

MODALITÀ DI ACQUISIZIONE DEI SUOLI E PROBLEMATICHE VALUTATIVE NEI PROGETTI DI TRASFORMAZIONE URBANA

Stefano Stanghellini*

Abstract

La relazione si compone di due parti. Nella prima sono esposti e discussi alcuni contenuti salienti del Testo Unico delle espropriazioni per pubblica utilità. In particolare sono approfonditi: i tempi del procedimento espropriativo di tipo “ordinario”, con riguardo alla possibilità dell’espropriato di disporre dell’importo dell’indennità; la natura dei soggetti che effettuano le stime e la finalità di tali stime nei procedimenti espropriativi previsti; i criteri di stima dell’indennità; le misure volte a favorire l’accordo di cessione tra il proprietario e il beneficiario dell’espropriazione. La seconda parte della relazione si fonda sulla constatazione che le Amministrazioni pubbliche, soprattutto quelle comunali, cercano di evitare il ricorso all’acquisizione forzata dei beni immobili necessari per realizzare interventi di pubblica utilità, in favore di forme cooperative. Da una ricognizione in ambito nazionale sulle esperienze dei Comuni, emergono le seguenti modalità alternative all’espropriazione: la cosiddetta “urbanistica contrattata” o “consensuale”, la perequazione urbanistica, la società di trasformazione urbana, il confronto concorrenziale fra proprietari di aree non ancora edificabili. Di tali modalità sono discussi gli aspetti operativi e le problematiche estimative.

Parole chiave: testo unico sull’espropriazione, procedimenti espropriativi, condivisione dell’indennità, alternative all’espropriazione.

* Professore Ordinario di Estimo - Istituto Universitario di Architettura di Venezia.

1. Introduzione

La struttura di questa relazione discende da due assunzioni. La prima è che oggi tutte le città ed i loro territori, volenti o nolenti, partecipano ad una competizione più o meno globalizzata e che, pertanto, devono continuamente migliorare la qualità dei beni e servizi offerti ai cittadini e alle imprese (Ciciotti, 1993; Camagni, 2001). La seconda è che, in tale scenario, i beni immobili svolgono un ruolo cruciale, poiché il loro impiego efficiente è funzionale alla competitività della città cui appartengono; serve cioè per accogliere imprese trainanti lo sviluppo locale, ospitare servizi collettivi in grado di accrescere la coesione sociale, potenziare i sistemi infrastrutturali (Camagni, 1998).

L'odierna importanza dell'espropriazione, dunque, sta nell'essere uno strumento funzionale alla realizzazione di progetti che accrescono la competitività della città. Tale importanza è duplice: lo strumento espropriativo consente di acquisire in modo coattivo gli immobili necessari per realizzare progetti di pubblica utilità, ma rappresenta anche un potente deterrente quando il Governo locale, preferendo usare altri strumenti, vuole cautelarsi da comportamenti opportunistici o inerti della proprietà immobiliare.

L'espropriazione è tuttavia solo una delle modalità attraverso cui può essere acquisita la disponibilità dei suoli necessari per realizzare un progetto che riveste pubblica utilità perché attua un piano urbanistico particolareggiato o porta alla realizzazione di una opera pubblica. Grazie alle numerose innovazioni legislative degli ultimi anni e ai suggerimenti offerti dalle autonome sperimentazioni dei Comuni, infatti, è oggi possibile disporre di un ampio ventaglio di modalità operative. La scelta dello strumento da impiegare va infatti effettuata in ragione di più condizioni, quali le risorse finanziarie disponibili, la struttura della proprietà immobiliare, il grado di imprenditorialità da essa posseduto, il tipo di progetto da realizzare, i principi che ispirano il programma politico del Governo locale, e altre ancora.

La relazione è pertanto bipartita. Nella prima parte, si occupa dell'espropriazione per pubblica utilità, discutendo delle principali innovazioni introdotte dal Testo Unico¹. Nella seconda, la sua attenzione si sposta sul ventaglio di opzioni che il Governo locale può utilizzare. In conclusione sono presentate alcune riflessioni circa le problematiche valutative che accompagnano il ricorso all'espropriazione e alle altre opzioni disponibili.

2. L'espropriazione per pubblica utilità

Pur avendo quali principali finalità il riordino, l'unificazione e la semplificazione di norme previgenti, il Testo Unico sull'espropriazione per pubblica utilità contiene – in linea con altri recenti Testi Unici di analoga concezione – varie in-

¹ Dpr 8 giugno 2001, n. 327, con successive modificazioni e integrazioni, contenente il “Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità”.

novazioni (Consiglio di Stato, 2001). L'attenzione del presente contributo si concentra tuttavia sulle innovazioni che paiono possedere maggiore rilevanza dal punto di vista della trasformazione urbana. Le innovazioni considerate riguardano principalmente i seguenti ambiti:

- a) i tempi del procedimento espropriativo di tipo “ordinario”, con riguardo alla possibilità dell'espropriato di disporre dell'importo dell'indennità;
- b) i soggetti che effettuano le stime e la finalità di tali stime nei procedimenti espropriativi previsti;
- c) i criteri di stima dell'indennità;
- d) le misure volte a favorire l'accordo di cessione tra il proprietario e il beneficiario dell'espropriazione.

2.1. I procedimenti espropriativi, i tempi, i soggetti incaricati delle stime

Il grafico ad albero riportato in Figura 1 richiama i tre diversi procedimenti previsti per la determinazione dell'indennità, vale a dire il procedimento che potremmo chiamare “ordinario”, disciplinato dagli artt. 20-21, la determinazione urgente dell'indennità, di cui all'art. 22, e l'occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione, contemplata nell'art. 22-bis. Ne schematizza quindi l'articolazione in relazione alla condivisione o meno dell'indennità provvisoria da parte del proprietario espropriato, all'utilizzo o meno del Collegio dei tecnici di cui all'art 21, all'accettazione o meno dell'indennità conseguentemente determinata.

In allegato alla presente relazione, per ognuno dei casi che potrebbero verificarsi, è prodotta una prima serie di schede, ciascuna delle quali evidenzia la successione delle attività distinguendo: il soggetto dell'attività, la natura dell'attività, il soggetto della stima. Una seconda serie di schede, elaborate per ogni caso contemplato dal Testo Unico, e quindi ciascuna collegata alla rispettiva scheda della serie “soggetti/attività” appena menzionata, mette in relazione le attività con i tempi, indicando i termini massimi stabiliti dal Testo Unico. Gli esiti di tali elaborazioni sono riassunti in alcune tabelle.

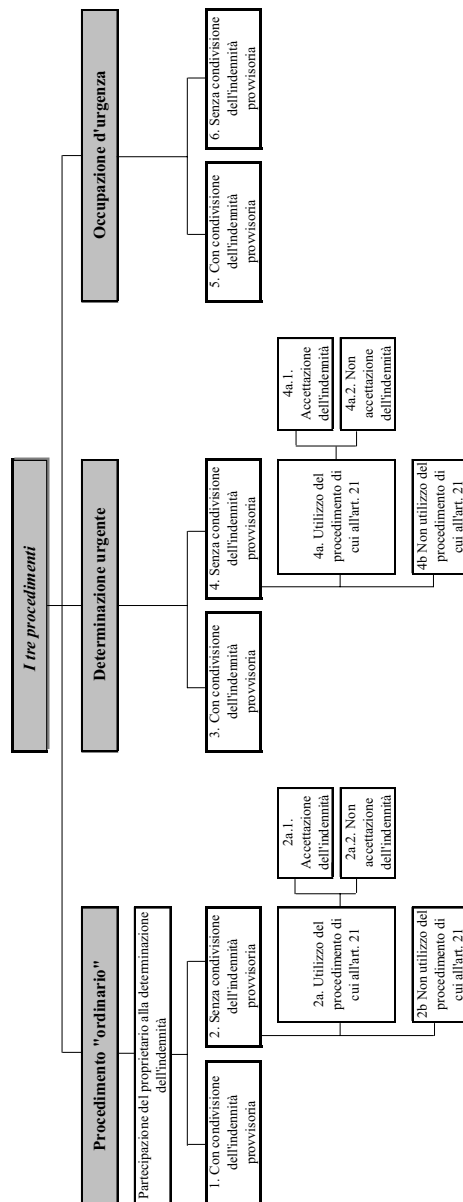


Figura 1 - I tre procedimenti previsti per la determinazione dell'indennità provvisoria

La Tabella 1 prende in considerazione i diversi casi che si possono presentare nel procedimento espropriativo di tipo “ordinario” ed indica, per ciascuno di essi, il tempo entro cui dovrebbero avvenire:

- a) il ricevimento dell’eventuale anticipo da parte del proprietario o il deposito dell’indennità provvisoria;
 - b) il ricevimento dell’importo a saldo o dell’importo totale da parte del proprietario, o il deposito dell’indennità definitiva;
- e infine il tempo totale.

