

## ASIMMETRIA INFORMATIVA E VALUTAZIONE DEGLI INDENNIZZI PER ESPROPRI

Paolo Giacomelli\*

### **Abstract**

Come noto, l'esproprio è regolato, a partire dal 30 giugno 2003, da un nuovo Testo Unico (D.P.R. n.327/2001, modificato dal D.lgs. n.302/2002), che disciplina tutti gli atti, compiuti per l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

I nuovi meccanismi consentono di affermare che è stato finalmente definito un modello procedurale unico.

Il procedimento espropriativo è caratterizzato da una serie di fasi, nelle quali a più riprese sono previste specifiche modalità d'interazione tra il proprietario espropriato ed il soggetto espropriante, al fine di agevolare il raggiungimento di un accordo.

I principali fattori che influenzano la determinazione degli indennizzi dovuti al proprietario riguardano le caratteristiche del bene da espropriare, le condizioni del soggetto espropriato, il percorso giuridico attraverso il quale viene definito.

Oltre all'indennizzo per la sottrazione parziale o totale di un bene immobile il soggetto espropriante deve riconoscere e risarcire i danni diretti ed indiretti, causati dalla sottrazione del bene e dalla presenza dell'opera, all'attività svolta.

Problema fondamentale nell'interazione tra i soggetti risulta l'asimmetria informativa, che condiziona la determinazione dell'indennizzo. L'applicazione della teoria dei giochi, ed in particolare dei giochi bayesiani, consente di affrontare tale problema e focalizzare in modo corretto gli elementi per la valutazione.

L'analisi di alcuni rilevanti accordi generali consente di evidenziare alcune tipiche problematiche connesse ai comportamenti dei soggetti.

La valutazione estimativa viene così supportata da un approccio totalmente diverso rispetto a quelli normalmente impiegati, che rende evidente, nel caso dell'esproprio, la posizione dei soggetti coinvolti e la particolarità della valutazione.

**Parole chiave:** esproprio, indennizzo, valutazione, asimmetria informativa

---

\* Professore Associato di Economia ed Estimo Rurale - Università degli Studi di Milano.

## 1. Introduzione

L'istituto dell'esproprio ha trovato, a partire dal 30 giugno 2003, l'adozione della nuova disciplina, basata sul Testo Unico (D.P.R. n.327/2001, modificato dal D.lgs. n.302/2002), che ha, come noto, compiuto uno sforzo per integrare gli atti, compiuti per l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, da parte di soggetti pubblici o privati<sup>1</sup>.

L'evoluzione delle normative che, a partire dal 1865, si sono susseguite, accavallate, sovrapposte, contraddette, e sulle quali la Corte Costituzionale è ripetutamente intervenuta, è stata oggetto di numerose analisi che in tempi successivi hanno evidenziato pregi, limiti e problematiche, con particolare riguardo ai meccanismi d'indennizzo (fra i tanti: Marengi, 1925; Medici, 1972; Forte, 1973; e più recentemente Polelli, 2000; Benvenuti e Marone, 2002) e non si ritiene di sviluppare ulteriori considerazioni in proposito.

In questa relazione vengono focalizzati i nuovi percorsi procedurali, con l'obiettivo di evidenziare le opportunità di interrelazione dell'espropriato nei confronti del soggetto espropriante. Successivamente vengono formalizzati i meccanismi di definizione dell'indennizzo, con particolare attenzione alla fattispecie dell'esproprio parziale, che rappresenta il caso più frequente per le imprese agricole ed in tale ambito vengono analizzate le principali fattispecie di danno, derivanti dalla realizzazione dell'opera.

Su questa base viene successivamente preso in considerazione il problema fondamentale dell'interazione tra soggetto espropriante ed espropriato, che risulta caratterizzato da una forte asimmetria sul piano informativo e, in parte, sul piano contrattuale<sup>2</sup>. E' evidente che il soggetto espropriante può utilizzare le sue maggiori conoscenze (ad esempio tecniche, economiche, relative all'opera, ai tempi di realizzazione della stessa) per aumentare la posizione dominante nei confronti dell'espropriato. Le leve su cui agisce l'espropriante sono tipicamente quelle dei tempi, dei luoghi, degli indennizzi. L'espropriato può relazionarsi, in particolare grazie alla nuova normativa, per ottenere un equo indennizzo ed una riduzione dei danni. Ci si trova, pertanto, in una situazione nella quale i soggetti, che sono chiaramente interdipendenti, devono compiere scelte utili.

La teoria dei giochi può essere utilmente impiegata in questo contesto: il numero di giocatori è limitato (esattamente due), ciascuno può scegliere tra diverse strategie (o comportamenti) le cui conseguenze sono rilevanti anche per l'altro giocatore (Varian, 1993; Samuelson, Nordhaus, 2002).

---

<sup>1</sup> La nuova normativa, che non risulta applicabile alle attività di realizzazione di opere pubbliche la cui procedura sia stata avviata prima della data indicata e che prevede un percorso privilegiato per le grandi opere pubbliche ricomprese nella Legge 21 dicembre 2001 n.443, modifica le procedure precedenti così come i meccanismi d'indennizzo.

<sup>2</sup> Questa seconda tipologia non verrà presa in considerazione poiché porterebbe a dover riconsiderare tutti gli elementi giuridici che definiscono il concetto di pubblica utilità, analisi che esula dalle finalità di questo scritto.

La teoria estimativa ha inquadrato il problema dei comportamenti degli operatori economici sulla base di alcuni presupposti, generalmente accettati: la permanenza delle condizioni congiunturali, la presenza del mercato, la comparazione tra i beni.

Ma, nel contesto espropriativo, la relazione è vincolata dalla norma, che consente di prevedere diversi comportamenti pur in relazione al medesimo bene. Ecco quindi che la teoria dei giochi può fornire utili elementi per prevedere i potenziali comportamenti di espropriante ed espropriato, e consentire così di formulare un giudizio corretto.

