

ESPROPRIONLINE

collana a cura di **PAOLO LORO**

espropriazione per pubblica utilità

PLO9

PAOLO LORO

RAFFAELLO GISONDI

SALVATORE SALVAGO

GIANLUGI DE MARE

MARIA MACCHIAROLI

ANTONIO IOVINE

MARCO ANTONIOL

La nuova indennità di esproprio per le aree non edificabili

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf : 978-88-95578-48-4

PAOLO LORO
RAFFAELLO GISONDI
SALVATORE SALVAGO
GIANLUGI DE MARE
MARIA MACCHIAROLI
ANTONIO IOVINE
MARCO ANTONIOL

LA NUOVA INDENNITÀ DI ESPROPRIO PER LE AREE NON EDIFICABILI

- APPLICABILITÀ DELLA SENTENZA 181/11 ALLE PROCEDURE IN CORSO
- QUALE INDENNITÀ DI ESPROPRIO E DI OCCUPAZIONE PER LE AREE INEDIFICABILI
- CRITERI E PROCEDIMENTI DI STIMA
- SORTE DELLE MAGGIORAZIONI E INDENNITÀ AGGIUNTIVE (coltivatori diretti, fittavoli)
- PROGETTAZIONE E PIANI PARTICELLARI
- INDENNITÀ: PROSPETTIVE DI 'TERTIUM GENUS', 'VOCAZIONE EDIFICATORIA' E ZONE 'F'
- QUALE RUOLO DELLE COMMISSIONI PROVINCIALI

prefazione di Paolo Loro

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf : 978-88-95578-48-4



fax: 049 9710328 – tel: 049 9710328 martedì e giovedì 12:30 > 14:00
e-mail: info@exeoedizioni.it

Il V.A.M. - valore agricolo medio, criterio indennitario per le aree non edificabili in materia di espropriazione per pubblica utilità - è stato dichiarato incostituzionale con sentenza n. 181 del 10 giugno 2011. Si tratta di una sentenza storica, destinata a mutare in profondità la procedura espropriativa e a incidere pesantemente nella progettazione e realizzazione delle opere pubbliche, così come nella sfera giuridica di destinatari come i coltivatori diretti. Questa sentenza apre scenari nuovi e di rilevantissima portata con riguardo al criterio indennitario per le aree inedificabili dotate di possibilità di sfruttamento extra-agricole, fino alla sentenza 181 indennizzate con il V.A.M.. L'Opera, sorta dagli atti di due convegni nazionali del 2011, è una prima riflessione su tali temi sotto il profilo giuridico ed estimativo.

Copyright © 2012 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale del soggetto abbonato, e comunque mai a scopo commerciale. Il pdf può essere utilizzato esclusivamente dall'acquirente, nei propri dispositivi di lettura, e dai suoi più stretti collaboratori professionali. Ogni diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale di contenuti è vietata senza il consenso scritto dell'editore.

edizione: gennaio 2012 - collana: EsproprioLine, a cura di Paolo Loro

materia: espropriazione per pubblica utilità - tipologia: studi applicati - formato: digitale

codice prodotto: PLO9 - ISBN: 978-88-95578-48-4 - prezzo: € 40,00

editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c.s.i.v. € 10.000,00,

sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova – sede operativa: via Dante Alighieri 6 int. 1
35028 Piove di Sacco PD casella postale 76/A 35028 Piove di Sacco PD

info@exeoedizioni.it. Luogo di elaborazione presso la sede operativa.



professionisti

pubblica amministrazione

www.esproprioLine.it - www.exeoedizioni.it

INDICE

INTRODUZIONE.....	6
-------------------	---

PAOLO LORO RAFFAELLO GISONDI

QUALE SCENARIO SI APRE DOPO LA DICHIARAZIONE DI INCOSTITUZIONALITÀ DEI VALORI AGRICOLI MEDI.....	8
--	---

1. <i>La storia dei VAM</i>	8
2. <i>La declaratoria di incostituzionalità</i>	18
3. <i>“Tertium genus” e vocazione edificatoria</i>	20
4. <i>Applicabilità della sentenza ai rapporti in corso</i>	22
5. <i>Le maggiorazioni e indennità aggiuntive</i>	25
6. <i>Conseguenze operative</i>	28

RAFFAELLO GISONDI

L'EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE - TERTIUM GENUS E VOCAZIONE EDIFICATORIA DOPO LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 181/2011.....	31
--	----

1. <i>Evolutione della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di indennità di espropriazione</i>	31
2. <i>La sentenza n. 181 del 2011</i>	41

