

## IL VALORE DELL'ESPROPRIAZIONE E L'ESPROPRIAZIONE DEI VALORI: UN CASO-STUDIO A PALERMO

Salvatore Giuffrida\*, Grazia Napoli\*\*

### Abstract

Il presente contributo, attraverso l'esposizione di un caso-studio, mira ad evidenziare come il sovrapporsi di indirizzi ideologici e politici differenti e i conseguenti modi di adattarvisi messi in atto dal sub-sistema economico, costituito dai soggetti proprietari e imprenditoriali, abbiano nel tempo prodotto un insieme di norme che regolamentano l'espropriazione per pubblica utilità suscettibili di una pluralità di interpretazioni contraddittorie e interagenti tra loro come gli elementi di un sistema complesso.

Tutto ciò conduce spesso ad esiti valutativi assai diversi pur in corrispondenza di condizioni simili infondendo nei soggetti interessati un generale senso di disaffezione nei confronti tanto del sistema giuridico-amministrativo, quanto della azione pianificatoria stessa.

Inoltre la teoria economica cui si fa tradizionalmente riferimento per la determinazione degli indennizzi risulta inadeguata a comprendere le connotazioni monetarie e finanziarie del patrimonio immobiliare oggetto di trasformazione e soggetto ad esproprio.

Attraverso un'analisi delle implicanze economico-estimative poste dagli elementi critici dell'istituto ablativo, il presente lavoro in accordo con il nuovo approccio al valore e al capitale di F. Rizzo si pone l'obiettivo di individuare nel processo di determinazione dell'indennizzo espropriativo i modi, i termini e la misura di un raffronto armonico e costruttivo tra la sfera degli interessi privati e quella degli obiettivi pubblici, che orienti le politiche di sviluppo del territorio.

**Parole chiave:** valori, equità, ermeneutica, responsabilità, indennizzo

---

\* Ricercatore di Estimo - Università degli Studi di Catania – Sezione di Enna.

\*\* Ricercatrice di Estimo - Università degli Studi di Palermo.

## 1. Introduzione

Il tema/problema dell'espropriazione per pubblica utilità costituisce un banco di prova strategico per due discipline, la scienza delle valutazioni e l'urbanistica, caratterizzate da aree di contiguità per le implicazioni socio-politiche ed economiche che hanno influenzato da sempre la gestione dei processi evolutivi del territorio. L'annosità delle questioni espropriative e la eterogeneità degli ambiti scientifici, tecnici e professionali in essa coinvolti non consentono di affrontarla se non con una duplicità di metodo: il primo, quello induttivo, comporta il riferirsi ad un ambito contingente e specifico; il secondo, quello deduttivo, impone l'esplorazione delle categorie economiche generali che si sostanziano e manifestano (o nascondono) all'interno del percorso ermeneutico che conduce alla scelta del *congruo indennizzo*.

L'attuale scenario macroeconomico e politico è caratterizzato da un sistema di produzione che diventa progressivamente più indiretto e che si propone di valorizzare il capitale in tutte le sue forme, ancor più che ottenere una maggiore quantità di beni e servizi. Questo processo ha uno sbocco duale:

- da una parte l'incremento della domanda di beni a più elevato gradiente segnico la cui produzione e distribuzione è caratterizzata da *input* in cui è sempre più rilevante la componente dei servizi. Ciò dà luogo ad una maggiore esigenza in termini quali-quantitativi di attrezzature e servizi di interesse collettivo che si traduce nell'imperativo per le amministrazioni locali e sovralocali di avviare processi di valorizzazione del capitale fisso sociale;
- dall'altra la finanziarizzazione/globalizzazione delle attività economiche che genera una domanda di opportunità di investimento espressa da singoli operatori o da società con l'intento di diversificare i portafogli puntando sempre più sul settore immobiliare. Ciò innesca un processo di autoalimentazione della domanda di beni capitali di lungo periodo che ne moltiplica le forme attraverso l'emissione di prodotti finanziari (fondi immobiliari chiusi) sempre meno referenziali, sempre più immateriali.

Queste divergenti tendenze, che sottendono e generano moderne forme di conflitto socio-politico e, in certi casi, anche scientifico-culturale, e sottopongono l'amministrazione del territorio a tensioni dis-equilibranti, si traducono in campo istituzionale in un processo di adeguamento della legislazione e della strumentazione urbanistica, che procede a più velocità a seconda del livello amministrativo di competenza. Se al livello locale-sovralocale si è assistito ad un'evoluzione positiva nel senso della predisposizione di strumenti flessibili ispirati alla comunicazione e alla partecipazione tra soggetto pubblico e privato, ciò non è avvenuto al livello nazionale in merito alla legislazione sull'espropriazione che non ha recepito le tendenze di una prassi urbanistica in pieno rinnovamento (Pompei e Stanghellini, 1991; Romano, 2001). Tra le cause di questo *gap* possono individuarsi talune rigidità che sono: da una parte scientifiche e istituzionali, in particolare nel ridefinire e recepire il concetto di proprietà in funzione del ruolo

da essa svolto nel miglior perseguimento degli obiettivi pubblici, e in tal senso varrebbe l'ipotesi di riconoscere alla prassi perequativa lo *status* di istituto giuridico; dall'altra culturali e comportamentali, nell'interpretare i beni pubblici e il benessere sociale come patrimonio e opportunità di promozione anche personale.

L'accrescimento del senso di responsabilità da parte del soggetto pubblico consiste, pertanto, nella capacità di impiegare al meglio e senza sprechi preziose risorse private ipotizzando, al limite, la costituzione di soggetti misti per la gestione dei servizi pubblici quali parcheggi, attività sportive e ricreative, socio-sanitarie, culturali in relazione alla funzione svolta dal bene piuttosto che al soggetto che ne detiene il titolo di proprietà.

In un simile contesto la scienza delle valutazioni deve tornare ad avere un ruolo centrale nella prassi valutativa in modo da evitare che i soggetti (pubblici e privati) legittimati dal sistema politico-amministrativo a coordinare le fasi del processo espropriativo possano ritenersi al di sopra dei *giudizi di valore*<sup>1</sup>.

## **2. Il caso studio**

Il caso in esame prende le mosse da una consulenza richiesta dal proprietario di una grande estensione di terreno (circa mq 23.000), ubicata a Palermo lungo una delle principali direttrici di espansione urbana, che è stata acquisita dall'Amministrazione comunale in parte e per parti, in momenti diversi, e con modalità ed esiti differenti in conseguenza della previsione dello strumento urbanistico attuativo (PEEP) di localizzare un intervento di edilizia residenziale pubblica e di attrezzature all'interno di un'area già identificata come zona di espansione dal Piano Regolatore Generale.