In relazione alla valutazione dei comportamenti, una interessante base d'analisi viene fornita dagli accordi preventivi sottoscritti tra gli organismi istituzionali e gli attori o i loro rappresentanti in alcuni casi di esproprio per grandi opere sul territorio nazionale, che consente di focalizzare elementi di strategia dei comportamenti.

## **2. I nuovi meccanismi procedurali**

Le fasi essenziali del nuovo procedimento espropriativo possono essere sinteticamente riassunte.

Il comune nel quale si trova il bene da espropriare deve avere approvato uno strumento urbanistico (piano regolatore generale o sua variante) che preveda esplicitamente la realizzazione dell'opera di pubblica utilità; l'individuazione di beni da espropriare può avvenire anche in conseguenza di un atto (conferenza di servizi, accordo di programma), che comporti direttamente una modifica dello strumento urbanistico.

Durante tale fase il proprietario del bene<sup>3</sup> che potenzialmente può essere espropriato deve essere direttamente informato dell'intenzione del comune, prima che venga adottato lo strumento urbanistico, affinché possa formulare osservazioni. In seguito, con l'approvazione dello strumento urbanistico generale, viene disposto un vincolo preordinato all'esproprio di durata quinquennale, reiterabile<sup>4</sup> per ulteriori cinque anni.

Quando viene approvato uno strumento urbanistico di settore, attuativo, rilasciata una concessione o atto equivalente per la realizzazione dell'opera pubblica, si intende disposta la dichiarazione di pubblica utilità, ed il promotore dell'opera informa il proprietario, attendendo da quest'ultimo specifiche osservazioni.

Il promotore dell'opera, accertato il valore dell'area, determina in via provvisoria l'indennità di espropriazione e la comunica al proprietario, (per ciò che riguarda questo aspetto sono interessanti le considerazioni svolte da Michieli e Michieli, 2002, pagg.242-3) che può esprimere, con modalità diverse, a) il

---

<sup>3</sup> E' importante notare che l'identificazione della proprietà avviene tramite i registri catastali.

<sup>4</sup> Sono comunque definiti i limiti posti all'utilizzazione di questa facoltà di allungamento del termine.

proprio consenso all'importo offerto, e concludere l'accordo di cessione volontaria o, in alternativa, b) il proprio dissenso<sup>5</sup>.

L'ultimo anello della procedura è legato all'emissione del decreto d'esproprio, con corresponsione dell'indennità nel caso di cessione volontaria, con deposito dell'indennità provvisoria presso la Cassa Depositi e Prestiti nel caso di mancato accordo. A seguito di questa operazione si avviano le operazioni con l'immissione in possesso del bene da parte del soggetto espropriante.

### 3. L'indennizzo

Le norme prevedono la determinazione degli indennizzi da corrispondere secondo una serie di elementi. I fattori che influenzano la determinazione possono riguardare diversi aspetti, ed in particolare appaiono rilevanti i seguenti:

- le condizioni del soggetto espropriante,
- le caratteristiche del bene da espropriare,
- le condizioni del soggetto espropriato,
- il percorso giuridico e contrattuale seguito.

In generale gli espropri di terreni agricoli riguardano la fattispecie dell'esproprio parziale, che viene considerata con particolare attenzione.

Il soggetto espropriante, in un contesto di pubblica utilità, può realizzare un'opera privata o un'opera pubblica. Nel primo caso l'indennizzo è pari al valore di mercato del bene, indipendentemente dalle caratteristiche del bene stesso.

Per ciò che riguarda le caratteristiche del bene oggetto di esproprio, sono rilevanti i seguenti aspetti, a cui consegue l'adozione di uno specifico metodo di valutazione.

Qualora l'**area** risulti **edificabile**, l'indennizzo *Iae* viene determinato come:

$$Iae = [(Vm + 10 R.c.):2] - 40\%$$

dove:

Vm = valore di mercato dell'area (definito anche valore venale)

R.c. = reddito catastale rivalutato

L'edificabilità può avere origine legale (ai sensi degli strumenti urbanistici vigenti), o essere effettiva (per le caratteristiche oggettive dell'area [ad esempio posizione, dimensioni]).

Qualora l'area sia legittimamente edificata l'indennizzo riconosciuto è pari al valore di mercato dei prodotti edilizi espropriati.

---

<sup>5</sup> Nel caso di mancata accettazione dell'indennità proposta, viene nominato un collegio arbitrale composto da tre membri secondo le consuete modalità, che stima l'indennità definitiva. Il giudizio del collegio può comunque essere impugnato in sede giudiziaria.

Qualora l'area non sia edificabile, l'indennizzo da liquidare è pari al valore agricolo medio dei terreni<sup>6</sup> ed al valore di mercato dei manufatti edilizi in quanto beni strumentali per l'esercizio d'impresa agricola.

Nel caso in cui il terreno sia coltivato il valore agricolo medio si riferisce alla effettiva coltura, mentre nel caso in cui non sia utilizzato si utilizza il v.a.m. della coltivazione prevalente nella zona.

Infine, se il bene è parte di un insieme unitario di maggiori dimensioni (si parla in questo caso di esproprio parziale), il valore della parte espropriata viene determinato tenendo conto della diminuzione di valore del bene complessivo.

Con riferimento alle condizioni soggettive dell'esproprio, si riscontrano alcune situazioni particolari nel caso di aree non edificabili. Se il proprietario affitta il terreno, l'affittuario riceve un'indennità pari a quella ricevuta dal proprietario. Se il proprietario risulta imprenditore agricolo a titolo principale o coltivatore diretto riceve un'indennità aggiuntiva di importo pari a quella determinata tramite v.a.m.

