

LA VALUTAZIONE DEGLI INDENNIZZI PER L'ESPROPRIO E PER I VINCOLI DELLE AREE AGRO-FORESTALI

Enrico Marone*

Abstract

Con il d.p.r. 327/2001 e successive modificazioni la normativa dell'esproprio viene sistematizzata nell'ambito di un Testo Unico che consente di riordinare la materia e di eliminare 141 norme che, a partire dalle legge del 1865, erano ancora in vigore. Il capo VI del T.U., nelle sue quattro sezioni, indica i criteri di determinazione dell'entità dell'indennità di espropriazione che si differenziano in relazione alla natura dell'area espropriata. In particolare si è voluto verificare se le nuove disposizioni in materia espropriativa consentano di individuare indennità che rispettino il principio di giusto e serio ristoro, più volte invocato dalla Corte Costituzionale, e se queste siano coerenti con quelli che sono i fondamenti basilari delle discipline economico estimative. Si analizza, quindi l'esistenza di una relazione tra il valore di mercato del bene e i valori dell'indennizzo che, soprattutto nel caso dei terreni agricoli, scaturiscono da valori standardizzati. Inoltre, consapevoli del fatto che l'utilizzo dello strumento espropriativo non consente di effettuare stime per ogni singolo caso, ma necessita, invece di procedure speditive, che garantiscano criteri di oggettività e di non sperequazione fra i soggetti espropriati, si suggerisce la necessità di ricorrere a procedimenti di stima diversi rispetto a quelli previsti dalle attuali normative. Viene, infine, sottolineato che esistono moltissime possibilità di migliorare gli attuali criteri di determinazione quantitativa dell'indennizzo, come ad esempio la stima per capitalizzazione dei redditi, che potrebbe diventare un possibile strumento per migliorare la determinazione quantitativa dell'indennizzo, o stime del valore di mercato che riescano a considerare valori privi di ogni suscettività diversa da quella agricola. In questo modo si eviterebbero valutazioni non conformi con i principi del "serio e giusto ristoro", sanciti in più occasioni nelle decisioni della Corte Costituzionale, e che generano frequenti contenziosi fra l'ente espropriante e i soggetti espropriati.

Parole chiave: indennità di esproprio, valori agricoli medi, criteri di determinazione indennità di esproprio.

* Professore Associato di Economia ed Estimo Rurale - Università degli Studi di Firenze.

1. Premessa

“Diritto ed economia sono branche così diverse che i giuristi e gli economisti sono costretti a ricambiare difficoltà nel comprendere gli approcci di ciascuno all'una o all'altra materia. Il problema non consiste soltanto nel fatto che non abbiamo ancora approfondito le rispettive discipline; il fatto è che fin dal principio si impostano i problemi in modi assai diversi e in vista di scopi differenti (...). Nel prendere le [sue] decisioni, il giurista deve tener conto di molte considerazioni, e in particolare deve applicare i modelli etici e di giustizia e valutare gli obblighi reciproci disciplinati dalla legge. L'economista non ha nulla a che fare con il prendere decisioni. (...) Suo dovere è quello di descrivere come opera il mondo e, possibilmente, di descriverlo con tale maestria e con tale approfondimento da poter desumere in quale modo il mondo opererebbe se le condizioni mutassero in un certo grado.” (Alpa, 1982, p. 1). Il passo che ho citato è riportato da Alpa nel capitolo introduttivo del libro “Interpretazione giuridica e analisi economica”, del 1982, raccolta di saggi sui temi relativi all'analisi economica del diritto. Mi è sembrato doveroso riportare nell'introduzione del lavoro che presento, soprattutto in omaggio al CeSET, nelle persone che ne hanno determinato la nascita e in quelle che ne hanno mantenuto viva la tradizione, che ha costruito la sua produzione scientifica partendo dalla consapevolezza che l'estimo e l'economia territoriale possono svilupparsi solo attraverso il difficile, ma imprescindibile confronto fra il diritto e l'economia.

L'attenzione dell'economista si concentra soprattutto non tanto sul perché è nato uno strumento giuridico, ma su come esso opera e quali effetti produce. Nell'ambito della legislazione sull'esproprio, il caso della legge n. 10 del 1977 è, ad esempio, estremamente esplicativo di questa problematica. Come è a voi noto, la legge 10 ha rappresentato una riforma fondamentale nel governo del territorio e nella disciplina della attività edilizia, in quanto, a fronte di una libera contrattazione delle aree in un libero mercato si voleva attribuire il potere di concedere l'edificabilità alla collettività, sottraendo al proprietario la facoltà di edificare liberamente sulla propria area. Il fine ultimo di questo intervento dello Stato, rispetto alla ricerca di un equilibrio sul libero mercato, nasceva dalla volontà di contrastare il fenomeno dell'abusivismo e soprattutto dell'irrazionale distribuzione delle zone edificate nell'area urbana. Il quesito dell'economista è allora quello di valutare il funzionamento della legge in termini dei costi che essa ha indotto e delle possibili distorsioni che ha comportato nel mercato delle aree fabbricabili (Alpa, 1982, p. 16).

Il tema che mi è stato assegnato, “La valutazione degli indennizzi per l'esproprio e per i vincoli delle aree agro-forestali”, costituisce una delle problematiche che implicano una compenetrazione fra le osservazioni di carattere giuridico e quelle di natura economico-estimativa.

L'esproprio si inserisce nell'ambito dell'estimo dei diritti reali e, di conseguenza, i processi estimativi devono tenere conto di quelle che sono le

indicazioni normative che, nel caso specifico, si sono evolute nel corso degli anni, passando, ad esempio per le aree non edificabili, da un'indennità determinata sulla base dell'individuazione del "valore venale del fondo" prevista dalla legge 2359 del 1865, al "valore agricolo medio", "valore mediato" o semplicemente "valore agricolo", a seconda della destinazione urbanistica dei fondi, così come prescritto dall'art. 5bis della legge 359 del 1992² e attualmente confermato nel Decreto del Presidente della Repubblica dell'8 giugno 2001, n. 327 e successive modificazioni. La valutazione dell'indennizzo, pur dovendo seguire le prescrizioni della normativa e della sua evoluzione storica, deve comunque essere rigorosamente legata ad un metodo di stima che non cambia in relazione alle evoluzioni del diritto. In tal senso si era espresso Malacarne (1978, p. 181) sostenendo che, in merito al problema dei rapporti fra metodo di stima e diritti definiti dal sistema giuridico, "in sede di formulazione di un giudizio di stima, l'estimatore non opera considerando direttamente il diritto al quale dovrà attribuire un valore, ma opera considerando le conseguenze economiche che l'esercizio di quel diritto ha, direttamente, sul titolare del diritto stesso; ed è in ordine a queste conseguenze economiche, e non alla natura giuridica del diritto, che l'estimatore applica il metodo di stima. I diritti e, con essi, il sistema giuridico, possono variare e noi li vediamo variare continuamente sotto i nostri occhi (basta pensare alle espropriazioni per pubblica utilità), ma il metodo di stima rimane immutato su quei saldi principi che la dottrina ha definito, perché il metodo, considerato nella sua concezione teorica e nella sua applicazione casistica, non cerca gli elementi per giudicare nei diritti o nel sistema giuridico, ma nelle conseguenze economiche che l'esercizio di quei diritti ha sui titolari dei diritti stessi; conseguenze economiche che assumono la fisionomia estimativa di grandezze che l'estimatore deve prendere in diretta considerazione in sede di formulazione di un giudizio di stima. Ecco perché, per quanto ritengo, il sistema giuridico non ha alcuna influenza sul metodo di stima, talché il metodo stesso non cambia con il variare di quel sistema.". Ciò non toglie che, nel caso della valutazione degli indennizzi in caso di esproprio o di limitazioni della proprietà, il quesito di stima e, quindi, l'aspetto economico al quale obbligatoriamente l'estimatore deve riferire la sua valutazione, scaturisca dall'attenta lettura delle prescrizioni normative. La conoscenza delle principali linee interpretative espresse dalla letteratura giuridica in tema di esproprio, che ho riportate nell'ambito di questa relazione, non vanno minimamente lette come complementari a quanto eccellentemente illustrato sul tema dai Colleghi che mi hanno preceduto, ma semplicemente come elementari conoscenze finalizzate alla definizione del quesito estimativo. Tale esigenza non nasce certamente da mie originali intuizioni, ma semplicemente dalla convinzione dell'attualità di

² Sul problema della natura dei suoli indicati nell'art. 5bis molteplici sono stati gli interventi della Corte Costituzionale e del legislatore. Attualmente alla formulazione originale dell'articolo 5bis si è affiancato il comma 1 dell'articolo 40 del DPR 327/2001. Si veda inoltre quanto riportato nell'articolo di M. Orefice in Genio Rurale n.1 , 2001.

quanto già egregiamente sintetizzato da Medici nel suo “Principi di Estimo”. Medici (1972, p.14), infatti, più volte afferma che il “giudizio di stima consiste nell’attribuire una somma di moneta ad un determinato bene economico” in relazione a quella che comunemente è indicata come la “ragione pratica della stima”. In funzione delle molteplici ragioni per cui può essere richiesta la stima di un bene, diverso è l’aspetto economico che esso di volta in volta assume. Sempre Medici sottolinea che lo studio della relazione fra ragione pratica e aspetto economico del bene potrebbe essere estranea all’estimo, ma avverte che in ogni caso è necessario prestare attenzione a non commettere l’errore di ritenere “che sia la diversità della ragione pratica della stima a far sì che lo stesso bene possa avere più valori di stima” (Medici, 1972, p.13)³, bensì questo è sempre legato all’aspetto economico da questo assunto in relazione al quesito di stima.

Dati per acquisiti i concetti legati ai “motivi d’interesse generale” della Costituzione o di “pubblico interesse” del Codice Civile, nella prima parte della relazione ho cercato di tradurre i relativi “salvo indennizzo” e “giusta indennità” in un vero e proprio quesito estimativo. Nella seconda parte della relazione ho voluto, invece, verificare se le prescrizioni normative, successive alla legge fondamentale sull’esproprio, consentono di determinare indennità congruenti, dal punto di vista economico, rispetto al quesito di stima precedentemente individuato. Alle considerazioni conclusive del lavoro ho associato alcune idee per una possibile revisione degli attuali criteri di determinazione degli indennizzi previsti dall’attuale normativa sugli espropri e prevedibili per l’imposizione di vincoli.

2. Il quesito di stima

L’esproprio per cause di pubblica utilità è estraneo al diritto romano classico e solo con la rivoluzione francese si afferma il principio dell’espropriazione per necessità pubblica in casi eccezionali e con la corresponsione di una indennità nei confronti del proprietario. Un primo punto fermo, che possiamo far risalire all’interpretazione che la Corte Costituzionale (sentenza 5/82) ha dato dell’art. 42 della Costituzione, riguarda l’entità economica dell’indennizzo voluto dal Costituente che, non necessariamente, deve corrispondere al “valore venale” come sembrava tuttavia implicare l’uso del termine “indennizzo”. A sostegno di tali tesi si osserva che, salvo l’obbligo dell’indennizzo, per la sua determinazione è necessario considerare che l’amministrazione agisce “in virtù della dimensione sociale dei suoi interventi.” (Rolla, 1973, p. 34).