La consulenza deve verificare la congruità delle indennità per le aree espropriate, calcolate dall'UTE senza rendere noti gli elementi fondamentali del calcolo, tra i quali, di particolare rilievo, l'indice di edificabilità e l'epoca della stima, riferimenti indispensabili per l'esplicitazione del procedimento di valutazione delle aree edificabili.

La progressiva occupazione e suddivisione della proprietà in lotti di dimensioni assai variabili e con destinazioni funzionali diverse (residenza economica e popolare, negozi, opere di urbanizzazione primaria e attrezzature) pone, relativamente all'applicazione della normativa vigente in tema di indennizzo espropriativo, numerosi interrogativi alcuni dei quali travalicano l'ambito tecnico-giuridico e computazionale e stimolano il ricorso al nuovo paradigma estimativo speculativo-finanziario (Rizzo, 1977 e 1984) al fine di analizzare la pluralità di interpretazioni possibili.

---

<sup>1</sup> *Il giudizio di valore* costituisce la matrice di ogni attività progettuale che abbia riferimento ad un'etica condivisa. È anche il titolo del libro di Francesco Rizzo, primo testo sistematico che consolida (se non inaugura) gli orientamenti scientifico e disciplinari della scuola economico-estimativa di Catania (Zizzo, 1966).

L'apposizione di un vincolo di esproprio ad un'area genera delle modificazioni che investono:

- il *regime di proprietà*; il previsto trasferimento della proprietà da privata a pubblica segue una procedura che può essere molto lunga e trovare una conclusione definitiva con la corresponsione dell'indennizzo solo dopo molti anni. Gli effetti immediatamente rilevabili consistono nell'impossibilità legale della trasformazione-edificazione dell'area da parte del privato, o della sua piena utilizzazione fino al momento del decreto di esproprio (per effetto della sua occupazione), provocando danni eventualmente passibili di risarcimento;

- la *destinazione funzionale*; la destinazione ad opera pubblica (infrastruttura, attrezzatura, edilizia residenziale convenzionata, sovvenzionata e agevolata, ecc.) si sostituisce, sacrificandola, alla funzione precedente di tipo privato (agricola, residenziale, industriale, ecc.) al fine di accrescere il capitale fisso sociale a livello macroterritoriale, e la qualità urbana a livello microterritoriale, fatto quest'ultimo che genera vantaggi diretti (in termini di incremento dei valori di mercato) in favore dei proprietari degli immobili limitrofi (Forte, 1971 e 1974);

- l'*intensità* del suo possibile sfruttamento espressa dall'*indice di edificabilità*; questo indice può risultare incrementato ad es. per consentire la realizzazione di una specifica attrezzatura di interesse collettivo, oppure completamente annullato se la destinazione è di viabilità o verde pubblico;

- i *valori immobiliari*; il mercato immobiliare registra prontamente le mutate condizioni della natura del fondo, attraverso un processo di attivazione/negazione di valori in funzione del vincolo. Nel caso di aree sottoposte a vincolo preordinato all'esproprio, il valore di mercato (se esiste concretamente la possibilità di una compravendita) dipende dall'esistenza di vantaggi localizzativi per usi o attività di carattere temporaneo con bassi costi di rilocalizzazione (oppure, in casi estremi, dalla intenzionalità di una trasformazione illegale in attesa di una probabile sanatoria) e può essere approssimato al valore dell'indennizzo, ulteriormente ridotto per tenere conto delle molteplici incertezze sulle risultanze del procedimento di esproprio in riferimento sia ai tempi di attesa, sia all'entità monetaria che sarà corrisposta: gli esiti estimativi dei procedimenti giuridici sono spesso assai discordi anche in casi simili (Grittani e Berloco, 1993).

Nell'ambito di una politica urbanistica gli ampi margini interpretativi della legislazione vigente rendono difficoltosa l'attività valutativa dell'Ute, ingenerando incertezza e attese che determinano inefficienze quanto:

- all'attuazione delle decisioni pubbliche;
- alla soddisfazione delle esigenze dei gruppi marginali o deboli e dei proprietari dei suoli;
- all'etica del processo di piano per l'esito allocativo globale dei differenziali di valore attivati che vengono accordati o negati.

Area	Superficie	Destinazione originaria		Destinazioni Peep					Decreto Occupazione		Decreto di esproprio
		terreni	fabbr.	alloggi	negozi	attrezz. scolastiche	urbanizz.	attrezz. religiose	data	scadenza	data
1	1259	vigneto di seconda classe	rurale	759	15	2 sez			27/03/1979	27/03/1984	23/01/1981
2	2390										-
3	4219		rurale	156	8	3 sez.		chiesa	12/02/1979	13/02/1984	10/04/1986
4	2116						viabilità				
5	11518			315	17	scuola	viabilità		30/04/1988	01/05/1993	20/04/1993
6	700					scuola			18/02/1982	19/02/1987	17/04/1991
7	3.251			852			viabilità		14/03/1989	15/03/1994	-

*Tabella 1 – Sintesi descrittiva dei cespiti oggetto di espropriazione*

### 3. Aspetti critici

Emergono, dall'esame comparato delle vicende e delle condizioni dei diversi lotti (cfr. tabella 1), taluni elementi e aspetti critici che suscitano diverse interpretazioni delle norme legislative e muovono a considerazioni problematiche assai ricorrenti nella letteratura estimativa dedicata all'espropriazione. Di conseguenza lo studio è stato condotto cercando di delimitare un ventaglio di possibili valori stimati conseguenti tale pluralità ermeneutica nel caso di calcolo dell'indennizzo.