Il percorso giuridico seguito condiziona ulteriormente la determinazione dell'indennizzo; se il trasferimento del bene avviene tramite la procedura della cessione volontaria, il corrispettivo liquidato viene così modificato:

- nel caso di bene edificabile, *Iae* non sconta la riduzione del quaranta per cento prevista,
- nel caso di area non edificabile, aumentando l'indennizzo previsto del cinquanta per cento oppure, se l'area è coltivata direttamente dal proprietario, triplicando il valore agricolo medio.

La fattispecie, frequentemente associata all'esproprio, relativa all'occupazione temporanea di aree, che risultano necessarie allo svolgimento dei lavori, viene indennizzata secondo i precedenti criteri. Pertanto l'indennità *Io* riconosciuta al proprietario viene calcolata per ogni mese d'occupazione come:

$$I_o = I/144$$

dove:

I = indennizzo dovuto se il bene occupato venisse espropriato

Altre disposizioni connesse alla procedura espropriativa riguardano la retrocessione dei beni espropriati ma non utilizzati dal beneficiario dell'espropriazione, di cui il precedente proprietario può richiedere la restituzione insieme al pagamento dell'indennizzo.

---

<sup>6</sup> Come noto Il valore agricolo medio (v.a.m.) viene determinato annualmente, per zone omogenee, da commissioni competenti ad hoc costituite in ogni provincia.

#### **4. Il problema dei danni**

Tipicamente la realizzazione dell'opera pubblica genera diverse tipologie di danno al proprietario del bene sottoposto ad esproprio parziale, sia di tipo provvisorio che permanenti. Tra le diverse opere pubbliche una categoria genera, nella generalità dei casi, danni rilevanti: quella delle strutture lineari di trasporto.

Gli effetti fisici, causati dall'opera, possono riguardare sia il patrimonio (inteso come capitale fondiario nel caso di proprietà agricola, che il bene immobile edificato o, ancora più duramente, l'area edificabile) che l'attività economica esercitata, in modi diversi.

Danni provvisori tipici possono derivare da ampliamenti delle aree utilizzate durante i lavori di realizzazione; in questo caso viene sottratta al godimento una parte del bene: terreno all'attività agricola, spazi nei luoghi edificati; viene, con una certa frequenza, immesso materiale che deve essere rimosso. In questi casi il danno presenta una durata limitata nel tempo, che peraltro deve essere oggettivamente quantificata in relazione ai cicli colturali in atto sui terreni, al fastidio arrecato all'attività produttiva di beni, servizi.

Danni permanenti si possono riscontrare sul patrimonio, nel caso di imprese agricole, qualora vengano perse capacità produttive quali un pozzo o un'altra fonte di riserva di risorse idriche.

Molto più incisivi risultano, tuttavia, gli effetti sull'attività esistente aventi carattere permanente, e derivanti dalla creazione di discontinuità del tessuto o dell'organizzazione dell'attività economica. Tipici casi sono, nel caso di imprese agricole, l'interruzione di elementi della rete aziendale: in particolare strade e canali o tubazioni per il trasporto idrico; nel caso di attività a base immobiliare lo spostamento di ingressi e vie di accesso.

Gli effetti osservati riguardano un incremento di costi per investimenti (nuove infrastrutture che sostituiscono o modificano quelle esistenti e non più funzionali), nonché una crescita permanente dei costi di esercizio dell'attività (ad esempio per maggiore durata dei trasporti e trasferimenti, maggiore consumo di energia).

Altri effetti indiretti sono legati alla modifica delle potenzialità ed alle prospettive di sviluppo dell'attività e devono pertanto essere correttamente valutate. In particolare la realizzazione di grandi opere può arrecare pregiudizio alle potenzialità agrituristiche, a causa dell'impatto visivo, o può limitare, se non impedire, la conversione delle produzioni dal metodo tradizionale a quello biologico, a causa dell'inquinamento (ad esempio atmosferico, elettromagnetico) derivante dall'esercizio delle opere stesse.

Sotto il profilo estimativo si pone un problema generale, e cioè se gli effetti permanenti generano una riduzione patrimoniale che va ad influenzare il valore complementare (e per la quale il nuovo art. 33 esprime in modo chiaro il principio dell'indennizzabilità) o se, nel solo caso delle imprese agricole, il danno, pur avendo natura permanente, influenzi l'attività così come è stata

organizzata, e quindi va risarcito sulla base delle indicazioni (generiche) dell'art.40 comma 1.

L'indennizzo per i danni subiti sconta altresì un ulteriore problema di metodo: infatti alcune tipologie di danno sono prevedibili a priori, dato il contesto strutturale e organizzativo dell'impresa, mentre altre si possono rilevare solo ex post, in quanto derivanti da comportamenti dell'espropriante durante i lavori, o durante il successivo esercizio, che non possono essere previsti<sup>7</sup>.

L'accertamento e la liquidazione dei danni devono in ogni caso seguire un percorso che tenga presente il fatto che gli stessi non sono standardizzabili e vanno pertanto considerati singolarmente, con riferimento alle specificità dell'impresa agricola interessata.

### **5. L'asimmetria e le strategie dei soggetti**

La teoria dei giochi offre una gamma di approcci utili a comprendere le opzioni di comportamento di soggetti economici definiti e, nel caso della valutazione dell'indennizzo, può fornire spunti rilevanti per la stima tenendo conto di tali opzioni.

Infatti va osservato che la previsione *“dipende dall'orizzonte economico e dalla propensione al rischio della maggior parte degli operatori economici rispetto al bene oggetto di stima”* (Polelli, 2000, pag. 29), pertanto la comprensione dei comportamenti potenzialmente realizzabili risulta di grande aiuto.

Il differenziale esistente tra i soggetti in termini conoscitivi, già descritto nel capitolo iniziale, genera una tipica asimmetria informativa che porta ad impiegare, al fine dell'analisi, un gioco di tipo bayesiano, ad informazione incompleta.