La finalità pubblica dell’esproprio fa esprimere la suprema Corte (61/1957) secondo l’assunto che deve essere la misura dell’indennizzo a risentire della necessità di raggiungere certe finalità pubbliche e non viceversa. “Il massimo di contributo e di riparazione che, nell’ambito degli scopi di generale interesse, la

³ Cfr. sul tema anche F. Malacarne, 1978 e E. Marengi, 1994.

pubblica amministrazione può garantire all'interesse privato", secondo l'espressione della Corte, sarebbe dunque la misura massima dell'indennizzo. A sostegno di tali tesi è interessante riportare quanto afferma Sorace (1974, p. 30) quando sottolinea che "le riforme sociali ottenute mediante l'eliminazione o la limitazione di posizioni di potere potrebbero essere compromesse dalla corresponsione di indennizzi eccessivi, che, producendo un reddito ancor più alto che il bene espropriato, creerebbero di bel nuovo un corrispondente potere capitalistico.". Tale interpretazione dell'art.42 della Costituzione rimane costante in tutte le pronunce della Suprema Corte ed è stato confermato recentemente in occasione delle questioni di legittimità sollevate in seguito all'approvazione della legge 359/1992. In questa occasione la Corte ribadisce che "il rispetto del canone di adeguatezza dell'indennità di espropriazione non implica che essa debba esser pari al valore venale del bene. La previsione - per l'esproprio delle aree edificabili - di un indennizzo inferiore al valore venale, ma pur sempre adeguato, non e' censurabile sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento tra proprietari espropriati e proprietari che possono disporre del bene in regime di libera contrattazione, giacché nell'un caso e non nell'altro il bene presenta il connotato dell'idoneità alla realizzazione di un'opera di pubblica utilità, e tale diversità giustifica l'attribuzione, nell'ambito del procedimento espropriativo, di un importo compensativo (quale l'indennità) anziché corrispettivo (quale il "prezzo" della compravendita)"⁴. Inoltre, sempre nella stessa sentenza, si afferma che "l'indennizzo garantito al soggetto passivo non si appalesa privo di un effettivo collegamento valoristico con il reale spessore economico del bene, ragionevolmente incamminandosi, nell'ottica della funzionalizzazione della proprietà privata al conseguimento dei primari scopi sociali, a mente dell'art. 42 della Carta Fondamentale, sulla via maestra di una intelligente e, soprattutto, ineludibile mediazione tra interesse individuale dell'espropriato a veder lenite le conseguenze patrimoniali dell'atto ablatorio ed interesse della collettività ad un risparmio di spesa", anche se "il collegamento con la natura del bene non garantisce in maniera sostanziale di pervenire ad un valore commisurato a quello reale del bene stesso" (Francario, 1996, p. 110). In definitiva, sembra di poter affermare che la Suprema Corte ritenga il valore venale non la misura dell'indennizzo, ma semplicemente il criterio di riferimento per la sua determinazione. Ancora una volta si può affermare l'assenza di qualsiasi indicazione normativa che legghi in maniera funzionale il valore venale all'indennità (Scoca, 1994, p. 424).

Rispetto a quanto sopra enunciato ritengo che se è chiaro che l'indennizzo deve rappresentare la "giusta indennità, il giusto ristoro, un'indennità congrua, seria ed adeguata", per citare alcune delle espressioni più volte usate dalla Corte Costituzionale, meno semplice è individuare la misura di tale ristoro, soprattutto quando questo si allontana dai valori convenzionali imposti dalla legislazione e

⁴ Massima numero 19763 relativa alla Sentenza 283/1993 della Corte Costituzionale.

si orienta a valutazioni di carattere spiccatamente economico. E' utile osservare che, spesso, è la stessa letteratura giuridica a mettere in evidenza come l'aspetto economico non sia ancora completamente studiato, notazione che trova conferma nelle parole di Trabucchi (1953, p. 553) il quale osserva che, seppure "l'attività degli operatori del diritto è spesso rivolta alla valutazione dei beni o dei diritti ad essi relativi si nota tuttavia che all'importanza dell'argomento non corrisponde una visione adeguata da parte del legislatore; né la dottrina ha dedicato al tema esaurienti studi sistematici. Nelle leggi e nei trattati si parla con facilità di valore, di valore effettivo di stima o di liquidazione, senza che alle parole corrisponda una precisa concezione unitaria. Eppure è chiaro che a questi problemi di valutazione concreta ed alla loro soluzione è collegata la stessa realizzazione della giustizia distributiva, alle cui ragioni le norme di legge indubbiamente vorrebbero ispirarsi."

Su posizioni diverse è sicuramente Grillenzoni (1977), secondo il quale, se l'esproprio viene visto come uno strumento di politica del territorio, l'errata determinazione dell'indennità che ne può derivare, può portare ad una sottovalutazione dei terreni migliori ed ad una sopravvalutazione di quelli meno appetibili e produttivi. Ciò appare inaccettabile sia sotto il profilo della perequazione degli indennizzi sia sotto quello, più generale, di una razionale politica del territorio che si proponga di salvaguardare la terra "buona" per le attività agricole di primaria importanza per la collettività, venendo quindi meno ai presupposti stessi dell'esproprio quale strumento di politica del territorio finalizzato alla massimizzazione dell'interesse generale. La soluzione a tali problemi si configurerebbe nel ritorno al prezzo di mercato che avrebbe la funzione economica di selezionare gli investimenti e che consente di destinare un terreno all'impiego relativamente più efficiente dal punto di vista economico. Seguendo questa impostazione "l'impiego più efficiente non vuol dire conversione generalizzata di un terreno da agricolo a suolo edificabile, vuol dire piuttosto considerazione delle caratteristiche intrinseche e vocazionali del terreno stesso, affinché la sottrazione dei suoli per utilizzazioni extra agricole sia compatibile non solo con le linee di sviluppo economico territoriale, ma anche con la salvaguardia delle risorse destinate alla produzione agricola. Da un punto di vista estimativo è opportuno ribadire in questa sede che per «valore agricolo medio» dovrebbe intendersi il più probabile valore di mercato attribuibile, da parte degli operatori economici, ad un terreno agricolo in funzione delle sue capacità (o potenzialità) d'uso agricolo. Su tale valore non dovrebbero agire fenomeni di rendita urbana, ma semplicemente fenomeni di rendita fondiaria (o ricardiana) notoriamente insorgenti per effetto dell'ubicazione e della potenzialità produttiva del terreno stesso. Sulla base di quanto precedentemente indicato, i «nuovi» valori agricoli medi si determinerebbero, pertanto, attraverso un impiego articolato di vari «procedimenti di stima» definibili secondo la terminologia del Di Cocco -«per valori unitari» e/o «razionali»." (Grillenzoni, 1977, p. 6-7).

Lo studio, seppur non esaustivo, delle principali posizioni espresse dalla letteratura giuridica e dei commenti alla giurisprudenza che si è andata formando nel corso degli ultimi decenni e l'analisi critica dei testi legislativi che dalla legge fondamentale ad oggi si sono succeduti in tema di esproprio, consentono di affermare che, sancito il principio costituzionale della possibilità di una limitazione della proprietà privata in caso di una più alta funzione sociale del bene espropriato, è necessario corrispondere una seria e non simbolica indennità che, seppure non interamente risarcitoria del danno subito dal soggetto espropriato, ha le funzioni di offrire un "serio ristoro" per la privazione subita. Tale indennità, che non coincide necessariamente con il valore di mercato del bene, deve invece essere con tale valore correlata. Questo assunto vale sia nella formulazione delle norme che si sono nel tempo succedute attraverso nuovi testi legislativi sia nel momento in cui, rispetto al rifiuto dell'indennità da parte dell'espropriato, si ricorra alla sua determinazione per via giudiziaria attraverso la consulenza di periti estimatori. In entrambi i casi, è necessario che dal testo legislativo, in relazione alla definizione dei criteri di stima, scaturisca un chiaro quesito estimativo.

Nella legge fondamentale mi sembra che il quesito di stima si possa ricondurre alla vendita sul libero mercato di un bene e che, di conseguenza, questo quesito potesse essere risolto semplicemente ricorrendo al criterio di stima del più probabile valore di mercato, in quanto l'aspetto economico che il bene veniva ad assumere era sicuramente quello di un suo scambio sul libero mercato⁵. Successivamente, il riferimento al valore di mercato si è andato sempre più affievolendo per rimanere, semplicemente, un punto di riferimento obbligato rispetto alla determinazione dell'indennità. La mia opinione è che il quesito estimativo sia notevolmente mutato per passare da una vendita sul mercato di un bene alla determinazione di un serio ristoro per colui che subisce la perdita di un bene, ristoro che seguendo le indicazioni della normativa deve essere solo funzione del valore di mercato del bene, anche se l'entità della misura espressa da tale relazione funzionale non è stata mai perfettamente definita.

A sostegno dell'importanza della definizione del quesito di stima, che precede la modalità di determinazione dell'indennità, riporto quanto acutamente osservato da Pugliese in occasione del Convegno di Napoli del 1992 su "L'indennità di espropriazione: la nuova disciplina ex art.5bis l.n.359/92" (1993, p. 33) in cui si afferma che il tema dell'indennità "... di espropriazione sembra richiedere di essere riconsiderato cercando di trarre indicazioni dall'intero sistema costituzionale circa i valori che possono, debbono o non debbono essere indennizzati. Da questo punto di vista è ancora una volta erroneo il rinvio all'art. 13 della legge per il risanamento di Napoli, perché nel 1885 i fitti coacervati dell'ultimo decennio non erano meramente simbolici come si sarebbero rivelati

⁵ All'art. 39 della legge fondamentale si legge infatti "la indennità dovuta all'espropriato consisterà nel giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita".

in seguito; e non si possono confrontare ora per allora con l'incongruo reddito dominicale attuale, sia pure rivalutato. Quella norma era una disposizione di favore per i proprietari perché il valore venale in zona da risanare era basso, mentre i fitti erano sufficientemente elevati. Ed anzi, con detti fitti si teneva conto della produttività del bene: così come l'indennità aggiuntiva ora prevista per i conduttori è la chiara istanza di indennizzare chi perde l'attività lavorativa: posta però ancora su parametri illogici ed incongrui, perché non riferiti alla fattispecie concreta che di volta in volta viene in evidenza. Poiché lo Stato sociale anche quando espropria deve tendere alla massima soddisfazione possibile di entrambi gli interessi (come si desume dalla sentenza n. 61 del 1957): e in ciò (lo stato sociale) si converte il principio dello stato di diritto del perseguimento dell'interesse pubblico con il minor sacrificio dell'interesse privato. In questo senso, il salvo indennizzo dell'art. 42 è il moderno significato della «giusta indennità», formula usata dallo Statuto Albertino per riconoscere il valore venale». Tali affermazioni mettono bene in evidenza quanto un criterio possa portare a risultati diametralmente opposti, in funzione delle diverse situazioni in cui viene ad essere applicato. Alla fine dell'Ottocento, a Napoli, si doveva cercare di difendere un basso valore di mercato degli immobili fatiscenti del centro della città a fronte degli alti redditi che questi erano però in grado di fornire; oggi, invece, esso è stato ripreso per smorzare l'effetto di quelle rendite urbane che si ritiene non possano essere completamente indennizzate in quanto conseguenti a interventi pubblici che, a loro volta, non possono determinare un risarcimento del singolo che di essi ha beneficiato. Inoltre, la misura dell'indennizzo scaturisce da una valutazione comparativa degli interessi generali e dell'interesse privato, finalizzata al raggiungimento di quel progresso sociale a cui si ispira, in ogni sua parte, la Costituzione ed è determinata attraverso un complesso esame di elementi tecnici, economici, finanziari, politici, che solo il legislatore può essere in grado di sintetizzare.

Nasce a questo punto l'esigenza di verificare se le modalità di determinazione dell'indennità siano rispondenti al quesito di stima e, soprattutto, di verificare se i criteri indicati dall'attuale T.U. siano utilizzabili per la determinazione di indennità riferibili anche alla limitazione del diritto di proprietà, come può avvenire, ad esempio, nel caso di istituzione dei parchi.