Il quesito estimativo risulta, dunque, strutturato in modo differente per effetto dell'interazione dei seguenti elementi che afferiscono ciascuno a diversi ambiti epistemologici e/o disciplinari (figura 1 e tabella 2):

A. l'*epoca della stima* (ambito giuridico-amministrativo);

B. la *natura dell'area*, edificata, edificabile o non edificabile (ambito tecnico-economico-amministrativo);

C. i *parametri urbanistici* che indicano le potenzialità edificatorie e di destinazione (ambito tecnico-amministrativo) previste dallo strumento urbanistico vigente;

D. le *condizioni* delle diverse parti del fondo e le loro irreversibili trasformazioni all'epoca della stima (ambito tecnico-economico-giuridico);

E. il *valore di mercato* dell'area all'epoca della stima (ambito economico-estimativo);

F. la *procedura di calcolo dell'indennizzo* (ambito giuridico-estimativo).

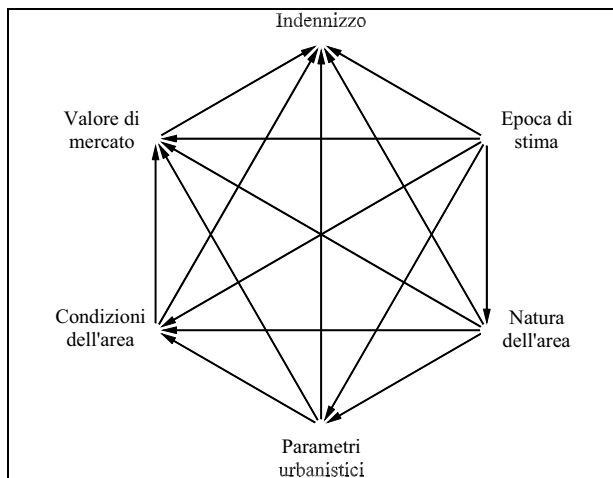


Figura 1 – Rappresentazione delle interrelazioni

QUESITI ESTIMATIVI		AMBITI EPISTEMOLOGICI E/O DISCIPLINARI				
		giuridico	amministrativo	tecnico	economico	estimativo
<b>A</b>	Epoca della stima					
<b>B</b>	Natura dell'area					
<b>C</b>	Parametri urbanistici					
<b>D</b>	Condizioni (all'epoca della stima)					
<b>E</b>	Valore di mercato					
<b>F</b>	Procedura di calcolo dell'indennizzo					

Tabella 2 – Ambiti epistemologici e/o disciplinari dei quesiti di stima

A. L'individuazione dell'*epoca della stima* è soggetta ad una prima biforcazione interpretativa tra:

- la data di apposizione del vincolo, ossia dell'entrata in vigore del Piano Attuativo (legge 359/1992, art. 5bis, comma 3);
- la data di emanazione del decreto di esproprio (Sentenza della Corte Costituzionale n. 442 e Testo Unico 327/2001, art. 32).

Gli effetti valutativi si amplificano ulteriormente se tra le due date sono trascorsi più anni, durante i quali possono essere sensibilmente mutati i valori di mercato e le condizioni dell'area. I valori di mercato si evolvono sia per cause macroeconomiche, per i fenomeni globali di trasmutazione di liquidità, sia per cause microeconomiche legate alle nuove previsioni di piano o, ancora, conseguenti le trasformazioni fisiche o di destinazione del contesto e, a maggior ragione, del fondo.

Assumendo in merito le indicazioni del T.U., l'amministrazione espropriante risulta penalizzata se non procede immediatamente all'emissione del decreto di esproprio poiché la crescita tendenziale dei valori immobiliari rende i costi effettivi di acquisizione delle aree (indennizzi) notevolmente superiori a quelli preventivati all'epoca dell'apposizione del vincolo. In tal senso una maggiore efficienza delle amministrazioni aumenta le possibilità di successo del piano in termini di fattibilità tecnico-economica.

Inoltre, l'epoca della stima diventa un elemento rilevante per accertare la natura stessa di un'area in merito alla sua edificabile di fatto, che può modificarsi durante i tempi amministrativi compresi tra la data di apposizione del vincolo e la data di emanazione del decreto di esproprio.

B. L'accertamento e la definizione della *natura* dell'area costituisce una fase del processo valutativo, in cui emerge la necessità di interpretazione tanto di elementi legislativi quanto di elementi fisico-territoriali ed economici, e determina una seconda biforcazione perché la valutazione risulterà orientata lungo uno dei procedimenti previsti dalle norme per il calcolo dell'indennizzo.

Il T.U. classifica le aree in:

- aree edificabili, in merito all'*edificabilità di diritto* e all'*edificabilità di fatto* (distinte in aree coltivate e non coltivate);
- aree legittimamente edificate;
- aree non edificabili (distinte in aree coltivate e non coltivate).

Sulla determinazione della natura dell'area permangono incertezze di interpretazione perché l'*edificabilità di fatto* attende di essere meglio definita da un regolamento specifico, perennemente in attesa di emanazione<sup>2</sup>, e non risulta chiaro in che rapporto si pone con l'*edificabilità di diritto*. Non si evince, cioè, se l'accertamento di una sola edificabilità può ritenersi condizione sufficiente

---

<sup>2</sup> T.U., art. 37, comma 5 e 6.

per considerare edificabile la natura dell'area, oppure se devono essere possedute entrambe (Carbonara, 2002; Micelli, 2002)<sup>3</sup>.

La natura dell'area, quindi, deve essere accertata dal tecnico sulla base dell'interpretazione delle norme date dallo stesso sistema giuridico (attraverso le sentenze) e sulla base dell'analisi delle condizioni fisiche, urbanistiche ed economiche del contesto micro-territoriale e del sistema urbano (direttrici prevalenti di espansione, realizzazione di opere di urbanizzazione, dinamiche immobiliari, ecc.) esistenti all'epoca di stima precedentemente fissata. Le incertezze riguardano soprattutto il giudizio sull'edificabilità di aree marginali, inserite in varianti di piano o in programmi di riqualificazione urbana, per le quali sono maggiori le aspettative di una plusvalorizzazione.

C. Anche nel caso di una accertata natura edificatoria di un'area, l'adozione dei *parametri urbanistici* che esprimono la potenzialità edificatoria può essere oggetto di letture diverse che dipendono, a loro volta, da ciò che si intende per epoca della stima. Se per epoca della stima si intende il momento di apposizione del vincolo, rimane alla interpretazione delle parti il riferimento alla densità edificatoria prevista dal precedente strumento urbanistico, oppure a quella prevista dallo strumento attuativo:

- nel primo caso la valutazione deve accertare quali fossero i diritti acquisiti, e procedere seguendo il principio del costo-opportunità, ovvero del valore mancato che è stato sacrificato per effetto della variazione delle previsioni di piano;
- nel secondo caso la valutazione tiene conto delle cubature realizzabili dal soggetto pubblico, considerandole un potenziale "valore mancato" per il soggetto privato. La stessa potenzialità edificatoria è riconosciuta al soggetto privato nella formulazione del T.U. che indica come epoca della stima la data di emissione del decreto di esproprio, quando cioè risultano già vigenti i nuovi parametri urbanistici relativi alla realizzazione dell'opera pubblica, producendo vantaggi per il privato se i parametri sono stati incrementati, o viceversa per la pubblica amministrazione se il grado di densità edificatoria dell'area è stato ridotto o annullato.