SALVATORE SALVAGO

POSSIBILI RIPERCUSSIONI DELLE SENTENZE 348/2007 E 181/2011 SUL REGIME BINARIO DELL'INDENNITÀ, SULLA NOZIONE DI EDIFICABILITÀ E SULLA EQUIPARAZIONE TRA AREE AGRICOLE E AREE INEDIFICABILI - PROSPETTIVE DEL “TERTIUM GENUS” E DELLA VOCAZIONE EDIFICATORIA	48
--	----

GIANLUIGI DE MARE MARIA MACCHIAROLI

LA STIMA DELL'INDENNITÀ DI ESPROPRIO DELLE AREE NON EDIFICABILI - CRITERI E PROCEDIMENTI ALLA LUCE DELLA	
--	--

SENTENZA 181/11	63
<i>Premessa ed obiettivi</i>	63
1. <i>Stima dell'indennità di esproprio di aree non edificabili</i>	67
2. <i>Procedimenti di stima delle aree non edificabili</i>	69
3. <i>Profili di criticità nella Sentenza della Corte Costituzionale</i>	75
4. <i>Il differenziale tra VAM e valore di mercato</i>	78
5. <i>Conclusioni</i>	81
ANTONIO IOVINE	
LA DETERMINAZIONE DEI VALORI AGRICOLI MEDI.....	84
1. <i>Premessa</i>	84
2. <i>Analisi tecnica circa le modalità di calcolo dei valori agricoli medi in conformità alla lettera circolare della Direzione Generale del Catasto del 20/11/1971</i>	90
3. <i>Fase elaborativa E1</i>	92
4. <i>Fase elaborativa E2</i>	96
5. <i>Fase elaborativa E3</i>	98
MARCO ANTONIOL	
INDENNITÀ DI ESPROPRIO E INDENNIZZO DA OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA	101
1. <i>Premessa</i>	101
2. <i>Diversità nell'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale</i>	103
3. <i>Diversità nell'indennizzo per il pregiudizio non patrimoniale</i>	107
4. <i>Diversità nel risarcimento del danno da illegittima occupazione</i>	115

§§

INTRODUZIONE

Questa pubblicazione raccoglie gli atti (LORO, GISONDI, SALVAGO, DE MARE), rielaborati, aggiornati e approfonditi (MACCHIAROLI), oltre che implementati con altri contributi (ANTONIOLO, IOVINE), dei Convegni nazionali organizzati dalla rivista giuridica telematica www.esproprioonline.it il 15 luglio 2011 (*VAM incostituzionale*) e il 27 settembre 2011 (*La nuova indennità per le aree agricole e inedificabili*).

Gli eventi, tenuti nella suggestiva (e appropriata) cornice della Sala Agricoltura dell'antica Corte Benedettina di Legnaro (Padova), hanno riscosso lusinghiero successo di pubblico, nonostante i gravi tagli alla formazione del personale da parte degli enti pubblici, e suscitato notevole interesse presso le autorità esproprianti e i professionisti coinvolti dal profondo mutamento del quadro indennitario nell'espropriazione per opere di pubblica utilità: avvocati, agronomi, estimatori, progettisti, associazioni degli agricoltori.

Si è parlato della applicabilità della sentenza della Corte Costituzionale 181/2011 alle procedure espropriative in corso, della sorte delle maggiorazioni (triplicazione per coltivatori diretti e premialità del 50%), della sorte del quarto comma dell'art. 40 e del nono comma dell'art. 37 del testo unico, del futuro riservato al VAM per i fittavoli (art. 42), dell'incidenza della sentenza nella progettazione delle opere pubbliche e nella redazione dei piani particellari di esproprio, del nuovo ruolo delle Commissioni provinciali.

L'analisi e il dibattito si sono inoltre soffermati con particolare enfasi sulle prospettive indennitarie del cd. *tertium genus* e della vocazione edificatoria, cioè sul trattamento indennitario delle aree che edificabili non sono, ma che tuttavia sono apprezzate dal mercato immobiliare in modo diverso

rispetto alle aree agricole.

Sono stati sviluppati, compatibilmente con il tempo a disposizione, i profili estimativi conseguenti al nuovo approccio giuridico pertinente con le questioni dell'edificabilità dei terreni oggetto di esproprio.

Le posizioni sostenute nelle relazioni non sono omologate ad una linea uniforme ed esprimono talora orientamenti diversi: del resto è stata la dialettica e il confronto tra tali orientamenti a rendere particolarmente interessanti i convegni.

Gli altri due contributi, estranei ai convegni anzidetti ma integrativi delle questioni trattate, riguardano uno le problematiche che si presentano nel rapporto tra indennità di esproprio e risarcimento (*rectius*, indennizzo) da occupazione illegittima, quest'ultimo privo delle maggiorazioni e inferiore all'indennità di occupazione legittima (5% vs 8,33%); l'altro le modalità di determinazione dei VAM, che sono ben lungi dal rivestire un mero interesse storico, in quanto i VAM sopravvivono in parte alla sentenza 181 e quindi dovranno continuare ad essere determinati dalle Commissioni provinciali.

