

Attilio Coletta¹

*Dipartimento di Ecologia e Sviluppo
Economico Sostenibile
Università degli Studi della Toscana
e-mail: coletta@unitus.it*

*Parole chiave: Espropriazione in
Francia, Indennità di espropriazione*

L'indennità da espropriazione in Francia

Main infrastructure projects have several transnational impacts. Therefore a growing effort toward the harmonisation of procedures, financial arrangements, laws and technical standards is required.

The work focuses on current expropriation procedures in France, investigating valuation aspects of both rural and urban areas.

French laws support for a fast conclusion of the expropriation process thank to the centralisation of administrative and appraisal power in the person of the expropriation judge. Assessment rules tend indeed to equate the expropriation allowance to the real damage caused to private owners, by means of a wide range of additional benefits, although the comparison with recent agreements between public subjects and private owners is privileged as well as fiscal property assessments.

Introduzione

L'esigenza che l'Unione Europea proceda oltre all'integrazione economica anche a quella normativa è sentita da più parti in via sempre maggiore. Economia, fiscalità, ambiente, giustizia, difesa comune sono gli ambiti di più scottante attualità in cui le strutture comunitarie avanzano, attraverso accordi e programmi, nell'incentivare il coordinamento dapprima a livello politico e, successivamente, tra le varie amministrazioni nazionali, per la realizzazione di un insieme armonico di opere, ma soprattutto di norme.

La realizzazione di grandi infrastrutture non esula da questo principio, in primo luogo per l'impatto fisico ambientale che coinvolge una pluralità di soggetti, in seconda battuta per le ricadute di ordine economico e finanziario. Tutto ciò fa sì che le implicazioni connesse alla progettazione, realizzazione e mitigazione degli impatti, trovino adeguato collocamento solo all'interno di un più vasto quadro internazionale in cui un approccio coordinato tra più paesi si configura quale passaggio essenziale per garantire un efficace ed efficiente soddisfacimento delle comuni necessità.

¹ L'autore intende ringraziare il Prof. Francesco Ribaud e gli anonimi referee per i suggerimenti e gli spunti di approfondimento durante la stesura del lavoro. Ogni eventuale errore o imprecisione rimane comunque di esclusiva responsabilità dell'autore.

Se di comuni necessità si tratta, non si può omettere di citare il recente Trattato Costituzionale Europeo che nelle norme sul diritto di proprietà (articolo II, 17), dopo avere affermato che "Ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne, di lasciarli in eredità", aggiunge tuttavia un principio assai nebuloso, conforme alle regole vigenti in Italia e in Francia, che limitano questo diritto in modo discrezionale. Infatti, "Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale".

Quanto accennato ci catapulta nelle problematiche espropriative in un'ottica transnazionale che impone di rispolverare quel filone di studi proprio dell'estimo comparato quale base per una riflessione critica di quanto i singoli stati membri hanno sino ad oggi proposto.

In tale ottica questo contributo esamina la realtà francese che, tra quelle europee, è quella richiamata più di frequente, grazie agli specifici elementi presenti già nella Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e al Codice Napoleonico, nei quali l'istituto giuridico dell'espropriazione per pubblica necessità trova il suo primo organico inquadramento².

Dopo aver analizzato gli aspetti generali e procedurali del quadro espropriativo francese, il lavoro prosegue esaminando gli aspetti estimativi relativamente alla determinazione delle indennità nel caso di espropriazione di terreni agricoli ed edificabili, tracciandone un quadro critico con riferimento alla normativa italiana.

Riferimenti giuridici

Nell'ordinamento francese l'istituto dell'esproprio deriva da un'eredità lasciata dalla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo, risalente al 26 agosto 1789 sotto la Rivoluzione Francese. L'articolo 17 già allora prevedeva, seppur in via eccezionale, la possibilità di sottomettere i diritti di proprietà dei singoli alla pubblica utilità dietro la corresponsione di una indennità giusta.

Da allora l'impalcatura giuridica francese si è sempre richiamata a tale principio, statuito anche nel *Code Civil*, e precisamente all'articolo 546: "... nessuno può essere costretto a cedere la sua proprietà, se non per causa di pubblica necessità, e dietro la corresponsione preliminare di una giusta indennità".

Seppure i precedenti riferimenti abbiano sancito la legittimità dell'istituto dell'espropriazione, le difficoltà e il potenziale impatto della materia hanno dato luogo all'emanazione di un insieme organico delle norme dedicate che, a partire dal 1977, sono raccolte nel cosiddetto *Code de l'Expropriation*, la cui prima versione fa

² Al di là di qualche rara apparizione nel periodo romano-ellenico e, successivamente, nel periodo di predominanza dei Comuni l'istituto giuridico dell'espropriazione prese forma compiutamente nel Codice Napoleonico (Michieli & Michieli 2002, p. 239).

riferimento ai decreti 77-392 e 77-393 del 28 marzo 1977 (pubblicati nel *Journal Officiel* del 14 aprile 1977).

Nel codice sono contenute le leggi, i decreti e le procedure legali da seguire in materia di espropriazione, che negli anni successivi hanno modificato ed integrato la versione originaria.