<i>Varianti del procedimento "ordinario"</i>	<i>Tempi (in giorni)</i>		
	<i>Ricevimento di un acconto o deposito della somma</i>	<i>Ricevimento dell'importo totale, del saldo, o deposito</i>	<i>Somma dei tempi</i>
1. Con condivisione dell'indennità provvisoria	110	120	230
2a.1. Senza condivisione dell'indennità provvisoria, ma con utilizzo del procedimento di cui all'art. 21 e con accettazione dell'indennità	140	140	280
2a.2. Senza condivisione dell'indennità provvisoria, ma con utilizzo del procedimento di cui all'art. 21 e senza accettazione dell'indennità	140	140	280
2b. Non utilizzo del procedimento di cui all'art. 21 e determinazione dell'indennità da parte della Commissione provinciale	140	140	280

Tabella 1 - I tempi del procedimento “ordinario” rispetto al ricevimento dell’indennità da parte del proprietario

I tempi sono calcolati partendo dal momento di efficacia dell’atto che dichiara la pubblica utilità³ ed assumendo che le attività assoggettate al rispetto di termini prestabiliti impieghino il tempo consentito nella misura massima e senza considerare il tempo legato allo svolgimento di attività non soggette al rispetto di termini. I tempi indicati, pertanto, rappresentano una sorta di *target*, sottintendendo cioè l’auspicio che le attività previste siano eseguite dai soggetti competenti con lo spirito di realizzare gli obiettivi di semplificazione, coordinamento ed uguaglianza, cui è stata finalizzata la stesura del Testo Unico (Consiglio di Stato, 2001).

L’analisi svolta – oltre ad evidenziare le attività che potrebbero allungare i tempi di sviluppo del procedimento – conduce a risultati confortanti, nella misura in cui si ritengano accettabili i criteri di computazione dei tempi. Il ricorso a occasioni e sedi di concertazione tra i soggetti coinvolti e di approfondimento tecni-

³ Gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità sono indicati nell’art. 12 del Dpr 327/2001. Fra essi figurano l’approvazione del progetto definitivo dell’opera pubblica e l’approvazione del piano particolareggiato e di altri strumenti urbanistici attuativi.

co-estimativo non impedisce infatti che nel volgere di un anno il proprietario possa disporre dell'intero importo dell'indennità. Per contro, la mancata attivazione del Collegio dei tecnici e il conseguente ricorso alla Commissione provinciale privano il proprietario espropriato di una importante occasione di partecipazione alla determinazione dell'indennità definitiva.

2.2. I criteri di stima

La Tabella 2 mette in luce quali siano i soggetti, vecchi e nuovi, che saranno incaricati delle stime, evidenziando la loro identità, la fase del procedimento in cui intervengono, la finalizzazione della loro stima. Consente quindi di evidenziare i cambiamenti che interverranno nella mappa dei soggetti competenti delle stime.

Si può osservare che:

- nel procedimento “ordinario”, in tutte le sue varianti, il soggetto promotore dell'espropriazione si rivolge a tecnici di propria fiducia per effettuare l'indicazione delle somme offerte, mentre l'autorità espropriante utilizzerà in via preferenziale gli uffici degli Enti locali, l'ufficio tecnico erariale (Agenzia del Territorio) o la Commissione provinciale; nei procedimenti con determinazione urgente dell'indennità provvisoria all'autorità espropriante non è invece rivolta analoga raccomandazione;
- sia nel procedimento “ordinario” che in quello di urgenza di cui all'art. 22 può essere attivato un nuovo strumento di partecipazione del proprietario espropriato, costituito da un Collegio formato da tre tecnici;
- la Commissione provinciale, oltre a potere essere interpellata dall'autorità espropriante in occasione della quantificazione dell'indennità provvisoria, è incaricata della stima quando il proprietario non accetta l'indennità provvisoria né ricorre al Collegio dei tecnici; il ruolo della Commissione provinciale, pertanto, rispetto alla situazione previgente, viene riconfigurato;
- in caso di opposizione alla stima, tanto nel procedimento “ordinario” che in quelli di urgenza, la stima dell'indennità sarà effettuata del consulente tecnico del Giudice, eventualmente assistito dai consulenti tecnici di parte.

Nelle Tabelle 3 e 4 è richiamata la casistica espropriativa dei beni immobili contemplata dal Testo Unico e, per ciascun caso, sono indicati i criteri da impiegare nella determinazione dell'indennità di esproprio. La Tabella 4 riporta anche i criteri per la determinazione del corrispettivo per l'accordo di cessione.

Non rientrava nel campo di azione del Testo Unico la possibilità di modificare i tre diversi regimi indennitari vigenti, che – come è noto – sono costituiti dalle aree edificabili, gli edifici, le aree agricole o non edificabili. Il Testo Unico contiene tuttavia alcune significative peculiarità e novità, che verranno di seguito illustrate.

Procedimenti espropriativi	Soggetti implicati nelle stime				Periti nominati dal giudice e dalle parti
	Soggetto imprecisato	Uffici Enti locali Agenzia del Territorio Commissione provinciale	Tre tecnici	Commissione provinciale	
1. Procedimento ordinario con condivisione dell'indennità provvisoria	Indicazione delle somme offerte	Misura dell'indennità provvisoria			
2a.1. Procedimento ordinario senza condivisione dell'indennità provvisoria, ma con utilizzo del procedimento di cui all'art. 21 e con accettazione dell'indennità	Indicazione delle somme offerte	Misura dell'indennità provvisoria	Relazione di stima		
2a.2. Procedimento ordinario senza condivisione dell'indennità provvisoria, ma con utilizzo del procedimento di cui all'art. 21 e senza accettazione dell'indennità	Indicazione delle somme offerte	Misura dell'indennità provvisoria	Relazione di stima		Opposizioni alla stima
2b. Procedimento ordinario senza condivisione dell'indennità provvisoria e senza utilizzo del procedimento di cui all'art. 21	Indicazione delle somme offerte	Misura dell'indennità provvisoria		Relazione di stima	Opposizioni alla stima
3. Determinazione urgente con condivisione dell'indennità provvisoria	Determinazione dell'indennità provvisoria				
4a.1. Determinazione urgente senza condivisione dell'indennità provvisoria, ma con utilizzo del procedimento di cui all'art. 21 e con accettazione dell'indennità	Determinazione dell'indennità provvisoria		Relazione di stima		
4a.2. Determinazione urgente senza condivisione dell'indennità provvisoria, ma con utilizzo del procedimento di cui all'art. 21 e senza accettazione dell'indennità	Determinazione dell'indennità provvisoria		Relazione di stima		Opposizioni alla stima
4b. Determinazione urgente senza condivisione dell'indennità provvisoria e senza utilizzo del procedimento di cui all'art. 21	Determinazione dell'indennità provvisoria			Relazione di stima	Opposizioni alla stima
5. Occupazione d'urgenza con condivisione dell'indennità provvisoria	Determinazione dell'indennità provvisoria				
6. Occupazione d'urgenza senza condivisione dell'indennità provvisoria	Determinazione dell'indennità provvisoria				Opposizioni alla stima

Tabella 2 - I soggetti implicati nelle stime in ragione di diversi procedimenti per la determinazione dell'indennità

<i>Tipologie di espropriazione</i>	<i>Criteri di stima</i>
Espropriazione parziale di bene unitario (art. 33)	$I = V_c$
Espropriazione per opere private di pubblica utilità (art. 36)	$I = V_m$
Espropriazione per opere pubbliche di pubblica utilità (artt. 37, 38, 40)	Vari
Cessione volontaria (art. 45)	Vari

Tabella 3 - Tipologie espropriative e criteri di stima

Dalla Legge Fondamentale 2359/1865 il Testo Unico riprende il caso dell'espropriazione parziale, presentandola con la felice locuzione di "Espropriazione parziale di un bene unitario" (art. 33), lasciando invariati il criterio di stima (valore complementare) e le modalità applicative.

Una interessante novità è rappresentata dalla norma contenuta nell'art. 36 ("Espropriazione per opere private di pubblica utilità"), in cui si esaurisce la sezione II ("Opere private di pubblica utilità"). L'articolo contiene una disposizione innovativa, non prevista in modo esplicito nella precedente legislazione in materia di espropriazione, che si riferisce all'esproprio preordinato alla esecuzione di opere che, pur essendo private, rivestono carattere di pubblica utilità. Questo caso può presentarsi in numerose circostanze. L'orientamento di affidare a soggetti privati la realizzazione di opere pubbliche si è infatti concretizzato, negli ultimi anni, in vari provvedimenti legislativi.

Fra tali provvedimenti spiccano quelli contenuti negli articoli da 37-bis a 37-nonies della legge 109/1994 e successive modificazioni, che disciplinano la realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità con risorse totalmente o parzialmente private (finanza di progetto), nell'art. 120 del D. Lgs. 267/2000, che conferisce ai comuni la possibilità di costituire società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana senza il vincolo della prevalenza del capitale pubblico (società di trasformazione urbana), e nell'art. 27 della legge 166/2002 che innova il procedimento per la costituzione del consorzio dei proprietari di immobili compresi nel comparto edificatorio non solo nei programmi di riabilitazione urbana, ma nella generalità dei piani urbanistici attuativi.

L'indennità dovuta nel caso di espropriazione funzionale alla realizzazione di un'opera privata di pubblica utilità è determinata con il criterio del valore venale, già previsto per le espropriazioni dall'art. 39 della Legge Fondamentale. Tale articolo, che ora viene abrogato, stabiliva che "nei casi di occupazione totale, la indennità dovuta all'espropriato consisterà nel giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita".