La materia è in divenire, e già si registrano le prime pronunce: l'Opera rappresenta quindi un compendio attuale degli approcci interpretativi che saranno presto superati o confermati dalla rapida e massiccia elaborazione giurisprudenziale che si svilupperà nei prossimi mesi e anni.

Paolo Loro

QUALE SCENARIO SI APRE DOPO LA DICHIARAZIONE DI INCOSTITUZIONALITÀ DEI VALORI AGRICOLI MEDI

PAOLO LORO

Direttore di Esproprio^{line}

RAFFAELLO GISONDI

Magistrato del TAR di Milano

Il presente lavoro va attribuito in parti uguali ai due autori

1. La storia dei VAM | 2. La declaratoria di incostituzionalità | 3. "Tertium genus" e vocazione edificatoria | 4. Applicabilità della sentenza ai rapporti in corso | 5. Le maggiorazioni e indennità aggiuntive | 6. Conseguenze operative

1. La storia dei VAM

I valori agricoli medi, dichiarati incostituzionali con sentenza 181 del 10 giugno 2011 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale prima serie speciale n. 26 del 15 giugno 2011), furono introdotti dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865, articolo 16, integrata da istruzioni tecniche per la loro determinazione mediante particolari medie ponderate ¹ contenute nella lettera circolare n.1/827I del 20/11/1971 dell'allora Direzione Generale del Catasto e dei

¹ Cfr. A. IOVINE, *La determinazione dei valori agricoli medi*, EOL, 11/2/2009.

Servizi Tecnici Erariali, del Ministero delle Finanze.

La norma prevedeva che per ciascuna delle singole regioni agrarie delimitate dall'ISTAT² fossero determinati da apposita commissione provinciale costituita presso l'allora ufficio tecnico erariale, entro il 31 gennaio di ogni anno, i valori agricoli medi, relativi al precedente anno solare, dei terreni considerati liberi da vincoli di contratti agrari, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati.

Le istruzioni tecniche del Ministero delle Finanze così definivano i concetti fondamentali:

Valori agricoli: «Tenuto conto della enunciazione fatta dal penultimo comma dell'articolo 16, per valore agricolo deve intendersi *il valore venale considerato indipendentemente da qualsiasi plusvalenza non riconducibile alla utilizzazione dell'area per scopi agricoli*. Il "valore agricolo" si identifica in conseguenza col "più probabile prezzo di mercato dell'area in una libera contrattazione di compravendita" solo nei casi in cui il mercato non risenta, direttamente o indirettamente, dell'influenza delle suddette plusvalenze».

Valori agricoli medi: «Per valori agricoli medi nell'ambito della regione agraria secondo i tipi di coltura effettivamente praticati s'intendono le *medie ponderate dei valori agricoli*, con riferimento all'intera estensione del territorio della regione considerata, dei terreni classificabili in quel tipo di coltura».

Dunque si creò un sistema in base al quale ogni anno un'autorità preposta – la Commissione provinciale – era tenuta ad individuare i valori agricoli effettivi di mercato dei terreni e a calcolarne le medie.

Il sistema indennitario introdotto dal combinato disposto degli articoli 15 e 16 della legge 865/1971, successivamente

² L'ISTAT ha suddiviso il territorio nazionale in 770 regioni agrarie, delimitando tali regioni in modo che risultassero costituite da comuni contigui i cui territori si trovassero in sufficientemente analoghe condizioni naturali (giacitura, rilievo, geologia, clima, ecc.) ed agrarie (colture attuali e potenziali).

trasfusi rispettivamente nei commi 1 e 3 dell'articolo 40 del DPR 327/2001, prevedeva che in sede di determinazione dell'indennità provvisoria si dovesse applicare il valore agricolo medio, e in sede di determinazione dell'indennità definitiva il valore agricolo effettivo dell'area considerata.

L'articolo 15 stabiliva infatti che se l'indennità provvisoria non fosse stata accettata, la Commissione provinciale avrebbe proceduto ad effettuare la determinazione dell'indennità definitiva, non più sulla base del valore agricolo medio ai sensi dell'articolo 16, ma sulla base del «valore agricolo con riferimento alle colture effettivamente praticate sul fondo espropriato, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola».

Il DPR 327/2001, sul punto modificato dal dLgs 302/2002, confermò questa impostazione, stabilendo espressamente all'articolo 40 comma 3 l'applicabilità del valore agricolo medio in sede di somma offerta ai sensi dell'articolo 20.1 e di determinazione dell'indennità *provvisoria*³ e stabilendo altrettanto espressamente all'articolo 40 comma 1 l'applicabilità del valore agricolo effettivo in sede di determinazione dell'indennità *definitiva*⁴.