D. Le *condizioni* dell'area all'epoca della stima consistono nello stato di fatto fisico, nell'assetto vincolistico (con esclusione di quello preordinato all'esproprio), e nelle condizioni d'uso e impiego economico (produttivo, locativo o speculativo) dei cespiti oggetto di esproprio. La loro definizione si

---

<sup>3</sup> La circolare del Ministero delle Finanze n. 271/1995 ritiene che le edificabilità *de iure* e *de facto* siano disgiuntamente rilevanti ai fini della qualificazione edificatoria. Al contrario la Sentenza della Corte di Cassazione Civile n. 97 del 08/01/98, sez. I; la Sentenza della Corte di Cassazione Civile n. 425 del 15/01/00, sez. I; la Sentenza della Corte di Cassazione Civile n. 1987 del 22/02/00, sez. I, sostengono che l'edificabilità sussiste quando ricorrono entrambe le condizioni di fatto e di diritto.



colloca nell'ambito delle valutazioni tecniche (ed in ciò dipende dall'epoca della stima) e delle valutazioni economiche, con riferimento a condizioni intrinseche per quanto attiene alle attività svolte nell'area e da condizioni estrinseche, per quanto attiene alle condizioni di mercato locale e sovralocale. L'unità del giudizio tecnico-economico rende conto dell'effetto combinato di tutte le circostanze che definiscono le peculiarità dell'area da stimare, senza tenere conto degli effetti (positivi o negativi) derivanti dall'opera da realizzare nell'area stessa come è confermato dall'art. 32 del T.U.

E. La valutazione delle condizioni dell'area, la definizione della sua natura, dei parametri urbanistici e dell'epoca della stima convergono all'assegnazione del *valore di mercato* il cui elevato gradiente ermeneutico dipende dall'incertezza legata a detti aspetti.

Il mercato immobiliare riflette la complessità delle azioni, concordanti o discordanti, private o pubbliche, fondate sulle asimmetrie informative, di propensione al rischio, di disponibilità all'attesa. Il soggetto privato manifesta pulsioni che si traducono in una tendenza alla tesaurizzazione (reale) delle aree periferiche o marginali, ad alto potenziale di trasformazione e quindi oggetto di attese speculative (Rizzo, 1972). Il soggetto pubblico, invece, identifica queste aree marginali quali opportunità di creazione di plusvalore sociale con l'obiettivo di compensare i *deficit* di valore del capitale fisso sociale che caratterizzano la città compatta.

In virtù di questa attitudine alla trasformazione, dei repentini processi di urbanizzazione del miglioramento dei sistemi di trasporto e di comunicazione, il mercato dei suoli assume, a partire dall'inizio degli anni settanta del secolo scorso, una connotazione altamente speculativa per la capacità di catalizzare le attese di plusvalutazione dei soggetti che, in relazione alla dinamica dei processi di trasmutazione di liquidità, ricompongono i loro portafogli facendo registrare valori che seguono oscillazioni contrarie a quelle del potere d'acquisto della moneta o delle attività mobiliari note in termini di saggi di inflazione e di capitalizzazione come "effetto Rizzo" (1979; 2002, pp. 345-77). Le caratteristiche monetarie dei beni fondiari (Rizzo, 1984; 1985) si esprimono a maggior ragione in corrispondenza delle attese di trasformazione che l'evoluzione della strumentazione urbanistica diffonde tra i proprietari dei suoli. Questi, abbandonato l'*habitus* degli imprenditori agricoli, partecipano al processo di plusvalorizzazione rischiando e scommettendo insieme agli imprenditori immobiliari, sacrificando a pronti i terreni e le connesse attività e accettando una remunerazione a termine nella forma della quota di immobili che otterranno in permuta. La transazione, pur non implicando l'uso della moneta in senso stretto, è monetaria nel suo senso più puro in quanto coinvolge beni che posseggono in sommo grado il requisito della liquidità: si scambiano *senza costi di transazione, senza perdite di valore, senza perdite di tempo*. Ciò è possibile in virtù della dinamica dei valori immobiliari prevista, sintetizzata per il mercato

palermitano nel grafico della figura 2 che evidenzia, oltre allo storico trend al rialzo, anche l'impennata conseguente al crollo borsistico dell'87 e la successiva stasi corrispondente alla crescita della "bolla speculativa" dovuta al miracolo tecnologico della *new economy*.

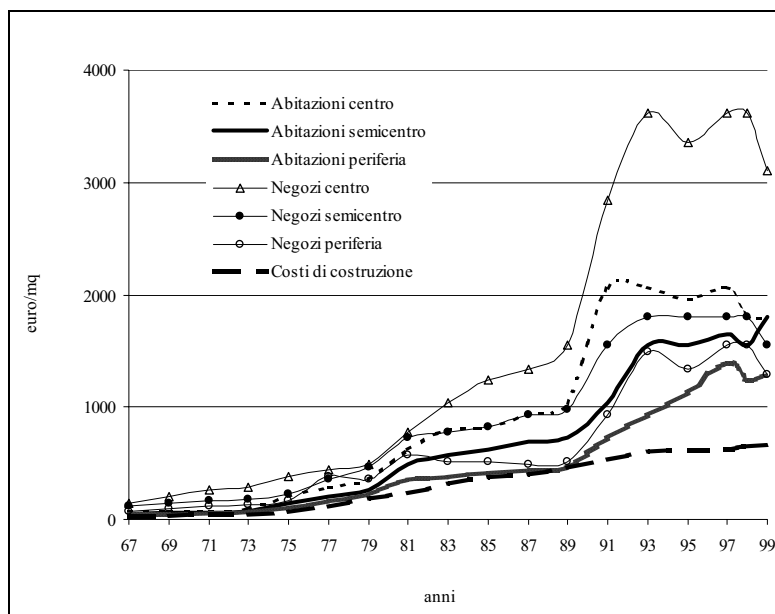


Figura 2 – I valori immobiliari

(Fonte: Annuario immobiliare 2000, Il Sole-24 Ore, 2001)