Dal caso di esproprio disciplinato dalla norma in esame sono escluse le opere private di pubblica utilità che rientrano nell'ambito dell'edilizia residenziale

pubblica, convenzionata, agevolata o comunque denominata, e dei piani di insediamenti produttivi di iniziativa pubblica. Tali esclusioni sono motivate dallo speciale quadro normativo che regola la produzione e la cessione di questi particolari beni. All'indennità di espropriazione delle aree edificabili, determinata col criterio della semisomma ai sensi dell'art. 37 del Testo Unico, e quindi di entità sensibilmente inferiore al valore venale, corrisponde infatti un articolato sistema di "prezzi amministrati", disciplinato da apposite convenzioni, che investe l'intero processo produttivo dell'edilizia sociale: dalla cessione delle aree agli operatori, alla vendita o locazione delle costruzioni realizzate su tali aree.

<i>Tipologie di beni immobili</i>	<i>Criterio di stima dell'indennità</i>	<i>Corrispettivo per la cessione volontaria (art. 45)</i>
Area edificabile (art. 37)	$I = [(Vm + 10Rd) / 2] \times 0,60$	$C = [(Vm + 10Rd) / 2]$
Area edificata (art. 38)	$I = Vm$	$C = Vm$
Area non edificabile (art. 40)		
- effettivamente coltivata (c. 1)	$I = Va$	$C = Vam \times 1,50,$ (tipo di coltura in atto)
- coltivata dal proprietario (c. 1)	$I = Va$	$C = 3 \times Vam,$ (tipo di coltura in atto)
- non coltivata (c. 2)	$I = Vam$ (tipo coltura prevalente)	$C = Vam \times 1,50,$ (tipo di coltura in atto)

Tabella 4 - Espropriazioni per opere pubbliche di pubblica utilità: i criteri di stima dell'indennità e il corrispettivo per la cessione volontaria

Per quanto riguarda gli altri casi di espropriazione per opere di pubblica utilità, il Testo Unico ripropone, con rivisitazioni lessicali, i tre regimi espropriativi fissati dalla legislazione precedente, vale a dire:

- l'espropriazione di area edificabile (art. 36);
- l'espropriazione di area edificata (artt. 37, 38, 40);
- l'espropriazione di area non edificabile (art. 40).

I criteri di determinazione dell'indennità non registrano cambiamenti rispetto a quelli già vigenti e ben noti.

Fra i punti più interessanti del Testo Unico, merita comunque segnalare:

- il tentativo di chiarire la *vexata quaestio* delle "possibilità legali ed effettive di edificazione" nel caso della espropriazione di aree non edificate;
- l'introduzione di norme atte a favorire il raggiungimento di un accordo tra il beneficiario dell'espropriazione e l'espropriato, disincentivando il comportamento opportunistico sia dell'uno che dell'altro.

In considerazione del loro interesse, a questi punti sono dedicati i due paragrafi successivi.

2.3. L'edificabilità legale ed effettiva

Della edificabilità “legale ed effettiva” si occupano gli artt. 32 (“Determinazione del valore del bene”) e 37 (“Determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area legittimamente edificata”).

L'art. 32, in primo luogo, fissa il momento in cui rilevano le caratteristiche di un qualsiasi bene (non solo quindi delle aree edificabili e non edificabili) ai fini della determinazione dell'indennità. Tale momento è individuato nella data dell'accordo di cessione o, nel caso di mancato accordo, in quella di emanazione del decreto di esproprio. In secondo luogo, l'articolo in esame chiarisce quali siano i vincoli che fanno parte delle caratteristiche del bene da considerare, specificando che nella valutazione del bene occorre tenere conto dell'incidenza dei vincoli di qualsiasi natura che non hanno natura espropriativa, mentre non vanno considerati gli effetti del vincolo preordinato all'esproprio né quelli connessi alla realizzazione dell'opera prevista.

Nella stima del valore del bene finalizzata alla determinazione dell'indennità di espropriazione, pertanto, da un lato occorre considerare le caratteristiche posizionali estrinseche ed intrinseche, nonché quelle tecnologiche (se il bene da espropriare è un'area edificata) e di produttività reddituale, che nell'insieme generano il valore immobiliare; dall'altro occorre tenere conto dell'influenza che su tale valore esercitano, insieme alle caratteristiche sopra menzionate, tutti i vincoli “non aventi natura espropriativa”.

I vincoli che non hanno natura espropriativa sono quelli “ricognitivi” di un interesse generale, ossia i vincoli che derivano da disposizioni di legge nazionale o regionale, od anche i vincoli stabiliti dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica che non sono preordinati all'esproprio. Esempi di vincoli del primo tipo sono quelli derivanti dalle norme del D. Lgs. 490/1999, recante il Testo Unico in materia di beni culturali e ambientali, nonché quelli discendenti dalle numerose disposizioni di legge nazionali e regionali che impongono alle costruzioni il rispetto di distanze minime dalle infrastrutture (strade, elettrodotti, ecc.), ed altri ancora. Rientrano fra i secondi le numerose limitazioni al libero sfruttamento economico del bene immobile che traggono origine dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, quali ad esempio quelle legate alle destinazioni di zona del piano regolatore generale ed alle relative norme tecniche di attuazione.

L'articolo in esame precisa tuttavia che ai fini della determinazione dell'indennità non devono essere considerati “gli effetti del vincolo preordinato all'esproprio” di cui agli artt. 9 (“Vincoli derivanti da piani urbanistici”) e 10 (“Vincoli derivanti da atti diversi dai piani urbanistici generali”) del Testo Unico, né gli effetti “connessi alla realizzazione dell'eventuale opera prevista”. In linea con una consolidata giurisprudenza, viene così affermato il principio della irrilevanza del vincolo preordinato all'esproprio ai fini della determinazione del valore del bene in sede di calcolo dell'indennità; ciò sotto il duplice profilo del

depotenziamento delle possibilità edificatorie e della *deminutio* di valore (Consiglio di Stato, 2001).

L'art 37 si connette all'art. 32 trattando della determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di "un'area edificabile". Al comma 3 ribadisce che, ai soli fini della determinazione dell'indennità di esproprio, occorre considerare "le possibilità legali ed effettive di edificazione, esistenti al momento dell'emanazione del decreto di esproprio o dell'accordo di cessione". I successivi commi 4, 5 e 6 entrano nel merito di tali possibilità.

In particolare, il comma 4 specifica le condizioni in cui le aree non possiedono il requisito dell'edificabilità sotto il profilo legale. Esse sono le seguenti: a) quando l'area è sottoposta a un vincolo di inedificabilità assoluta in base alla normativa statale o regionale; b) quando l'area è sottoposta al medesimo vincolo per effetto delle previsioni di qualsiasi atto di programmazione o pianificazione del territorio; c) quando un qualsiasi altro piano o provvedimento abbia precluso il rilascio di atti abilitativi della realizzazione di edifici o manufatti di natura privata.

Mentre il primo dei tre casi citati può considerarsi acquisito, non altrettanto si può dire del secondo. Nel secondo caso, le possibilità legali di edificabilità non sussistono qualora qualsiasi atto di programmazione o di pianificazione sottoponga l'area ad un vincolo assoluto di inedificabilità. Figurano fra tali atti - senza che le citazioni esauriscano la gamma dei programmi e dei piani a cui è riconosciuta tale potestà - il piano paesistico, il piano del parco e il piano di bacino, il piano regolatore generale, il programma di fabbricazione, il piano attuativo di iniziativa pubblica o privata anche per una parte del territorio comunale per finalità di edilizia residenziale o di investimenti produttivi.

A quest'ultimo proposito giova esporre due considerazioni. La prima è che l'elenco non è dichiaratamente esaustivo. La seconda è che esso aggrega, quasi a volerle allineare, pianificazioni di natura specialistica, finalizzate alla protezione delle risorse ambientali e culturali, di competenza di autorità specificatamente preposte alla loro tutela da una legge dello Stato, e pianificazioni generali e attuative di competenza degli Enti locali. Una segnalazione a parte riguarda l'espressione secondo cui il piano comunale, di carattere generale o attuativo, potrebbe apporre sulle aree un vincolo di inedificabilità assoluta per finalità di edilizia residenziale e di investimenti produttivi.

Le norme in esame riconoscono dunque il potere di imporre vincoli di inedificabilità assoluta - purché non preordinati all'espropriazione - non solo alle pianificazioni ambientali e paesistiche, finora ritenute responsabili della tutela di valori prioritari rispetto a quelli di cui sono portatori gli strumenti urbanistici, ma anche alla pianificazione urbanistica comunale. Al piano regolatore generale e agli strumenti attuativi è quindi riconosciuto il potere di imporre vincoli assoluti di inedificabilità, che potrebbero essere giustificati da ragioni di natura geologica, morfologica, paesistica, agronomica, ecologica, storico-culturale, di protezione dal rischio, e altre ancora.

Nell'articolata disposizione in esame si ravvisa quindi un importante sostegno giuridico alla riforma del piano regolatore generale che varie Regioni - fra cui la Toscana, la Liguria, la Basilicata, l'Emilia-Romagna, il Piemonte, - hanno operato con propria legge o stanno realizzando. Tale riforma distingue le previsioni urbanistiche cosiddette "strutturali" - che sono atemporali e non conformative del diritto di edificazione - da quelle chiamate "operative", contenenti le previsioni di trasformazione del territorio riferite al medio periodo e conformative del diritto di edificazione, ponendole in due distinti documenti di pianificazione, soggetti a due diverse procedure di formazione e approvazione (Istituto Nazionale di Urbanistica, 1995).