I valori agricoli medi, pubblicati annualmente sui BUR in apposite tabelle (da cui la loro denominazione di 'valori tabellari') elaborate dalle Commissioni provinciali, avevano la funzione parametrica di consentire una prima rapida quantificazione dell'indennità provvisoria di espropriazione, mediante l'offerta di importi forfetari e comprensivi dei soprassuoli vegetali afferenti alla coltura, scissi dall'effettivo valore

³ «Per l'offerta da formulare ai sensi dell'articolo 20, comma 1, e per la determinazione dell'indennità provvisoria, si applica il criterio del valore agricolo medio di cui all'articolo 41, comma 4, corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare»

⁴ «Nel caso di esproprio di un'area non edificabile, l'indennità definitiva è determinata in base al criterio del valore agricolo, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola, senza valutare la possibile o l'effettiva utilizzazione diversa da quella agricola».

dei beni considerati, ma comunque (almeno teoricamente) agganciati agli ordinari valori di mercato di beni consimili nella regione di appartenenza, dei quali costituivano una media ponderata.

Ai valori agricoli medi si sarebbero applicate, in modo automatico, le maggiorazioni del 50% o del 200%, altrettanto astratte e forfetarie, in funzione acceleratoria e premiante, nonché – nel caso del proprietario diretto coltivatore – in funzione remunerativa di un particolare ulteriore *vulnus* alla sfera personale e professionale del proprietario (comb. disp. artt. 12 e 17 della legge 865/1971, ora art. 45.2.d TUE).

Tuttavia il proprietario aveva la possibilità, ove la prima quantificazione, basata sul VAM, si fosse rivelata inadeguata - nonostante la maggiorazione - rispetto all'effettivo valore agricolo del bene ablato, di accedere ad una nuova stima basata, questa volta, non più su un valore parametrico astratto del valore agricolo medio della regione agraria di appartenenza del bene, ma sul valore agricolo effettivo specifico del bene oggetto di esproprio, e sulla valutazione del danno subito dalla azienda agricola, perdendo però, in tal caso, la maggiorazione.

In prassi venne conseguentemente a profilarsi un sistema, adottato dalla gran parte, se non dalla generalità, delle autorità esproprianti, aderente al tenore letterale delle norme (del DPR 327/2001 in particolare), secondo il quale in sede di determinazione dell'indennità provvisoria, l'autorità espropriante applicava il valore agricolo medio limitandosi ad accertare sul piano di fatto la coltura effettivamente praticata sul fondo, mentre in sede di determinazione dell'indennità definitiva, la commissione provinciale o il collegio dei tecnici calcolavano il valore agricolo effettivo. A maggior ragione, sul valore agricolo effettivo, e non a mera ratifica del VAM, erano chiamati a pronunciarsi i periti della Corte d'Appello in sede di opposizione alla stima della Commissione⁵.

⁵ Essendo palesemente illogico ritenere che la Corte d'Appello dovesse ritornare al valore tabellare mentre la Commissione, in opposizione alla cui

Per quanto riguarda il funzionamento delle Commissioni provinciali, esso in certi casi e in certi periodi storici fu disastroso: Commissioni che non si riunivano, Commissioni nemmeno costituite (tanto che la Corte Costituzionale con la sent. 67/1990 consentì il ricorso direttamente alla stima giudiziale dopo il decreto di esproprio, bypassando la determinazione amministrativa “definitiva”), Commissioni che mantenevano appositamente e “politicamente” bassi i VAM su pressione delle stazioni appaltanti, Commissioni che anziché rilevare di anno in anno il valore agricolo effettivo e mediarlo con la metodologia imposta dal Ministero delle Finanze, si limitavano ad un mero - burocratico e acritico - aggiornamento con gli indici ISTAT dei valori “ereditati” dal passato, con il risultato che in varie regioni i valori tabellari finirono per essere fortemente riduttivi rispetto ai valori reali, anche se negli ultimi anni, specie in alcune aree del paese, si stava assistendo ad un progressivo recupero, e, in certi casi, all’allineamento sostanziale con i valori agricoli di mercato.

La illegittimità di aumenti apodittici e indiscriminati dei valori tabellari e la necessità di un effettivo ancoraggio ai valori agricoli di mercato era stata oggetto di prese di posizione sia da parte di esperti⁶ che in giurisprudenza, con particolare riferimento

determinazione veniva attivato il giudizio in Corte d’Appello, potesse avere precedentemente determinato l’indennità sulla base del valore agricolo effettivo.