Diverso, invece, il caso italiano: il Codice Civile del 1942 definisce gli ambiti di godimento della proprietà privata da parte del proprietario, "... nei limiti e nell'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico." (art. 832). In ciò il diritto di proprietà, nel nostro ordinamento, si differenzia dagli altri diritti inviolabili ed assoluti (diritti della persona), demandando all'ambito legislativo la definizione e l'individuazione dei modi di appropriazione, di godimento e di circolazione dei beni. Tale enunciazione, confortata dall'articolo 42 della Costituzione del 1948, consolida la visione del diritto di proprietà non più quale attributo della persona (che ne era unico ed assoluto sovrano) ma di pertinenza dell'area dei rapporti economici inserendo il soggetto pubblico tra la volontà assoluta del soggetto privato ed il bene oggetto del diritto di proprietà.

Procedura d'esproprio

La procedura francese d'esproprio è preceduta da una inchiesta preliminare alla dichiarazione di pubblica utilità, avviata il più delle volte dal prefetto, che apre a tal fine una procedura amministrativa coordinata da un funzionario responsabile, in cui le parti sociali coinvolte sono invitate a presentare le proprie argomentazioni a favore o contro la realizzazione dell'opera.

La conclusione della procedura produrrà un parere favorevole alla realizzazione dell'opera, o contrario (in seguito alle divergenze sorte tra soggetti privati, pubblici e portatori di interessi a vario titolo), che comporterà l'annullamento o la sospensione temporanea dell'opera³. In caso favorevole il prefetto procede ad emettere il cosiddetto "arrêté d'utilité publique" che con la valenza di dichiarazione di pubblica utilità, trascorsi i due mesi successivi alla sua pubblicazione, apre le procedure volte a determinare i dettagli dell'espropriazione.

Questi consistono nella determinazione dei beni e terreni da espropriare e nell'identificazione dei proprietari interessati. La fase amministrativa si conclude con l'emissione da parte del prefetto dell'ordinanza di cessione (*arrêté de cessibilité*). In ogni stadio di questa fase è ammesso ricorso presso il tribunale amministrativo competente⁴.

³ Anche in caso di parere sfavorevole (motivato) del funzionario che coordina l'inchiesta l'opera può avere luogo. In questo caso però la dichiarazione di pubblica utilità non è emessa dal Prefetto ma dal Consiglio di Stato con proprio decreto (L. 11-1-2, aggiunto dalla legge 276 del 27-02-2002 art. 140).

⁴ Successivamente presso la Corte Amministrativa d'Appello ed infine presso il Consiglio di Stato.

A questo stadio l'Amministrazione che si fa carico dell'esproprio deve determinare l'indennità per ciascun bene e, previo parere dei Servizi Fiscali per il Demanio, proporla al proprietario che può accettarla o meno. In caso di accordo bonario si arriva rapidamente al trasferimento del bene, mentre, in caso contrario, si apre la procedura giudiziaria. Già a questo livello può essere tracciato un parallelo con il T.U. vigente in Italia in cui il dirigente degli Uffici Tecnici Erariali provinciali è chiamato a far parte della commissione provinciale Espropri per la determinazione dei Valori Agricoli Medi o a supporto dell'Ente espropriante (T.U.⁵ art. 20, comma 3). In Francia il rappresentante dell'amministrazione demaniale/fiscale entra in gioco in vari momenti, a partire dal parere preventivo sopra menzionato, per finire con l'affiancare il giudice dell'espropriazione a salvaguardia degli interessi della collettività nel corso della procedura giudiziaria, come vedremo meglio in seguito.

La procedura giudiziaria prevede il ricorso al giudice (cosiddetto *juge de l'expropriation*) entro un mese dalla notificazione dell'offerta da parte dell'espropriante, ed esclusivamente per l'emissione dell'ordinanza di esproprio e la determinazione dell'indennità.

Con riguardo al primo aspetto, la procedura non prevede la partecipazione delle parti, essendo necessario eseguire il solo controllo formale degli atti fino ad allora compiuti e concludendo con l'emissione da parte del giudice dell'ordinanza di esproprio che trasferisce i diritti dal proprietario originario (che non ha quindi facoltà di opporsi o presentare memorie a supporto delle proprie tesi) all'ente espropriante (lo Stato è rappresentato dal Direttore dei Servizi Fiscali). L'ordinanza di esproprio è emessa 8 giorni dopo la trasmissione da parte del prefetto dell'intero fascicolo (art. R. 12-2) e non è impugnabile se non per incompetenza del giudice, vizio di forma ed eccesso di potere.

Per quanto concerne invece la determinazione dell'indennità questa è fissata in base agli articoli del *Code de l'Expropriation* dal 13-13 al 13-17 dal giudice, che agisce anche in qualità di tecnico, assistito unicamente dal Direttore dei Servizi fiscali (o, più frequentemente, da un suo delegato).

Per la determinazione dell'indennità di esproprio, a differenza dei provvedimenti funzionali all'emissione dell'ordinanza di esproprio, le parti sono ammesse, tramite la presentazione di memorie, a giustificare le proprie posizioni prima che abbia luogo l'udienza. In linea di principio il giudice entro otto giorni dalla ricezione della domanda di ricorso alla procedura giudiziaria deve fissare la data di sopralluogo che comunque deve essere effettuato nei due mesi seguenti (art. R 12-26). Al termine delle operazioni di sopralluogo segue immediatamente l'udienza pubblica che può avere luogo anche fuori del tribunale, e frequentemente nella sede degli uffici comunali. In questa occasione sono sentite le parti.

