

I costi di esproprio nell'analisi degli investimenti pubblici: aspetti normativi e statistici

Francesco Ruvidi¹⁰

Cenni sull'evoluzione normativa dell'indennità di esproprio

Il concetto di esproprio per pubblica utilità viene introdotto nell'ordinamento giuridico italiano con la Regia Legge n° 2359 del 1865, la quale ispirata a principi liberali considerava la procedura espropriativa come uno "strumento eccezionale" (Polelli, 1997).

Tale legge sanciva la corresponsione al proprietario, a titolo di indennità di esproprio, del Valore Venale del bene espropriato.

A tutt'oggi la legge n°2359 conserva ambiti di applicazione e rimane il primo testo di legge ad aver introdotto e regolato in maniera esaustiva le procedure espropriative. Nel 1971 viene emanata la legge n° 865 (legge casa) che, successivamente integrata e modificata dalla legge n° 247 del 1974 e dalla legge n° 10 del 1977 (legge Bucalossi), rimodella le procedure, snellendole, e modifica i criteri per il calcolo dell'indennità di esproprio, introducendo il concetto di Valore Agricolo Medio ed applicandolo sia ai terreni agricoli che ai suoli edificabili.

L'applicazione del criterio del Valore Agricolo Medio ha dato luogo negli anni ad un contenzioso legale di notevoli proporzioni, sfociato in due successive sentenze della Corte Costituzionale (n° 5 del 1980 e n° 223 del 1983), che hanno taciato di illegittimità costituzionale la legge nella parte in cui applicava il suddetto criterio del Valore Agricolo Medio anche alle aree edificabili.

Una nuova disciplina della materia espropriativa è stata introdotta con la legge n° 359 del 1992, seguita dalle sentenze della Corte Costituzionale n° 283 e n° 442 del 1993, che detta come criterio di calcolo dell'indennità di esproprio quello del Valore Agricolo Medio per le aree agricole e non edificabili e quello del Valore Mediato (media del valore venale e del coacervo dei redditi dominicali) per le aree edificabili.

Considerazioni statistiche

Analisi delle incidenze percentuali degli espropri nelle opere pubbliche.

L'analisi svolta di seguito è il risultato della fase iniziale di una ricerca, attualmente in fase di svolgimento, in merito alle incidenze dei costi di esproprio nelle opere pubbliche. Essa si basa sulla elaborazione di dati riguardanti i costi di esproprio (erogazioni, finanziamento e progettazioni) relativi ad una serie di opere pubbliche realizzate e da realizzarsi nelle regioni Campania e Puglia.

10) Università degli Studi di Napoli "Federico II".

I dati sono stati forniti da Enti Pubblici quali la regione Campania, la Provincia di Napoli, il Comune di Napoli, il Commissariato Straordinario di Governo per gli eventi sismici dei 1980 e 1981, il Servizio Opere Pubbliche del Dipartimento della Protezione Civile, e da alcuni studi professionali operanti sul territorio campano.

In particolare l'osservazione dei dati abbraccia un periodo temporale che varia dall'anno 1964 all'anno 1988 per le opere realizzate e da realizzarsi con finanziamenti già approvati in Bilancio, ed in proiezione fino all'anno 2005 per opere progettate ed ancora non finanziate. Le opere analizzate, disposte in ordine cronologico, sono le seguenti:

- Sistemazione strada Visciano-Livardi (NA)
- Prolungamento Via A. Isernia, Napoli
- Allargamento Strada Provinciale Scopari, San Giuseppe Vesuviano (NA)
- Costruzioni di scuole (dati raccolti dal Comune di Napoli nel periodo 1975-1983)
- Progetto costruzione scuola elementare, Napoli
- Costruzione Strada Provinciale, Salerno
- Allargamento e sistemazione Strada Aiemita, Forio d'Ischia (NA)
- Completamento Centrale Ortofrutticola, Consorzio di Bonifica Agro - Sarnese - Nocerino (SA)
- Costruzioni insediamenti industriali nell'area del cratere ex art. 32, legge 219/81 (Campania - Basilicata)
- Costruzione dell'insediamento residenziale di Monteruscello (NA)
- Valorizzazione dell'area archeologica e consolidamento post-sismico, Paestum (NA)
- Restauro e potenziamento poli monumentali, Benevento
- Adeguamento funzionale Strada Spinavola, Forio d'Ischia (NA)
- Ammodernamento e sistemazione Strada Provinciale Stuchio-Brecce, Volla (NA)
- Completamento Presidio Ospedaliero "San Giacomo", Torremaggiore (FG)
- Adeguamento di II livello Ospedale "G. Moscati" di Aversa, (CE)
- Sistemazione bacino idrografico Ca' Mormile, Ischia (NA)
- Bonifica siti contaminati ed immissione in rete di reflui, Giffoni Vallepiana (SA)
- Adeguamento Strada, Napoli
- Costruzione aeroporto
- Costruzione aeroporto internazionale, Grazzanise (CE).