Durante le diverse fasi della procedura sono diversi i momenti, nei quali si verifica l'interazione tra il soggetto espropriante e quello espropriato, ma solo nell'ultima parte della procedura, dopo che è stato emanato il decreto d'esproprio, risultano evidenti i valori in gioco; nelle fasi precedenti, infatti, il potenziale espropriato può presentare osservazioni, che vengono valutate dall'autorità espropriante, ma che difficilmente possono essere espresse in termini monetari.

La struttura del gioco è organizzata in modo tale da considerare data la propensione al rischio.

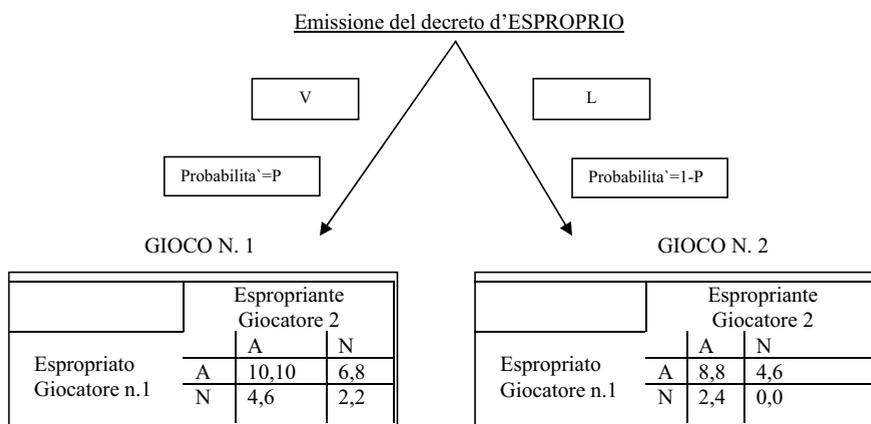
Tecnicamente l'espropriante (giocatore n.2) può proporre due giochi: il primo nel quale adotta una procedura temporalmente lenta (L), ed il secondo nel quale adotta una procedura temporalmente veloce (V). Solo l'espropriante conosce la

---

<sup>7</sup> In questo senso sono illuminanti alcuni esempi, tra i diversi che possono essere presi in considerazione: il cosiddetto “Accordo quadro”, sottoscritto nel 1993 tra CEPAV Uno (il consorzio per la TAV) e le associazioni nazionali di rappresentanza delle imprese agricole, che prevede l'individuazione preventiva dei danni alla proprietà agricola prima dell'entrata in attività della nuova linea ferroviaria, come l'accordo per l'indennizzo relativo alla realizzazione del “Passante di Mestre”, del 2003.

probabilità con cui adotta una delle due procedure, mentre l'espropriato (giocatore n.1) non sa quale sia tale probabilità, e quindi non conosce il gioco a cui partecipa.

Lo schema del gioco (figura n.1) è organizzato con due matrici (dette matrici di pay-off), in ciascuna delle quali vengono indicate le strategie di accordo o non accordo dei soggetti coinvolti. Il percorso che porta all'analisi di ciascuna matrice dipende dalla decisione iniziale del soggetto espropriante circa la velocità di esecuzione dell'opera (e quindi dell'interesse ad ottenere un rapido consenso con la controparte espropriata), che viene definita con una probabilità  $P$  o, in alternativa,  $(1-P)$ .



*Figura 1 – Schema strutturale del gioco bayesiano*

Dove i termini assumono i seguenti significati:

V = procedura di indennizzo veloce che potrebbe avere anche una correlazione con un maggiore indennizzo

L = procedura di indennizzo lenta

$P$  = probabilità che si verifichi evento V

$(1-P)$  = probabilità che si verifichi evento L

A = accordo

N = non accordo

(1...10) = livelli di pay-off (utilità di espropriante ed espropriato)

NB: i valori indicati nelle matrici sono puramente indicativi.

Il confronto tra le risposte (cioè i singoli valori di utilità), ponderate per le relative probabilità, di ogni giocatore consente di individuare la coppia di risposte (espressa in uno dei quadranti della matrice) che massimizza l'utilità totale: ci si trova in presenza di quello che viene definito equilibrio bayesiano di Nash. I risultati ottenuti indicano le scelte migliori per entrambi i soggetti e sono quindi espressione di un equilibrio razionale.

La stima dei singoli livelli di utilità è ovviamente legata, per l'espropriato, all'indennizzo proposto, alla valutazione dei danni effettivi, ai costi della eventuale negoziazione arbitrare, al costo del contenzioso giudiziario ed ai relativi costi finanziari associati alla diversa cadenza temporale delle voci

indicate in precedenza. Con riferimento all'espropriante l'utilità comprende il risarcimento pagato, i costi di arbitrato e di giudizio, il reddito derivante dalla gestione operativa dell'opera, qualora la stessa generi un flusso di ricavi e costi.

## 6. Analisi di comportamenti su base preventiva

Una base rilevante ai comportamenti seguiti negli ultimi anni, in particolare con riferimento alla realizzazione di alcune grandi opere, può essere ottenuta analizzando, ad esempio, gli accordi sottoscritti tra la TAV e gli organismi di rappresentanza nazionale dell'agricoltura (1996) per gli espropri relativi alla realizzazione del cosiddetto "Sistema alta velocità" della linea Milano-Bologna, nonché quelli relativi alla realizzazione del passante autostradale di Mestre (2003). Le relazioni tra i soggetti interessati in caso di esproprio, General Contractor da un lato e proprietario dei beni immobili dall'altro, sono definite in modo univoco (figura n.2). Sono evidenziati, partendo da sinistra, le attività che svolgono tali soggetti (proposta e controproposta), i comportamenti conseguenti a tale attività (accettazione o rifiuto) ed infine i risultati ottenuti (liquidazione o giudizio del collegio arbitrale).

