

La vendita dei terreni agricoli dello Stato

1. La legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (Legge di stabilità 2012), pubblicata in *GU n. 265 del 14-11-2011 - Suppl. Ordinario n. 234*, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2012, contiene, tra l'altro, un articolo, il n. 7, rubricato «Disposizioni in materia di dismissioni di terreni agricoli». Tale norma costituisce, sicuramente, una occasione per "alleggerire" lo Stato della proprietà di beni spesso mal condotti e coltivati, ma è formulata in modo da rappresentare anche un rischio (o una opportunità?) di modificazione dell'attuale sistema produttivo agricolo nazionale e del carattere della suddivisione della proprietà fondiaria italiana, costruita con una enorme spesa pubblica per favorire la piccola proprietà coltivatrice. In effetti, a seguito della legislazione degli anni da '50 a '80 del secolo scorso, si è costruito un Paese caratterizzato da una vasta diffusione di una piccola proprietà in sostanza esclusivamente nazionale, mentre le aziende agricole che sono insediate su superfici agrarie di maggiori dimensioni sono poche numericamente e generalmente gestite in modo razionale da imprenditori italiani che non assomigliano affatto ai vecchi "possidenti", dediti come sono, per lo più, alla multifunzionalità ovvero, almeno in parte, alle coltivazioni specializzate per trarre redditi ragionevoli dalla loro attività.

Dalla cessione sono esclusi i beni previsti dal dec. legisl. 28 maggio 2010, n. 85, recante «Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42» in G.U. n. 134 dell'11 giugno 2010, ma sembra che ammontino, comunque, a oltre 300.000 ettari; i terreni da vendere devono

* Università degli Studi di Ferrara

essere individuati con decreti ministeriali cui si applicano le norme contenute nell'art. 1, commi 3, 4 e 5 della legge 23 novembre 2001, che converte con modificazioni il decreto legge 25 settembre 2001, n. 351.

Tali commi recitano: «3. I decreti di cui ai commi 1 e 2, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*, hanno effetto dichiarativo della proprietà, in assenza di precedenti trascrizioni, e producono gli effetti previsti dall'articolo 2644 del codice civile, nonché effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene in catasto.

4. Gli uffici competenti provvedono, se necessario, alle conseguenti attività di trascrizione, intavolazione e voltura.

5. Contro l'iscrizione del bene negli elenchi di cui ai commi 1 e 2, è ammesso ricorso amministrativo all'Agenzia del demanio entro sessanta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, fermi gli altri rimedi di legge».

Al di là di queste opportune formalità, che possono, tuttavia, dare origine a qualche contenzioso, da un punto di vista sostanziale appare evidente che le norme dell'art. 7 in commento lasciano larghi spazi di scelta in ordine al come suddividere o mantenere intatti i vari lotti da porre in vendita, evidenziando solo differenze procedurali fra quelli di valore superiore o inferiore a 400.000 euro.

Il par. 2 dell'art. 7 sembra fornire qualche indirizzo: «2. Nelle procedure di alienazione dei terreni di cui al comma 1, al fine di favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità agricola giovanile è riconosciuto il diritto di prelazione ai giovani imprenditori agricoli, così come definiti ai sensi del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185. Nell'eventualità di incremento di valore dei terreni alienati derivante da cambi di destinazione urbanistica intervenuti nel corso del quinquennio successivo all'alienazione medesima, è riconosciuta allo Stato una quota pari al 75 per cento del maggior valore acquisito dal terreno rispetto al prezzo di vendita; le disposizioni di attuazione del presente periodo sono stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze».

Il testo sembra far trasparire buona volontà, ma è largamente incompleto. Infatti:

- come riconoscere la prelazione in un'asta? A meno di sospendere gli effetti della stessa per un certo periodo di tempo per consentire ai giovani agricoltori di proporre un prezzo uguale a quello offerto nell'asta, la dichiarazione di preferenza resta un mero auspicio; tuttavia, per adottare la soluzione proposta occorre un atto di contenuto normativo, che allo stato sembra mancare;
- non sarebbe stato più semplice, e proficuo per l'agricoltura, oltre che meno “tentatore”, affermare che i terreni venduti hanno destinazione agricola

e che la stessa non può essere mutata per vent'anni, a meno di espropri per pubblica utilità?

Ci si può domandare, poi, perché mai si sia previsto che gli enti territoriali possano attribuire all'Agenzia il compito di vendere eventuali terreni che intendessero dismettere, anziché prevedere per gli stessi enti l'obbligo, anche se si comprende le preoccupazioni di ordine costituzionale che possono avere mosso il legislatore in questa direzione; a dire il vero, tuttavia, forse una formula diversa, soprattutto se riferita ai terreni assegnati a questi enti sulla base della legge del 2010, probabilmente avrebbe potuto "reggere" a un ricorso davanti alla Corte costituzionale.

Su questo stesso punto resta il dubbio che gli enti locali cui sia stata attribuita la proprietà su terreni in base alla legge del 2010, si decidano a privarsi degli stessi per versare il ricavato allo Stato al fine di ridurre il debito pubblico.

Tuttavia, il vero problema consiste nelle scelte che verranno fatte all'atto della messa in vendita dei terreni, e cioè se proporli in lotti con un valore da 400.000 euro o meno ovvero se accorparli o mantenerli di dimensioni anche molto grandi.

Si ha ancora il ricordo delle vendite fatte a seguito dei ripetuti espropri delle terre della c.d. mano morta ecclesiastica; in quelle circostanze si provvide, di solito, a mettere in vendita lotti di grandi dimensioni che poterono essere acquistati solo da veri potentati economici. Le vendite effettuate a seguito degli espropri fondati sul decreto Napoleone Eugenio del 1808 prevedevano lotti da diecimila ettari, il che ridusse al minimo il numero dei possibili compratori e fece ricavare prezzi esigui.