3. Il valore dell'indennità d'esproprio

Poiché il Testo Unico separa definitivamente e nettamente i criteri di determinazione dell'indennità fra suoli edificabili e non edificabili, la verifica della rispondenza della misura dell'indennità al quesito di stima dovrebbe avvenire trattando separatamente le due sfere di applicazione. In questa sede, ho scelto di sviluppare la mia analisi nei riguardi del caso delle aree non edificabili. In premessa vorrei però sottolineare che i criteri di determinazione dell'indennità in funzione della diversità delle aree sulle quali va ad operare

l'esproprio sono riconducibili, nella sostanza, alla legge fondamentale, alla legge di Napoli e alla legge Bucalossi.

- *Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area edificabile, art. 37*

- In questo caso trova applicazione il criterio sancito per la prima volta dalla legge di Napoli (L. 15 gennaio 1885 n°2892) che si basa sulla mediazione tra due valori che non sono correlati tra loro, anche se entrambi legati in qualche misura al bene. In sostanza, la formulazione proposta nell'ambito dell'art. 37 del T.U., impone di mediare un valore di mercato ("valore venale del bene") con un valore di capitalizzazione, che nel caso dell'attuale Testo Unico è dato dal "reddito domenicale netto" capitalizzato con un saggio pari al 10% (il "moltiplicato per dieci" del primo comma dell'articolo 37). Questo reddito non è correlato con la vocazione edificatoria dell'area oggetto di esproprio così come non lo è il saggio di capitalizzazione adottato anch'esso slegato dal mercato fondiario relativo sia alle aree edificabili sia a quelle non edificabili. Il valore che ne scaturisce è decurtato del 40%. La mancata decurtazione va ascritta al premio che viene riconosciuto a chi agevola il processo espropriativo. Mentre la logica che ha ispirato la legge di Napoli mi sembra abbia delle basi economico estimative accettabili, si trattava di considerare l'elevata remuneratività del capitale investito a fronte di valori di mercato molto ridotti con la finalità di non alterare profondamente la situazione socio-economica del momento, quella utilizzata nell'attuale T.U. sembra meno solida in quanto utilizza parametri non in relazione col bene oggetto di valutazione.

- *Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area legittimamente edificata, art 38*

- E' questo il caso in cui il legislatore ritiene che l'indennità da corrispondere debba pienamente coincidere con il valore di mercato ("valore venale") del bene espropriato e quindi conformemente con quanto era previsto nella legge fondamentale.

- *Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un area non edificabile, art. 40*

- In questo caso, che sarà poi oggetto di specifica trattazione nell'ambito di questa relazione, il nuovo T.U. si ispira alla logica riformatrice della legge 865 che introduce il procedimento del valore agricolo medio come sistema finalizzato ad individuare un valore del bene espropriato al netto del plusvalore che il calcolo

della rendita edilizia porterebbe ad attribuire al bene, principio poi confermato e consolidato dalla successiva legge Bucalossi. Con tali normative il legislatore vuole affermare che la facoltà di edificare è strettamente correlata al provvedimento amministrativo e in relazione alle implicazioni di carattere urbanistico che non possono rimanere prerogativa privata. In funzione di tali scelte viene esclusa la possibilità di una completa sovrapposizione fra valore di mercato e indennità in quanto il valore di mercato è il risultato di un coacervo di fattori, alcuni dei quali imputabili ai pubblici poteri ed alla collettività e, quindi, la parte di valore da essi prodotta non è liquidabile al proprietario. Nasce di conseguenza l'esigenza di individuare un parametro unitario (il valore agricolo medio) che consenta di definire degli indennizzi depurati da quel plus valore conferito dallo *jus aedificandi* che si ritenne opportuno ricondurre in ambito pubblicistico. Se questi rappresentano i motivi fondanti dei procedimenti di determinazioni dell'indennità proposti prima con la legge sulla casa e successivamente dalla legge Bucalossi, sappiamo che la Suprema Corte dichiara incostituzionale la loro applicazione nei riguardi dei suoli edificabili, che forse rappresentavano il principale oggetto della legislazione citata e mantiene invece valido tale procedimento per i terreni non edificabili. Tale impostazione viene recepita integralmente dall'attuale Testo Unico che individua una netta separazione fra i terreni edificabili (art. 36 – 39) e quelli non edificabili (art. 40 – 41), articolando tale distinzione in due diverse sezioni del testo legislativo.

3.1I valori agricoli

Il criterio del valore agricolo costituisce l'elemento fondamentale nella determinazione dell'indennità delle aree non edificabili e l'osservazione su base nazionale dei valori agricoli medi è fattore essenziale per una loro successiva analisi critica.

Una prima fase dell'indagine ha riguardato la rilevazione, allo stato attuale, della numerosità delle qualità di coltura nell'ambito delle differenti regioni agrarie. Non esistendo un dato statistico di sintesi, per poter avere tali informazione si è resa necessaria una apposita indagine condotta sui Bollettini ufficiali delle regioni. Purtroppo tali pubblicazioni non sono sempre facilmente reperibili e in altri casi l'informazione non è aggregata a livello regionale, rendendo necessaria un'indagine per singola provincia. Pertanto, i dati che sono stato in grado di raccogliere si riferiscono a 78 province; rimangono escluse tutte le province delle regioni Umbria , Marche, Abruzzo, Molise e Puglia, tre province della regione Veneto, tre della regione Liguria e due della regione Toscana.

La delimitazione delle regioni agrarie scaturisce da una divisione del territorio nazionale in circoscrizioni delimitate in un primo momento nel 1929 e successivamente modificate nel 1958 con la formazione di 770 regioni agrarie, delle quali 262 di montagna, 329 di collina e 179 di pianura. Tale divisione fu effettuata per permettere indagini statistiche di settore a supporto della definizione delle linee di politica economica e non con scopi meramente estimativi. Poiché i valori indicati per le diverse colture nell'ambito di ogni regione agraria sono unici, la loro delimitazione assume un'importanza estrema in quanto andrebbe presupposta una omogeneità di valori all'interno di ogni regione agraria. Ma il fatto che la loro definizione non sia stata originariamente mirata all'individuazione di valori fondiari omogenei mette in dubbio l'effettiva rispondenza fra i valori fondiari tabellari e quelli di mercato.

Da una prima analisi dei dati rilevati risulta che la distribuzione delle regioni agrarie rispetto al territorio di riferimento (provincia) non segue delle regole che possono essere ricondotte alla naturale variabilità dei valori di mercato. L'osservazione di alcuni elementari dati consente di avvalorare quanto sopra affermato. Le regioni agrarie per provincia vanno dalle 19 della provincia di Cosenza all'unica regione agraria della provincia d'Aosta. Anche riguardo alle qualità di coltura esiste una enorme variabilità fra le diverse province; si passa, infatti, dalle 48 qualità di coltura indicate nell'ambito delle regioni agrarie della provincia di Bologna alle 7 della provincia di Gorizia. Complessivamente le qualità di colture indicate nelle 600 regioni agrarie esaminate sono 222. Rispetto a questi dati è stata condotta una semplice verifica mirata a riscontrare se il numero di regioni agrarie o il numero di qualità di colture per provincia fosse in qualche modo riconducibile ad una più o meno ampia diversificazione nei valori fondiari. A tal fine sono stati utilizzati alcuni parametri, aggregati per provincia, che fungessero da indicatori della possibile variabilità dei valori fondiari: il numero di comuni, il numero di aziende, la superficie agricola utilizzata, la superficie totale aziendale e l'ampiezza media aziendale. Le regressioni semplici effettuate per verificare la significatività statistica tra tali indicatori e il numero di qualità di colture o di regioni agrarie e una regressione multipla fra tutti gli indicatori osservati e le due variabili studiate hanno mostrato, in tutti i casi, una completa assenza di ogni possibile relazione (R^2 sempre inferiori a 0,05). Sulla base di tali risultati, non emerge alcun legame fra il numero di regioni agrarie e di qualità di colture e quei parametri che possono, seppure in maniera approssimativa, essere indice di una più o meno ampia variabilità dei valori fondiari. A ciò si aggiunge che la ricchezza di qualità di colture è più apparente che sostanziale; infatti, le 222 qualità ricorrono nelle diverse province 1684 volte, ma 20 qualità di coltura assorbono circa il 60 % delle ricorrenze e 50 qualità ben l'80 %, mentre sono quasi il 50 % le qualità di coltura specifiche di una sola provincia.

La scarsa idoneità delle regioni agrarie alla individuazione di valori fondiari realistici, sopra evidenziata, trova conforto nell'ampia letteratura in materia che

ha studiato la relazione fra i valori agricoli medi e i valori di mercato. In genere gli approcci al problema possono essere distinti in due differenti filoni: uno che segue la strada dell'analisi dei mercati fondiari locali per poi confrontarli con i relativi valori agricoli medi; l'altro che è caratterizzato, invece, da un'analisi critica della metodologia seguita per la definizione dei valori tabellari.

Fra i lavori consultati, mi sembra utile riportare i risultati delle ricerche condotte da Di Fazio (1990), Grillenzoni, 1970, 1977, 1981, 1988, 1993), Fratepietro (1989), Nesci (1989), Pettino (1995), Guazzone (1996), Tempesta (1996), relativamente al confronto fra valori di mercato e valori tabellari; per un'analisi critica rispetto all'impostazione dei valori agricoli medi rimando ai lavori di Grillenzoni (1972, 1977, 1988), Grittani (1989), Realfonzo (1989), Roscelli, (1989).

L'aspetto più importante che emerge dalla letteratura consultata è la concordanza delle osservazioni dei diversi Autori seppure le loro indagini si siano sviluppate in contesti lontani e dissimili.

Un primo dato comune alle ricerche citate, è quello di rilevare una notevole distanza fra i valori prodotti prima dagli uffici tecnici e ora dalle Commissioni provinciali espropri e quelli che scaturiscono attraverso indagini specifiche sul territorio, ma anche rispetto ad indagini sviluppate da altri istituti di ricerca come quelle, ad esempio, condotte dall'INEA (1997). Un altro elemento di osservazione comune riguarda una stretta correlazione fra l'evoluzione dei valori fondiari e il contesto economico nell'ambito del quale si è sviluppata l'osservazione. Grillenzoni (1981, pp. 43-54) ad esempio osserva che nel periodo 1973 – 1979, gli indici ISTAT relativi alle retribuzioni degli operai e degli impiegati agricoli a livello nazionale aumentano di oltre 8 volte e mezzo, superando quelli relativi alle retribuzioni di altri settori produttivi; l'Autore mette in relazione tale andamento con la crescita della redditività delle produzioni agricole, con un conseguente aumento della complessità ed onerosità dei beni fondiari che “non v'è dubbio ... abbiano – tra il 1973 ed il 1979 – tenuto un ritmo di ascesa delle quotazioni pari (o quasi) a quelle dell'oro”. Sempre a partire dagli anni '70 per arrivare poi fino a metà degli anni '90, Pettino, facendo seguito alle indagini avviate da Di Fazio, osserva che, mentre gli indici dei prodotti all'ingrosso crescono fra il 1971 e il 1995 di 11 volte, i valori agricoli medi del territorio di indagine (la provincia di Caltanissetta) crescono fra le 5,4 e le 6,8 volte. I risultati mostrano una notevole difformità fra i valori di mercato e quelli medi agricoli che si accentua man mano che ci si avvicina ai valori relativi agli anni '90, come se nel corso del ventennio osservato, partendo da valori non troppo distanti, si sia persa la capacità di seguire l'evoluzione e la crescente complessità del mercato fondiario. La strana coincidenza di trovare valori agricoli medi per tipologie di coltura molto simili nell'ambito delle diverse regioni agrarie indagate e nello stesso tempo quasi coincidenti con i valori minimi dei rispettivi valori di mercato, che al contrario mostrano un'amplissima oscillazione all'interno della stessa qualità di coltura,

induce a pensare che le metodologie di rilevazione delle Commissioni non consentano di cogliere tali variazioni. Si arriva così a valori di mercato fino a 5,5 volte superiori ai valori tabellari come nel caso dei vigneti che, nel 1991, venivano tutti inclusi in un'unica tipologia non distinguendo neanche i vigneti irrigui dai non irrigui.