Il giudice, decorsi 8 giorni dal sopralluogo, funzionali al raggiungimento di un eventuale accordo bonario (art. R 13-34), è tenuto a esprimere una sentenza moti-

⁵ Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (in G.U. 16 agosto 2001 n. 189, S.O. 211/L) come modificato dal Decreto Legislativo 27 dicembre 2002 n. 302 integrato da rettifiche pubblicate in G.U. 28 luglio 2003 n. 173 e in G.U. 4 ottobre 2003 n. 231.

vata, con una valutazione che deve obbligatoriamente collocarsi tra i due estremi rappresentati dalle valutazioni proposte dalle parti (art. R. 13-35), o tra la valutazione degli espropriati e quella dei servizi fiscali se quest'ultima fosse inferiore a quella proposta dell'ente espropriante. Il ruolo del rappresentante dell'amministrazione fiscale si conferma quindi a tutela degli interessi della collettività che sarebbero lesi in caso di sovrastima dell'indennità da parte dell'ente espropriante. Questa eventualità è, in vero, assai rara poiché l'amministrazione fiscale si è già precedentemente pronunciata sulla congruità dell'indennizzo prima dell'offerta al proprietario.

In ogni caso è da notare come l'ente espropriante divenga proprietario del bene espropriato dal momento in cui viene pronunciata l'ordinanza di esproprio, mentre l'espropriato ne conserva il godimento fino al momento in cui avviene l'immissione in possesso. Questa avviene di norma entro un mese dal pagamento (o versamento) dell'indennità, sia essa definitiva o provvisoria (art. L. 15-4, 15-5, 15-9). La procedura, sia essa derivante da accordo tra le parti o segua la via giudiziaria, è comunque notevolmente accelerata rispetto a quella italiana in cui l'art. 24 del T.U. prevede addirittura il termine di due anni dall'emanazione del decreto di esproprio per l'immissione in possesso.

I termini precedentemente esposti per la realtà d'oltralpe sono notevolmente ridotti in caso di ricorso alla procedura d'urgenza o di estrema urgenza. Nel primo caso la procedura non comporta modifiche particolari salvo la riduzione dei tempi per l'esecuzione delle diverse fasi della procedura e la possibilità di rendere "verbalì" le conclusioni delle fasi di sopralluogo e dell'udienza successiva (art. R. 15-5 e 15-6). Dati i tempi ristretti, il giudice ha poi la facoltà di non individuare l'esatto ammontare dell'indennità, ma di definire una indennità provvisoria (e permettere così all'ente espropriante la presa di possesso dei beni) e procedere nel mese seguente alla quantificazione dell'indennità definitiva (art. L. 15-5).

È infine prevista la possibilità di ricorrere alla procedura di estrema urgenza. Tale eventualità è riservata alle opere di difesa nazionale, autostrade, superstrade e strade statali, oleodotti e ferrovie. In questi casi l'autorizzazione a prendere possesso immediato dei terreni interessati alle opere è effettuata direttamente dal Consiglio di Stato. In ogni caso, l'immissione in possesso è subordinata al pagamento di una indennità preventiva pari al più elevato dei valori di stima tra quello dell'Amministrazione Demaniale e quello del proprietario interessato e la procedura di esproprio deve essere conclusa entro un mese a partire dall'immissione in possesso (art. L. 15-9).

L'Indennità d'esproprio

Principi generali

La finalità dell'indennità è stabilita dall'articolo L. 13-13 del Code de l'Expropriation che stabilisce l'obbligo a compensare integralmente l'espropriato per ogni tipo di pregiudizio purché sia:

- a. diretto
- b. materiale
- c. certo

indipendentemente dal suo status (proprietario, affittuario, commerciante, agricoltore, ecc.).

La riparazione integrale ben evidenzia come, oltre al semplice valore delle cose espropriate, debbano essere considerate indennità di tipo accessorio in funzione del particolare status del soggetto espropriato e che hanno la funzione di compensare tutti quei danni (siano essi sotto forma di maggiori costi o mancati redditi) complementari alla perdita del diritto di proprietà e generalmente connessi con l'esercizio di una qualche attività (perdita di beni strumentali).

La prima delle condizioni elencate implica un nesso diretto di causalità tra espropriazione e danno. Questo fa sì che i danni debbano essere legati esclusivamente alla perdita del bene e non, ad esempio, ai successivi lavori pubblici⁶, oppure ai disagi connessi al funzionamento della realizzanda opera pubblica come rumori e disturbi di vario genere (Ganez Lopez 2000).

Il secondo requisito (danno materiale) esclude dall'indennizzo aspetti non oggettivi del bene espropriato quale valore affettivo, particolari caratteristiche estetiche soggettive, ecc.

Il terzo ed ultimo aspetto ha a che fare con la probabilità che un determinato evento si verifichi. Mentre cioè i pregiudizi reali e attuali hanno pieno diritto ad essere indennizzati, quelli futuri lo sono solo nella misura in cui il loro verificarsi non sia incerto⁷.

A questo proposito si ricollega la necessità di indennizzare solo quei soggetti che hanno un titolo legale sulla cosa espropriata, o meglio possono vantare un diritto (di proprietà, di uso, di godimento, ecc.) giuridicamente valido. Questo porta ad escludere le opere eseguite in assenza di permessi o autorizzazioni⁸, e gli occupanti senza titolo.

⁶ Questa tipologia, seppur esclusa dall'indennità di espropriazione, trova altra collocazione all'interno del processo di indennizzo.