L'attuale nuova ripresa, che segue il tracollo delle borse dopo la primavera del 2000, conferma puntualmente l'“effetto Rizzo” che fornisce una chiave di lettura degli effetti che i fenomeni di trasmutazione di liquidità determinano non solo sull'“economia reale” (accettando solo strumentalmente tale fallace distinzione) ma anche sull'economia (e sulla gestione) del territorio. La crescita dell'economia, come risulta evidente dalla sua recente evoluzione, dipende più da fatti monetari e speculativi che reali e produttivi (Rizzo, 2002, pp. 52-68). Si può anche affermare, introducendo solo incidentalmente taluni elementi della nuova economia, che la salute del sistema economico capitalistico risiede nel “circuitto della fiducia” che è una specificazione e concretizzazione della categoria più generale dell'informazione semantica o “comunicata” (più che semplicemente contenuta). In un sistema economico globalizzato e finanziarizzato, e pertanto fortemente interconnesso, gli accadimenti di risonanza planetaria<sup>4</sup> provocano fluttuazioni che tendono ad amplificarsi

<sup>4</sup> La ripresa dei mercati mobiliari che avevano reagito bene agli attentati terroristici del 11 settembre 2001 lasciando pensare al crollo di un anno e mezzo prima come ad un fatto fisiologico, è stata irrimediabilmente annullata dalla caduta di fiducia nel sistema finanziario

modificando l'assetto distributivo della ricchezza: l'incremento di liquidità dà la misura della vitalità del sistema che prescinde (?) dall'equità distributiva.

Quanto detto mira ad evidenziare come in un sistema territoriale l'evoluzione dei valori di mercato è affidata a fenomeni comunicativi orizzontali (tra operatori economici) e verticali (tra amministrazione e amministrati attraverso l'attività di pianificazione e coinvolgimento nelle scelte), e dovrebbe indirizzare i comportamenti degli operatori privati, oltre ad influire sulle scelte dell'amministrazione. Inoltre, in corrispondenza di una legislazione espropriativa altamente problematica questo scollamento comunicativo genera sfiducia ed *impasse* procedurali.

Pur se superfluo, si vuole ribadire che le decisioni di investimento privato risentono più delle plusvalenze *attese* – cioè della logica della valorizzazione o speculazione che si esprime nella tesaurizzazione reale delle aree in previsione che aumenti il *gap* tra valori di mercato e costi di trasformazione – che di quelle *tipo* o normali – cioè legate alla logica della produzione, che prevede la trasformazione delle aree e la vendita degli immobili (Hicks, 1959; Rizzo, 1984). La capitalizzazione delle attese, seleziona gli operatori più lungimiranti e solidi dal punto di vista patrimoniale e determina comportamenti eterogenei anche rispetto alle medesime opportunità di investimento. Ciò verifica il principio di gruppo (Zizzo, 1966; Rizzo, 1972), in virtù del quale non è possibile costruire una curva di domanda continua e univoca. Tale orientamento teorico e concettuale ha modificato l'applicazione dell'aspetto economico (o criterio di stima) del “valore di trasformazione” (Forte, 1968), che si è indirizzato più efficacemente a considerare non tanto (le condizioni e quindi) i “valori più probabili” in senso statistico, bensì quelli “normali dal punto di vista soggettivo” conferendo legittimità al criterio, assai frequentato nella pratica ma non in dottrina, del “*highest and best use*”.

Queste considerazioni, oltre alla difficoltà di reperire dati sui valori di mercato di aree edificabili in zona nel periodo considerato (1980-90), hanno indotto a scartare l'applicazione dei procedimenti sintetici di stima e a ricorrere al procedimento indiretto assumendo il criterio del valore di trasformazione in forma dinamica, con riferimento ai valori immobiliari correnti e attesi e al costo di costruzione dell'epoca. La dimensione del profitto è stata determinata come percentuale dell'investimento iniziale (somma del valore dei suoli e del costo globale di trasformazione). La figura 2 riporta anche l'andamento dei costi di costruzione parametrici (dato aggregato provvisorio) cui è necessario aggiungere gli altri costi necessari alla trasformazione, tra cui le componenti amministrative (oneri concessori) e finanziarie (interessi).

---

per effetto degli scandali che portarono il governo statunitense ad inasprire le pene per il falso in bilancio, e immediatamente dopo, dalle avvisaglie belliche che hanno ulteriormente scosso investitori, risparmiatori e consumatori in tutto il mondo trascinando i mercati e l'economia in una voragine di cui solo da alcuni mesi si sta uscendo.

Nel caso in esame lo strumento attuativo, sovrapponendo destinazioni pubbliche a diritti edificatori privati, ha modificato le attese dei soggetti proprietari:

- in senso espansivo, se si considerano le potenzialità edificatorie riconosciute dall'amministrazione comunale e dichiarate nella documentazione urbanistica. Queste sono espresse, senza altra utile indicazione, in termini di indice fondiario differenziato tra i vari lotti;
- in senso restrittivo, se le potenzialità edificatorie si riferiscono all'indice territoriale del Peep.

F. La *procedura di calcolo dell'indennizzo*, secondo l'indirizzo del Testo Unico, è sintetizzata nella tabella 3 in riferimento alla natura e allo stato di fatto dell'area. Nel caso specifico di aree edificabili la legislazione impone una forzata corrispondenza tra categorie di valori, l'*indennizzo* da una parte, il *valore di mercato* e i dieci *redditi dominicali* (che corrispondono ad una capitalizzazione del RD al saggio del 10%) dall'altra, in un contesto, quale quello della pianificazione territoriale, fortemente contrassegnato dal prevalere dei valori sociali:

- il *valore di mercato* è una grandezza “fondo” che “totalizza” (Rizzo, 1979, 2002) elementi reddituali e speculativi nella sintesi della previsione di compravendita;
- il *reddito dominicale* è una grandezza “flusso” determinata attraverso confronti diretti operati in una epoca censuaria remota, e successivamente rivalutati tramite coefficienti fissi, ed accettata convenzionalmente a fini fiscali, che non tiene conto della dimensione e della dinamica del valore capitale del cespite;
- l'*indennizzo* è un valore legale che, nel tentativo di identificare la giusta misura per il sacrificio di una risorsa privata, combina questi due elementi e ne aggiusta la mediazione tenendo conto di specifiche situazioni amministrative (accettazione/rifiuto).