Un'altra ampia indagine è quella condotta da Nesci (1989) che provvede a rilevare i valori fondiari nel periodo compreso fra il 1971 e il 1987 nella provincia di Reggio Calabria utilizzando, come fonti per i valori di mercato, i dati rilevati presso l'Istituto per il credito fondiario, i valori degli indennizzi per l'esproprio dei terreni di Gioia Tauro, i dati dell'Osservatorio Regionale di Economia Agraria. Le discordanze che si evidenziano sono simili a quelle sopra rilevate, ma è interessante il raffronto che l'Autore opera fra i valori agricoli medi e quelli relativi all'applicazione del criterio automatico delle tariffe di R.D. del Nuovo Catasto Terreni e i valori determinati in occasione della costruzione del V centro siderurgico (Gioia Tauro, 1974). Nel primo caso, il raffronto mette in evidenza valori agricoli medi nettamente superiori a quelli determinati sulla base delle tariffe di R.D. (l'Autore cita il caso del v.a.m. dell'uliveto che in una regione agraria è 22 volte superiore a quello determinato in base alle tariffe di R.D.), mentre nel caso dell'esproprio di Gioia Tauro si evidenzia che il valore dell'indennità complessivamente corrisposta⁶ non fu in effetti sostanzialmente diversa da quella che lo stesso Autore ha calcolato applicando i parametri della legge 865/1971 allora in vigore.

Anche l'indagine di Fratepietro (1989), sulla provincia di Bari negli anni compresi fra il 1972 e il 1988, indica una sostanziale distanza fra i valori agricoli medi e quelli di mercato. Una nota interessante dell'Autore riguarda la segnalazione che gli scarti più elevati riguardano quelle tipologie colturali per le quali maggiore è la variabilità della produttività che induce a pensare che il mercato sia più sensibile di quanto si ritenga alla produttività dei fondi.

Se quindi le indagini fondiarie hanno messo in evidenza una notevole discrepanza fra i valori agricoli medi e i valori di mercato, discrepanza che generalmente vede i valori tabellari sottostimati rispetto a quelli di mercato, ma che soprattutto evidenzia un bassissimo grado di correlazione fra la situazione reale di mercato e quella riprodotta dai v.a.m., le analisi critiche relative all'istituto in sé del valore agricolo medio appaiono ancora più profonde.

Mi pare opportuno riproporre questi aspetti, anche se oramai ampiamente acquisiti dalla letteratura, in quanto il Testo Unico, nella risistemizzazione della materia, ripropone per i suoli non edificabili sostanzialmente le prescrizioni della legge 871 e delle sue successive modificazioni.

Una delle critiche più profonde al criterio del valore agricolo, comune sia alla letteratura giuridica sia a quella economica, risiede nella constatazione che

⁶ Indennità che fu particolarmente elevata, per evitare i possibili intoppi alle procedure espropriative, e allora considerata addirittura scandalosa.

l'edificabilità di un suolo, o meglio il grado di edificabilità di un suolo, è solo una delle espressioni più vistose, ma non l'unica possibile, della caratterizzazione del suolo e quindi del suo conseguente valore di mercato. Grillenzoni (1972, pp. 21-22) affronta questo problema riferendosi “ ai terreni agricoli della frangia rurale-urbana che possono essere destinati ad aree di deposito e di servizio per attività di tipo commerciale od artigianale, ai terreni agricoli extra-urbani suscettibili di ospitare molteplici attività turistiche e ricreative connesse con l'impiego del tempo libero”. In questi casi emerge che tali attività, che non necessariamente implicano una edificazione e non presuppongono il riconoscimento di un diritto di edificabilità da parte degli strumenti urbanistici vigenti, hanno una spiccata influenza sulla formazione del prezzo, come è possibile registrare attraverso la rilevazione dei prezzi di compravendita. In questi casi la formazione del prezzo risulta raramente correlata sia ai redditi agricoli sia alle forme alternative di gestione agricola, mentre mostra delle forti relazioni con le possibili utilizzazioni extra-agricole. Questo fenomeno è comune a molta parte del territorio nazionale in quanto la domanda di terra è prevalentemente extra-agricola e anche nei casi di utilizzazione agricola dei terreni la loro redditività agricola risulta ininfluente nella determinazione del prezzo.

Anche il lavoro di Tempesta (1996), relativo ad un'indagine sui valori fondiari nella provincia di Padova, rileva un'ampia influenza della rendita urbana sui terreni agricoli anche quando la loro utilizzazione è esclusivamente agricola. Il maggiore apprezzamento del mercato è in questo caso legato all'aspettativa di una possibilità edificatoria futura o di un uso alternativo a quello agricolo nel caso sia preclusa qualsiasi possibilità edificatoria. I principali fattori che sono risultati correlati al maggior valore di mercato vengono indicati nella presenza di fabbricati, nella dimensione del fondo, nelle caratteristiche del proprietario (interpretate nel senso della sua maggiore o minore capacità contrattuale) e nell'accessibilità al fondo mentre le qualità agronomiche del fondo sono scarsamente influenti sulla formazione del prezzo. I modelli statistici utilizzati per la stima del valore mettono ben in evidenza come, in assenza di influenza delle variabili extra-agricole, il valore stimato sia ben correlato con i valori di mercato rilevati e con il beneficio fondiario ritraibile su quei terreni in quanto il saggio di capitalizzazione che ne scaturisce è congruo con la redditività delle colture prevalenti nella realtà esaminata.

Il problema della determinazione del valore agricolo medio riguarda, quindi, anche il caso di terreni la cui natura è certamente ed esclusivamente agricola ed è amplificato dal fatto che, come la maggior parte degli Autori fanno osservare, esiste una scarsa rispondenza operativa della regione agraria come unità di aggregazione dei valori fondiari. Infatti, la conformazione delle regioni agrarie fa sì che si riscontrino livelli di valore piuttosto diversificati per effetto dell'ampia configurazione geografica di dette circoscrizioni che comprendono, al loro interno, terreni con diverso grado di produttività. In sostanza, si possono

individuare due errori dei v.a.m. dal punto di vista metodologico: uno relativo all'aggregazione dei valori fondiari a livello di circoscrizioni statistiche nate per finalità diverse da quelle estimative; l'altro alla scelta di proporre un unico valore per ogni regione agraria rispetto ai tipi di coltura che sono stati identificati (Grillenzoni, 1974, p. 16). Sotto l'aspetto estimativo, infatti, si impone che per ogni qualità di coltura fossero determinati un v.a.m. minimo e massimo giacché, nella realtà, è facile notare come, per la medesima qualità di coltura, nella stessa regione agraria, le condizioni particolari di redditività e di appetibilità siano differenti (Bruschi, 1978, pp. 49-50).

Alla luce di quella che potrebbero apparire come una scelta di un procedimento estimativo che non è in grado di rispondere in maniera appropriata al quesito di stima è parere unanime che esso nasce dall'esigenza di eliminare dall'indennità quel plusvalore legato alla rendita edilizia che si produce sui terreni con destinazione edificatoria (Marone, 2004).

3.2 L'analisi di un caso di studio

A sostegno delle osservazioni fin qui sviluppate sulla inadeguatezza dell'utilizzo dei v.a.m. quale strumento conforme a dare risposta al quesito di stima legato alla determinazione dell'indennità ho voluto verificare la corrispondenza fra i valori fondiari individuati nell'ambito dell'osservatorio sul mercato fondiario INEA e quelli proposti dalle Commissioni Provinciali Espropri, esaminando una provincia italiana (Catania) oggetto di molti studi nel corso degli ultimi trenta anni. Lo scopo di tale verifica è quello di stabilire se il criterio della individuazione dei valori fondiari attraverso la costituzione di osservatori di mercato (come possono essere definiti i dati INEA e quelli delle Commissioni Provinciali) sia efficace nella proposizione di valori vicini a quelli reali.

L'INEA fin dagli anni '50 segue l'evoluzione dei mercati fondiari in Italia attraverso la rilevazioni dei prezzi di mercato per tipologia di coltura e zone agrarie omogenee. A partire dal 1993 vengono introdotte delle sostanziali modifiche alle metodologie di rilevazione che prevedevano l'adozione di un "metodo inventariale" basato sulla distinzione dei beni fondiari in funzione di quelle caratteristiche che esercitano maggiore incidenza agli effetti dei valori fondiari stessi. I criteri che sono stati utilizzati (INEA, 1997) nelle rilevazioni sembrano di estremo interesse perché rispondono pienamente a quelle esigenze dettate dal quesito di stima che ho cercato di leggere nella normativa sull'esproprio in riferimento alla ricerca del valore agricolo per le aree non edificabili. Nel rapporto INEA sul mercato fondiario (1997) si legge che tali criteri hanno riguardato solo il mercato dei fondi ad esclusiva utilizzazione agricola, escludendo pertanto tutti quei fondi il cui valore avrebbe potuto risentire di fattori aggiuntivi o diversi da quelli prettamente legati alla loro funzione agricola. Nel passato le rilevazioni condotte dagli Osservatori regionali di Economia Agraria riguardavano, invece, "la raccolta di valori puntuali, con l'elencazione delle principali caratteristiche del fondo oggetto di compravendita

e la sua localizzazione”, ma la limitata numerosità dei rilievi possibili rendeva difficoltosa l’individuazione di valori coerenti in termini sia spaziali sia temporali. A ciò si aggiungeva che le rilevazioni partivano dal presupposto che gli atti di compravendita riguardassero l’intera superficie agraria, mentre nella realtà la maggioranza degli scambi aveva come oggetto solo singoli appezzamenti; inoltre si evidenziava una notevole differenza dei prezzi unitari in relazione alle dimensioni dei fondi di grandi dimensioni. I valori così ottenuti venivano poi utilizzati come riferimento per la determinazione delle diverse realtà produttive attraverso stime comparative. Tale impostazione comportava un sensibile scostamento fra i valori fondiari medi, che annualmente erano riportati negli annuari, e i valori di mercato citati negli allegati degli stessi annuari. Ciò era attribuibile al fatto che i valori medi, seppure ottenuti partendo dai valori di mercato erano stati ponderati in relazione alle superfici e poi corretti in funzione delle tipologie aziendali e alla struttura aziendale. Questi aggiustamenti comportavano valori medi sensibilmente inferiori rispetto ai singoli valori di mercato rilevati.

Ai problemi indicati l’INEA ha risposto cambiando sistema di rilevazione, identificando valori medi per tipo di coltura e per aree territoriali di piccole dimensioni. Il più probabile valore di mercato scaturisce, quindi, non più da un sistema basato su rilevazione di singole compravendite, ma da basi informative che si differenziano da regione a regione. La base informativa più importante è quella dei “testimoni privilegiati”, seguita dalle stime effettuate dagli uffici dei servizi regionali di sviluppo e, in mancanza di dati, del ricorso ai valori agricoli medi annualmente indicati dalle Commissioni Provinciali Espropri.