Il terzo caso in cui le possibilità legali di edificazione non sussistono, infine, è costituito dal vincolo di inedificabilità assoluta discendente da qualsiasi altro piano o provvedimento che abbia precluso il rilascio di atti, comunque denominati, abilitativi della realizzazione di edifici o manufatti di natura privata.

Per quanto riguarda "i criteri e i requisiti per valutare l'edificabilità di fatto", il comma 5 dell'art. 37 rimanda il compito di definirli al regolamento che dovrà essere emanato con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, evitando così di spingersi fino al punto di innovare la disciplina sostanziale. Ciò nondimeno il Testo Unico non ha sottovalutato le difficoltà di vario ordine connesse alla definizione di tali criteri e requisiti, rese evidenti dalla circostanza che oltre dieci anni sono trascorsi, senza alcun esito, da quando l'art. 5-bis della legge 359 del 1992 ha conferito tale compito al Ministero dei Lavori pubblici. Il comma 6 indica quindi un criterio rilevante, stabilendo che fino all'entrata in vigore del regolamento la sussistenza delle "possibilità effettive di edificazione" sarà verificata valutando "le caratteristiche oggettive dell'area". Al riguardo è noto come un consolidato orientamento giurisprudenziale riconosca quali possibilità effettive di edificazione le seguenti condizioni: l'accessibilità diretta al fondo, la prossimità di vie di comunicazione e il collegamento con centri urbani, l'esistenza di impianti di servizi pubblici, l'avvenuto inizio dell'edificazione nella zona.

In conclusione il Testo Unico, per un verso, con le norme contenute negli artt. 32, comma 1, e 37, comma 4, ha esplicitato i vincoli incidenti sulle possibilità legali di edificazione, e per l'altro, con la norma dell'art. 37, comma 6, ha indicato un criterio di riferimento generale per la valutazione delle possibilità effettive. Di conseguenza, per la valutazione della edificabilità delle aree ha formulato alcuni significativi indirizzi. Merita aggiungere, che recenti pronunciamenti giurisprudenziali hanno qualificato il profilo "legale" dell'edificabilità quale prevalente o autosufficiente, e definito quello "effettivo" come suppletivo oppure complementare e integrativo.

2.4. Le disposizioni per favorire il raggiungimento di un accordo

Il Testo Unico comprende varie innovazioni tese a favorire il raggiungimento di un accordo tra il beneficiario dell'espropriazione e il proprietario del bene da e-

spropriare, anche disincentivando il manifestarsi di comportamenti opportunistici.

Il procedimento “ordinario” di cui agli artt. 20 e 21, in particolare, offre due possibilità di trovare un accordo.

In primo luogo, l'autorità espropriante può invitare il proprietario e il beneficiario dell'espropriazione a precisare il valore dell'area “eventualmente anche in base ad una relazione esplicativa” (art. 20, comma 2): è evidente che la previsione di questa procedura equivale all'invito ad attivare una interlocuzione e fors'anche un negoziato fra le parti coinvolte. In secondo luogo, il proprietario che non sia rimasto soddisfatto dell'indennità provvisoria propositagli dall'autorità espropriante, può nominare un proprio tecnico (art. 20, comma 7) che insieme a quello nominato dall'autorità espropriante (la quale può essere un soggetto diverso dal beneficiario dell'espropriazione) e a quello nominato dal Presidente del Tribunale (art. 21, commi 3-4) redigerà una relazione di stima del bene (art. 21, commi 8-11). In questo modo, il proprietario potrà basare la propria decisione circa l'accettazione o meno dell'indennità sul giudizio di tre tecnici che si trovano a formare una sorta di Collegio arbitrale (Cecchella, 2002).

Merita anche evidenziare che il negoziato fra il proprietario e il beneficiario dell'espropriazione può protrarsi fino alla data di esecuzione del decreto di esproprio, cioè anche dopo la conclusione dell'attività del Collegio arbitrale, senza che il proprietario perda le maggiorazioni previste per la cessione volontaria (art. 45).

Nel caso specifico della determinazione dell'indennità per l'espropriazione di aree edificabili – senza dubbio uno dei più controversi – l'art 37, comma 2, indica i casi in cui all'importo risultante dall'impiego del criterio della semisomma non si applica la riduzione del quaranta per cento. Si tratta dei seguenti tre casi:

- a) la conclusione dell'accordo di cessione, la cui modalità di formazione è disciplinata dall'art. 20 ai commi 5-9;
- b) la mancata conclusione di tale accordo per fatto non imputabile all'espropriato;
- c) qualora all'espropriato sia stata offerta una indennità provvisoria che, attualizzata, risulti inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva.

La *ratio* della norma è di immediata evidenza nei primi due casi. Il terzo caso merita invece uno specifico approfondimento. La sua previsione risponde infatti all'esigenza di fornire una regola di comportamento all'espropriante, sconsigliandolo dal disporre una indennità provvisoria non adeguata, nell'aspettativa di potere comunque trarre vantaggio dall'applicazione della riduzione del quaranta per cento qualora l'indennità provvisoria non fosse accettata dall'espropriato.

Il principio che ora viene affermato è che la riduzione del quaranta per cento non opera quando l'accordo di cessione non è concluso per effetto di una condotta non imputabile all'espropriato, e segnatamente quando l'espropriante abbia ef-

fettuato una offerta incongrua. Tale principio è reso operativo dalla norma che dichiara incongrua l'indennità proposta quando questa risulta inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva, ossia se l'indennità offerta risulta inferiore a quella definitiva di più del venti per cento.

La fissazione di questo limite pare giustificata da due considerazioni:

- a) è generalmente accettato che, nelle perizie estimative, il valore stimato possa presentare un certo scostamento, in più o in meno, dal valore effettivo, e che tale scostamento possa raggiungere il dieci per cento (Famularo, 1945 e 1969);
- b) nel caso in esame, costituito da aree di difficile valutazione per la complessità delle loro caratteristiche urbanistiche e giuridiche, sembra ragionevole assumere un margine di tolleranza più ampio, appunto individuato nel doppio del precedente, e quindi pari al venti per cento del valore accertato.

Una così precisa quantificazione del valore di soglia, effettuata sulla base delle considerazioni appena esposte, è volta a deflazionare il contenzioso, fornendo al beneficiario dell'espropriazione ed all'espropriato una regola certa, e al giudice un criterio oggettivo per distinguere il giustificato rifiuto dell'espropriato da quello ingiustificato (Consiglio di Stato, 2001).

Una analoga impostazione si ritrova a proposito della attribuzione delle spese relative al Collegio dei tecnici, la cui costituzione può essere richiesta dal proprietario (art. 21, c. 6): tali spese sono a carico del proprietario se il valore stimato è inferiore all'indennità provvisoria, sono divise per metà se la differenza non supera il decimo, sono poste a carico del beneficiario dell'esproprio negli altri casi.

3. Le modalità alternative all'espropriazione

Nel governo della città, l'espropriazione per pubblica utilità presenta tuttavia almeno tre controindicazioni. La prima è di natura politica. La sottrazione coattiva a soggetti privati dei beni di cui sono proprietari è una azione molto problematica sotto il profilo politico: può infatti produrre ripercussioni negative di varia natura sulla Amministrazione pubblica, particolarmente quando la distanza tra questa ed i cittadini è molto esigua, come avviene nel caso delle Amministrazioni comunali. La seconda è che l'eventuale contenzioso generato dall'espropriazione rende incerta la previsione di spesa per la realizzazione dell'opera pubblica, potendo costringere l'Amministrazione a sostenere esborsi considerevolmente superiori a quelli previsti. Ma la principale controindicazione è che l'importo dell'indennità risulta in genere comunque rilevante, anche quando è determinato in misura inferiore al valore venale come nel caso dell'applicazione del criterio della semisomma, mentre le risorse finanziarie delle Amministrazioni sono limitate e suscettibili di impieghi alternativi.

Queste controindicazioni inducono le Amministrazioni, e in particolar modo quelle comunali, a preferire soluzioni alternative all'espropriazione.

Prendendo in esame l'esperienza nazionale, si evince che per ottenere la disponibilità di una quantità di aree e opere pubbliche superiore a quella originata da-

gli standard urbanistici e dagli oneri di urbanizzazione, i Comuni ricorrono principalmente a modalità quali:

- a) la cosiddetta “urbanistica contrattata”;
- b) la perequazione urbanistica;
- c) la società di trasformazione urbana;
- d) il confronto concorrenziale fra proprietari di aree non ancora edificabili.

3.1. La “urbanistica contrattata” e la “urbanistica consensuale”

Una modalità alternativa all’espropriazione di cui nel paese si fa un uso molto esteso è costituita dalla ricerca, tra la Amministrazione comunale e la proprietà immobiliare, di un accordo in base al quale il soggetto titolare del potere di pianificazione riconosce una vantaggiosa destinazione urbanistica ed una adeguata edificabilità ad alcuni suoli in cambio della cessione gratuita di altri. Questa modalità, di cui si può accentuare l’aspetto negativo (“l’urbanistica contrattata”) o quello positivo (“l’urbanistica consensuale”), è variamente applicata: può essere interamente sostitutiva dell’espropriazione o può essere, in vario modo e con diversi rapporti, combinata con essa (Urbani, 2000). Eloquenti esempi di questa procedura sono rintracciabili nell’operare di un numero molto elevato di Amministrazioni comunali.