⁷ Questo principio riapre l'acceso dibattito che nel nostro paese riguarda l'indennizzabilità di alcune tipologie di vincolo cui sono sottoposte determinate aree. È, ad esempio, il caso della pianificazione e circoscrizione di determinate aree per l'espansione dei bacini idrici. La realizzazione di opere che consentano una esondazione controllata determina un maggiore rischio per alcune aree (casce di espansione) mentre elimina i disagi di tali eventi per altre aree. L'indennizzabilità derivante da tali vincoli non è prevista, non essendo di carattere espropriativo, tuttavia la questione è molto dibattuta, non fosse altro per la restrizione alle pratiche agricole che sovente è prevista. La maggioranza dei Piani di Assetto Idrogeologico delle varie Autorità di Bacino non prevedono la possibilità di un indennizzo, seppur sia evidente il disagio causato ai soggetti proprietari. A tale proposito in rari casi (come, ad esempio, il Piano di Rischio Idraulico del Bacino del fiume Arno, norma 15) è prevista la possibilità non di un indennizzo preventivo, ma solo *ex post* a seguito di un effettivo allagamento.

⁸ A tale proposito va ricordato come le realizzazioni abusive possano essere sottoposte a sanatoria trascorsi 3 anni dall'ultimazione dei lavori, periodo in cui si prescrive l'azione pubblica di repressione (art. 8 Codice di Procedura Penale).

Quest'ultima distinzione ha aperto una discreta mole di contenziosi dovuti alla presenza di possessori in buona fede, con contratti verbali, ecc. Infatti riconoscere la validità di tali rapporti comporta la corresponsione di una indennità e la contemporanea riduzione della indennità spettante al proprietario del bene.

In ogni caso la normativa e la giurisprudenza francese ha posto molta più attenzione verso l'aspetto imprenditoriale anziché quello proprietario che, pur nella sua validità sostanziale, non ha potuto beneficiare di pari sforzi di ricerca e riflessione.

Andando con ordine l'indennità si compone di più voci, la principale delle quali è rivolta alla perdita futura di reddito derivante dall'utilizzo del bene, o alla possibilità di veder rinnovato un contratto di affitto in caso di un imprenditore agricolo non proprietario.

Per il proprietario del bene questa indennità è pari al valore venale dei beni⁹. Se il proprietario riveste anche il ruolo imprenditoriale a questa si somma una cosiddetta indennità di reimpiego corrispondente ai costi e alle imposizioni fiscali che egli dovrà sostenere per ricostituire il proprio patrimonio (in natura). Generalmente è calcolata applicando percentuali che derivano dalla giurisprudenza consolidata in materia e in funzione delle norme che aggiornano le imposte sui trasferimenti. Tale maggiorazione non è dovuta se il bene era stato messo in vendita nei 6 mesi precedenti la dichiarazione di p.u.

Per quanto attiene gli affittuari, o gli altri aventi diritto, viene stabilita dal giudice una indennità di *exploitation* sulla base di accordi locali, sovente pari alla somma di 9 annualità d'affitto, corrispondenti alla durata di un contratto. Oltre a questa, l'imprenditore agricolo, sia esso proprietario o meno, ha diritto anche ad altre voci che vanno sotto il nome di indennità accessorie.

Particolare è però la posizione degli utilizzatori non proprietari che risulta subordinata rispetto al proprietario. Infatti, essi perdono ogni diritto all'indennizzo se il proprietario non denuncia in tempo utile la loro esistenza.

Oltre a queste indennità vengono erogate somme a copertura dei miglioramenti eseguiti e dei danni di conduzione, secondo quanto previsto dal *Code Rural* in funzione alla superficie espropriata al singolo soggetto¹⁰.

Le restanti indennità accessorie appartengono ad una categoria molto vasta che spesso fa leva sull'immaginazione delle parti:

- reimpiego,
- trasloco,
- avviamento,
- investimenti non ammortizzati e che non possono essere trasferiti,

⁹ Talvolta sono utilizzati anche il valore di ricostruzione in caso di beni fuori mercato, o addirittura il valore d'uso quando il bene riveste particolare importanza nell'ambito di processi produttivi.

¹⁰ Fatta salva la possibilità, laddove ne ricorrano le condizioni, di richiedere l'esproprio dell'intera proprietà entro 15 giorni dalla notifica dell'indennità provvisoria da parte dell'ente espropriante (artt. L. 13-10 e L. 13-11).

- allungamento dei percorsi aziendali,
- ricostruzione di recinzioni,
- licenziamento dei dipendenti dell'impresa,
- liquidazione delle rimanenze¹¹.

Tale varietà, seppur talvolta giustificata da reali disagi che l'esproprio comporta per determinati soggetti, è comunque limitata dal principio secondo cui la collettività non deve sopportare l'onere delle rendite (plusvalori) di cui il proprietario potrebbe invece beneficiare collocando il bene sul libero mercato (Ganez Lopez 2000). Sono pertanto non indennizzabili gli incrementi di valore che non derivano da azioni o investimenti ad opera del proprietario, e quelli che derivano dalla presenza o dall'effettuazione di precedenti investimenti pubblici (che rappresenterebbero un doppio costo per la collettività).