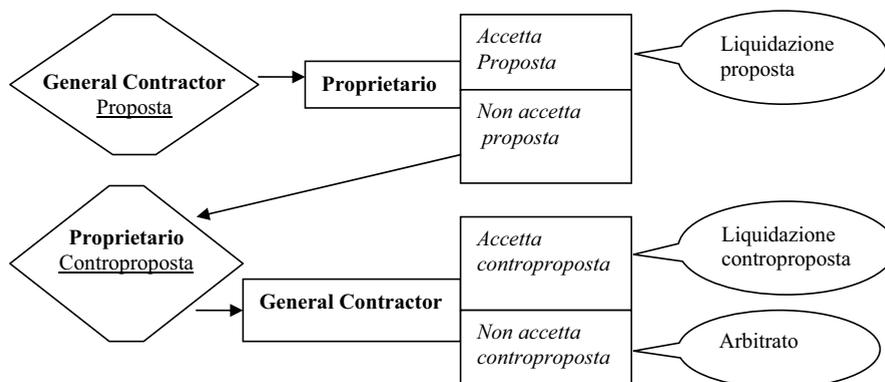


Figura 2 - Relazioni tra i soggetti in caso di esproprio

La valutazione degli accordi, con particolare attenzione alle fattispecie degli espropri parziali e dei danni indiretti, evidenzia elementi di un certo interesse.

L'indennizzo per l'esproprio viene proposto secondo due opzioni. La prima viene definita "indennizzo con procedimento automatico", e presenta due componenti: una, che può essere definita principale, basata sul dettato normativo (riferita quindi al valore agricolo medio [d'ora in avanti v.a.m.] ed alle sue integrazioni automatiche) per le superfici espropriate; la seconda componente, detta indennità integrativa, che deve compensare la riduzione fisica e funzionale dell'azienda, nonché i danni da intersecazione derivanti dalla formazione di corpi aziendali separati. Anche questa seconda componente è basata sul v.a.m.

ed interessa una superficie potenzialmente notevole (sino a 200 metri lineari dal confine con l'opera).

L'altra opzione consente all'espropriato di richiedere un indennizzo differente, basato sul noto criterio del valore complementare (anche in questo caso previsto dal dettato normativo) ma, a differenza della precedente opzione, la procedura definita per l'accettazione, da parte dell'espropriante, dell'importo richiesto, diventa più complessa, i tempi di liquidazione tendono ad allungarsi, e l'eventuale rigetto della controproposta non definisce chiaramente le alternative. Alcune problematiche valutative, relative a casistiche tipiche dell'esproprio parziale, vengono definite attraverso metodi automatici (tabella n.1), in parte già previsti dal testo unico. Si tratta della sospensione (normalmente temporanea) dell'attività, dell'occupazione temporanea con eventuale perdita di frutti pendenti, della formazione di reliquati e di eventuali servitù (di passaggio, di scolo e di elettrodotto).

|   | TAV  | PASSANTE MESTRE   |
|---|--|---|
| <b>sospensione temporanea dell'attività (mancati redditi)</b> | $[Plv - (Q+Sv+Imp+altri\ costi\ di\ produzione)] \times n^{\circ}mesi/12$  | $[Plv - (Q+Sv+Imp+altri\ costi\ di\ produzione)] \times n^{\circ}mesi/12$ |
| <b>sospensione permanente</b>                                 | stima analitica  | stima analitica   |
| <b>Occupazione temporanea</b>                                 | $(V.a.m. \times n^{\circ} anni/12) + 20\% V.a.m. + FP + VS$                | $(Indennità\ esproprio \times n^{\circ} anni/12) + 1/20 V.a.m.+FP + VS$   |
| <b>Perdita frutti pendenti (FP)</b>                           | V.Pr – Sp<br>(opzionale a metodo analitico)                                | V.Pr – Sp   |
| <b>Reliquati</b>  | SR (V.a.m.-V'.a.m.) x Km<br>(opzionale all'esproprio)                      | SR (V.a.m.-V'.a.m.) x Km<br>(opzionale all'esproprio)                     |
| <b>Servitù (opzionale a metodo analitico)</b>                 |  |   |
| <b>Servitù di passo/scolo acqua:</b>                          | 0,9 x Indennità di esproprio (ex L.865/71)                                 | 0,9 x Indennità di esproprio  |
| <b>Servitù di elettrodotto:</b>                               | 0,1 x Indennità di esproprio (ex L.865/71 V.a.m. e relative maggiorazioni) |   |

*Tabella 1 - Determinazione dell'indennità per casistiche tipiche dell'esproprio parziale*

Dove:

- Plv = Produzione lorda vendibile, espressa come media dei dati contabili IVA vendite dell'ultimo triennio
- Sv = Spese varie, espressa come media dei dati contabili IVA acquisti dell'ultimo triennio
- Q = Quote (quote sul capitale fondiario + quote sul capitale scorte)
- Imp = Imposte si prendono a riferimento i dati riportati nella dichiarazione dei redditi, facendo la media degli ultimi tre anni
- V.Pr = Valore dei frutti maturandi o prossimi alla raccolta
- Sp = Spese da sostenere per rendere tali prodotti commerciabili
- SR = superficie relitto
- V.a.m. = valore agricolo medio riferito alla coltura esistente ed accertata
- V'.a.m. = valore agricolo medio riferito all'incolto
- K.m = maggiorazioni ex artt. 12 (costituzione volontaria) e 17 (casi di affittanza) legge 865/1971. Attualmente artt. 40-45 del T.U.
- VS = valore del soprassuolo (spese reimpianto e mancato reddito) (opzionale a stima analitica)
- FP = valore frutti pendenti

L'analisi critica degli accordi evidenzia anche una serie di meccanismi definiti nella determinazione dell'indennizzo per eventuali danni indiretti con caratteristiche di permanenza.