⁶ «Dalle analisi della normativa e delle istruzioni tecniche a suo tempo emanate, avallate da orientamenti giurisprudenziali, emerge la rilevanza socio-economica a che i valori agricoli medi di esproprio siano determinati correttamente ancorché l’indennità definitiva di esproprio di terreni agricoli possa essere in via definitiva avulsa da tali valori e pari, in sostanza, al valore venale del terreno. In particolare dal procedimento tecnico di calcolo riassunto, insito nella normativa che fa riferimento ad un valore agricolo medio rappresentativo di uno specifico ambito territoriale, emerge con chiarezza che nel rinnovo annuo dei valori agricoli medi debba farsi riferimento, oltre che alla mutazione dei valori agricoli di mercato dei terreni rispetto all’anno precedente, anche alla possibile mutazione della distribuzione statistica dei terreni in relazione alla qualità di coltura ed al loro possibile diverso livello di redditività (classe) nell’ambito della stessa. Di fatto

al noto tritico delle sentenze del TAR Brescia ⁷ di annullamento dei VAM di quella Provincia, di cui la sentenza 963 del 10 ottobre 2005 ⁸ contiene probabilmente la più lucida analisi della

le due mutazioni possono agire con entità di diverso peso e segno tra loro che possono portare a determinazioni incaute qualora una sola delle due non fosse presa in considerazione. Di conseguenza non possono ritenersi attendibili proposte di rinnovo dei valori agricoli medi che facciano riferimento ad aumenti percentuali medi generalizzati per ogni regione agraria o anche diversificati per regione agraria e qualità di coltura, qualora non supportati da specifiche analisi che evidenzino distintamente per categorie i nuovi valori elementari assunti rispetto ai precedenti e la nuova distribuzione statistica per regione agraria delle varie qualità di coltura e classe di redditività. In ultimo, appare utile segnalare come quanto rappresentato nelle presenti conclusioni assuma un più concreto significato atteso anche i numerosi aggiornamenti delle qualità di colture catastali (oltre 7.000.000) recentemente acquisiti negli atti catastali negli anni 2006-08 per effetto dell'interscambio informativo tra l'Agenzia per l'erogazione in agricoltura e l'Agenzia del territorio in attuazione di quanto previsto dal comma 36 dell'articolo 2 del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito nella legge 24 novembre 2006, n. 286 (acquisizione della variazione della qualità di coltura catastale sulla base dei dati dichiarati ai fini della richiesta di riconoscimento degli aiuti comunitari in agricoltura).» IOVINE, cit.

⁷ Si tratta delle sentenze n. 1074 del 10 settembre 2004, n. 963 e 964 del 10 ottobre 2005.

⁸ «4. Il primo punto del ricorso lamenta la carenza di motivazione e il difetto di istruttoria. Il ricorrente sottolinea che la CPE nel decidere l'aumento dei VAM anziché prendere in considerazione gli effettivi valori di mercato dei terreni nel 2003 si è limitata a incrementare percentualmente la tabella dei VAM riferiti al 2002, sia pure applicando non un aumento generalizzato ma quattro aliquote diverse. Questi rilievi possono essere condivisi.

4.1 I VAM disciplinati dall'art. 16 comma 4 della legge 865/1971 (art. 41 comma 4 del DPR 327/2001) costituiscono un dato "medio" in quanto rendono omogeneo il valore dei terreni non edificabili all'interno delle singole regioni agrarie, ma devono avere come riferimento i prezzi di mercato in base ai tipi di coltura effettivamente praticati. In mancanza di criteri diversi fissati direttamente dalla legge la compensazione per la perdita della proprietà del fondo (e dell'attività lavorativa su tale fondo) ha come riferimento naturale il valore di mercato del bene. Questo è quanto emerge dal rapporto tra i VAM e il valore agricolo, previsto dall'art. 40 comma 1 del

DPR 327/2001 come limite dell'indennità definitiva di esproprio dei singoli beni. Il valore agricolo individua precisamente il valore venale del bene in rapporto alla sola utilizzazione agricola. La norma in sostanza esclude le situazioni anomale (potenzialmente speculative) da un lato collegando l'indennizzo alle colture effettivamente praticate (e agli immobili legittimamente realizzati) e dall'altro scorporando dal valore indennizzabile le utilità che il bene possiede o potrebbe possedere per effetto di un uso non agricolo. Si tratta di un valore venale corretto ma pur sempre basato sulla negoziabilità del terreno. I VAM rappresentano un'astrazione, nel senso che riguardano ciascuno un terreno ipotetico inserito in una certa regione agraria, ma essendo parimenti riferiti alle colture effettivamente praticate riflettono allo stesso modo il prezzo che potrebbe essere pagato sul mercato in relazione all'uso agricolo.