Il punto cruciale, sotto il profilo etico e al tempo stesso estimativo, è che i valori fondiari in gioco siano individuati in modo trasparente ed appropriato, e che il possesso di tali requisiti – cioè la trasparenza e la corretta informazione estimativa - qualifichi lo svolgimento della procedura negoziale. Solo di rado, tuttavia, nelle correnti politiche negoziali questo nodo viene risolto in modo soddisfacente.

Schematicamente, i criteri di valutazione seguiti dalle Amministrazioni nell’applicare la modalità in esame sono riconducibili ai seguenti tre⁴:

- a) è sufficiente acquisire più aree e/o ottenere più opere pubbliche rispetto agli standard urbanistici e agli oneri di urbanizzazione;
- b) il plusvalore fondiario generato dal progetto deve essere ripartito in modo tale che la quota pubblica sia maggioritaria rispetto a quella privata o almeno uguale ad essa;
- c) la convenienza pubblica deve essere accertata e il valore riconosciuto alla proprietà immobiliare tendere alla soglia minima di fattibilità del progetto (Stanghellini e Mambelli, 2003).

⁴ Interessanti elementi conoscitivi al riguardo sono stati acquisiti nell’ambito della ricerca di interesse nazionale del Ministero della Ricerca, dell’Università e dell’Istruzione su “La selezione dei progetti ed il controllo dei costi nella riqualificazione urbana”, coordinata dall’autore della presente relazione, cui hanno partecipato le Università di Padova, Reggio Calabria, Salerno, Iuav di Venezia e il Politecnico di Torino. I risultati della ricerca sono in corso pubblicazione.

3.2. La perequazione urbanistica

Un'altra modalità per acquisire le aree necessarie per realizzare progetti di pubblica utilità senza dovere ricorrere all'espropriazione è la "perequazione urbanistica" (Barbieri e Oliva, 1995; Pompei, 1998). Questa modalità, che nel paese oggi trova un significativo numero di applicazioni, dal punto di vista concettuale è nettamente diversa dalla precedente.

La "perequazione urbanistica" è al tempo stesso un principio ispiratore ed un meccanismo attuativo del piano regolatore comunale (Forte, 2000). Il piano urbanistico perequativo spalma i diritti edificatori in modo uniforme sui suoli in analoghe condizioni urbanistiche e giuridiche, ed i proprietari fondiari, riuniti nel comparto urbanistico, concentrano tali diritti su una parte di esso cedendo all'Amministrazione, gratuitamente o a prezzo agricolo, la quantità di suoli eccedente quella derivante dall'applicazione degli standard urbanistici.

La "perequazione urbanistica" è applicata in vario modo. Il più semplice contempla la cessione di quantità fisse di suoli, stabilite in percentuale ed omogeneamente per grandi ambiti o fissate in modo specifico per ciascun piano urbanistico attuativo. Il Comune di Modena esemplifica efficacemente il primo caso: il suo piano regolatore impone la cessione del 70% delle aree comprese nei piani attuativi. Altri casi noti, quali quello di Casalecchio di Reno, sono rappresentativi del secondo: i diritti edificatori sono attribuiti in modo omogeneo fra i suoli ricadenti nella stessa classe, ma la quantità di suolo necessaria per le attuazioni pubbliche è precisata di volta in volta in ogni piano attuativo. La modalità applicativa più complessa è rappresentata dal trasferimento dei diritti edificatori su suoli non contigui a quelli cedenti. Il caso che più efficacemente rappresenta questa modalità è quello di Ravenna: i suoli periurbani destinati alla creazione di un parco denominato "cintura verde" trasferiscono i diritti edificatori loro assegnati in un ambito di riqualificazione urbana, da trasformare mediante uno specifico progetto (la "Darsena di Città"), e vengono quindi ceduti gratuitamente al Comune.

La "perequazione urbanistica" si fa preferire alla precedente modalità sotto il profilo dell'equità. Tuttavia l'attuazione del meccanismo perequativo non è semplice. Fra le principali condizioni di successo figurano la volontà politica dell'Amministrazione e la continuità della sua politica urbanistica, la convinzione e l'autorevolezza della struttura tecnica comunale, l'adesione dei professionisti locali, e infine l'accettazione da parte della proprietà immobiliare.

La domanda valutativa connessa a questo meccanismo attuativo riguarda innanzitutto le stime immobiliari relative ai processi di valorizzazione fondiaria attuabili. Tuttavia il contributo delle metodologie valutative può spingersi fino ad organizzare l'intero processo di classificazione dei suoli in ragione delle loro caratteristiche legali ed effettive (Stanghellini, 2003).

3.3. La società di trasformazione urbana

La promozione di società di capitale cui affidare la realizzazione di progetti di trasformazione urbana, prevista dall'art. 120 del D.Lgs 267/2000, può essere considerata una ulteriore modalità per coinvolgere la proprietà immobiliare in progetti che rivestono una utilità pubblica. Il carattere distintivo di questa modalità è quello di esternalizzare un servizio – la gestione urbanistica – che nei modelli organizzativi tradizionali delle Amministrazioni comunali viene svolto all'interno di esse. L'esternalizzazione è motivata dalla rilevanza economica del progetto e dalla necessità che la sua attuazione sia affidata ad una organizzazione di tipo imprenditoriale (Stanghellini e Mambelli, 1998).

La legge stabilisce che le “società di trasformazione urbana” (Stu) sono promosse dai Comuni, e che i beni immobili di intervento o sono ceduti dai proprietari o sono espropriati; una successiva circolare ministeriale, tuttavia, ha chiarito che i beni immobili di intervento possono anche essere conferiti alla società in conto capitale dai loro proprietari, che pertanto ne diventano soci.

Le numerose esperienze avviate mostrano che quei Comuni che promuovono la costituzione di questo tipo di società in genere ne diventano soci attraverso il conferimento di beni immobili, e soprattutto che essi intendono coinvolgere gli altri proprietari nella attuazione del progetto attraverso analoghi conferimenti. In altri termini, la società viene costituita in modo da rendere le proprietà immobiliari private e pubbliche solidalmente partecipi alla realizzazione di un progetto di pubblica utilità.

Nel caso in esame, a differenza dei precedenti, la domanda valutativa, per quanto riguarda la stima dei valori immobiliari, trova nella legge una risposta codificata, poiché il valore dei beni conferiti alla società deve essere stimato da un perito nominato dal tribunale. La costituzione della società deve essere tuttavia preceduta dalla redazione di uno studio di fattibilità, che indaghi la fattibilità dell'iniziativa dal punto di vista territoriale ed urbanistico, economico-finanziario e giuridico-amministrativo.

3.4. Il confronto concorrenziale fra proprietari di aree non ancora edificabili

Negli ultimi anni alcuni Comuni hanno avviato la sperimentazione di una nuova modalità per acquisire gratuitamente aree, od ottenere in maggior quantità opere, rispetto a quelle ottenibili come standard urbanistici ed oneri di urbanizzazione. La nuova via è costituita dal confronto concorrenziale fra i proprietari fondiari di aree non ancora edificabili ma interessati a renderle tali: tramite un avviso pubblico i proprietari di suoli con determinate caratteristiche sono invitati a presentare proposte di trasformazione urbanistica che saranno oggetto di valutazione e selezione.

L'esordio della nuova modalità è avvenuto nell'ambito della formazione dei Prusst, i noti Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del

territorio; in quella sede, tuttavia, la modalità in esame ha assunto procedure e contenuti molto sommari. Alcune esperienze in corso denotano l'intenzione dei Comuni di sviluppare questo approccio migliorando la trasparenza della procedura concorrenziale ed anche la qualità e significatività dei criteri e degli indicatori di valutazione.

Due risultano essere, finora, le modalità applicative del confronto concorrenziale:

- a) nell'ambito dei "programmi urbani complessi", con accettazione delle proposte ritenute ammissibili dal Comune quali varianti al piano regolatore (un esempio avanzato di questo genere è il programma di riqualificazione urbana del Comune di Bologna);
- b) nell'ambito della formazione di un piano regolatore di nuova concezione, come è stato fatto dal Comune di Macerata. Proprio il collegamento tra l'innovazione della forma del piano regolatore e la creazione di un portafoglio di progetti connesso all'impianto strutturale del piano generale, sembra aprire uno spazio molto stimolante per la ricerca multidisciplinare.

La capacità di mobilitare risorse private, peraltro, è una qualità sempre più apprezzata nei piani e progetti d'iniziativa pubblica. I bandi ministeriali e regionali che negli ultimi anni hanno promosso la sperimentazione di varie tipologie di "programmi innovativi in ambito urbano" hanno infatti sollecitato i Comuni ad attivare risorse private aggiuntive, fra cui appunto le risorse immobiliari, rispetto a quelle destinate alla realizzazione delle opere urbanizzative e alla cessione di aree cui i soggetti privati sono tenuti per legge.

La domanda valutativa generata da questa linea di sperimentazione si differenzia dai casi precedentemente esaminati. I parametri valutativi di natura quantitativa e finanziaria assolvono solo in parte alle esigenze di valutazione, che in larga misura attengono agli aspetti qualitativi delle proposte private. Lo sviluppo di questo approccio sarà quindi verosimilmente influenzato dal contributo che gli verrà recato dalle tecniche di valutazione multicriteriale.

4. Conclusioni

Le valutazioni inerenti l'acquisizione di beni immobili allo scopo di attuare i progetti urbanistici o infrastrutturali necessari per riqualificare le città italiane, come è stato evidenziato, devono affrontare numerose e complesse problematiche. In conclusione di questa relazione si accennerà a quelle che paiono essere le più rilevanti e, al tempo stesso, intriganti.