Sulle modalità di determinazione dei v.a.m., in realtà, non si sa molto, in quanto tali procedimenti non sono mai stati chiaramente formalizzati. Gli unici riferimenti che sono riuscito ad individuare riguardano due circolari ministeriali (1971, 1978) che rispettivamente indicano i criteri suggeriti agli Uffici Tecnici Erariali e successivamente alle Commissioni Provinciali. La prima circolare prescrive di effettuare le medie ponderate dei Redditi Domenicali per qualità di coltura e zona, di determinare il saggio di capitalizzazione attraverso il rapporto fra la sommatoria degli stessi R.D. e i valori dei fondi e, infine, di determinare la misura del valore agricolo medio come rapporto fra la media ponderata dei R.D. e il saggio capitalizzazione individuato. Sembra in questo caso che si proponga una sorta di valore di capitalizzazione dove il beneficio fondiario è sostituito dal reddito domenicale. Nella seconda circolare non si suggeriscono particolari procedimenti di determinazione dei valori, mentre si specifica che nel caso di non accettazione dell’indennità, la Commissione farà riferimento ad ogni singolo caso prendendo in considerazione le “colture effettivamente praticate Dovrà, inoltre, tenersi conto dell’esercizio dell’azienda agricola – la quale, secondo la definizione dell’art. 2555 c.c., è «il complesso dei beni organizzati per l’esercizio dell’impresa» - dei soprassuoli, dei frutti pendenti, ecc” pp. 467 – 468”. Questi chiarimenti non sono sufficienti per capire se, ad esempio, i

valori espressi dalle Commissioni siano valori medi, come recita testualmente la normativa, o siano invece valori modali che secondo i più (Forte, 1974, p. 91; Grillenzoni, 1972, pp. 22-24), rappresentando il valore più frequente, dovrebbero essere espressione di quei valori medi unitari espressamente ricercati dalle norme.

E' stato a questo punto interessante verificare il grado di congruità fra le stime INEA e quelle delle Commissioni Provinciali Espropri. Poiché il sistema di aggregazione delle aree territoriali fra INEA e CPE sono differenti (per provincia e zona altimetrica la prima e per regioni agrarie ISTAT le seconde) non è stato possibile effettuare un confronto su base nazionale. Si è seguita la strada di individuare alcune province in cui l'organizzazione delle zone agrarie si prestasse ad essere confrontata con le aggregazioni INEA. L'area oggetto di studio, di cui presenterò i risultati, è stata scelta sia per una piena sovrapponibilità fra i dati INEA e quelli rilevati dalla Commissione provinciale (che per comodità espositiva da qui in avanti indicherò come "valori v.a.m."), sia per il riferimento temporale dei valori fondiari in entrambi i casi relativi al 2001.

L'INEA individua per la provincia di Catania le seguenti zone altimetriche: Montagna interna, Montagna litoranea, Collina interna, Collina litoranea, Pianura. Le regioni agrarie sono, invece, le seguenti: Versante Occidentale dell'Etna, Versante litoraneo dell'Etna, Colline del Gornalunga, Colline di Caltagirone, Colline Nord Occidentali degli Iblei, Colline litoranee di Paternò, Colline litoranee di Acireale, Piana di Catania. Sembra pertanto lecito stabilire una corrispondenza come di seguito illustrato.

Zone altimetriche INEA	Zone agrarie ISTAT
Montagna interna	Versante Occidentale dell'Etna
Montagna litoranea	Versante litoraneo dell'Etna
Collina interna	Colline del Gornalunga Colline di Caltagirone Colline Nord Occidentali degli Iblei
Collina litoranea	Colline litoranee di Paternò Colline litoranee di Acireale
Pianura	Piana di Catania

Tabella 1: Le zone INEA e le zone agrarie ISTAT

Per quanto riguarda le tipologie colturali, l'INEA ne individua solo cinque, mentre le tipologie v.a.m. sono 30. Abbiamo proceduto ad associare le tipologie colturali v.a.m. che trovassero corrispondenza con quelle INEA arrivando al risultato illustrato dalla tabella 2:

Tipologie colturali INEA	Tipologie colturali v.a.m.
Frutteti	Ficodindieto Ficodindieto irriguo Frutteto Frutteto irriguo
Prati e pascoli	Pascolo Pascolo arborato
Seminativi	Seminativo Seminativo arborato Seminativo arborato irriguo Seminativo irriguo
Oliveto	Uliveto Uliveto e sommaccheto Uliveto irriguo
Vigneto	Vigneto alberello Vigneto controspalliera Vigneto tendone

Tabella 2: Le tipologie colturali dell'INEA e quelle considerate nell'ambito dei valori agricoli medi della provincia

Mentre l'INEA fornisce per ogni raggruppamento colturale un valore massimo e un valore minimo, i valori v.a.m. sono unici per ogni tipologia colturale riferibile ad un singolo raggruppamento; ad esempio l'INEA individua semplicemente i seminativi mentre i valori v.a.m. riferiti ai seminativi per la provincia di Catania sono: Seminativo, Seminativo arborato, Seminativo arborato irriguo, Seminativo irriguo. Il fatto che le tipologie colturali v.a.m. sono numerose rispetto all'unico raggruppamento INEA ci ha consentito di ritenere congruo il confronto tra le tipologie colturali a più basso valore in esso comprese e il valore minimo indicato dall'INEA per quel raggruppamento colturale; lo stesso criterio è stato applicato rispetto ai valori massimi. I risultati che scaturiscono da questa comparazione sono riassunti nella tabella 3 di seguito riportata:

	Valore INEA su valore v.a.m. rispetto ai valori min	Valore INEA su valore v.a.m. rispetto ai valori max
Valori fondiari dei seminativi		
- Montagna interna	1,4	1,3
- Montagna litoranea	2,0	1,8
- Collina interna	1,6	1,3
- Collina litoranea	1,7	2,0
- Pianura	1,8	2,1
Valori fondiari dei prati e pascoli		
- Montagna interna	1,3	1,3
- Montagna litoranea	1,4	1,0
- Collina interna	1,1	0,9
- Collina litoranea	1,1	0,9
- Pianura	1,0	1,0
Valori fondiari dei frutteti		
- Montagna interna	5,4	0,9
- Montagna litoranea	0,9	0,9
- Collina interna	5,8	1,1
- Collina litoranea	6,6	1,2
- Pianura	7,1	1,2
Valori fondiari degli oliveti		
- Montagna interna	1,3	0,8
- Montagna litoranea	2,0	0,8
- Collina interna	3,7	0,9
- Collina litoranea	1,6	0,8
- Pianura	1,6	0,9
Valori fondiari dei vigneti		
- Montagna interna	1,5	0,7
- Montagna litoranea	1,2	0,7
- Collina interna	1,6	0,9
- Collina litoranea	1,4	0,7
- Pianura	1,4	1,0

Tabella 3: Un raffronto fra i valori fondiari INEA e quelli agricoli medi

Da una prima lettura dei dati risulta, relativamente ai valori minimi indicati dall'INEA e quelli considerati minimi dei v.a.m., una grossa differenza soprattutto per le colture arboree (frutteti e oliveti); nel caso dei frutteti, i valori dell'INEA sono fino a 7 volte superiori a quelli v.a.m.. Se si considera che ogni singolo valore v.a.m. è in realtà un valore medio per tipologia colturale e per zona altimetrica, la differenza potrebbe essere ancora maggiore. Sempre in riferimento ai valori minimi per gli altri tre raggruppamenti colturali (seminativi, pascoli e vigneti) i valori INEA sono fino a 2 volte superiori rispetto a quelli v.a.m.. La situazione è diversa per i valori massimi che sono molto prossimi fra loro. In questo secondo caso, lo scostamento maggiore si registra per i seminativi i cui valori INEA arrivano ad essere fino a due volte maggiori rispetto ai v.a.m., mentre per gli altri raggruppamenti colturali in alcuni casi si registrano valori v.a.m. superiori a quelli INEA. Da questa prima lettura sembra,

quindi, che le Commissioni provinciali tendano a sottostimare alcune tipologie colturali. In alcuni casi la profonda differenza potrebbe essere dovuta al fatto che alcune tipologie colturali non sono state incluse nei rilievi INEA; ad esempio, per gli oliveti in coltura promiscua con il sommacheto, essendo stati considerati come coltura che rappresenta i valori minimi nell'ambito della zona altimetrica delle colline interne, la loro mancata considerazione da parte dell'INEA potrebbe essere la causa di una tale differenza di valori. In realtà, però, anche escludendo tale tipologia, la differenza fra i dati INEA e quelli v.a.m. per gli oliveti rimane molto ampia (valore INEA fino due volte il valore v.a.m.).

		Coefficiente di variazione	
		sui valori min.	sui valori max.
Valori fondiari dei seminativi			
	Coefficiente di variazione valori INEA _{cv}	20%	30%
	Coefficiente di variazione valori v.a.m.	17%	26%
Valori fondiari dei prati e pascoli			
	Coefficiente di variazione valori INEA _{cv}	11%	8%
	Coefficiente di variazione valori v.a.m.	9%	12%
Valori fondiari dei frutteti			
	Coefficiente di variazione valori INEA _{cv}	9%	13%
	Coefficiente di variazione valori v.a.m.	113%	9%
Valori fondiari degli oliveti			
	Coefficiente di variazione valori INEA _{cv}	6%	5%
	Coefficiente di variazione valori v.a.m.	34%	0%
Valori fondiari dei vigneti			
	Coefficiente di variazione valori INEA _{cv}	10%	20%
	Coefficiente di variazione valori v.a.m.	13%	4%

Tabella 4: Il coefficiente di variazione per i valori fondiari INEA e per i valori agricoli medi

Il coefficiente di variazione calcolato all'interno dello stesso raggruppamento colturale, sia per i valori minimi sia per quelli massimi, è generalmente molto

più basso per i v.a.m., soprattutto per i valori massimi; nel caso dell'oliveto irriguo (confrontato con i valori massimi INEA) i v.a.m. indicano, addirittura, uno stesso valore per tutte le 8 regioni agrarie cioè per qualsiasi sua collocazione, così come per il vigneto, anche se in entrambi i casi i valori INEA risultano leggermente inferiori rispetto ai v.a.m..

Un'altra incongruenza è relativa al fatto che, anche nella differenza in termini assoluti fra i valori provenienti dalle diverse fonti, spesso, nell'ambito dello stesso raggruppamento colturale, i valori maggiori e minori non si trovano nelle stesse zone agrarie – zone altimetriche.

Le indagini sui valori fondiari sviluppate da Di Fazio nei periodi 1971-80 e 1981-87 (Di Fazio, 1990) nella stessa provincia hanno evidenziato gli stessi problemi sopra esposti aggiungendo alcune informazioni che possono meglio spiegare le distanze fra i valori INEA (probabilmente più vicini ai reali valori di mercato) e i v.a.m.. Ad esempio, si rileva come, nel primo decennio osservato, i v.a.m. venivano semplicemente aggiornati utilizzando gli indici di variazione dei prezzi all'ingrosso e non osservando le variazioni del mercato fondiario che in quel periodo si erano molto discostate dagli indici ISTAT. Nel secondo periodo osservato, Di Fazio evidenzia che i v.a.m. vengono determinati sulla base degli effettivi valori di mercato e che tale criterio incrementativo, privo delle necessarie osservazioni sull'evoluzione del mercato, comporta per alcune delle principali colture della provincia (agrumeto, uliveto, pascolo, vigneto) la stima di valori superiori a quelli di mercato.