Le CPE non possono quindi fissare dei VAM svincolati dal valore di mercato e idonei a individuare (per approssimazione) il valore agricolo dei singoli beni. Dispongono invece di un potere più circoscritto, che consiste nella definizione del metodo di rilevazione dei prezzi di mercato e nella ponderazione della media di questi prezzi all'interno delle singole regioni agrarie.

La fissazione del metodo di rilevazione dei prezzi consente l'esercizio di discrezionalità tecnica, ma deve condurre all'elaborazione di criteri abbastanza precisi e trasparenti da garantire una ragionevole aderenza dei risultati all'effettiva situazione di mercato. Sotto questo profilo la deliberazione impugnata si rivela insufficiente, in quanto non chiarisce come siano stati misurati i valori di mercato dei terreni agricoli, né quale forma di validazione sia stata utilizzata per dare conto dell'attendibilità dei dati raccolti. La CPE si limita a evidenziare genericamente che i prezzi di mercato dei terreni agricoli non hanno subito rilevanti aumenti secondo i dati raccolti dall'INEA, e aggiunge che il tasso di inflazione per il 2003 è stato del 2,3%. Queste indicazioni non contengono un'adeguata illustrazione dei prezzi di mercato nelle diverse regioni agrarie e non spiegano neppure perché in alcuni casi siano stati decisi aumenti molto al di sopra del tasso di inflazione (alle regioni agrarie da 1 a 8, colture da 1 a 16, è stato attribuito un aumento dell'8%; alle regioni agrarie da 9 a 14, colture da 1 a 16, un aumento del 12,5%; alle regioni agrarie da 1 a 8, colture da 17 a 32, un aumento del 3%; alle regioni agrarie da 9 a 14, colture da 17 a 32, un aumento del 5%).

È mancato quindi l'approfondimento necessario per l'individuazione dei prezzi effettivi e per la fissazione di un valore medio tra i prezzi rilevati o ricostruiti in via induttiva. Al riguardo si osserva che il valore medio non corrisponde necessariamente alla media aritmetica. La CPE può stabilire la tendenza più significativa all'interno delle singole regioni agrarie, anche

questione avvenuta in sede giurisprudenziale: «i VAM disciplinati dall'art. 16 comma 4 della legge 865/1971 (art. 41 comma 4 del DPR 327/2001) costituiscono un dato “medio” in quanto rendono omogeneo il valore dei terreni non edificabili all'interno delle singole regioni agrarie, ma devono avere come riferimento i prezzi di mercato in base ai tipi di coltura effettivamente praticati. In mancanza di criteri diversi fissati direttamente dalla legge la compensazione per la perdita della proprietà del fondo (e dell'attività lavorativa su tale fondo) ha come riferimento naturale il valore di mercato del bene. Questo è quanto emerge dal rapporto tra i VAM e il valore agricolo, previsto dall'art. 40 comma 1 del DPR 327/2001 come limite dell'indennità definitiva di esproprio dei singoli beni. Il valore agricolo individua precisamente il valore venale del bene in rapporto alla sola utilizzazione agricola. La norma in sostanza esclude le situazioni anomale (potenzialmente speculative) da un lato collegando l'indennizzo alle colture effettivamente praticate (e agli immobili legittimamente realizzati) e dall'altro scorporando dal valore indennizzabile le utilità che il bene possiede o potrebbe possedere per effetto di un uso non agricolo. Si tratta di un valore venale corretto ma pur sempre basato sulla negoziabilità del terreno. *I VAM rappresentano un'astrazione, nel senso che riguardano ciascuno un terreno ipotetico inserito in una certa regione agraria, ma essendo parimenti riferiti alle colture effettivamente praticate riflettono allo stesso modo il prezzo che potrebbe essere pagato sul mercato in relazione all'uso*

omettendo di utilizzare alcuni prezzi ritenuti ingiustificati. Tuttavia queste valutazioni devono essere effettuate prendendo come riferimento la reale situazione del mercato.

Pur essendo apprezzabile la scelta di non operare un aumento generalizzato per tutte le regioni agrarie e per tutte le colture, la suddivisione della tabella in quattro blocchi presenta ancora elementi di rigidità. Poiché non è possibile considerare fissati in via definitiva i rapporti di valore tra le singole colture, l'applicazione di aumenti in blocco deve essere giustificata dimostrando la mancanza di scostamenti significativi nell'incremento dei valori delle varie colture e l'omogeneità del mercato all'interno delle regioni agrarie interessate.»

agricolo. Le CPE non possono quindi fissare dei VAM svincolati dal valore di mercato e inidonei a individuare (per approssimazione) il valore agricolo dei singoli beni. Dispongono invece di un potere più circoscritto, che consiste nella definizione del metodo di rilevazione dei prezzi di mercato e nella ponderazione della media di questi prezzi all'interno delle singole regioni agrarie».