Per quanto concerne il ricorso all'espropriazione, le stime delle aree non edificate, sia urbane che periurbane, trovano spesso un punto di criticità nella circostanza che è oltremodo difficile distinguere, in modo univoco, il possesso – da parte di tali aree - del requisito dell'edificabilità legale ed effettiva.

La forma diffusiva assunta dallo sviluppo insediativo nel territorio italiano, poi, rende particolarmente problematiche le stime connesse alla realizzazione dei diversi sistemi infrastrutturali (arterie stradali, alta velocità ferroviaria, elettrodotti,

ecc.) che sono necessari per l'ulteriore progresso economico e sociale del paese. Le stime legate alle reti infrastrutturali riguardano infatti espropriazioni parziali, di per se stesse piuttosto complesse. Nel caso italiano, inoltre, i terreni extraurbani e gli edifici che vi insistono, sono apprezzati non solo perché funzionali alla produzione agricola, ma anche per i loro pregi paesaggistico-ambientali e per le aspettative di modifica della loro destinazione urbanistica.

Peraltro il recente Testo Unico pone alla comunità scientifica e al mondo professionale una istanza, molto forte, di qualità delle stime immobiliari.

E' evidente che all'invito dell'autorità espropriante di precisare il valore dell'area "eventualmente anche in base ad una relazione esplicativa", il proprietario dovrà dare una risposta quanto più possibile qualificata sotto il profilo dei principi logici e metodologici della disciplina estimativa, con particolare riguardo alla motivazione di tutti i passaggi che compongono il percorso valutativo e all'esplicitazione dell'attività di comparazione. L'istituzione del Collegio dei tre tecnici, poi, crea una nuova sede, in cui l'analisi delle caratteristiche economiche del bene immobile può essere svolta in modo particolarmente approfondito grazie al contraddittorio, e nella quale la responsabilizzazione professionale dei soggetti partecipi dovrà necessariamente portare a redigere stime argomentate e trasparenti.

Per quanto riguarda le modalità di acquisizione dei suoli alternative all'espropriazione, l'attività di valutazione si imbatte in diversi nodi problematici.

Il primo è costituito dalla particolare forma di mercato cui afferiscono i beni immobili coinvolti in progetti di riqualificazione urbana. Molto spesso infatti tali beni – per loro intrinseca natura o per ragioni legali – non afferiscono a mercati che approssimano una forma di libera concorrenza, bensì a mercati di concorrenza imperfetta, quali il monopolio bilaterale e la concorrenza monopolistica. Le implicazioni di questa situazione sono varie.

In primo luogo il mercato non offre un campione significativo di prezzi di compravendita di beni simili dal quale sia possibile desumere, per comparazione, il valore del bene in esame. In secondo luogo, gli agenti economici non prendono il prezzo dal mercato, ma concorrono in misura rilevante a determinarne la formazione attraverso le loro strategie. Merita inoltre rilevare che tali mercati presentano forti asimmetrie informative; in particolare, il soggetto pubblico ignora il sistema dei costi di produzione del promotore privato ed anche il livello di profitto che, nelle specifiche condizioni, può attivare la sua iniziativa. Nella stima immobiliare, la comprensione della forma di mercato che si presenta, delle forze che vi agiscono, degli effetti della loro azione sulla formazione del prezzo, rappresenta, pertanto, un passaggio preliminare di cruciale importanza.

Un secondo nodo è di carattere metodologico. Nelle stime immobiliari effettuate in previsione di iniziative di riqualificazione urbana, diventa indispensabile impiegare il criterio del "valore di trasformazione". Al riguardo, da tempo le applicazioni più evolute di tale criterio si basano sull'analisi dei flussi di cassa asso-

ciati al progetto, studiando la sequenza temporale dei costi e dei ricavi con riferimento a più varianti progettuali.

L'affinamento del procedimento estimativo sotto il profilo della stima della dimensione finanziaria di ogni componente attiva e passiva del flusso di cassa, nonché della sua distribuzione temporale, spinge ad accrescere il livello di conoscenza di alcune variabili che, di solito, vengono trattate sommariamente nelle stime perché molto legate alla soggettività del promotore. Tali sono, in particolare, il profitto del promotore immobiliare e gli interessi per l'anticipazione del capitale finanziario. L'esigenza richiamata è dettata dalla circostanza che le variabili indicate incidono in misura rilevante sulla formazione del valore del bene immobile da trasformare.

Merita infine segnalare che, nella gestione dei progetti di trasformazione urbana, il valore delle aree da acquisire è solo uno dei due corni del problema, e spesso non è nemmeno quello cui le Amministrazioni comunali attribuiscono la maggior importanza.

Dei due corni in cui si articola la problematica valutativa, quello della qualità urbana prodotta tende infatti ad essere considerato sempre più rilevante rispetto a quello del prezzo da corrispondere per le aree da acquisire. Nelle Amministrazioni, infatti, è sempre più diffusa la consapevolezza che la qualità urbana è di per se stessa un bene pubblico e che gli effetti urbani del progetto, essendo durevoli, condizioneranno il livello di qualità della vita delle future generazioni. Di qui l'esigenza di estendere lo spazio valutativo dagli aspetti finanziari del progetto a quelli qualitativi non rappresentabili in termini monetari.

Con la segnalazione di queste problematiche valutative si è inteso sottolineare la grande importanza delle questioni che la disciplina estimativa è chiamata a risolvere, pur con riferimento ad un campo applicativo apparentemente circoscritto, quale è appunto quello della acquisizione pubblica dei suoli. La domanda di valutazione associata ai processi di riqualificazione urbana che le Amministrazioni stanno promuovendo richiede infatti che l'area disciplinare estimativa sappia offrire contributi adeguati, definendo, sperimentando e diffondendo approcci valutativi nuovi e dotati di solide basi scientifiche.

Riferimenti bibliografici

- Barbieri C. A. e Oliva F. (a cura di) (1995), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*, Urbanistica Quaderni, n. 7, Inu Edizioni, Roma.
- Camagni R. (1998), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carrocci, Roma.
- Camagni R. (2001), *L'Italia nello spazio europeo: economia, spazio rurale, beni culturali*, Gangemi, Roma.
- Cecchella C. (2002), *Profili giuridici dell'espropriazione per pubblica utilità alla luce del Testo Unico*, relazione alla Giornata di studi "Espropriazioni per pubblica utilità: problematiche aperte e novità legislative", promossa dalla Provincia di Pisa, Pisa 16 gennaio 2002.
- Ciciotti E. (1993), *Competitività e territorio. L'economia regionale nei paesi industrializzati*, Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Consiglio di Stato (2001), *Preavviso per l'Adunanza Generale del 29 marzo 2001 redatto dalla Commissione Speciale*.
- Dpr 8 giugno 2001 n. 327 come modificato dal D.Lgs. 27 dicembre 2002 n. 302 integrato da rettifiche pubblicate in G.U. 28 luglio 2003 n. 173, *Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*.
- Famularo N. (1945), *Lezioni di estimo civile e rurale*, Edizioni Italiane, Roma.
- Famularo N. (1969), *Teoria e pratica delle stime*, Utet, Torino.
- Forte F. (2000), *Il progetto urbanistico e la disciplina perequativa*, Esi, Napoli.
- Istituto Nazionale di Urbanistica (1995), *La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, *Urbanistica Dossier*, supplemento di *Urbanistica Informazioni*, n. 141.
- Pompei S. (1998), *Il piano regolatore perequativo*, Hoepli, Milano.
- Realfonzo A. (1994), *Teoria e metodo dell'estimo urbano*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Simonotti M. (1997), *La stima immobiliare*, Utet, Torino.
- Stanghellini S. e Mambelli T. (1998), *Le società miste per la trasformazione urbana in Italia*, *Urbanistica Dossier*, n. 11, Inu Edizioni, Roma.
- Stanghellini S. e Mambelli T. (2003), "La valutazione dei programmi di riqualificazione urbana proposti dai soggetti privati", *Scienze Regionali*, n. 1.
- Stanghellini S. (2003), "La perequazione nel piano regolatore di Catania", *Urbanistica*, n. 122.
- Urbani P. (2000), *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino.