L'indennità per i terreni agricoli

I beni agricoli rivestono particolare importanza nella problematica espropriativa a causa della incidenza particolare che le infrastrutture hanno sul territorio e per gli effetti di queste ultime sulla gestione delle aziende. Benché anche in questo caso siano sempre valide le norme fondamentali vigenti anche per i beni non agricoli (fabbricati, esercizi commerciali, ecc.) sussistono aspetti particolari che necessitano di una trattazione specifica.

Innanzitutto per la determinazione del danno realmente causato all'impresa agricola non possono essere presi a base dei calcoli i bilanci contabili, poiché una consistente quota delle imprese agricole – come nel nostro paese d'altronde – è sottoposta ad un regime fiscale di tipo forfetario.

Hanno diritto all'indennità il proprietario, sia esso semplicemente titolare del diritto di proprietà sia che coltivi direttamente del fondo, e l'occupante non proprietario purché eserciti la sua attività sul terreno in base ad un titolo legale di possesso (affitto, ecc.) anche verbale.

A questo proposito il Code Rural all'articolo 411-1 assimila ad un contratto potenzialmente in grado di dare luogo ad un'indennità tutti quei contratti a titolo oneroso che prevedono l'utilizzo dei terreni ad uso agricolo, tra cui anche quei contratti assimilabili alla vendita di erba in piedi o dei frutti ancora sulla pianta¹².

¹¹ L'esproprio può rendere necessaria la vendita immediata dei beni in magazzino che costituiscono le scorte funzionali alla gestione dell'attività d'impresa. La loro liquidazione in tempi brevi, o fuori stagione (per i beni caratterizzati da un mercato stagionale) può portare a dover collocare sul mercato beni ad un prezzo notevolmente inferiore a quello che si sarebbe potuto ritrarre in normali condizioni di gestione.

¹² L'articolo L. 411-1 recita: "Toute mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue de l'exploiter pour y exercer une activité agricole définie à l'article L. 311-1 est régie par les dispositions du présent titre, sous les réserves énumérées à l'article L. 411-2. Cette dispositions est d'ordre public. Il en est de même, sous réserve que le cédant ou le propriétaire

Viceversa i contratti definiti in base all'articolo 411-2 non danno luogo ad indennità (convenzioni stipulate in forza di disposizioni legislative particolari, contratti per l'utilizzazione dei terreni forestali, contratti per l'utilizzo di terreni di pertinenza di edifici).

In ogni caso, una volta identificati i soggetti titolari del diritto al risarcimento, l'indennità è composta da tre voci principali di seguito esaminate singolarmente.

Indennità principale – è calcolata in funzione del valore venale del bene espropriato. Talvolta, in caso di beni fuori dal comune mercato, si può ricorrere anche al valore d'uso o al valore di ricostruzione; in ogni caso non si può dar luogo ad un indennizzo simbolico rispetto al danno cagionato.

Indennità principale di evizione (*indemnité d'éviction*) – destinata a compensare la perdita del godimento del bene nella sua integralità, inclusi i miglioramenti¹³. Spetta al conduttore non proprietario a titolo di risarcimento per l'abbandono forzato del bene prima della scadenza naturale del contratto e la perdita del diritto al suo rinnovo. L'affittuario può rivendicare i suoi diritti solo per tramite del soggetto proprietario che è obbligato entro un termine preciso a rendere noti all'espropriante eventuali affittuari o coltivatori.

L'indennità è fissata dal giudice nel modo secondo lui più appropriato, e generalmente pari a 9 annualità di affitto, ossia alla durata di un contratto di affitto.

Indennità di coltivazione (*indemnité d'exploitation*) – stabilita dal giudice a fronte del danno causato alla gestione dell'impresa agricola, è calcolata in modo forzato sulla base di protocolli negoziati tra le organizzazioni professionali e l'amministrazione fiscale per aree omogenee, con il coinvolgimento anche di tecnici e delle *Chambres d'agriculture*. In base all'accordo sottoscritto per gli espropri da realizzare per le nuove linee ferroviarie destinate ai treni ad alta velocità (TGV), per i terreni agricoli la base di calcolo è stata identificata nel margine lordo¹⁴, calcolato come riportato in tabella 1.

Tali valori hanno generato per le aree oggetto di esproprio margini lordi compresi tra 930 euro per ettaro e 1.174 euro per ettaro, a seconda delle caratteristiche

ne démontre que le contrat n'a pas été conclu en vue d'une utilisation continue ou répétée des biens et dans l'intention de faire obstacle à l'application du présent titre: – de toute cession exclusive des fruits de l'exploitation lorsqu'il appartient à l'acquéreur de les recueillir ou de les faire recueillir; – des contrats conclus en vue de la prise en pension d'animaux par le propriétaire d'un fonds à usage agricole lorsque les obligations qui incombent normalement au propriétaire du fonds en application des dispositions du présent titre sont mises à la charge du propriétaire des animaux. La preuve de l'existence des contrats visés dans le présent article peut être apportée par tous moyens”.

¹³ Ad esclusione di quelli eseguiti al solo scopo di incrementare l'indennità di esproprio.

¹⁴ I terreni non agricoli sono esclusi dall'accordo che è stato stipulato il 20 novembre 2000, con effetto a partire dal 1 gennaio 2001 fino al 31 dicembre 2003.