L'impostazione fin qui delineata (valore agricolo medio in sede di determinazione dell'indennità provvisoria, valore agricolo effettivo negli altri gradi di determinazione), prevista dal legislatore secondo l'interpretazione universalmente adottata in prassi, è stata contraddetta negli ultimi anni dalla Cassazione, la quale è andata affermando in una folta serie di pronunce⁹ – ancorché riferite per lo più al combinato disposto degli articoli 15 e 16 della legge 865/71, e non al più esplicito combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'articolo 40 del testo unico del 2001 – che il valore agricolo medio doveva essere utilizzato in ogni stadio di determinazione dell'indennità.

Tale orientamento prestava tuttavia il fianco a critiche per una serie di ragioni riguardanti non solo il suo contrasto con il tenore letterale del dato normativo, in specie del DPR 327/2001, nonché con la funzione dei valori mediati acceleratoria della procedura, *ma non per questo aliena dai valori effettivi* (di cui il VAM rappresentava pur sempre una media, ed essendo comunque esso superabile ricorrendo al valore agricolo effettivo in sede di determinazione definitiva), ma anche e soprattutto con la razionalità del procedimento. Infatti, alla luce del teorema della Cassazione (VAM come criterio unico), vi era da chiedersi: 1) a che servivano le varie determinazioni da parte di diverse autorità, se comunque l'importo alla fine doveva essere sempre il medesimo, consultabile nella tabella pubblicata sul BUR; 2) vigendo sempre e comunque lo stesso VAM in ogni fase del procedimento, si sarebbe eliminata la possibilità di ricorrere alle determinazioni successive alla provvisoria, in quanto nessuno

⁹ *Ex plur.* CASS 17672/2009, 17394/2009, 5219/2007, 23808/2006, 8502/2006.

avrebbe avuto interesse a rifiutare la provvisoria, dal momento che solo su di essa erano previste le maggiorazioni in caso di accettazione¹⁰.

Il malfunzionamento di varie Commissioni, che ha condotto a VAM illegittimamente bassi e disancorati dalla effettiva realtà del mercato immobiliare (disapplicando i meccanismi di calcolo dei VAM stessi), unitamente al rigido orientamento della Cassazione, la quale ha disconosciuto ai proprietari la possibilità di rifiutare il VAM per addivenire in sede di rideterminazione al riconoscimento del valore agricolo effettivo del proprio terreno, se non sono formalmente all'origine della dichiarazione di incostituzionalità dei valori agricoli medi, la rendono comunque condivisibile nella sostanza.

La Corte Costituzionale non entra nel merito del funzionamento delle Commissioni, o degli effetti dell'applicazione del criterio parametrico in ogni stadio della procedura, ma si limita molto più semplicemente ad evidenziare il mancato rapporto diretto tra il bene specifico da espropriare e il valore agricolo medio, inficiato perciò da astrattezza, e come tale contrario ai principi della convenzione europea dei diritti dell'uomo: «il valore tabellare così calcolato prescinde dall'area oggetto del procedimento espropriativo, ignorando ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene. Restano così trascurate le caratteristiche di posizione del suolo, il valore intrinseco del terreno (che non si limita alle colture in esso praticate, ma consegue anche alla presenza di elementi come l'acqua, l'energia elettrica, l'esposizione), la maggiore o minore perizia nella conduzione del fondo e quant'altro può incidere sul valore venale di esso. Il criterio, dunque, ha un carattere inevitabilmente astratto che elude il "ragionevole legame" con il valore di mercato, «prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il "serio ristoro" richiesto dalla giurisprudenza consolidata di questa Corte».

¹⁰ Cfr. P. LORO, *Il VAM deve essere applicato anche nella determinazione definitiva e giudiziale dell'indennità?*, EOL, 4/7/2005.

2. La declaratoria di incostituzionalità

Con la sentenza 181 in commento la Corte Costituzionale, proseguendo nell'opera di adeguamento del diritto interno alle prescrizioni della CEDU, già intrapresa con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007, dichiara incostituzionale il criterio di indennizzo dei suoli agricoli o non edificabili basato sulla determinazione del relativo valore agricolo medio.

La Consulta prende ancora una volta le mosse dai principi espressi dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo secondo cui il Protocollo n. 1 della Convenzione EDU impone che il ristoro dovuto al proprietario debba, di regola, coincidere con l'intero valore del bene espropriato salvo i casi in cui la procedura espropriativa sia diretta a realizzare obiettivi generali di riforma economica o di giustizia sociale.

Tali principi, a detta della Consulta, valgono tanto per i suoli edificabili che per quelli agricoli o non edificabili.