<i>Soggetto dell'attività</i>	<i>Attività</i>	<i>Soggetto della stima</i>
Il promotore dell'espropriazione (art. 20, c. 1)	Indica le somme offerte	Non precisato
L'autorità espropriante (art. 20, c. 2)	Invita il proprietario (e il beneficiario dell'espropriazione) a precisare il valore da attribuire all'area	Non precisato
Il proprietario (o il beneficiario dell'espropriazione) (art. 20 c. 2)	Precisa il valore dell'area	Non precisato
L'autorità espropriante (art. 20, c. 3)	Accerta il valore dell'area e determina in via provvisoria la misura dell'indennità di espropriazione	L'autorità espropriante può avvalersi di: - uffici degli enti locali - ufficio tecnico erariale, Agenzia del territorio - commissione provinciale di cui all'art. 41
L'autorità espropriante (art. 20 c. 3 e 14)	Notifica al proprietario la misura dell'indennità provvisoria	
Il proprietario (art. 20, c. 5)	Comunica che condivide l'indennità	
Il proprietario (art. 20, c. 6)	Consente all'autorità espropriante l'immissione nel possesso	
Il proprietario (art. 20, c. 6)	Riceve un acconto dell'80% dell'indennità e successivamente il saldo	
Il proprietario (art. 20, c. 8)	Deposita la documentazione comprovante la piena e libera proprietà del bene	
Il proprietario (art. 20, c. 8)	Riceve il saldo dell'indennità con relativi interessi	
Il beneficiario dell'esproprio e il proprietario (art. 20, c. 9)	Stipulano l'atto di cessione del bene	
La linea indica il cambiamento della procedura nel caso considerato nella scheda rispetto al procedimento base		

Tabella 5 - Procedimento ordinario con condivisione dell'indennità provvisoria

<i>Soggetto dell'attività</i>	<i>Attività</i>	<i>Soggetto della stima</i>
Il promotore dell'espropriazione (art. 20, c.1)	Indica le somme offerte	Non precisato
L'autorità espropriante (art. 20 c. 2)	Invita il proprietario (e il beneficiario dell'espropriazione) a precisare il valore da attribuire all'area	Non precisato
Il proprietario (o il beneficiario dell'espropriazione) (art. 20 c. 2)	Precisa il valore dell'area	Non precisato
L'autorità espropriante (art. 20 c. 3)	Accerta il valore dell'area e determina in via provvisoria la misura dell'indennità di espropriazione	L'autorità espropriante può avvalersi di: - uffici degli enti locali - ufficio tecnico erariale, Agenzia del territorio - commissione provinciale di cui all'art. 41
L'autorità espropriante (art. 20 c. 3 e 14)	Notifica al proprietario la misura dell'indennità provvisoria	
L'autorità espropriante (art. 20 c. 3 e 14)	In mancanza di accettazione dispone il deposito della somma (se previsto, ridotta o senza maggiorazioni)	
Il proprietario (art. 20, c. 7)	Designa un tecnico al fine dell'applicazione dell'art. 21	
L'autorità espropriante (art. 21, c. 3)	Nomina due tecnici, fra cui quello designato dal proprietario	
Il presidente del tribunale (art. 21, c. 4)	Nomina il terzo tecnico	I tecnici elaborano la relazione di stima e la depositano presso l'autorità espropriante (art. 21, c. 8-11)
Il proprietario (art. 21, c. 12)	Accetta l'indennità risultante dalla relazione	
L'autorità espropriante (art. 21, c. 12; art. 27, c. 2)	Autorizza il pagamento dell'indennità, in base alla relazione peritale	
Il proprietario (art. 21, c. 12)	Incassa l'indennità	
La linea indica il cambiamento della procedura nel caso considerato nella scheda rispetto al procedimento base		

Tabella 6 - Procedimento ordinario senza condivisione dell'indennità provvisoria ma con utilizzo del procedimento di cui all'art. 21 e con accettazione dell'indennità

<i>Soggetto dell'attività</i>	<i>Attività</i>	<i>Soggetto della stima</i>
Il promotore dell'espropriazione (art. 20, c.1)	Indica le somme offerte	Non precisato
L'autorità espropriante (art. 20 c. 2)	Invita il proprietario (e il beneficiario dell'espropriazione) a precisare il valore da attribuire all'area	Non precisato
Il proprietario (o il beneficiario dell'espropriazione) (art. 20 c. 2)	Precisa il valore dell'area	Non precisato
L'autorità espropriante (art. 20 c. 3)	Accerta il valore dell'area e determina in via provvisoria la misura dell'indennità di espropriazione	L'autorità espropriante può avvalersi di: - uffici degli enti locali - ufficio tecnico erariale, Agenzia del territorio - commissione provinciale di cui all'art. 41
L'autorità espropriante (art. 20 c. 3 e 14)	Notifica al proprietario la misura dell'indennità provvisoria	
L'autorità espropriante (art. 20 c. 3 e 14)	In mancanza di accettazione dispone il deposito della somma (se previsto, ridotta o senza maggiorazioni)	
Il proprietario (art. 20, c. 7)	Designa un tecnico al fine dell'applicazione dell'art. 21	
L'autorità espropriante (art. 21, c. 3)	Nomina due tecnici, fra cui quello designato dal proprietario	
Il presidente del tribunale (art. 21, c. 4)	Nomina il terzo tecnico	I tecnici elaborano la relazione di stima e la depositano presso l'autorità espropriante (art. 21, c. 8-11)
Il proprietario (art. 21, c. 12)	Non manifesta accettazione espressa dell'indennità	
L'autorità espropriante (art. 21, c. 12; art. 27, c. 2)	Ordina il deposito presso la Cassa depositi e prestiti dell'eventuale maggior importo dell'indennità	
Il proprietario espropriato, il promotore dell'espropriazione o il terzo interessato (art. 54)	Possano impugnare gli atti	I periti nominati dal giudice e dalle parti
La linea indica il cambiamento della procedura nel caso considerato nella scheda rispetto al procedimento base		

Tabella 7 - Procedimento ordinario senza condivisione dell'indennità provvisoria, ma con utilizzo del procedimento di cui all'art. 21 e senza accettazione dell'indennità

<i>Soggetto dell'attività</i>	<i>Attività</i>	<i>Soggetto della stima</i>
Il promotore dell'espropriazione (art. 20, c.1)	Indica le somme offerte	Non precisato
L'autorità espropriante (art. 20 c. 2)	Invita il proprietario (e il beneficiario dell'espropriazione) a precisare il valore da attribuire all'area	Non precisato
Il proprietario (o il beneficiario dell'espropriazione) (art. 20 c. 2)	Precisa il valore dell'area	Non precisato
L'autorità espropriante (art. 20 c. 3)	Accerta il valore dell'area e determina in via provvisoria la misura dell'indennità di espropriazione	L'autorità espropriante può avvalersi di: - uffici degli enti locali - ufficio tecnico erariale, Agenzia del territorio - commissione provinciale di cui all'art. 41
L'autorità espropriante (art. 20 c. 3 e 14)	Notifica al proprietario la misura dell'indennità provvisoria	
L'autorità espropriante (art. 20 c. 3 e 14)	In mancanza di accettazione dispone il deposito della somma (se previsto, ridotta o senza maggiorazioni)	
Il proprietario (art. 20, c. 5 e 7)	Non designa un tecnico al fine dell'applicazione dell'art. 21, né comunica la volontà di avvalersi di tale procedimento	
L'autorità espropriante (art. 21, c. 15)	Richiede alla Commissione di cui all'art. 41 la determinazione dell'indennità	La Commissione effettua la stima
L'autorità espropriante (art. 27, c. 2)	Ordina il deposito presso la Cassa depositi e prestiti dell'eventuale maggior importo	
Il proprietario espropriato, il promotore dell'espropriazione o il terzo interessato (art. 54)	Possono impugnare gli atti	I periti nominati dal giudice e dalle parti
La linea indica il cambiamento della procedura nel caso considerato nella scheda rispetto al procedimento base		

Tabella 8 - Procedimento ordinario senza condivisione dell'indennità provvisoria e senza utilizzo del procedimento di cui all'art. 21

<i>Soggetto dell'attività</i>	<i>Attività</i>	<i>Soggetto della stima</i>
L'autorità espropriante (art. 22 c. 1)	Emana il decreto di esproprio e determina l'indennità provvisoria	Non precisato
Il proprietario (art. 20, c. 7)	Designa un tecnico al fine dell'applicazione dell'art. 21	
L'autorità espropriante (art. 21, c. 3)	Nomina due tecnici, fra cui quello designato dal proprietario	
Il presidente del tribunale (art. 21, c. 4)	Nomina il terzo tecnico	I tecnici elaborano la relazione di stima e la depositano presso l'autorità espropriante (art. 21, c. 8-11)
Il proprietario (art. 21, c. 12)	Non accetta l'indennità risultante dalla relazione	
L'autorità espropriante (art. 21, c. 12; art. 27, c. 2)	Ordina il deposito presso la Cassa depositi e prestiti dell'eventuale maggior importo dell'indennità	
Il proprietario espropriato (il promotore dell'espropriazione o il terzo interessato) (art. 22, c. 4, art. 54)	Possono impugnare gli atti	I periti nominati dal giudice e dalle parti
La linea indica il cambiamento della procedura nel caso considerato nella scheda rispetto al procedimento base		

Tabella 9 - Determinazione urgente con condivisione dell'indennità provvisoria

<i>Soggetto dell'attività</i>	<i>Attività</i>	<i>Soggetto della stima</i>
L'autorità espropriante (art. 22 c. 1)	Emana il decreto di esproprio e determina l'indennità provvisoria	Non precisato
Il proprietario (art. 20, c. 5 e 7)	Non designa un tecnico al fine dell'applicazione dell'art. 21, né comunica la volontà di avvalersi di tale procedimento	
L'autorità espropriante (art. 21, c. 15)	Richiede alla Commissione di cui all'art. 41 la determinazione dell'indennità	La Commissione effettua la stima
L'autorità espropriante (art. 27, c. 2)	Ordina il deposito presso la Cassa depositi e prestiti dell'eventuale maggior importo	
Il proprietario espropriato, il promotore dell'espropriazione o il terzo interessato (art. 54)	Possono impugnare gli atti	I periti nominati dal giudice e dalle parti
La linea indica il cambiamento della procedura nel caso considerato nella scheda rispetto al procedimento base		

Tabella 10 - Determinazione urgente senza condivisione dell'indennità provvisoria ma con utilizzo del procedimento di cui all'art. 21 e con accettazione dell'indennità