Volendo tracciare un primo bilancio, si può con certezza sostenere che il valore agricolo medio presenta una variabilità eccessiva in relazione ai valori di mercato, poiché indica, alcune volte, valori eccessivamente sottostimati (anche con rapporti 1:10) e altre eccessivamente sovrastimati. Dal 1970 ad oggi gli studiosi di estimo hanno ampiamente analizzato e studiato le problematiche legate alla determinazione dei valori agricoli medi, mettendo in evidenza i diversi problemi legati all'utilizzazione del valore agricolo medio come criterio di determinazione dell'indennità di esproprio soprattutto se questa deve rappresentare un giusto ed equo ristoro rispetto al danno subito, come ho cercato di sintetizzare nei paragrafi precedenti.

3.3 I vincoli

Se fin qui abbiamo esclusivamente parlato di vincoli di tipo espropriativo, cioè di una destinazione economica del bene che non permetta più alcuna autonoma utilizzazione da parte del proprietario, non è ancora stato affrontato il tema relativo a quei vincoli di natura conformativa non indennizzabili. I giuristi ci insegnano che sono da considerare espropriazioni tutte quelle misure individuali e non generali che sono ordinate al fine di spogliare uno o più soggetti della titolarità di diritti su una cosa. Quando siamo, però, di fronte ad una semplice diminuzione del diritto (privazione di singole facoltà) questa deve essere trattata come imposizione di un sacrificio: “il che può accadere sempre che, e solo in

quanto, la possibilità di imporla non sia connaturale alla stessa essenza del diritto, secondo la concezione sociale dell'epoca (connaturalità, la quale, a sua volta, può ammettersi solo in quanto la diminuzione non sia di radicale gravità, e cioè tale da incidere sul contenuto essenziale del diritto). Conformemente alla tradizione legislativa, non è espropriazione, dunque, soltanto la privazione coattiva della proprietà, intesa in tutta la interezza delle sue estrinsecazioni, potendo invece essere spogliati autoritativamente (in tutto o in parte) anche di singoli diritti (o facoltà) normalmente facenti capo alla posizione giuridica di proprietario. Inoltre non è espropriazione soltanto il provvedimento che trasferisca ad altri i diritti (o la facoltà) sottratti a chi prima ne era titolare, essendo da configurare come casi di espropriazione anche quelli in cui la privazione (naturalmente non in via generale) di un diritto venga realizzata unicamente per far venir meno il diritto stesso, senza che altri subentrino al vecchio titolare. L'*ubi consistam* dell'espropriazione non è il trasferimento, bensì – come testimonia lo stesso etimo della parola – l'ablazione di un diritto, o di facoltà inerenti a un diritto” (Sandulli, 1961, pp. 829-830). Si tratterà, pertanto, di verificare di volta in volta l'esistenza di un potere di utilizzazione positivamente determinato o determinabile del proprietario che rappresenta la condizione di sussistenza del diritto di proprietà. La destinazione di un bene verso un uso economico socialmente ottimale, che precluda ogni possibilità di iniziativa economica del proprietario, determina il verificarsi di una situazione di non proprietà quando tale destinazione è assorbente di tutti i possibili usi del bene, da cui resta escluso il proprietario (Francario, 1986, p. 199). Vengono, di conseguenza, a crearsi una serie di situazioni in cui la forma di godimento da parte del proprietario potrebbe convivere con la destinazione che i pubblici poteri imprimono a quel bene; caso esplicativo di tale situazione potrebbe essere rappresentato dalla realtà dei parchi dove generalmente le attività economiche prevalenti (agricoltura, turismo rurale, ecc...) possono coesistere con le iniziative di salvaguardia connaturate all'istituzione del parco stesso. Esistono, però, situazioni in cui l'azione di protezione prevista confligge con la destinazione economica del bene determinando la necessità di attivazione di una procedura espropriativa. Il confine fra espropriazione e conformazione diventa una funzione del sacrificio dei “diritti che la coscienza sociale considera strutturalmente connaturati all'istituto della proprietà” (Sandulli, 1961, p. 830) e necessita quindi di un approccio basato non tanto sulla valutazione della diminuzione patrimoniale imposta, quanto sul valore della proprietà che residua. Il crescente impulso verso la conservazione dell'ambiente ha visto nella legge quadro sulle aree protette (L. 394/91) una valida risposta alla istituzione di nuovi parchi nazionali riconoscendo il loro ruolo socio-economico. I parchi, pur inserendosi spesso in un contesto di marginalità e seppure caratterizzati da rilevanti valori naturalistici e paesaggistici hanno spesso determinato fenomeni di abbandono del territorio da parte delle popolazioni locali in relazione alle più limitate possibilità di utilizzazione dei territori che andavano a ricadere

nell'ambito del parco. E' evidente che la misura dell'impatto socio-economico generato dall'istituzione del parco dipende dall'indirizzo gestionale prescelto e, in particolare, dal nuovo equilibrio che si determina fra la crescita dell'afflusso turistico e la compressione delle attività economiche preesistenti. In questo sono proprio i settori produttivi più deboli a risentire maggiormente della crescita dei vincoli e quindi della conseguente limitazione all'iniziativa economica privata. Nel caso specifico dei parchi sono i settori silvo-pastorali quelli più vicini alla marginalità e la loro scomparsa, o restrizione, potrebbe comportare, oltre ad impatti economici negativi, anche conseguenze non auspicabili dal punto di vista naturalistico e paesaggistico che potrebbero ritorcersi contro le finalità stesse del parco.

La legge quadro ha previsto sostanzialmente due strumenti normativi per mitigare e compensare gli effetti economici potenzialmente negativi sulle attività delle popolazioni locali: il piano di promozione economica e sociale previsto dall'art. 14 e il sistema di compensazioni e indennizzi finanziari previsto dall'art. 15.

Quest'ultimo argomento è quello che in questa sede ci interessa, poiché anche in questo caso si pone il problema della determinazione del *quantum* da corrispondere che è legato "ai vantaggi ed agli svantaggi derivanti dall'attività del parco" e quindi necessita della definizione di parametri di riferimento per la sua determinazione.

Mi sembra interessante verificare che a fronte di "motivi di interesse generale", quali quelli legati all'istituzione del parco, la strada scelta dal legislatore per la determinazione di un indennizzo è chiaramente orientata nella direzione di una valutazione del vantaggio/svantaggio sull'attività economica conseguente all'istituzione del parco. Non quindi una valutazione legata ad una diminuzione patrimoniale del bene assoggettato ai vincoli imposti dal piano del parco, quanto una determinazione di carattere reddituale. Il collega Bernetti presenterà, nell'ambito di questo Incontro, una proposta metodologica per la determinazione dell'entità degli indennizzi e la valutazione degli effetti economici dei vincoli imposti dal parco, pertanto mi esimerò dalla trattazione del problema se non per sottolineare che la proposta del Collega è mirata ad individuare una metodica rigorosa, oggettiva e applicabile su vasta scala che si sviluppa intorno alla valutazione dell'incidenza dei vincoli sui costi e ricavi delle attività tradizionali.

4 Conclusioni

A conclusione della presente relazione proverò a formulare il quesito di stima che costituisce sicuramente l'esercizio più difficile dell'intero lavoro in quanto dovrebbe riuscire a ricondurre nella sfera del linguaggio economico-estimativo esigenze che scaturiscono da valutazioni di carattere socio-economico sintetizzate attraverso il linguaggio giuridico delle normative. Non credo però che un quesito che abbraccia la sfera della determinazione dell'indennità di esproprio sia riassumibile in poche righe e proprio in considerazione a ciò la mia

relazione aveva l'obiettivo di essere essa stessa un ampio ed articolato quesito di stima. Pongo, quindi, alla vostra attenzione il risultato, in termini di indennità, al quale il quesito di stima dovrebbe portare.

Il valore dell'indennità dovrebbe esprimere:

- una relazione funzionale con il valore di mercato che il bene assumerebbe in una libera contrattazione di mercato;
- un valore privo di ogni elemento che possa incorporare fenomeni di rendita legati ai processi di pianificazione territoriale determinanti l'esproprio (tipico è il caso di terreni agricoli, che, pur essendo inseriti nei piani regolatori come aree non edificabili, sono fortemente apprezzati dal mercato per una loro possibile futura utilizzabilità a fini extra-agricoli);
- la valutazione dell'attività produttiva svolta nell'area espropriata in relazione ai possibili impatti socio-economici che la sua cessazione può comportare.

Alla determinazione di una indennità, che contempra al suo interno la valutazione degli aspetti sopra citati, è al contempo necessario giungere, non attraverso una stima caso per caso, che renderebbe eccessivamente laboriose ed oltremodo lunghe le procedure di determinazione dell'indennità, ma attraverso procedure speditive, oggettive e soprattutto non sperequative fra i soggetti proprietari che, se obbligati a contribuire anche in termini di rinuncia al completo risarcimento del danno subito in relazione alle finalità sociali dell'esproprio⁷, devono avere la certezza di una parità di trattamento.

La strada individuata con la scelta del criterio di determinazione dell'indennità attraverso i v.a.m. ha sicuramente assolto ad alcune delle esigenze evidenziate, ma, al contempo, non è riuscita a stabilire una relazione funzionale capace di esprimere un valore dell'indennità rispondente al quesito di stima che nasce dalle ragioni legate all'esproprio. Penso che sia giunto il momento di riflettere sul sistema delle banche dati e degli osservatori per capire se essi siano ancora strumenti adeguati nella determinazione dell'indennità espropriativa. I risultati dell'analisi che ho condotto mi fanno ritenere che, sebbene le potenzialità delle banche dati siano enormi, la loro implementazione e gestione finalizzata alla ricerca di un valore indennitario sia oltremodo onerosa; d'altra parte, la ricerca di valori di mercato condotta con criteri privi di scientificità porta spesso a quelle distorsioni che ho cercato di illustrare. La stessa INEA, che vanta una tradizione cinquantenaria nell'ambito delle indagini sul mercato fondiario, rinuncia, a partire dal 1993, al vecchio sistema di rilevazione per passare ad un sistema non più impostato sulla rilevazione del valore delle singole compravendite, ma sulla definizione di valori medi per tipologia culturale e area

⁷ E' parere condiviso quello che vede "il regime dell'espropriazione in funzione dell'utilizzazione del territorio ... [e che] ... in sintesi, la motivazione dell'esproprio e la misura dell'indennizzo vanno ricercate nella pianificazione territoriale" (Abbamonte, 1987, pp. 3-7).

territoriale desunti attraverso “interviste con testimoni privilegiati” (INEA,1997). Nonostante la metodologia adottata dall’INEA sia simile a quella che le Commissioni Provinciali dovrebbero aver adottato, seguendo le indicazioni delle circolari ministeriali per la determinazione dei v.a.m., i risultati fra le due fonti sono spesso molto distanti, a dimostrazione della delicatezza nella gestione delle banche dati.

4.1 Alcune ipotesi di lavoro

La rilevazione del prezzo di mercato è senza dubbio la più oggettiva forma di rilevazione del valore di un bene e, come alcuni sostengono, “qualsiasi altro criterio, svincolato dalla remunerazione che il mercato offre per beni immobili a destinazione agricola, risulterebbe infatti del tutto soggettivo se rapportato soltanto alle colture effettivamente praticate sul fondo ed all'esercizio dell'azienda agricola” (Zucconi, 1979, p. 407). Il problema, come precedentemente illustrato, è relativo al fatto che il mercato non solo tiene conto delle possibili suscettività extra-agricole, ma di tutti quegli apprezzamenti non immediatamente riconducibili alla redditività del bene stesso. Se quindi è opinione comune che per valore agricolo, ai sensi prima dell'art. 15 legge n. 10/1977 e oggi dell'art. 40 legge 327/2001, debba intendersi il valore venale di fondi rustici privi di suscettività extra agricola, sorgono dei dubbi se proprio la ricerca dei valori di mercato sia lo strumento più idoneo per arrivare a definire un valore privo di ogni tipo di suscettività e rendita per tutte le tipologie colturali e le zone agrarie a cui la legge rimanda.