In entrambi i casi l'indennizzo può rappresentare un ristoro adeguato all'effettivo valore del bene solo se ne rispecchia tutte le caratteristiche che possono determinarne un apprezzamento.

Il cd. VAM, a detta della Consulta, non realizza tale condizione in quanto si basa su elementi astratti e sganciati dalle effettive qualità del fondo espropriato.

Invero, non è solo il tipo di coltura praticato che, secondo la Corte costituzionale, può valere a determinare il valore di mercato del terreno agricolo, a ciò concorrendo anche altre caratteristiche concrete quali la sua esposizione, l'accessibilità a fonti di irrigazione, la presenza di energia e persino la maggiore o minore perizia del suo coltivatore. Di tutte queste circostanze il criterio indennitario basato sul valore agricolo medio non consente di tenere conto.

L'ancoraggio della indennità di espropriazione alle concrete caratteristiche del bene espropriato non è, peraltro, una novità

nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. La stessa sentenza in commento richiama sul punto la pronuncia n. 5 del 1980 con cui fu dichiarata l'incostituzionalità della legge 865 del 1971 nella parte in cui sanciva l'applicazione del criterio del valore agricolo medio ai suoli edificabili sterilizzandone, così, le più importanti qualità economiche¹¹.

Successivamente alla pronuncia del 1980 la Consulta si dimostrò, tuttavia, meno rigorosa nella applicazione del predetto principio.

In particolare, essa nel 1997 dichiarò infondata la questione di costituzionalità del VAM come criterio di indennizzo dei suoli agricoli, che i giudici remittenti avevano prospettato in ragione della sua enorme sproporzione rispetto ai valori di mercato, ritenendo che il valore agricolo medio rispecchiasse le caratteristiche essenziali del bene in ragione del suo riferimento alle colture effettivamente praticate o a quelle prevalenti nella zona¹².

Oggi la Corte Costituzionale afferma che tale precedente non è più compatibile con i dettami della CEDU così come interpretati dalla Corte Europea chiamata ad applicarla: non è sufficiente, pertanto, che la determinazione dell'indennizzo prenda in considerazione solo alcune delle caratteristiche economicamente rilevanti del fondo, occorrendo invece, tenere in considerazione *tutte* le qualità che incidono sulla potenziale utilizzazione economica del bene ablato.

Salvo ulteriori interventi del legislatore pare doversi escludere l'automatica applicabilità ai terreni non edificabili della riduzione del 25% dell'indennità prevista dall'art. 37 comma 1 con riguardo a quelli edificabili espropriati in attuazione di riforme politico-sociali.

Infatti, anche al di là del dato letterale della previsione, che in alcun modo può essere riferibile alle aree non edificabili, non appare affatto scontato che il legislatore debba operare un

¹¹ In tal senso anche Corte Cost. nn. 355 del 1985 e 1022 del 1988.

¹² Sentenza n. 261 del 1997.

analogo intervento mitigatore della misura dell'indennizzo per le aree prive di connotati edificatori il cui valore, seppur ora parametrato al prezzo di mercato, rimane, comunque, di gran lunga inferiore a quello relativo ai suoli fabbricativi.

3. "Tertium genus" e vocazione edificatoria

Il principio della necessaria aderenza del ristoro a tutte le caratteristiche concrete del bene suscettibili di determinarne un apprezzamento ha una portata che va ben oltre l'ambito dei suoli strettamente agricoli.

Le affermazioni della Consulta, infatti, si riverberano anche sulla determinazione della indennità relativa alle aree appartenenti al cd "tercium genus"; e cioè di quei terreni che, pur non essendo dotati di capacità edificatoria, hanno potenzialità (giuridiche ed effettive) di utilizzo diverse e più redditizie di quelle agricole (si pensi ai terreni in fregio alle strade di grande comunicazione gravati dal vincolo di rispetto ma sovente utilizzati come deposito ed esposizione di autovetture).

Fino ad oggi la rigidità del VAM, che attribuiva rilevanza solo alla tipologia di colture praticate sul terreno o nella zona, aveva fatto sì che la predetta categoria di aree, non potendo considerarsi edificabile, fosse indennizzabile solo mediante i criteri tabellari con conseguente soffocamento ai fini indennitari di ogni plusvalore derivante dalle potenzialità di sfruttamento diverse da quelle agricole.

Una volta venuto meno il VAM deve ritenersi che anche le possibilità di sfruttamento diverse da quelle agricole acquistino una propria autonoma rilevanza ai fini della determinazione della indennità di espropriazione delle aree non edificabili.

A tale conclusione non può opporsi che la Corte Costituzionale ha lasciato in vita il primo comma dell'art. 40 del D.P.R. 327 del 2001 a mente del quale nella determinazione