Se al valore di mercato (quando questo valga senza ulteriori riduzioni) si assegna, come si dovrebbe, la connotazione di valore-opportunità, si entra nel complesso ambito della economia monetaria che assume come rilevante la componente speculativo-finanziaria nel confronto tra due processi di (auto)valorizzazione: quello pubblico e quello privato. Se è vero che prima della legge 865/71 le aree edificabili costituivano, per chi poteva indirizzare il “pennarello che premia e punisce” (Forte, 1968), occasione di grandi speculazioni, ciò non giustifica una punizione globale e discrezionale nei confronti di tutti i soggetti titolari di aree edificabili. Tale indirizzo punitivo, ciò che interessa in questa sede, ha fatto leva sulla confusione tra categorie di valori tra loro estranee, specie nel contesto dello sviluppo urbano, ove ai valori attivati – che sono specifici, atipici e speculativi – non è possibile associare, quale termine di mediazione, valori riferiti ad un reddito dominicale che spesso non esiste e che, in ogni caso, non ha alcuna attinenza categoriale con la nuova

funzione assunta dal fondo. È questo il caso più classico della inadeguatezza del paradigma economico-estimativo tradizionale che, nel tentativo di realizzare una giustizia economica riferita all'ideologia dell'equilibrio dei mercati in regime di concorrenza perfetta, confonde categorie economiche di cui non comprende la natura e non possiede la cultura favorendo, di fatto, quei processi speculativi che si proponeva di eliminare.

L'interesse localizzativo in un ambito territoriale strutturato è connesso alla presenza stratificata e cumulata di valori territoriali che sono sociali per definizione, nella misura in cui la collettività vi riconosce la propria identità. La moltiplicazione di questi valori premia le aree edificabili che finiscono per incorporare questo plusvalore sociale. Il modo per redistribuire questo plusvalore, restituendone parte alla collettività, non è quello di penalizzare le attese dei soggetti titolari bensì di impiegare queste plusvalenze per favorire processi di valorizzazione del capitale fisso sociale rendendo più efficiente il progetto territoriale-urbano.

L'evoluzione del sistema socio-economico attuale è caratterizzata da intensi e pervasivi processi di finanziarizzazione tanto nel settore privato quanto in quello pubblico: in questo contesto, in corrispondenza di fluttuazioni del sistema socio-economico-territoriale (urbanesimo, pressione antropica, trasformazione del sistema produttivo da agricolo a industriale e da industriale a finanziario, introduzione di nuovi modelli di vita e di consumo, preponderanza delle variabili monetarie nel *pattern* degli investimenti) la logica della produzione, cui sono ascrivibili il Reddito Dominicale e il Reddito Agrario, cede il posto alla logica della valorizzazione, basata sui valori speculativi, che pervade non solo le attese ma soprattutto i comportamenti dei proprietari tra i quali è ormai diffuso un diverso approccio al concetto di proprietà, apprezzata né come fonte di reddito, né come “cassa di risparmio fidata”, bensì quale opportunità di incremento del valor capitale. Il paradigma estimativo tradizionale, pertanto, invece di soffermarsi sui *prezzi* “ordinari” e rimanere ancorato alla considerazione della sfera privata, avrebbe con maggior successo affrontato la questione dell'indennizzo espropriativo assumendo e combinando i *valori* sociali “stra-ordinari” con i valori speculativi “atipici”, cioè adottando un approccio analitico dinamico capace di percepire i futuri e – per quanto asintonici – progressivi incrementi di valore del capitale immobiliare sia pubblico che privato, conseguenti una politica di piano responsabile e sistemica. Rimanere ancorati ai valori privati, in un ambito in cui la pubblica utilità costituisce il discriminante (mai, di fatto, soggetto a verifica quantitativa e qualitativa) tra micro e macro valutazioni, costituisce una contraddizione dalla quale discendono molte delle difficoltà in cui l'istituto espropriativo è incorso nel tentativo di garantire l'interesse privato da una parte e assicurare un efficace riequilibrio socio-funzionale dall'altra.

Natura dell'area	Stato di fatto	Indennità proprietario		
		Di base – cessione non volontaria	Di base – cessione volontaria	Aggiuntiva
Edificabile (di diritto e di fatto)	Coltivata	$\frac{\text{Valore di mercato} + 10 \text{ RD}}{2}$ (-40%)	$\frac{\text{Valore di mercato} + 10 \text{ RD}}{2}$	Valore Agricolo Medio (coltura praticata nel fondo)
	Non coltivata	$\frac{\text{Valore di mercato} + 10 \text{ RD}}{2}$ (-40%)	$\frac{\text{Valore di mercato} + 10 \text{ RD}}{2}$	
Legittimamente edificata	-	Valore di mercato	Valore di mercato	
	Coltivata	Valore agricolo di mercato (dell'azienda agricola)	Valore agricolo di mercato * 1,5 (dell'azienda agricola)	Valore Agricolo Medio (coltura praticata nel fondo)
Non edificabile	Non coltivata	Valore Agricolo Medio (della coltura prevalente nella zona)	Valore Agricolo Medio * 3 (della coltura prevalente nella zona)	

*Tabella 3 – Natura dell'area e valore dell'indennizzo secondo il Testo Unico.*

#### 4. Ipotesi interpretative e calcoli economico-estimativi

Assumendo il processo valutativo come un percorso basato su un sistema di approssimazioni successive che si avvale della combinazione e interazione di tutti gli elementi che concorrono alla determinazione dell'indennizzo, è stato formulato un quadro di ipotesi valutative relative al caso studio, le cui peculiarità costituiscono un pretesto per proporre delle riflessioni su alcune questioni salienti della disciplina estimativa.

La fase centrale della ricerca è costituita dalla stima del valore di mercato dei suoli espropriati da assumere quale base per il calcolo dell'indennizzo (cfr. tabella 4 e figura 3). Il valore di mercato dei suoli, come detto, è determinato applicando il procedimento del valore di trasformazione.

i) La prima ipotesi considera il valore di mercato assunto dai suoli in forza delle previsioni di Prg che li includeva in zona di espansione con un indice di densità territoriale pari a 2,5 mc/mq (la densità fondiaria è di 4,15 mc/mq)<sup>5</sup>. Questo può essere interpretato come un valore mancato (costo opportunità) che corrisponde ai diritti acquisiti fino alla data di entrata in vigore del PEEP e può essere interpretato come un valore "garantito", in quanto basato su un indice territoriale "certo", riferito a immobili a reddito privati.