Premesso che tali danni possono evidenziarsi solo nei confronti di soggetti non espropriati (nel caso della TAV) o nel caso di soggetti che, sottoposti ad esproprio parziale, non accettino l'indennizzo attraverso il procedimento automatico (nel caso del Passante di Mestre), le tipologie di danno che si possono individuare sono definite a priori. Si tratta di inquinamento (acustico o atmosferico a seconda dei casi), riduzione di soleggiamento e luminosità per gli immobili ad uso abitativo, immissione di rumori, modifica della viabilità secondaria, della rete scolante o di quella irrigua; in un caso (Passante di Mestre) viene anche prevista la fattispecie della preclusione da produzioni biologiche.

Per ogni tipologia di danno viene definito (nel caso della T.A.V.) un procedimento di calcolo molto rigido, caratterizzato anche dall'individuazione di una durata temporalmente limitata e di un saggio di accumulazione, mentre nel caso del Passante di Mestre tramite valutazione analitica (vedi tabella n.2).

|  | TAV                                      | PASSANTE MESTRE |
|--|--|-----------------|
| <b>Modifica viabilità secondaria esistente</b>   | $a \times Ka *$                          | stima analitica |
| <b>Modifica rete scolante irrigua:<br/>danni preventivabili<br/>danni non preventivabili</b>   | $Cc + O + 90\%V.a.m.$<br>Stima analitica | stima analitica |
| <b>Diminuzione della luminosità</b>  | Prevista ma non determinata              | stima analitica |
| <b>Inquinamento atmosferico</b>  | Non prevista                             | stima analitica |
| <b>Danni derivanti dalla riduzione o preclusione di produzioni con metodi di agricoltura biologica certificata o ricomprese in aree soggette a marchi a denominazione protetta</b> | Non prevista                             | stima analitica |

*Tabella 2 -Metodi di stima degli indennizzi per danni permanenti ai terreni agricoli*

Dove:

- a = sommatoria dei maggiori oneri di trasporto riferita ad un anno (calcolati in base al prodotto tra il numero di chilometri complessivi percorsi, eccedenti i primi 3 Km, ed il costo chilometrico determinato pari ad 1/5 del costo della benzina verde alla pompa; sommati ad eventuali oneri sostenuti annualmente per effettuare una andata e ritorno giornaliera nel caso vi siano edifici abitativi)
- Ka = coefficiente di accumulazione iniziale di 20 annualità costanti posticipate pari a 8,513563 (al tasso d'interesse del 10%)
- \* = si può procedere ad un metodo di stima analitico solo in caso nel caso di grave perdita di valore dell'azienda
- Cc = costo di costruzione delle opere, con prezzi unitari desunti dalla Tariffa Regionale per le Opere Civili
- O = operazioni agrarie, dove necessarie, il cui corrispettivo sarà determinato in base al tariffario dei contoterzisti.

Senza entrare nel merito estimativo dei singoli elementi che caratterizzano tali accordi, poiché si dovrebbe affrontare una serie di considerazioni che esulano

delle finalità di questo contributo, appare evidente la tendenza a promuovere meccanismi su base automatica, che consentano all'espropriante di entrare in possesso dei beni in breve tempo, e che garantiscano all'espropriato un "quantum" supplementare rispetto al solo indennizzo per il terreno espropriato. Una breve analisi può essere sviluppata anche con riferimento agli indennizzi definiti per l'esproprio di fabbricati rurali. Per questa fattispecie le tipologie di fabbricati sono ricondotte alla destinazione d'uso ed all'uso effettivo (tabella n.3).

|   | TAV  | PASSANTE MESTRE                                    |
|---|--|--|
| <b>Esproprio totale edifici rurali abitativi utilizzati</b>                               | $[(Sc \times Cc) + (2 Sc \times V.a.m.^1) + Ct + U] \times \text{coeff. Dep.}$     | $(Sc \times Cc) + (2 Sc \times V.a.m.^2) + Ct + U$ |
| <b>Esproprio totale edifici rurali abitativi non utilizzati</b>                           | $Cc \times \text{coeff. Dep.}^1$   | $Cc \times \text{coeff. Dep.}^2$                   |
| <b>Esproprio totale edifici rurali funzionali all'attività</b>                            | $[(S \times Cc) + (2 Sc \times V.a.m.^1) + Ct + U] \times \text{coeff. Dep.}^{1*}$ | $(Sc \times Cc) + (2 Sc \times V.a.m.^2) + Ct + U$ |
| <b>Esproprio totale fabbricati rurali ad uso non abitativo inutilizzati</b>               | $Cc \times (1 - D)$  | $Cc \times \text{coeff. Dep.}^2$                   |
| <b>Esproprio totale fabbricato che ha perso requisiti della ruralità (secondo P.R.G.)</b> | Valore di mercato  | Valore di mercato                                  |

*Tabella 3 - Indennizzi dovuti per esproprio fabbricati rurali*

Dove:

- Sc = superficie complessiva, risultante dalla somma della sup. utile abitabile, della sup. non residenziale ma di pertinenza (es. balconi soffitte ecc.) e della sup. parcheggi (stabilita convenzionalmente 45% della sup. utile abitabile)
- S = superficie del fabbricato abbattuto
- Cc = costo di ricostruzione a nuovo di fabbricato con caratteristiche economico popolari; è determinato in base al prezzario pubblicato dalla Camera di Commercio competente per territorio, in vigore all'atto della redazione dello stato di consistenza.
- V.a.m.<sup>1</sup> = valore agricolo medio della coltura in atto sul fondo
- V.a.m.<sup>2</sup> = valore agricolo medio più alto delle tabelle
- Ct = costi tecnici
- U = eventuali oneri di urbanizzazione
- Coeff. Dep.<sup>1</sup>= coefficiente di deprezzamento: a) 1,00 se lo stato è buono o se i fabbricati sono stati costruiti o ristrutturati da meno di 10 anni (deprezzamento 0%)  
b) 0,80 se lo stato è mediocre (deprezzamento 20%)  
c) 0,60 se lo stato è scadente (deprezzamento 40%)  
d) 0,40 se lo stato è degradato (deprezzamento 60%)
- Coeff. Dep.<sup>2</sup>= coefficiente di deprezzamento non determinato
- D = Deprezzamento percentuale: (1,43A + 11,43)/100 fabbricati d'allevamento  
(0,95A + 11,43)/100 altri fabbricati rurali  
A: anni dell'edificio al momento della stima