In virtù della disomogeneità tipologica e temporale dei dati reperiti è stato necessario classificare gli stessi per tipologie di opere, a cui è seguita la suddivisione per tipologie di interventi ed infine la classificazione cronologica. Ne è derivato, in prima approssimazione, una divisione delle opere analizzate in:

- opere lineari
- opere puntuali

Per le opere lineari è stata effettuata una ulteriore sottoclassificazione in costruzioni ed adeguamenti e/o allargamenti.

Per le opere puntuali invece non è stato necessario effettuare una ulteriore suddivisione, in quanto i dati ad esse relativi hanno evidenziato una maggiore omogeneità, sia nel caso di realizzazioni ex novo, sia nel caso di adeguamenti e completamenti.

Effettuata tale classificazione si è passati ad analizzare l'incidenza dei costi di esproprio per pubblica utilità in rapporto ai costi totali lordi delle opere.

Nella tabella 1 sono stati riportati, per colonne, le tipologie di opere, gli anni di riferimento, i costi totali lordi, i costi di esproprio e le relative incidenze percentuali. Per ogni intervento è stato inoltre indicato se i dati raccolti ed elaborati sono relativi a consuntivi, finanziamenti o progettazioni.

Merita particolare attenzione il risultato ottenuto per l'aeroporto di Grazzanise (NA), che a rigor di logica, quanto a tipologia di opera ed a dimensioni, dovrebbe comportare una maggiore incidenza dei costi di esproprio previsti all'anno 2005, soprattutto confrontando tale incidenza con quella, già sopportata dalla P.A. per la realizzazione di un'opera di pari dimensioni ed impegno finanziario, quale l'insediamento residenziale di Monteruscello (NA). Si deve però tenere conto che il dato analizzato per il suddetto aeroporto ha natura proiettiva a lungo termine.

I risultati ottenuti sono poi stati mediati aritmeticamente e ne è derivato il seguente schema riassuntivo:

Classi di opere considerate	Incidenza media costi di esproprio
Costruzione di opere lineari	13,55%
Adeguamento c/o allargamento di opere lineari	2,87%
Costruzione ed adeguamenti di opere puntuali	6,53%

Le suddette incidenze sono ovviamente affette da errore, in quanto calcolate non omogeneizzando i dati rispetto al tempo. Il fattore temporale, infatti, può incidere in maniera determinante, in quanto le indennità di esproprio erogate e/o finanziate dalla Pubblica Amministrazione sono state determinate in periodi differenti e pertanto con criteri diversi, legati alla copiosa produzione normativa che ha disciplinato la materia espropriativa nel corso degli ultimi venticinque anni.

Tali differenze possono generare notevoli fluttuazioni nei valori stimati per gli immobili, oscillazioni queste che dal valore venale possono variare fino a meno della metà dello stesso.

Ciononostante i risultati ottenuti sono già sufficientemente indicativi ed utilizzabili come spunto di riflessione.

Possibili implicazioni fiscali e conclusioni

Da quanto sopra, escludendo i risultati ottenuti per la costruzione di opere lineari, che per loro stessa natura determinano incidenze dei costi di esproprio nettamente più elevate, e concentrando l'attenzione sulle incidenze relative alle opere puntuali, risulta che queste oscillano intorno al valore medio del 6,53 %.

Fino ad oggi, ad esclusione di quanto sancito con la legge fondamentale 2359/1985, la P.A., in merito alle indennità di esproprio per pubblica utilità, ha tradizionalmente operato perseguendo la strada dell'astratta e miope lesina; per esempio, conclamate esigenze di contenimento della spesa pubblica nella produzione del capitale fisso sociale, hanno indotto l'adozione di criteri indennitari sicuramente non equi, anziché privilegiare l'efficienza del progetto e del processo costruttivo.