ii) La seconda ipotesi considera il valore di mercato assunto dai suoli per le sopraggiunte indicazioni di PEEP in merito alla cubatura effettivamente realizzabile sui fondi per destinazione residenziale e per attrezzature. Quest'ipotesi ha validità generale e conduce a più sottoipotesi relative, ciascuna, al modo di intendere detta cubatura. In questo caso, in conseguenza della eterogeneità degli indici di fabbricabilità fondiaria (4-7-9 mc/mq, come da certificati di destinazione urbanistica), si incorre nel rischio (sia per l'espropriato che per l'espropriante) che talune aree più "cariche" possano essere iperindennizzate, mentre per quelle "scariche" non venga corrisposto alcun ristoro.

ii<sub>a</sub>) La prima di queste sottoipotesi prevede di adottare l'indice di densità territoriale di 2,37 mc/mq del Peep assegnando indifferentemente a tutti i lotti la stessa potenzialità edificatoria (la densità fondiaria è di 4 mc/mq).

ii<sub>b</sub>) La seconda sottoipotesi prevede che si applichi un indice di densità fondiaria medio ponderato, ottenuto dagli indici di densità fondiaria di 0, 4, 7, 9 mc/mq che il disegno del piano attuativo assegna ad ogni singolo lotto (o porzioni di esso).

ii<sub>c</sub>) Una ulteriore sottoipotesi applica un indice di densità fondiaria di 9 mc/mq che costituisce l'intensità massima di sfruttamento del suolo e che si basa su quanto dichiarato da un certificato di destinazione urbanistica.

ii<sub>d</sub>) Oppure si tiene conto del volume dell'attrezzatura realizzata sulla area (o su parte di essa) anche se questa volumetria non concorre al calcolo della densità fondiaria. In questo caso, l'amministrazione pubblica incorrerebbe nel paradosso

---

<sup>5</sup> Secondo quanto contenuto nelle Norme Tecniche del P.R.G. di Palermo, la densità fondiaria è ottenuta applicando un coefficiente di conversione pari a 1,66 all'indice di densità territoriale.

di volere realizzare politiche di qualificazione funzionale, aumentando le cubature a ciò destinate con il risultato di amplificare il valore di mercato dei suoli e quindi il loro costo di acquisizione. Ciò comprometterebbe l'attuazione della strategia di *welfare* sul versante pubblico e contemporaneamente modificherebbe lo stato dei diritti acquisiti col Prg cadendo in palese contraddizione anche rispetto al principio di giustizia che vorrebbe ispirare l'intera evoluzione dell'istituto espropriativo.

iii) Una terza ipotesi si ispira ad un principio di perequazione allargata e fa riferimento alla cubatura media comprensoriale ottenuta come media ponderata tra le cubature dichiarate dal Peep (2,37 mc/mq) e dal Prg (2,5 e 3,5 mc/mq, riferite alle aree limitrofe), allineando il valore di indennizzo all'opportunità fornita generalmente all'interno dell'intera zona omogenea. Questa ipotesi risponde ad un principio di equità più generale, in quanto media tra il "naturale" processo edificatorio dell'intera zona omogenea (come opportunità sacrificata dagli espropriati, che costituisce il costo) da una parte, e il valore sociale e funzionale dell'insediamento residenziale pubblico dall'altra.

<b>Strumento urbanistico</b>	<b>Condizioni</b>	<b>Indice di densità territoriale</b>		<b>Indice di densità fondiaria</b>
<b>PRG 1962</b>	i) indice di densità antecedente al vincolo, Zona R11		2,5 mc/mq	(4,15 mc/mq)
<b>PEEP 1966</b>	ii) indice di densità dello strumento che appone il vincolo	ii <sub>a</sub>	2,37 mc/mq	(4 mc/mq)
		ii <sub>b</sub>	(3,91 mc/mq)	6,5 mc/mq (residenziale tipo1)
		ii <sub>c</sub>	(5,4 mc/mq)	9 mc/mq (residenziale tipo2)
		ii <sub>d</sub>	-	5 mc/mq (della attrezzatura specifica)
<b>PRG 1962</b>	iii) indice di densità media tra PEEP e zone di espansione		2,90 mc/mq	(4,81 mc/mq)

*Tabella 4 - Quadro interpretativo degli indici di densità*



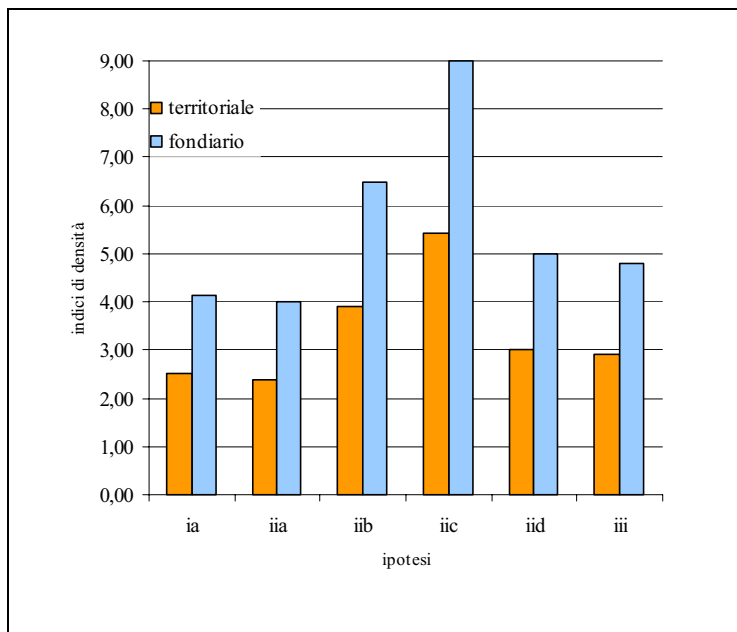


Figura 3 – Indici di densità

Le tabelle 5 e 6 esemplificano sinteticamente il processo di attribuzione del valore di mercato alla stessa area in corrispondenza di due *epoche di stima*, la data di immissione in possesso (1988) e la data di emanazione del decreto di esproprio (1993), e secondo ciascuna delle ipotesi e sottoipotesi illustrate e commentate; inoltre consentono di apprezzare le differenze tra i valori che i suoli assumono, sia in termini sincronici (128%) che diacronici (600-700%), al variare delle condizioni considerate nelle diverse interpretazioni. A partire dal valore di mercato dell'area, applicando le formule prescritte, sarà successivamente possibile calcolare l'indennizzo espropriativo secondo la procedura all'epoca vigente: nel primo caso quella basata sul valore di mercato (legge fondamentale 2359/1865); nel secondo quella che media tra il valore venale e i 10 RD (legge 359/1992).