L'eventuale danno ai fabbricati, derivante dall'esercizio delle opere, viene legato alla distanza ed in entrambi gli accordi viene individuato un percorso metodologico (tabelle n. 4, 5) profondamente differente.

| <b>TIPOLOGIA DANNO</b>  | <b>ULTERIORI CONDIZIONI NECESSARIE</b>                              | <b>INDENNITA' PER CONDIZIONI DI OGGETTIVA INCOMPATIBILITA'</b>  |
|---|---|---|
| <b>Fabbricati rurali ad uso abitativo utilizzati, situati &lt;30m dalla più vicina rotaia</b>       | $(Ir\% + Is\% + Iv\%) \times K > 40\%$<br><br>altamente probabile   | Opzionale a scelta del proprietario:<br>a) 50% indennizzo esproprio totale mantenendo la proprietà<br>b) indennizzo esproprio totale cedendo la proprietà |
| <b>Fabbricati rurali ad uso abitativo utilizzati, situati tra 30m e 50m dalla più vicina rotaia</b> | $(Ir\% + Is\% + Iv\%) \times K > 40\%$<br><br>solo casi particolari | Opzionale a scelta del proprietario:<br>c) 50% indennizzo esproprio totale mantenendo la proprietà<br>d) indennizzo esproprio totale cedendo la proprietà |

*Tabella 4 - Indennizzo per danni a fabbricati (TAV)*

Dove:

- Ir % = indennizzo percentuale rumore
- Is % = indennizzo percentuale soleggiamento
- Iv % = indennizzo percentuale vibrazione
- K = coefficiente maggiorazione che decresce con l'allontanamento dalla linea Alta Velocità

| <b>TIPOLOGIA DANNO</b>   | <b>MODALITA' D'APPLICAZIONE</b>   | <b>INDENNITA' PER CONDIZIONI DI OGGETTIVA INCOMPATIBILITA'</b>  |
|--|---|---|
| <b>Fabbricati ad uso abitativo utilizzati situati in prossimità dell'opera</b> | accertamento dei danni in contraddittorio<br><br>altamente probabile in edifici situati nella fascia di rispetto stradale (60m. dalla autostrada in aree non edificabili, 30m. in aree edificabili) | Opzionale a scelta del proprietario:<br>a) deprezzamento del Valore di Mercato, mantenendo la proprietà<br>b) Valore di Mercato, cedendo la proprietà |

*Tabella 5 - Indennizzo per danni a fabbricati (Passante Mestre)*

I danni indiretti, per i soggetti non espropriati, vengono determinati, seguendo sempre le stesse logiche, sulla base di un limitato numero di opzioni (tabella n.6). Infine, i danni indiretti per i soggetti parzialmente espropriati vengono compresi in un'indennità integrativa con procedimento automatico, comprensiva di eventuali ulteriori danni indiretti (tabella n.7).

|  | <b>TAV</b>                                | <b>PASSANTE MESTRE</b>  |
|--|---|---|
| <b>Riduzione di luminosità e soleggiamento</b> | Cc x D1                                   | Cc x D1   |
| <b>Immissione di rumore</b>                    | Cc x D2                                   | Cc x D2   |
| <b>Immissione di vibrazioni</b>                | (6,14 x Qa) + eventuali danni strutturali | (6,14 x Qa) + eventuali danni strutturali (anche per allevamenti) |

*Tabella 6 - Determinazione dell'indennizzo per danni indiretti ai fabbricati ad uso abitativo occupati*

Dove:

Cc = costo di ricostruzione a nuovo di fabbricato con caratteristiche economico popolari; è determinato in base al prezzario pubblicato dalla Camera di Commercio competente per territorio, in vigore all'atto della redazione dello stato di consistenza.

D1 = deprezzamento percentuale

|                                  |      |
|----------------------------------|------|
| ostacolo a sud                   | 10%  |
| Ostacolo a nord                  | 3%   |
| Ostacolo ad est o ovest          | 6%   |
| Ostacolo a sud est e sud ovest   | 8,5% |
| Ostacolo a nord est e nord ovest | 4%   |

D2 = deprezzamento percentuale:

|  |       |
|--|-------|
| fabbricati i cui vani soggetti ad immissione NON siano destinati a riposo di persone | 3,5%  |
| fabbricati i cui vani soggetti ad immissione siano destinati a riposo di persone     | 12,5% |

Qa = quota di manutenzione annua addizionale per manutenzioni dovute a vibrazioni (da calcolarsi sulla base delle quote di manutenzione ordinaria, compresa in un intervallo tra 0,5% e 1,4% del costo di costruzione)

|  | <b>TAV</b>                      | <b>PASSANTE MESTRE</b>          |
|--|---------------------------------|---------------------------------|
| <b>Riduzione consistenza fisica e funzionale dell'azienda e formazione corpi aziendali dovuti da intersecazione con linea ferroviaria o autostradale</b> | S200 x V.a.m. aziendale x F x K | S200 x V.a.m. aziendale x F x K |

*Tabella 7 - Determinazione indennità integrativa automatica per danni indiretti*

Dove:

S200 = superficie aziendale compresa tra il confine dell'opera fino ad un massimo di 200 metri e comunque non oltre il confine della proprietà

F = coefficiente di determinazione indennità integrativa automatica (varia dal 16% al 20% del V.a.m. Aziendale, in base al rapporto tra superficie aziendale prima e dopo esproprio)

K = coefficiente di maggiorazione applicabile solamente ad aziende con superficie tot. <16 ha (1,67 - 0,04167 x Superficie catastale al netto dell'esproprio in Ha)

In aggiunta, al momento della riconsegna, verrà corrisposta al proprietario una somma pari al 20% del V.A.M. a titolo di rimborso forfettario dei costi della messa a coltura e dei ridotti ricavi conseguenti al riavvio della conduzione. Tuttavia è previsto che si proceda ad una stima analitica dei danni, nel caso di specifiche situazioni in cui anche l'occupazione temporanea dei fondi presentino caratteri che portino a sconvolgere l'ordinaria attività agricola delle zone adiacenti.