Tabella 1
Margine lordo per il calcolo dell'indennità

Descrizione	% di considerazione
Attivo	
Prodotti destinati alla vendita	100%
Concimi e ammendanti (reimpieghi)	100%
Sementi (reimpieghi)	100%
Prodotti per la difesa delle piante (reimpieghi)	100%
Alimenti per il bestiame (reimpieghi)	100%
Passivo	
Carburanti e lubrificanti	100%
Altri acquisti	25%
Servizi	65%
Imposte fondiarie	Forfait 35 F/ha
Assicurazione grandine	Forfait 30 F/ha
Manutenzione e riparazione	50%
Onorari veterinari	100%

dei diversi comprensori interessati¹⁵.

Nei differenti casi l'indennità di coltivazione poteva andare da un minimo di 3 margini lordi ad un massimo di 6 margini lordi, equivalenti ad un minimo di 2.790 euro ed un massimo di 7.044 euro per ettaro.

Tale accordo, per evitare che al proprietario coltivatore venga cumulato un ammontare ritenuto eccessivo a titolo di indennità, prevede che all'aumentare del valore venale ad ettaro del terreno espropriato corrisponda una diminuzione dell'indennità di coltivazione. Per i terreni di valore superiore a 1,83 euro al metro quadrato l'indennità di coltivazione non è corrisposta.

Indennità accessorie

Queste indennità sono particolarmente eterogenee e sono nella prassi definite nel quadro degli accordi tra ente espropriante e rappresentanze di categoria. Di seguito si riportano le più frequenti.

Indennità di ricostituzione: è erogata a fronte del montante che risulta dal versamento di tasse, diritti e onorari professionali per la negoziazione, che l'espropriato deve pagare per ricostituire in natura il patrimonio espropriato. Generalmente è

¹⁵ In base a questo accordo le aziende per le quali l'imposizione fiscale è determinata in base alla contabilità ordinaria possono richiedere il calcolo dell'indennità con metodo analitico a partire dalle proprie scritture contabili.

calcolata in modo forfetario sull'indennità principale. Non viene erogata se il bene era messo in vendita nei 6 mesi precedenti la D.U.P. o fosse notoriamente destinato alla vendita.

Le percentuali applicate variano in funzione della tipologia di bene e si orientano sul 20-25% nel caso di terreni agricoli (con un limite superiore e specifiche diminuzioni in funzione di eventuali agevolazioni fiscali); 10-15% per immobili adibiti a civile abitazione; 20-25% per immobili commerciali.

Fertilità pregressa (*perte de fumures et d'arrière fumures*): è calcolata forfetariamente per tenere conto della fertilità pregressa intesa come valore degli elementi organici che costituiscono lo stock di fertilità del terreno.

Indennità per alterazione struttura fondiaria (esproprio parziale): è corrisposto quando l'esproprio parziale sottrae una quota consistente del terreno. L'accordo per il TGV prevede in questo caso percentuali maggiorative da applicare all'indennità di coltivazione comprese tra il 12 e il 37% (per espropriazioni comprese tra il 5 e il 35%)¹⁶.

Frutti pendenti e varie altre (ricostruzione recinzioni, allungamento dei percorsi, trasloco dell'attività, avviamento, indennità di licenziamento per i dipendenti, ecc.)

L'indennità per i terreni edificabili

La nozione di edificabilità, in materia di espropriazione, è riconosciuta esclusivamente dal giudice in funzione dei criteri legali e reali di edificazione identificati dall'articolo L. 13-15 del Codice dell'Espropriazione. In base a tale disposizione i terreni qualificabili come edilizi costituiscono un sottoinsieme di quelli edificabili in senso urbanistico, poiché devono essere soddisfatte contemporaneamente due condizioni:

- a. essere serviti da una strada di accesso (pubblica o privata), essere serviti dalle opere di urbanizzazione primaria (elettricità e acqua potabile) e dalla rete fognaria se previste dalle norme urbanistiche o di salute pubblica;
- b. essere localizzati in un'area identificata come edificabile da un piano urbanistico (*Plan d'Occupation des Sols – POS*) approvato o reso pubblico, o in sua vece da un altro strumento di pianificazione urbanistica (*plan local d'urbanisme, carte communale*, ecc.).

Per quanto concerne le possibilità reali di edificazione è da notare come poi la qualifica di "terreno edificabile" non sia generalmente attribuibile ai terreni localizzati all'interno di strumenti urbanistici ma con vincolo di inedificabilità, come pure a lotti di estensione inferiore a quella minima prevista.

Su queste problematiche si deve comunque rilevare come la giurisprudenza francese non si sia espressa univocamente, ma semplicemente stabilendo che il

¹⁶ Per espropriazioni superiori al 35%, come pure per quei casi in cui l'indennità supera di 6 volte il margine lordo per ettaro, si procede ad una stima *ad hoc*.

riconoscimento di un terreno come edificabile esclude la corresponsione di tutte le indennità accessorie riconosciute agli imprenditori agricoli, e che la valutazione debba tenere conto dell'esistenza di caratteristiche che consentono di attribuire un plusvalore ai terreni non edificabili ma situati in cosiddette "situation privilégiée" (prevalentemente terreni non edificabili in senso stretto, ma localizzati in zone periurbane sottoposte a forte pressione edilizia) che in un certo qual modo richiamano la cosiddetta edificabilità di fatto presente nell'ordinamento italiano.

Le caratteristiche legali e reali di edificabilità devono essere verificate nella loro sussistenza alla cosiddetta "date de référence", che l'articolo L. 13-15 identifica in un anno prima della DUP. La valutazione del valore ai fini del calcolo dell'indennità deve invece essere riferita alla data della decisione di prima istanza. Se il terreno non è qualificabile come edificabile la stima deve tenere esclusivamente conto dell'uso effettivo del terreno alla data di riferimento.