Di fatto ciò comporta sicuramente un risparmio in termini di qualche punto percentuale, da parte della P.A., nella liquidazione degli indennizzi, ma contemporaneamente un senso di diffidenza da parte dei cittadini nei confronti degli espropri per pubblica utilità, che in taluni casi possono risultare altamente sperequativi. Quanto sopra, in aggiunta agli errori procedurali talvolta operati dalla P.A., determina la nascita di numerosi contenziosi legali i cui costi dovrebbero essere valutati qualora si volesse avere un quadro più completo delle incidenze dei costi di esproprio nella realizzazione di opere pubbliche.

Dalla consultazione delle sentenze emesse dalla Corte di Cassazione tra il 1996 ed il 1997 (di cui si riporta in allegato una tabella riepilogativa), si evince che nella maggior parte dei casi (62,5 %) la Suprema Corte ha riconosciuto lesi i diritti degli espropriati. Inoltre le realizzazioni di opere pubbliche, sia effettuate direttamente dalla P.A. sia effettuate da concessionarie, sono nella maggior parte dei casi affette da tempi molto lunghi, con evidenti ed inevitabili sprechi di risorse.

Ci si chiede pertanto quanto del risparmio realizzato dalla P.A. nel pagare meno del valore venale dei beni espropriati rientri effettivamente nelle casse statali e quanto potenzialmente potrebbe essere risparmiato con una più attenta gestione dei progetti (Project Management) e con una corretta analisi dei valori delle varie componenti in gioco. In sostanza si tratterebbe di perseguire procedure di razionalizzazione delle scelte progettuali che, non inficiando la libertà del processo ideativo dell'architettura, ma, anzi, potenziandola, potrebbero orientare il processo produttivo verso obiettivi di razionalità ed economicità.

A riguardo giova ricordare che la vigente normativa in tema di opere pubbliche richiede dal 1° gennaio 2000 l'adeguamento, nonché la qualificazione di tutti i soggetti operanti, alle norme in materia di "sistemi qualità".

Auspica una utilizzazione di tecniche di valutazione, da parte della P.A., tali da consentire l'individuazione delle dispersioni di risorse, una ipotesi di semplice miglioramento dell'indennità di esproprio, relativa a beni immobili siti in zone urbane, potrebbe essere quella di modificare il Reddito Dominicale. In tal modo si

Tabella 1 - PERCENTUALI DI INCIDENZA COSTI DI ESPROPRIO

		Tipologia opera	Anno	Costi Totali (lire)	Costi Esproprio (lire)	Incidenza %	
Opere Lineari	Opere Stradali	sist. strada	1964	131.300.000	2.000.000	12,28	c
		allarg. strada	1974	50.132.000	593.900	1,18	c
		costr. strada				10,81	c
		allarg. strada	1984	190.000.000	3.000.000	1,58	c
		costr. strada	1984	505.682.350	122.130.497	24,1	c
		adeg. strada	1992	1.800.000.000	86.250.000	4,79	c
		allarg. strada	1993	1.880.000.000	60.000.000	3,19	f
		adeg. strada	1998	1.700.360.000	85.000.000	4,99	f
		costr. Fogna	1997	4.770.000.000	270.000.000	5,67	c
Opere Puntuali	Aeroporti	costr. aeroporto	1999	25.610.535.495	1.471.371.711	5,75	p
		costr. aeroporto	2005	768.700.000.000	50.000.000	6,5	p
	Ambiente	bonifica siti	1998	2.093.733.394	26.000.000	1,24	f
	Scuole	costr. scuole				7,54	c
		costr. scuola	1976	1.350.000.000	100.000.000	7,4	f
	Ospedali	compl. ospedale	1996	5.000.000.000	241.840.000	4,84	f
		adeg. ospedale	1997	12.400.000.000	1.375.000.000	11	f
	Att. Prod.	cent. ortofrutticola	1984	8.760.000.000	579.182.271	6,61	c
		costr. industrie	1984	506.552.000.000	15.035.000.000	2,97	c
	Ed. Residenziale	costr. insediamento	1987	490.875.174.000	58.173.800.000	11,8	c
	Restauro e Riqualf.	riq. Archeologica	1988			6,26	p
		restauro mon.	1988			6,45	p