<i>Soggetto dell'attività</i>	<i>Attività</i>	<i>Soggetto della stima</i>
L'autorità espropriante (art. 22-bis c. 1)	Emana il decreto di esproprio, determina l'indennità provvisoria e ordina l'occupazione anticipata dei beni immobili	Non precisato
Il proprietario espropriato	Comunica la condivisione dell'indennità	
Il proprietario (art. 22-bis, c. 3, art. 20, c. 6)	Riceve un acconto dell'80% dell'indennità e successivamente il saldo con relativi interessi (dalla data di immissione)	
La linea indica il cambiamento della procedura nel caso considerato nella scheda rispetto al procedimento base		

Tabella 11 - Determinazione urgente senza condivisione dell'indennità provvisoria ma con utilizzo del procedimento di cui all'art. 21 e senza accettazione dell'indennità

<i>Soggetto dell'attività</i>	<i>Attività</i>	<i>Soggetto della stima</i>
L'autorità espropriante (art. 22-bis c. 1)	Emana il decreto di esproprio, determina l'indennità provvisoria e ordina l'occupazione anticipata dei beni immobili	Non precisato
Il proprietario espropriato (art. 22-bis, c. 1)	Non condividendo l'indennità offerta, presenta osservazioni e documenti	Non precisato
La linea indica il cambiamento della procedura nel caso considerato nella scheda rispetto al procedimento base		

Tabella 12 - Determinazione urgente senza condivisione dell'indennità provvisoria e senza utilizzo del procedimento di cui all'art. 21

<i>Soggetto dell'attività</i>	<i>Attività</i>	<i>Soggetto della stima</i>
L'autorità espropriante (art. 22-bis c. 1)	Emana il decreto di esproprio, determina l'indennità provvisoria e ordina l'occupazione anticipata dei beni immobili	Non precisato
Il proprietario espropriato	Comunica la condivisione dell'indennità	
Il proprietario (art. 22-bis, c. 3, art. 20, c. 6)	Riceve un acconto dell'80% dell'indennità e successivamente il saldo con relativi interessi (dalla data di immissione)	

La linea indica il cambiamento della procedura nel caso considerato nella scheda rispetto al procedimento base

Tabella 13 - Occupazione d'urgenza con condivisione dell'indennità provvisoria

<i>Soggetto dell'attività</i>	<i>Attività</i>	<i>Soggetto della stima</i>
L'autorità espropriante (art. 22-bis c. 1)	Emana il decreto di esproprio, determina l'indennità provvisoria e ordina l'occupazione anticipata dei beni immobili	Non precisato
Il proprietario espropriato (art. 22-bis, c. 1)	Non condividendo l'indennità offerta, presenta osservazioni e documenti	Non precisato

La linea indica il cambiamento della procedura nel caso considerato nella scheda rispetto al procedimento base

Tabella 14 - Occupazione d'urgenza senza condivisione dell'indennità

	Fasi	Tempo (in giorni)									
0	Approvazione del progetto definitivo e dichiarazione di p.u.										
1	Elenco dei beni e proposta di liquidazione (art. 20, c. 1)	30									
2	Osservazioni degli interessati (c. 1)		30								
3	Partecipazione del proprietario alla determinazione dell'indennità (c. 2) invito dell'autorità espropriante al proprietario (e al beneficiario dell'esproprio) prescrizione del valore da attribuire all'area da parte del proprietario			?	20						
4	Determinazione provvisoria dell'indennità (c. 3)										
5	Notifica dell'atto che determina l'indennizzo provvisorio (c. 4)										
6.1	Se il proprietario condivide la determinazione dell'indennità: a. comunicazione del proprietario di condivisione dell'indennità (c. 5) b. concessione dell'80% somma (c. 6), previa autocertificazione attestante la proprietà c. presentazione della documentazione comprovante la piena e libera proprietà del bene (c. 8)							30	?		
	d. saldo indennità (c. 8)								60		
	e. stipula dell'atto di cessione (c. 9)									60	?
	f. trascrizione dell'atto di cessione volontaria del bene (c. 10)										15

Dalla dichiarazione di p.u. alla notifica dell'atto che determina l'indennità provvisoria: minimo 80 giorni, nell'ipotesi di uso massimo dei termini stabiliti e senza considerare i termini non esplicitati nel Testo Unico
Dalla dichiarazione di p.u. alla trascrizione della cessione volontaria: minimo 245 giorni (80 + 165), nell'ipotesi di uso massimo dei termini stabiliti e senza considerare i termini non esplicitati dal Testo Unico

Figura 2 - Procedimento ordinario con condivisione dell'indennità provvisoria: fasi e tempi

	Fasi	Tempo (in giorni)									
0	Approvazione del progetto definitivo e dichiarazione di p.u.										
1	Elenco dei beni e proposta di liquidazione (art. 20, c. 1)	30									
2	Osservazioni degli interessati (c. 1)		30								
3	Partecipazione del proprietario alla determinazione dell'indennità (c. 2) invito dell'autorità espropriante al proprietario (e al beneficiario dell'esproprio) prescrizione del valore da attribuire all'area			?	20						
4	Determinazione provvisoria dell'indennità (c. 3)										
5	Notifica dell'atto che determina l'indennizzo provvisorio (c. 4)										
6.2	Se il proprietario non condivide la determinazione dell'indennità (art. 20) a. il proprietario si segna un sequestro (art. 20, c. 7) oppure non comunica la condivisione dell'indennità (art. 20, c. 5) b. l'autorità espropriante deposita il deposito della somma, indicata ovvero senza maggiorazioni (art. 20, c. 14) c. deposito della somma (art. 20, c. 14)					30	?				
	d. determinazione definitiva dell'indennità di liquidazione (art. 21) a. invito dell'autorità espropriante al proprietario a comunicare se intende avvalersi del sequestro prechiuso (art. 21, c. 2) b. il proprietario comunica che intende avvalersi del necessario procedimento (c. 2) c. l'autorità espropriante nomina due tecnici (c. 5) d. il presidente del tribunale nomina il terzo tecnico (c. 4) e. deposito della somma di denaro (c. 3, c. 10) f. possibilità del proprietario di prendere visione dell'atto che determina l'indennità (c. 10) ed accettazione dell'indennità (c. 12) g. deposito della somma di denaro (art. 21, c. 14, c. 15, c. 17, c. 20) h. deposito degli atti comprovanti l'esatto pagamento dell'indennità di esproprio (art. 21, c. 3)							?	20	?	
										90	
											30
											?
											?

Dalla dichiarazione di p.u. alla notifica dell'atto che determina l'indennità provvisoria: minimo 80 giorni, nell'ipotesi di uso massimo dei termini stabiliti e senza considerare i termini non esplicitati nel Testo Unico
Dalla dichiarazione di p.u. al deposito degli atti comprovanti l'esatto pagamento: minimo 280 giorni (80 + 200), nell'ipotesi di uso massimo dei termini stabiliti e senza considerare i termini non esplicitati nel Testo Unico

Figura 3 - Procedimento ordinario senza condivisione dell'indennità provvisoria, ma con utilizzo del procedimento di cui all'art. 21 e con accettazione dell'indennità: fasi e tempi

	Fasi	Tempo (in giorni)									
0	Approvazione del progetto definitivo e dichiarazione dip. u										
1	Elenco dei beni e proposta di liquidazione (art. 20, c. 1)										
2	Osservazioni degli interessati (c. 1)										
3	Partecipazione del proprietario alla determinazione dell'indennità (c. 2)										
	Invito dell'autorità espropriante al proprietario (e al beneficiario dell'esproprio)										
	Contenuto dell'invito										
4	Decreto di esproprio e proposta dell'indennità (c. 3)										
5	Notifica dell'atto che determina l'indennità provvisoria (c. 4)										
6.2	Se il proprietario non condivide la determinazione dell'indennità (art. 20)										
a	il proprietario non designa un tecnico (art. 20, c. 7) o non comunica la condivisione dell'indennità (art. 20, c. 5)										
b	l'autorità espropriante dispone il deposito della somma, ridotta ovvero senza maggiorazioni (art. 20, c. 14)										
c	deposito della somma (art. 20, c. 14)										
7	Determinazione definitiva dell'indennità di espropriazione (art. 21)										
a	Invito del beneficiario a sottoscrivere la rinuncia all'espropriazione (art. 21 c. 2)										
b	il proprietario non comunica che intende avvalersi del successivo procedimento (c. 2)										
c	l'autorità espropriante chiede la determinazione dell'indennità alla Commissione di cui all'art. 4 (c. 3)										
d	la Commissione determina l'indennità (c. 3)										
e	l'autorità espropriante ordina il pagamento dell'indennità (art. 21 c. 12, art. 27 c. 2)										
f	deposito degli atti comprovanti l'eseguito pagamento dell'indennità di esproprio (art. 21, c. 3)										
8	Opposizioni alla rinuncia (art. 56)										
a	impugnazione dell'atto innanzi alla corte di appello (c. 1)										
b	determinazione definitiva dell'indennità (c. 5)										

Dalla dichiarazione di p.u. alla notifica dell'atto che determina l'indennità provvisoria, minimo 90 giorni, nell'ipotesi di nuovo mese (uno dei termini stabiliti e senza considerarsi i termini non esplicitati nel Testo Unico)

Figura 5 - Procedimento ordinario senza condivisione dell'indennità provvisoria e senza utilizzo del procedimento di cui all'art. 21: fasi e tempi