Particolarità sui metodi di valutazione

Generalmente la valutazione del bene oggetto di espropriazione è basata sul principio universale della comparazione con beni della medesima natura che hanno subito passaggi di proprietà. Tuttavia i termini di comparazione non sono alla libera scelta del giudice, o, come avviene di solito, ristretti ai trasferimenti in libera compravendita, ma comprendono e talvolta addirittura privilegiano quei trasferimenti a titolo oneroso in cui sono coinvolti come acquirenti soggetti pubblici identificando quindi un mercato particolare di riferimento ben differente da quello composto esclusivamente dalle contrattazioni in libero mercato.

La cosa non è di poco conto, infatti l'articolo L. 13-16 obbliga il giudice a procedere per comparazione privilegiando gli accordi bonari intercorsi tra i proprietari e l'ente espropriante¹⁷, e in modo ancora più restrittivo privilegiando tra gli accordi bonari quelli realizzati all'interno del perimetro oggetto della medesima dichiarazione di pubblica utilità nel caso in cui siano stati conclusi con almeno la metà dei proprietari per una porzione di superficie pari ai due terzi di quella espropriata (o viceversa per quanto concerne numero di proprietari e superficie interessata).

Altro particolare di non poco conto che è presente anche nella recente legislazione italiana in materia di espropri è il vincolo che lega il valore base su cui è calcolata l'indennità al valore fiscale dichiarato dal proprietario. Anche se non applicato frequentemente l'articolo L. 13-16 indica al giudice di tenere in debita considerazione ai fini della determinazione delle indennità il valore risultante dalle valutazioni rese a fini fiscali. La scarsa utilizzazione risiede nella poca aderenza di tali valori alla realtà, sia quando i beni sono utilizzati a fini strumentali per una qualche attività d'impresa (in questo caso una valutazione per eccesso può essere utilizzata per far risaltare la componente di ammortamento), sia quando i valori sono utilizzati come base impo-

¹⁷ Le disposizioni di questo articolo naturalmente non valgono per la determinazione dell'indennità di evizione e delle altre indennità accessorie di tipo soggettivo.

nibile per l'imposta di solidarietà sui patrimoni¹⁸ (ammettere un valore per difetto in questo caso comporterebbe accertamenti fiscali).

A quest'ultimo si ricollega il contenuto dell'articolo L. 13-17 che impone al giudice di non eccedere con l'indennità principale eventuali stime effettuate dall'amministrazione nell'ambito degli accertamenti connessi a passaggi a titolo gratuito o oneroso avvenuti negli ultimi 5 anni. Chiaro è l'intento sanzionatorio nei confronti di dichiarazioni di successione che riportano stime sottodimensionate.

La prassi valutativa, oltre chiaramente alle peculiarità previste dalle norme precedentemente esposte, si richiama prevalentemente ad un approccio aziendalista che privilegia il contenuto economico dell'impresa e quindi la porzione di danno ad essa arrecato.

Nella tradizione italiana invece, mentre in caso di espropriazione totale di area agricola si ricorre ai Valori Agricoli Medi, in caso di espropriazione parziale l'articolo 33 del T.U. al primo comma richiama la necessità di tenere in considerazione la diminuzione di valore del bene unitario originario richiamando quindi la stima del valore complementare. Tale valore, differentemente dal caso della valutazione per via analitica sotto l'ipotesi di ordinarietà, incorpora gli effetti della gestione d'impresa nel valore del capitale fondiario, riflettendo sulle sue componenti fisiche/economiche i risultati di gestione della particolare impresa considerata.

Tale aspetto non ha un impatto marginale, infatti si concretizza nella traslazione della redditività tipica della gestione d'impresa (e quindi incorporabile nel suo valore) sul valore dei fattori produttivi (capitale fondiario) generando un riferimento circolare dal quale potrebbero in teoria scaturire conclusioni fuorvianti. In aggiunta a ciò si deve rilevare come il valore di un bene varierebbe in funzione dell'imprenditore che ne fa uso.

Ciò detto la vastità delle problematiche che si aprono è di portata tale da meritare ben più ampi approfondimenti, che esulano dall'obiettivo dal presente contributo. Tuttavia è doveroso constatare che tale aspetto economico viene impiegato prevalentemente nell'ampia casistica dei danneggiamenti (l'esproprio si configura quale "danneggiamento" alla gestione d'impresa per tramite dell'alterazione dei diritti di proprietà sui fattori produttivi) rendendone pienamente aderente l'aspetto soggettivo con l'obiettivo (o meglio con la ragion pratica) della stima, che deve cogliere gli aspetti fisici/economici particolari specifici di una data azienda ed in un particolare contesto temporale, economico e ambientale.

Conclusioni

L'istituto dell'espropriazione è presente in quasi tutte le realtà legislative che prevedono la preminenza dell'interesse pubblico su quello del singolo. In Europa

¹⁸ A tale imposta sono soggette annualmente tutte le persone fisiche fiscalmente domiciliate in Francia il cui patrimonio sia superiore a 4.700.000 F (716.510 euro). Sul valore del patrimonio si applica una aliquota variabile per scaglioni compresa tra lo 0,55 e il 1,80%.

i più frequenti richiami ad una dottrina specifica risalgono alla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e al Codice Napoleonico che, per primi, introdussero la possibilità di espropriazione per pubblica necessità.