c=consuntivo, f=finanziamento, p=progetto

determinerebbe l'aumento della suddetta indennità, calcolata, ai sensi della vigente norma, come la semisomma del valore venale e del coacervo di dieci redditi dominicali. In tal caso andrebbe successivamente verificato, a mezzo di opportuni indicatori, se la modificazione del fattore "reddito dominicale" comporti realmente un aumento globale di ricchezza per il soggetto espropriato, che vedrebbe sì aumentare l'indennità di esproprio corrispostagli ma al contempo vedrebbe aumentare la pressione fiscale.

Tabella riepilogativa delle sentenze emesse dalla Corte di Cassazione (I sez. Civ.) nel periodo 1996-1997 in materia di espropri per pubblica utilità:

SENTENZE CORTE DI CASSAZIONE ANNI 96-97 (periodo sett. 96 - sett 97) Civ., Sez. I MATERIA: ESPROPRIAZIONI PER PUBBLICA UTILITÀ				
Tabella Riassuntiva				
n° Sentenza	data	Parti in causa	oggetto	Sentenza a favore
1890	09/03/1996	Privato c ENEL	Indennità di esproprio	Espropriato
545	20/01/1997	Con. Imp. c Privato	Indennità di esproprio	Espropriato
1113	06/02/1997	Privato c P. A.	Indennità di esproprio	Espropriato
1414	14/02/1997	P. A. c Privato	Indennità di esproprio	Espropriato
2091	07/03/1997	P.A. c Privato	Indennità di esproprio	Espropriato
2889	03/04/1997	Privato c P.A.	Indennità di esproprio	Espropriato
3077	09/04/1997	P.A. c Privato	Indennità di esproprio	P.A. Espropriante
3277	15/04/1997	P.A. c Privato	Criterio di stima	P.A. Espropriante
4344	16/05/1997	Privato c P. A.	Indennità di esproprio	Espropriato
4858	26/05/1997	P.A. c IACP (Na)	Indennità di esproprio	P.A. Espropriata
5718	26/06/1997	P.A. c Privato	Indennità di occupazione	P.A. Espropriante
6886	23/07/1997	P.A. c Privato	Indennità di occupazione	Espropriato
7023	28/07/1997	Privato c P. A.	Indennità di esproprio	P.A. Espropriante
7663	18/08/1997	Società c P.A.	Criterio di stima	P.A. Espropriante
7800	21/08/1997	Con. Imp. c Privato	Indennità di esproprio	Espropriato
7862	22/08/1997	P. A. c Società	Indennità di occupazione	P.A. Espropriante

In dodici mesi di attività, la Corte di Cassazione Sez. Civ. I ha emesso 16 sentenze inerenti contenziosi in materia di indennità di espropriazione, indennità di occupazione e criteri di stima per il calcolo delle suddette indennità.

Anche se il campione non è molto ampio, esso è sufficiente a dare una indicazione statistica di larga massima sull'epilogo di tali contenziosi.

In particolare:

- Sentenze a favore degli espropriati 62,5 %
- Sentenze a favore degli esproprianti 37,5 %

Su 16 sentenze l'amministrazione pubblica è coinvolta direttamente 12 volte, pari al 75 % dei casi esaminati dalla Suprema Corte.

Nel 12,5 % dei casi sono coinvolti altri Enti Pubblici (ENEL, IACP).

Nel rimanente 12,5 % dei casi sono coinvolti consorzi di imprese concessionarie di opere pubbliche.

Fonti dei dati utilizzati:

- Regione Campania;
- Commissariato Straordinario del Governo per gli eventi sismici del 1980/81;
- Servizio Opere Pubbliche del Dipartimento della Protezione Civile;
- Provincia di Napoli;
- Comune di Napoli;
- Restauro, Anno 1992, n° 122;
- Archivio Studio Prof. Ing. Alessandro Ruvidi;
- Archivio Studio Prof. Ing. Paolo Massarotti;
- Archivi Studio dott. Ing. Giuseppina Morrone;
- Archivio Studio Avv. Giulia Gasparini.