **Giulio Ghetti**

1. L'impresa, in quanto attività di produzione di beni o di servizi, ha sempre interessato il potere pubblico il quale interviene su di essa sia mediante atti legislativi sia con provvedimenti amministrativi, sia lasciandola in parte a privati, sia gestendola direttamente, sia creando organismi intermedi di vario tipo.

Nel sistema italiano di diritto positivo che, come è noto, è tra quelli meno coerenti — gli articoli da 41 a 47 della Costituzione, dedicati ai rapporti economici, pur affermando un principio di garanzia del privato sottopongono l'intera materia alla regola di una disciplina pubblica: la libertà d'impresa, dunque, ma anche la sua funzionalizzazione ai principi di utilità sociale e di tutela della sicurezza e dignità umana, e la sua sottoposizione ai controlli e alla direzione pubblica per fini sociali.

Le norme costituzionali pongono una ulteriore regola garantistica, quella della riserva di legge, e cioè che la funzionalizzazione dell'impresa — la sua disciplina, le limitazioni ad essa imposte — devono essere disciplinate dalla legge secondo i principi dettati dalla Costituzione.

Se il regime di diritto positivo dell'impresa fosse coerente, se le leggi non lasciassero margini ed incertezze di interpretazione e di applicazione, se — prima ancora — il sistema di produzione legislativa fosse effettivamente funzionante e, dunque, la legge svolgesse realmente il ruolo di unificazione del sistema che in astratto le spetta, ecco allora che l'influenza degli atti giuridici nelle valutazioni di impresa sarebbero agevolmente individuabili e ne sarebbero determinabili la portata e gli effetti. Ma poiché ciò non è, poiché il ruolo di principio unificatore viene sempre più svolto dall'amministrazione e dalla giurisdizione e sempre meno dalla legislazione, ne deriva che anche sulla valutazione d'impresa vengono ad incidere atti amministrativi o giurisdizionali che, pur emanati in una fattispecie singola e concreta, hanno tuttavia un contenuto ed

una efficienza generalizzanti, dei quali sia il cultore della scienza dell'estimo, sia l'operatore giuridico devono tenere il debito conto.

Con ciò non intendiamo fare riferimento a quelle ipotesi di giurisprudenza pretoria (attraverso la quale, cioè, si crea il diritto, analogamente allo *ius pretorium romano*) che sono caratteristiche del diritto pubblico; si pensi, ad esempio, alla quantificazione dell'indennità di occupazione temporanea d'urgenza preordinata all'espropriazione, che nel sistema della legge n. 2359 del 1865 doveva essere oggetto di autonoma determinazione e che la giurisprudenza — sin dalla sentenza 10 maggio 1935 della Corte di Cassazione (in *Foro amm.*, 1935, II, 189) — ritenne potersi determinare invece automaticamente, aumentando l'indennità di espropriazione dei relativi interessi ragguagliati al tempo per il quale durò l'occupazione prima dell'esproprio. Come è noto, tale interpretazione è poi stata recepita nell'art. 20, comma 3°, della legge 22 ottobre 1971 n. 865, cosiddetta di riforma della casa, secondo il quale l'indennità di occupazione viene determinata in ragione di un dodicesimo dell'indennità che sarebbe dovuta per l'espropriazione.

Non intendiamo neppure riferirci alle ipotesi in cui un provvedimento dal contenuto sostanzialmente amministrativo, quale una espropriazione, viene emanato con la forma dell'atto avente forza di legge, normalmente con un decreto legislativo, come è avvenuto per la riforma fondiaria. Anche in questi casi, evidentemente, l'impresa oggetto del provvedimento ablatorio subisce una diminuzione di valore e, forse, nella valutazione dovrebbe tenersi conto che la particolare forma prescelta sottrae l'espropriato al suo giudice naturale per le questioni di illegittimità dell'atto ablativo, stante che viene meno la competenza del giudice amministrativo e subentra quella della Corte costituzionale, e conseguentemente limita i mezzi di difesa, con un conseguente danno che si riflette sul valore dell'impresa.

Vogliamo invece riferirci ad ipotesi nelle quali la situazione di diritto pubblico si manifesta attraverso la decisione di un organo del contenzioso amministrativo o la sentenza di un organo giurisdizionale le quali, dando esecuzione alla legge ed applicandola nel caso concreto, direttamente influiscono sull'impresa e sulla sua valutazione.

Un esempio della prima ipotesi è rinvenibile nella legge 6 dicembre 1962 n. 1643 di nazionalizzazione delle imprese elettriche; come è noto, con la legge n. 1643 ed in attuazione dei principi sta-

biliti dall'art. 43 Cost., lo Stato ha riservato il diritto di impresa nel settore all'ENEL e contestualmente gli ha trasferito le imprese che operavano nel settore, con limitate eccezioni.

L'art. 5, n. 5 della legge ha previsto la istituzione di un'apposita Commissione per l'esame e la decisione, in sede amministrativa dei ricorsi proposti dalle società espropriate avverso le liquidazioni dell'indennizzo effettuate dall'Ente nazionale; le decisioni, aventi natura di decisioni emanate in sede di ricorso gerarchico improprio, hanno tra l'altro riguardato la individuazione dei beni da trattenere in quanto « elettrici », e cioè attinenti ad attività di esercizio dell'impresa nazionalizzata, ovvero da restituire in quanto attinenti ad attività non elettriche, esercitate dal medesimo soggetto.

Gli effetti di queste decisioni amministrative sulla valutazione dell'attività imprenditoriale trasferita e, di riflesso, delle altre attività imprenditoriali esercitate dal medesimo soggetto sono stati di grande rilievo: basta ricordare il caso della Società Terni le cui azioni, quotate in borsa, subirono un notevole aumento delle quotazioni a seguito della decisione della Commissione di restituzione di taluni beni.

L'influenza della giurisprudenza di diritto pubblico sulle valutazioni d'impresa è ancora più evidente quando dalla decisione giurisdizionale dipende la vita stessa dell'impresa. Un caso recente si ha nell'applicazione della normativa in materia di espropriazioni (legge 22 ottobre 1971 n. 865 e successive modificazioni ed integrazioni) alla espropriazione di cave, e cioè di beni strumentali all'impresa estrattiva, senza che tale natura venga considerata dal provvedimento di esproprio ai fini della determinazione dell'indennizzo. La questione è ancora più delicata quando il bene espropriato faccia parte di una cava in attività, ma non sia ancora « in coltivazione ». È chiaro che il modo in cui la questione verrà risolta, anche a livello di Corte costituzionale, avrà immediati riflessi sul valore dell'impresa e che fin da oggi, al momento della valutazione, si dovrà tenere conto della controversia pendente, anche se non ancora risolta.