Da allora in Francia si è sviluppato un articolato quadro legislativo culminato nella emanazione del Codice dell'espropriazione, verso la fine degli anni '70, che racchiude tutti gli aspetti (legislativi, regolamentari e di procedimento) della particolare materia. Alla normativa francese si sono spesso ispirati i provvedimenti legislativi di altre nazioni, tra cui l'Italia, il cui Testo Unico presenta numerosi punti di comune impostazione.

In dettaglio l'interesse del legislatore francese si è concentrato su due tratti: rapidità del procedimento ed evitare un eccessivo esborso di denaro pubblico una volta fatto salvo il diritto del proprietario ad una giusta indennità. Ruolo centrale nel procedimento è il giudice dell'espropriazione chiamato ad agire a due livelli distinti: dapprima amministrativo e successivamente estimativo per determinare l'indennità di esproprio.

Una volta iniziato il procedimento questo si conclude entro pochi mesi (in prima istanza), così come pure la successiva immissione in possesso.

Per quanto concerne gli aspetti estimativi si assiste, in nome di un completo risarcimento del danno cagionato al privato, al fiorire di una vasta schiera di voci di indennizzo il cui effetto ultimo è la corresponsione di un ammontare che includa l'intero ventaglio di possibili oneri che l'azione pubblica impone al soggetto espropriato.

Tale possibilità di aggiungere all'indennità principale un vasto corollario di indennità aggiuntive non deve però trarre in inganno. Il giudice dell'espropriazione è tenuto infatti a quantificare un ammontare che è comunque vincolato dapprima ad un intervallo i cui estremi sono identificati nelle valutazioni delle parti (o eventualmente dalla valutazione dell'amministrazione fiscale, se inferiore a quella dell'ente espropriante) e a riferirsi ad un particolare mercato in cui i termini di comparazione sono preminentemente costituiti dagli accordi bonari intercorsi tra i proprietari e l'ente espropriante, e da eventuali recenti stime effettuate dall'Amministrazione fiscale.

Questa impostazione tende a rafforzare l'efficacia di accordi generali preventivi tra l'ente espropriante e le rappresentanze delle categorie coinvolte, riducendo notevolmente il ricorso alle procedure giudiziarie.

Se dal punto di vista estimativo l'impalcatura dottrinaria italiana appare più solida, come nel caso della espropriazione parziale in cui si richiama il concetto di valore complementare, la determinazione delle indennità appare talvolta più vicina all'effettivo danno cagionato nella realtà francese, soprattutto in caso di espropriazione totale.

Se infatti il valore complementare in linea teorica è in grado di cogliere tutti gli aspetti reddituali e patrimoniali connessi alla perdita di parte del capitale fondario, le procedure di determinazione dell'indennità in caso di espropriazione totale si allontanano spesso in maniera considerevole (sia in caso di ricorso ai VAM per i terreni agricoli, sia mediante il ricorso al valore mediato per i terreni edificabili) dall'entità dell'effettivo danno causato alla proprietà privata, amplificando la di-

vergenza di impostazione tra le due indennità; ma d'altronde nel nostro ordinamento, nonostante l'articolo 834 del Codice Civile indirizzasse verso una giusta indennità, nei successivi provvedimenti legislativi non si trova traccia di richiami ad una "giusta" indennità. Unica eccezione gli immobili vincolati per interesse storico ed artistico per i quali è previsto l'indennizzo pari al valore di mercato grazie alla specifica disciplina contenuta nell'articolo 99 del Codice dei Beni Culturali, ma che però ripropone in modo evidente dubbi circa la perequazione dei diversi provvedimenti espropriativi lasciando, anche nel nostro paese, spazio ad un potenziale ampio ventaglio di accordi tra i soggetti esproprianti e rappresentanti delle diverse categorie coinvolte.

Bibliografia

- Centro di Studi di Estimo e di Economia Territoriale 1978. Attuali aspetti operativi della tematica giuridica-estimativa (Convegno IDAIC e CeSET). Milano, Giuffrè Editore.
- Centro di Studi di Estimo e di Economia Territoriale 1984. Aspetti economico-stimativi e normativi dell'utilizzazione del suolo (Atti del XIV Incontro, Verona) Firenze, CeSET.
- Centro di Studi di Estimo e di Economia Territoriale 2003. Funzioni di Pubblica utilità e valutazioni dell'indennizzo (Atti del XXXIII Incontro CeSET, Cagliari ottobre 2003)
- Ferbos J. & Bernard A. 1998. L'expropriation et l'évaluation des biens. Paris, Le Moniteur (IX éd.)
- Ganez Lopez G. 2000. Fixation d'indemnité d'expropriation: principes d'évaluation, Juripole de Lorraine, Fédération Cohérence Europe giugno 2000. Nancy France.
- Ganez Lopez G. 2003. L'expropriation pour cause d'utilité publique. Harmattan.
- Germanò A. 2001. Manuale di diritto agrario, IV ediz., Giappichelli
- Hostiou R. 2004. Code de l'expropriation, LITEC.
- Michieli I, Michieli M. 2002. Trattato di Estimo, Bologna, Edagricole
- Pomelli M. 1997. Trattato di Estimo, Rimini, Maggioli.
- Trattato Costituzionale Europeo www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/costituzione_eu/index.html