Orbene, chi deciderà se vendere in lotti grandi o piccoli? Qual è la misura opportuna? Si vuole o non modificare, almeno in parte, la struttura fondiaria nazionale, pur se solo attraverso la vendita di 300.000 ettari?

Sembrerebbe, dunque, che un atto normativo dovesse indirizzare queste scelte, evitando di lasciarle a una struttura non politica, e che tale atto fosse chiaro.

2. La norma in commento ha subito modificazioni dall'art. 27 del c.d. decreto salva Italia, che ha aggiunto, alla precedente legge, un art. 33 bis.

Non si tratta, però, di specificazioni in ordine agli argomenti cui si è fatto riferimento a proposito dell'art. 33, ma di un complesso di norme procedurali tendenti a creare un diaframma fra beni e compratori, attraverso la costituzione di società, consorzi e fondi, e di regole per la messa in vendita, con la fissazione del criterio per lo stabilimento dei prezzi, che dovranno essere quotati come segue: «Il prezzo dei terreni da porre a base delle procedure di

vendita di cui al presente comma è determinato sulla base di valori di agricoli medi di cui al D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327».

Il decreto detto Salva Italia modifica l'art. 7 con alcune norme di dettaglio, che intervengono sul testo originario nel modo che segue: All'articolo 7, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183, dopo le parole «a vocazione agricola» sono inserite le seguenti parole «e agricoli, anche su segnalazione dei soggetti interessati»,

All'articolo 7, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183, dopo le parole «terreni alienati» sono inserite le seguenti «ai sensi del presente articolo»

All'articolo 7, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183, è aggiunto il seguente capoverso:

«Il prezzo dei terreni da porre a base delle procedure di vendita di cui al presente comma è determinato sulla base di valori di agricoli medi di cui al D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327».

All'articolo 7, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, dopo le parole «i comuni» sono aggiunte le seguenti «, anche su richiesta dei soggetti interessati».

All'articolo 7, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, le parole «aventi destinazione agricola» sono sostituite «a vocazione agricola e agricoli».

In realtà, tuttavia, il decreto salva Italia, fatte salve queste piccole precisazioni, che comunque irrigidiscono i limiti di apprezzamento che l'Agenzia del demanio può esercitare nell'accettazione dei prezzi di vendita, si preoccupa piuttosto di integrare le regole relative alle prese in locazione da parte dello Stato e di enti che spendono denaro pubblico di immobili, di avviare a soluzione il problema edilizio carcerario, di valorizzare immobili che, anche se non descritti a fondo, sono da intendersi sostanzialmente fabbricati e non terreni, ovvero fabbricati con annessi piccoli terreni, il tutto realizzato quasi solo modificando una legislazione già esistente, con lo scopo di renderla più agevolmente applicabile.

Per altro, occorre notare come l'art. 33 bis aggiunto alla legge di stabilità dall'art. 27 del detto decreto preveda una norma «promozionale» che tende a coinvolgere gli enti locali nelle iniziative di vendita del patrimonio immobiliare; esso, infatti, al comma 1, stabilisce che per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dei Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato e degli Enti vigilati dagli stessi, nonché dei diritti reali relativi ai beni immobili, anche demaniali, il Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio promuova iniziative idonee per la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari, il tutto senza ulteriori oneri per la finanza pubblica.

3. Ma il decreto salva Italia dimostra che la vendita o la messa in valore dei beni statali o di enti regionali o locali mira solo a realizzare benefici economici per i bilanci pubblici e non si preoccupa di orientare la destinazione dei terreni agricoli: infatti, il comma 3 dell'art. 33 bis afferma che qualora le iniziative di cui tratta il decreto «prevedano (ammirevole l'italiano corretto, spesso latitante nelle nostre leggi: che sia l'effetto professori? n.d.r.) forme societarie, a esse partecipano i soggetti apportanti e il Ministero dell'economia e delle finanze – Agenzia del demanio, che aderisce anche nel caso in cui non vi siano inclusi beni di proprietà dello Stato in qualità di finanziatore e di struttura tecnica di supporto. L'Agenzia del demanio individua, attraverso procedure di evidenza pubblica, gli eventuali soggetti privati partecipanti». Ma non può esservi dubbio che la creazione di società o enti simili non sembra pensata per la vendita di terreni agricoli; forse si sarebbe potuto pensare che nell'operazione andavano coinvolte le Fondazioni bancarie, che avrebbero potuto poi dosare le vendite dei terreni in relazione alla domanda e alle disponibilità di fondi propri o di finanziamenti favorevoli da parte di agricoltori interessati, ma non sembra che le Fondazioni bancarie italiane possano essere incentivate in questa direzione, essendo le medesime in altre e ben maggiori faccende affaccendate.

Che lo scopo sia quello appena indicato, e punti su tutti gli immobili, dettando regole più adatte ai fabbricati che ai terreni, lo si evince anche dal comma 2 dell'art. 27 che, lasciando l'art. 33 della legge di stabilità, aggiunge al decreto legge 25 settembre 2001, n. 351 convertito, con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, dopo l'art. 3 bis, un articolo, il 3 ter, rubricato «Processo di valorizzazione degli immobili, pubblici», con contenuti palesemente riferiti a immobili consistenti, per lo più, in fabbricati.

Restano, dunque, irrisolti i problemi delle dimensioni da preferire per evitare che si vengano ad acquistare in Italia, da tutto il mondo – leggasi Cina, India, Usa ecc. – oltre che fabbriche e ville, anche terreni agricoli, e quello di conservare una struttura agraria compatibile certo con il progresso tecnologico, ma anche con la tradizionale struttura agraria del Paese e con il potere di acquisto degli agricoltori italiani.