D'altra parte è sicuramente vero che la possibile interpretazione “dell'esercizio dell'azienda” deve riferirsi alla necessità di considerare la remuneratività perlomeno delle diverse tipologie colturali e dei mezzi materiali ed umani stabilmente legati all'esercizio aziendale (Francario, 1996, p. 47).

A conclusione di quanto finora esposto pongo alla vostra e alla mia attenzione un quesito: se la misura dell'indennità deve essere esclusivamente correlata con l'utilizzazione agricola del suolo e deve tenere conto della sua produttività agricola, escludendo ogni sua altra suscettività, il ricorso alla stima per capitalizzazione del reddito non è il più appropriato procedimento estimativo? Non è questo il caso in cui la tipicità dell'azienda rende molto difficile il conseguimento di tutte le condizioni necessarie per un corretto impiego della stima sintetica per comparazione, anche in relazione allo scarso numero di compravendite per beni simili?

Campus ci fa notare che “la possibilità di ricorrere ai prezzi di mercato verificatisi di recente fa sì che l'estimatore agrario non si ponga, scientificamente, il problema se un dato prezzo sia, o non, giustificato dalle prospettive di reddito o di rivalutazione del capitale. Al contrario, la teoria estimativa fa risiedere l'obiettività della stima proprio in questo: il perito non può e non deve fare valutazioni in base alle proprie conoscenze e previsioni, ma limitarsi a rilevare quelle che il mercato fa: ed è evidente che il prezzo di

mercato sconti già - in modo suo particolare - le attese degli acquirenti e dei venditori... Lo stimatore che si trovasse nelle circostanze ... [del valore di un'azienda] ... vertiginosamente aumentato nel volgere di un anno, nonostante la sostanziale costanza delle condizioni generali all'inizio ed alla fine del periodo considerato - non avrebbe avuto dubbi nell'assumere il valore in atto al momento della stima, proprio in quanto determinato dal mercato anche se in contrasto (apparente o reale) con la logica economica” (Campus, 1983, pp. 16-17). Ma ancora una volta l'assoluta supremazia del mercato non può completamente coniugarsi con la determinazione dell'indennità soggetta, invece, a precisi vincoli che portano ad una astrazione del valore del bene rispetto a quello che il bene stesso potrebbe avere in una libera contrattazione di compravendita. Tali richiami alla teoria estimativa non fanno altro che sostenere la validità di un ritorno alla stima per capitalizzazione dei redditi quale procedimento capace, attraverso la determinazione del beneficio fondiario e del saggio di capitalizzazione, di rispondere in maniera piena al quesito estimativo relativo alla ragion pratica di determinazione dell'indennità di esproprio. Poiché le critiche alla stima per capitalizzazione dei redditi riguardano la possibilità di non riuscire a comprendere nel beneficio fondiario tutti gli elementi di apprezzamento del bene sul mercato, inficiando quindi la validità della relazione reddito/valore del bene, il caso dell'indennità potrebbe invece beneficiare di tale “limite” in quanto si può ritenere che lo scopo della stima sia in questo caso proprio legata al valore del bene in stretta connessione con l'attività che su di esso si svolge e, quindi, con il relativo beneficio fondiario scaturito dall'analisi economico-estimativa prodotta dalla specifica ed esclusiva attività agricola. È a tutti noto che le principali difficoltà della stima per capitalizzazione, e quindi l'incertezza del risultato da essa prodotto, risiedono soprattutto nella ricerca del saggio di capitalizzazione che deve scaturire dal rapporto fra i benefici e i valori rilevati nel mercato e pertanto, ancora una volta in una ricerca di valori di mercato di beni simili. Nel nostro caso, però, tale difficoltà potrebbe essere risolta attraverso indagini campionarie, sviluppate in ambiti territoriali in cui i valori fondiari non sono inquinati da fattori extra-agricoli, in modo da evidenziare una serie di saggi di capitalizzazione in relazione ai principali raggruppamenti colturali e alle aree territoriali e altimetriche. Se la determinazione del flusso costante di benefici fondiari, su cui mi soffermerò tra breve, fosse certa per un determinato bene, un errore nella stima del saggio comporterebbe un errore di valore del bene limitato. Infatti, dalle relazioni di seguito riportate, si evince che l'errore di stima comporta al massimo l'individuazione di un valore doppio rispetto a quello reale.

$$V_m = \frac{Bf}{r}$$

con V_m valore reale

$$V_s = \frac{Bf}{r + \varepsilon}$$

con V_s valore stimato e ε errore di stima del saggio.

L'incidenza dovuta all'errore ε è data da

$$\frac{V_m}{V_s} = \frac{r + \varepsilon}{r}$$

che con :

$$r < 1$$

e

$$\varepsilon = \pm r$$

dà valori compresi fra :

$$0 < \frac{V_m}{V_s} < 2$$

Se applichiamo le relazioni illustrate a saggi di capitalizzazione compresi fra lo 0,015 e lo 0,05 e l'errore della sua stima entro un intervallo fra lo 0,001 e lo 0,01, che possiamo ragionevolmente considerare plausibili, l'errore di stima del valore del bene rimane sempre compreso fra 1,33 e 0,67 volte il valore reale in funzione della sovrastima o sottostima del saggio di capitalizzazione, come illustrato nella figura 1 di seguito riportata.

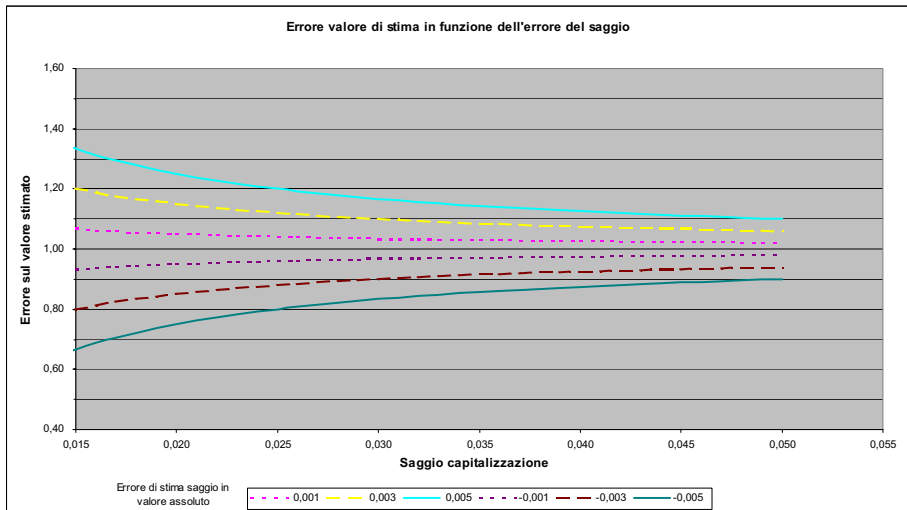


Figura 1: L'errore di stima del saggio di capitalizzazione

L'errore nel valore fondiario stimato, anche in presenza di un notevole scostamento del saggio di capitalizzazione da quello reale, è molto modesto se confrontato con i risultati delle varie indagini sul mercato fondiario, precedentemente citate. Inoltre, tale errore è così definibile solo se il raffronto avviene fra il saggio stimato e quello di mercato che però, come già affermato, non sempre risponde alle finalità della nostra stima in quanto potrebbe contenere al suo interno la valutazione di elementi non includibili nella determinazione dell'indennità. Se, quindi, la ricerca del saggio di capitalizzazione assume la veste di una ricerca su base campionaria e finalizzata alla ricerca di una relazione fra il reddito del bene e il suo valore per la sua sola componente agricola, tale errore potrebbe ulteriormente ridursi. Avremo in questo modo la definizione di saggi di capitalizzazione medi al posto dei valori agricoli medi con il vantaggio di operare in un range molto più ristretto rispetto a quello dei valori fondiari e che, come dimostrato, a parità di reddito avrebbero un campo di variabilità limitato.

Rimarrebbe a questo punto il problema di determinazione del beneficio fondiario che può essere risolto ancorandolo a parametri già determinati. Un'ipotesi è quella di lavorare sui Redditi Lordi Standard (RLS): com'è noto, tali valori costituiscono la base indispensabile per l'applicazione della tipologia comunitaria che classifica le aziende agrarie - per orientamento produttivo e per classe di dimensione economica - con un criterio di natura esclusivamente economica rappresentato, appunto, dal reddito lordo.

Ho scelto di terminare questo mio intervento con quelle che definirei proposte, o forse anche "provocazioni", per sottolineare ancora una volta che la finalità della relazione era quella di cercare di interpretare le normative che regolano la possibilità di indennizzo nella valutazione degli indennizzi sia per finalità espropriative sia nel caso di vincoli in aree agro-forestali, allo scopo di esprimere una formulazione di un quesito di stima con esse congruente. La parte propositiva vuole, quindi, semplicemente simulare la possibilità di ricorrere a strumenti diversi rispetto a quelli attualmente previsti dalle attuali normative che, seppure formulati con grande approssimazione (la loro precisa definizione richiederebbe uno specifico studio), vogliono dimostrare che esistono moltissime possibilità di migliorare gli attuali criteri di determinazione quantitativa dell'indennizzo che, è parere comune, sono spesso oggetto di frequenti contenziosi in relazione al fatto che il serio ristoro sancito dalle decisioni della Corte Costituzionale, a volte, non è conforme ai principi che ad esse si ispirano (Pugliese, 1993).

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (1980), *Aspetti giuridici ed economico-estimativi della legge 10/1977*, Atti del Convegno, Lucca, maggio 1978.
- Abbamonte G. (1987), *Espropriazione, pianificazione e coordinamento nell'amministrazione del territorio*, Studi in memoria di Vittorio Bachelet, Milano, Giuffrè editore, pp. 3-24.
- Alpa G. (1982), *L'analisi economica del diritto nella prospettiva del giurista*, in "Interpretazione giuridica e analisi economica", Milano, Giuffrè editore, p. 1-16.
- Alpa G., Bessone M., Francario L. (1994), *Il privato e l'espropriazione*, Milano, Giuffrè.
- Amorosino S. (2000), *Dalle destinazioni d'uso all'uso delle destinazioni nella disciplina urbanistica*, in "L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato" a cura di Ferrari E., Milano, Giuffrè editore.
- Benini S. (2003), *Vincoli urbanistici ed espropriazione*, Convegno nazionale su "L'espropriazione per pubblica utilità: verso quali scenari ?", Firenze - Convitto della Calza 27-28 giugno 2003, www.espropionline.it.
- Benvenuti S., Marone E. (2002), *L'indennità di espropriazione parziale dei terreni agricoli*, Aestimum, n° 41, pp. 65-112.
- Bernetti I. (1995), *La pianificazione degli interventi nelle Aree Protette: una proposta metodologica basata sul concetto di sviluppo economico e sociale sostenibile con l'ambiente*, II Seminario IAED "La progettazione ambientale dei sistemi agroforestali", Perugia.
- Bernetti I. (2000), *Valutazione e sviluppo delle attività economiche nei parchi nazionali di nuova Istituzione*, XXX Incontro di studio del CeSET "Gestione delle risorse naturali nei territori rurali e nelle aree protette: aspetti economici, giuridici ed estimativi".
- Bernetti I., Marinelli A. (1995), *Sviluppo sostenibile e pianificazione delle aree protette*, I Georgofili. Atti dell'accademia dei georgofili, settima serie, Vol. XLI (170° dall'inizio), Firenze
- Bernetti I., Marone E. (2000), *La valutazione dell'impatto sull'economia locale derivante dall'istituzione di un'area protetta: una metodologia di analisi ex-ante*, Atti del XXXVII convegno SIDEA Bologna.
- Bruschi E. (1978), *Attuale normativa sugli espropri in relazione all'indennizzo per espropriazioni parziali ed all'applicazione dell' art. 46 legge n. 2359/1865*, Convegno IDAIC e CeSET in "Attuali aspetti operativi della tematica giuridico-estimativa", Milano, Giuffrè editore, p. 49 - 50.
- Campus F. (1983), *Metodologie di determinazione del valore patrimoniale d'impresa*, XII Incontro CeSET su "Valutazioni d'impresa in una società dinamica, Bologna.
- Carbone V. (1993), *Indennità di esproprio una sentenza annunciata*, "Corr. giur.", p. 797.