## **7. Alcune osservazioni**

L'esproprio ha trovato una nuova collocazione giuridica che, se da un lato ordina una precedente confusione di norme che, nel corso dei secoli (dal 1865 al 2001) hanno caratterizzato questo istituto giuridico, sotto diversi punti di vista apre nuove e complesse problematiche, legate ai comportamenti economici ed alla diversa funzione dei beni sottratti all'utilizzazione ed all'iniziativa privata.

In particolare le problematiche connesse all'esproprio parziale appaiono di grande rilevanza, in quanto la sottrazione di beni immobili va ad influenzare l'attività esistente e le prospettive di sviluppo della stessa. E se tale sottrazione può essere considerata un problema complesso ma superabile in aree nelle quali la concorrenza per gli usi alternativi della risorsa suolo non è elevata, in Italia, soprattutto nelle zone di pianura, non sembra facilmente ipotizzabile la riallocazione e la ristrutturazione di attività con elevato utilizzo di suolo.

Ciò pone in primo piano la necessità di una corretta valutazione dell'indennizzo, che deve avvenire su base individuale e difficilmente può essere standardizzabile<sup>8</sup>.

In questo ambito si ritiene che l'applicazione della teoria dei giochi, nella versione proposta, possa rappresentare uno strumento utile a comprendere le rispettive posizioni e a migliorare la capacità di formulare una valutazione corretta dell'indennizzo.

Alcune osservazioni possono essere sviluppate relativamente al metodo proposto, al fine di evidenziarne anche gli aspetti problematici.

Le strategie iniziali dell'espropriante possono essere oggetto di discussione, ma dipendono esclusivamente dalle decisioni del soggetto, mentre le scelte di accordo o mancato accordo trovano una precisa collocazione normativa.

---

<sup>8</sup> A questo proposito appaiono interessanti le previsioni di alcuni operatori circa gli indennizzi da liquidare per espropri futuri; a puro titolo di esempio si citano:

la nuova autostrada Milano-Brescia, (cosiddetta BreBeMi) con lunghezza di 49,7 Km, esproprio previsto di 3,8 milioni di metri quadrati, indennizzi previsti per circa 59 milioni di Euro;

il tronco in provincia di Mantova del nuovo raccordo autostradale Cisa-Brennero (cosiddetta TiBre) con lunghezza 31 Km, espropri stimati su 2,17 milioni di metri quadrati, indennizzi previsti per 39,6 milioni di Euro.

In entrambi i casi l'importo previsto sembra essere coperto per il 75% circa dalle sole indennità previste per legge sui terreni agricoli e basate sul Valore Agricolo Medio.

Un elemento ulteriore che può essere introdotto nel gioco bayesiano è la propensione al rischio dell'espropriato, che provoca una riduzione del livello di utilità stimato. Se da un lato tale elemento può essere utile nella valutazione individuale, dall'altro va sottolineato che, tra i postulati della valutazione estimativa, la propensione al rischio deve essere considerata come media di quella espressa dalla maggior parte degli operatori economici rispetto all'oggetto della stima. Potrebbe essere forse opportuno introdurre tale parametro nella determinazione dell'utilità effettiva, sulla base di una media propensione al rischio, al fine di consentire una migliore percezione del valore di indennizzo accettato dal soggetto espropriato, come l'analisi di alcuni accordi preventivi, adottati ed impiegati, rende evidente.

### **Riferimenti Bibliografici**

- Accordo su procedure di espropriazione ed indennizzi (1996) Roma. Tratta Milano/Bologna, depositato presso Confederazione Italiana Agricoltori
- Accordo su procedure di espropriazione ed indennizzi - Allegato "A" – aree agricole – (1996) Roma. Tratta Milano/Bologna, depositato presso Confederazione Italiana Agricoltori
- Accordo sulle procedure e metodologie da adottare per la determinazione delle indennità di espropriazione per la realizzazione del passante autostradale di Mestre (2003) Venezia Disponibile all'indirizzo web <<http://www.regione.veneto.it/Territorio+ed+Ambiente/Trasporti/Grandi+Infrastrutture/accordo.htm>>
- Benevenuti S., Marone E., (2002) "L'indennità di espropriazione parziale dei terreni agricoli", *Aestimum*, n.41, pagg.65-112
- Forte C., (1973), *Elementi di Estimo Urbano*, ETAS Kompass, Milano
- Marenghi E., (1925), *Lezioni di Estimo*, Politecnica, Milano
- Myerson, Roger B., (1991), *Game Theory: Analysis of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge (MA)
- Medici G., (1972), *Principi di Estimo*, Calderini, Bologna, IV° ed.
- Michieli I., Michieli M., (2002), *Trattato di Estimo*, Edagricole, Bologna
- Polelli M., (2000), *Trattato di Estimo*, Maggioli, Rimini
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., (2002), *Economia*, 17° ed., McGraw-Hill, Milano
- Varian H.L., (1993), *Microeconomia*, L.E. Cafoscarina, Venezia