- Caringella F. e altri (2002), *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè editore.
- Carraro Moda G. (1984), *I criteri estimativi nella determinazione delle indennità di espropriazione in relazione ai principi della Costituzione*, XIV Incontro CeSET "Aspetti economico-estimativi e normativi dell'utilizzazione del suolo", Verona, 1984, pp. 223 – 230.
- Casadei E. (1975), *L'indennità a favore dei concessionari di contratti agrari in caso di espropriazione*, "Riv. dir. agr.", I, p. 772 -773.
- Casini L. (1993), *La valutazione economica degli effetti dell'istituzione di un parco: l'analisi dell'impatto sull'economia locale*, "Rivista di Economia Agraria", n. 1.
- Circolare Ministero dei Lavori Pubblici del 9 febbraio 1978, in *Leggi e decreti d'interesse agrario*, anno LVI, n. 4.
- Circolare Ministero del Ministero delle Finanze, Direzione generale del catasto e dei servizi tecnici erariali del 20 novembre 1971.
- Civitaresse Matteucci S. (2000), *Un tentativo di ricostruzione della nozione giuridica di "previsioni urbanistiche sostanzialmente espropriative" dopo la sentenza n° 179/99 della Corte costituzionale*, in "L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato" a cura di Ferrari E., Milano, Giuffrè editore.
- Di Fazio S. (1990), *Valori agricoli medi e mercato fondiario: esperienze nel Catanese*, "Genio Rurale", n. 6, pp. 60-64.
- Ente Regionale Di Sviluppo Agricolo Per L'emilia-Romagna, *Osservatorio Agro- Industriale*.
- Famularo N. (1969), *Teoria e pratica delle stime*, Torino, p. 143 ss.
- Forte C. (1968), *Elementi di estimo urbano*, Milano.
- Forte C. (1974), *L'indennità di espropriazione e la legge per la casa*, Bologna, p. 75.
- Francario L. (1986), *Le destinazioni della proprietà a tutela del paesaggio*, Jovene editore, Napoli, p. 199.
- Francario L. (1996), *Proprietà agraria e indennizzo personalizzato*, Milano, Giuffrè Editore.
- Francario L. (2002), *Espropriazione per pubblico interesse*, Il Codice Civile commentario, Milano, Giuffrè Editore.
- Fratepietro G. (1990), *Accertamento di valori e trasparenza dei mercati (non tutti i mali vengono per nuocere)*, "Genio rurale", n.7-8, pp. 23-26.
- Fratepietro G. (1989), *Congruietà ed equità*, Atti del Convegno "Espropriazioni per pubblica utilità: quale scenario?", "Genio Rurale", n. 7-8, pp. 54-57.
- G. Calabresi e D. Melamed (1982), *Modelli di analisi economica e regole giuridiche nella disciplina della proprietà*, in "Interpretazione giuridica e analisi economica", Milano, Giuffrè editore.
- Gabriotti M. (1993), *Il problema dell'indennizzabilità dei vincoli a parco*, "Riv. Giur. amb.", p. 405-414.

- Gajo P., Marone E. (1995), *La normativa sulle aree protette in Italia e la stima dei suoi possibili effetti economici*, “Aestimum”, n. 32.
- Giuffrè V. (1993), *Concetto di indennizzo e sua evoluzione nelle leggi sulla espropriazione per p.u.*, Atti del Convegno di Napoli, 19 novembre 1992 “L’indennità di espropriazione: La nuova disciplina ex art.5bis l.n.359/92”, Milano, Giuffrè Editore, pp 12-13.
- Grillenzoni M. (1970), *La «banca dei prezzi» per una maggiore trasparenza del mercato fondiario*, “Genio Rurale”, n. 5.
- Grillenzoni M. (1972), *Aspetti estimativi della legge 865/71*, “Il Dottore in Scienze Agrarie”, n. 8.
- Grillenzoni M. (1972), *Le espropriazioni nello spazio extra urbano*, “Genio Rurale”, n. 4, pp. 17-26.
- Grillenzoni M. (1976), *Il contributo dell’estimo ad una razionale politica del territorio*, “Genio Rurale”, n.3, pp. 15-18.
- Grillenzoni M. (1977), *I tecnici agricoli e la determinazione dei valori agricoli medi*, “Genio Rurale”, n. 7-8, pp. 3-7.
- Grillenzoni M. (1989), *Esperienze di valutazione degli ambiti agricoli*, Atti del Convegno “Espropriazioni per pubblica utilità: quale scenario?”, “Genio Rurale”, n. 7-8, pp. 50-53.
- Grillenzoni M., Bazzani G. M. (1988), *La “Banca dei Prezzi”: sistema integrato di rilevazione ed analisi della dinamica fondiaria*, “Genio Rurale”, n. 9, pp. 11-16.
- Grillenzoni M., Gallerani V., Regazzi D. (1981), *Il mercato fondiario in Emilia Romagna (1968-79: tra sviluppo e inflazione)*, Edito a cura dell’ Istituto Regionale di Credito Agrario per l’ Emilia-Romagna, Bologna.
- Grillenzoni M., Pirazzoli C., Rinaldi I. (1993), *Il mercato fondiario in Emilia Romagna: Province di Bologna, Ferrara, Ravenna e Forlì*, Calderini.
- Grittani G. (1989), *Presentazione*, Atti del Convegno “Espropriazioni per pubblica utilità: quale scenario?”, “Genio Rurale”, n. 7-8, pp. 48-49.
- Guazzone F. (1996), *La valutazione delle aree fabbricabili, agricole e soggette a espropri*, Milano, Pirola.
- Herbohn J.L. (2000), *Sustainable small-scale forestry*, Edited by Harison S.R. Le imprese forestali che assolvono a produzioni sociali e ambientali: aspetti economico – sociali.
- INEA (1997), *Il mercato fondiario in Italia*, a cura di Andrea Povellato, Roma.
- ISTAT (1958), *Circoscrizioni statistiche*, “Metodi e norme”, serie c, n. 1.
- Malacarne F. (1978), *Intervento*, Convegno IDAIC e CE5ET in “Attuali aspetti operativi della tematica giuridico-estimativa”, Milano, Giuffrè editore, p. 181.
- Marenghi E. (1994), *Lezioni di estimo*, (Copia anastatica), Il Mulino, Bologna.
- Marone E. (2003), *L’indennità di espropriazione parziale dei terreni agricoli*, Convegno nazionale su “L’espropriazione per pubblica utilità: verso quali

- scenari ?”, Firenze - Convitto della Calza 27-28 giugno 2003, www.espropionline.it.
- Marone E. (2004), *L'indennità di esproprio nel nuovo Testo Unico: analisi critica*, “Nuovo diritto agrario”, n. 2.
- Medici G. (1972), *Principi di estimo*, Calderini, Bologna.
- Morsillo G. (1993), *Espropri: non è equo il rapporto tra il valore venale e l'indennizzo*, “Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente”, n. 11, pp. 69-73.
- Nesci F. S. (1989), *Indennità di esproprio e mercato fondiario: tendenze evolutive dei valori agricoli medi (L. 865/71) ed analisi comparata del mercato fondiario nella provincia di Reggio Calabria*, Roma Gangemi.
- Orefice M. (2001), *Con le sezioni unite della Cassazione fa capolino il “quartum genus”*, Genio Rurale n.1.
- Pettino P. (1995), *Evoluzione dei valori agricoli medi (legge 865/71) e andamento del mercato fondiario nella provincia di Caltanissetta (1971 – 1995)*.
- Pisanelli G. (1963-1964), *Relazione esproprio*, in Atti del Parlamento italiano. Sessione del 1963-64. Documenti. Volume IV, p. 2714.
- Pistone G. (1992), *Rassegna di perizie e consulenze tecniche in materia civile, amministrativa e penale*, Maggioli Editore, pp. 62 -84.
- Pugliese F. (1993), *Il nuovo criterio di “ristoro” indennitario, ispirato alle decisioni della Corte, non è “serio”*, Atti del Convegno di Napoli, 19 novembre 1992 “L'indennità di espropriazione: La nuova disciplina ex art.5bis l.n.359/92”, Milano, Giuffrè Editore.
- Realfonzo A. (1989), *Aspetti pianificatori nella legislazione sui regimi dei suoli*, Atti del Convegno “Espropriazioni per pubblica utilità: quale scenario?”, “Genio Rurale”, n. 7-8, pp. 68-69.
- Rolla G. (1973), *La misura dell'indennità di esproprio nel quadro del sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè editore, p. 34.
- Romagnoli E. (1978), *Introduzione*, Convegno IDAIC e CESET in “Attuali aspetti operativi della tematica giuridico-estimativa”, Milano, Giuffrè editore, p. 13.
- Romagnoli E. (1983), *Aspetti giuridico-normativi delle valutazioni d'impresa*, in “Valutazioni d'impresa in una società dinamica”, Atti del XIII incontro Ce.S.E.T., Bologna, 15 gennaio 1983, p. 40.
- Romeo P. (1981), *Indennità di esproprio determinate con differenti leggi*, Edizioni Dimensione 80, Roma.
- Roscelli, (1989), *Gli espropri nella produzione fisica della città*, Atti del Convegno “Espropriazioni per pubblica utilità: quale scenario?”, “Genio Rurale”, n. 7-8, pp. 72-74.
- Ruvidi F. (1998), *I costi di esproprio nell'analisi degli investimenti pubblici: aspetti normativi e statistici*, XXVIII Incontro CeSET, “Valori immobiliari Catasto e fiscalità”, Roma, pp. 203-210.

- Salvago S. (1998), *Indennità di espropriazione e suoli agricoli o non edificabili*, Le leggi d'Italia, De Agostini.
- Salvago S., Giust. civ., 1994, I, p. 318.
- Sandulli A.M. (1961), *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, "Riv. Trim. dir. Pubbl.", p. 809 – 840.
- Saporito G., (2003), *La pubblica utilità in relazione alla conformità urbanistica. Il giusto procedimento. Il regime transitorio*, Convegno nazionale su "L'espropriazione per pubblica utilità: verso quali scenari ?", Firenze - Convitto della Calza 27-28 giugno 2003, www.espropionline.it.
- Scoca F.G. (1994), *L'espropriazione: l'indennizzo seriamente irrisorio*, "Dir. Amm.", p. 424.
- Sorace D. (1974), *Espropriazione della proprietà e misura dell'indennizzo*, Milano, Giuffrè Editore.
- Tempesta T., Thiene M. (1996), *Valori dei suoli agricoli e crescita urbana*, "Genio Rurale", n. 7, pp. 19-29.
- Trabucchi A. (1953), *La stima dei beni e criteri legali di valutazione*, in "Scritti giuridici in onore della Cedam nel cinquantenario della sua fondazione", volume primo, Padova Cedam, 553 – 561.
- Zucconi F. (1979), *La stima degli immobili espropriati per pubblica utilità dopo la promulgazione della legge 28 gennaio 1977*, n. 10, "Giur. agr. It.", p. 407 ss.