area 5	indice territoriale me/mq	indice fondiario me/mq	Superficie (mq)	volume realizzabile	S.l.p. totale	Epoca della stima	Valore di mercato degli edifici				Costi			Profitti €	Valore di mercato dell'area €	Valore unitario €/mq	
							residenza s.l.v. (mq)	valore unitario €/mq	s.l.v. (mq)	valore unitario €/mq	commercio totale €	costruz. unitario €/mq	costruz. totale €				altri costi €
ia PRG 1962	2,50	4,15	11.518	28.795	8.497	1988	7.417	581	1.080	729	5.096.399	370	3.143.781	628.756	1.019.280	304.581	26
ii a PEEP 1966 generale	2,37	4,00	11.518	27.298	8.055	1988	7.031	581	1.024	729	4.831.386	370	2.980.305	596.061	966.277	288.743	25
ii b PEEP 1966 medio ponderato	3,92	6,50	11.518	45.101	13.308	1988	11.617	581	1.691	729	7.982.311	370	4.923.995	984.799	1.596.462	477.055	41
ii c PEEP 1966 residenziale tipo 2	5,42	9,00	11.518	62.447	18.427	1988	16.085	581	2.342	729	11.052.431	370	6.817.839	1.363.568	2.210.486	660.538	57
ii d PEEP 1966 attrezzatura specifica	3,01	5,00	11.518	34.693	10.237	1988	8.936	581	1.301	729	6.140.239	370	3.787.688	757.538	1.228.048	366.965	32
iii Media PEEP e zone limitrofe	2,90	4,81	11.518	33.402	9.856	1988	8.604	581	1.253	729	5.911.822	370	3.646.786	729.357	1.182.364	353.314	31

Tabella 5 – Esiti valutativi dell'area 5 (epoca di stima 1988)

area 5	indice territoriale me/mq	indice fondiario me/mq	Superficie (mq)	volume realizzabile	S.l.p. totale	Epoca della stima	Valore di mercato degli edifici			Costi			Profitti €	Valore di mercato dell'area €	Valore unitario €/mq		
							residenza s.l.v. (mq)	valore unitario €/mq	commercio s.l.v. (mq)	valore unitario €/mq	costruz. unitario €/mq	costruz. totale €				altri costi €	Valore di mercato dell'area €
ia	2,50	4,15	11.518	28.795	8.497	1993	7.417	1.239	1.080	1.653	10.974.462	604	5.132.011	1.026.402	2.194.892	2.621.156	228
ia	2,37	3,93	11.518	27.298	8.055	1993	7.031	1.239	1.024	1.653	10.403.790	604	4.865.146	973.029	2.080.758	2.484.856	216
ib	4,22	7,00	11.518	48.570	14.332	1993	12.510	1.239	1.821	1.653	18.511.140	604	8.656.404	1.731.281	3.702.228	4.421.228	384
ic	5,42	9,00	11.518	62.447	18.427	1993	16.085	1.239	2.342	1.653	23.800.037	604	11.129.662	2.225.932	4.760.007	5.684.456	494
id	3,61	6,00	11.518	41.631	12.284	1993	10.723	1.239	1.561	1.653	15.866.692	604	7.419.774	1.483.955	3.173.338	3.789.624	329
iii	2,45	4,08	11.518	28.275	8.343	1993	7.283	1.239	1.060	1.653	10.776.128	604	5.039.264	1.007.853	2.155.226	2.573.786	223

*Tabella 6 – Esiti valutativi dell'area 5 (epoca di stima 1993)*

## 5. Conclusioni

Dall'analisi degli scenari considerati nel caso di studio analizzato, è possibile rilevare che le variazioni più evidenti dell'indennizzo sono dovute alla combinazione tra l'indice di edificabilità, e l'epoca della stima cui conseguono la scelta della procedura di calcolo, in base ai disposti vigenti, e i valori di mercato correnti all'epoca, i quali sono soggetti a vistose oscillazioni per effetto della complessa dinamica del settore immobiliare, particolarmente ricettivo nei confronti dei fenomeni di trasmutazione di liquidità a livello macro-economico.

La sensibilità del valore delle aree rispetto all'epoca della stima mostra la connotazione creativa e irreversibile della variabile tempo, capace di creare/distruggere valori privati e pubblici e che nel presente caso studio fa registrare le variazioni più vistose, notevolmente superiori a quelle che conseguono l'applicazione delle diverse procedure e degli indici di edificabilità. Questo risultato assume una grande importanza:

- dal punto di vista operativo, evidenziando le difficoltà di bilancio in cui incorrono le amministrazioni locali costrette ad inseguire i continui incrementi dei valori di mercato e, quindi, degli indennizzi quando l'attuazione del piano è differita nel tempo;
- dal punto di vista teorico-metodologico, confermando che gli aspetti referenziali (valori venali correnti e redditi dominicali) incidono nella gestione del territorio meno di quelli rappresentazionali (valori attesi o speculativi), aprendo così la strada all'introduzione nella pianificazione di ipotesi perequative fondate sul paradigma speculativo-finanziario (Rizzo, 2003), al fine di indirizzare il consenso e la partecipazione del soggetto privato verso l'ampliamento della base infrastrutturale-ambientale e qualitativa di un sistema socio-territoriale.

La mancanza di consapevolezza circa questo potenziale di attivazione/negazione di valori non favorisce la *good governance* del territorio generando conflitti che riducono o annullano i vantaggi delle politiche di trasformazione. Per questi motivi la modalità di indennizzo delle aree edificabili non ha retto alla "verifica dei ricorsi" manifestando una rigidità intrinseca causata dalla rinuncia all'apporto della scienza del valore e delle valutazioni, e relegando in un contesto tecnico-computazionale una questione che, invece, possiede una natura complessa che coinvolge non solo l'ambito economico-estimativo ma anche quello sociale, politico, etico.

Si ringrazia il prof. Francesco Rizzo per avere reso possibile l'elaborazione di questo contributo e per averci consentito di arricchirlo di approfondimenti, riflessioni critiche ed esplorazioni di (nuova) teoria economica. Naturalmente la responsabilità dello scritto rimane a nostro carico.

## Riferimenti Bibliografici

- Calarco F. (1998), *L'espropriazione della proprietà privata per le opere di pubblica utilità*, Il Sole 24-ore, Milano.
- Carbonara S. (2002), "La valutazione della edificabilità legale e di fatto nei procedimenti di esproprio e modifiche interpretative introdotte dalla Corte Costituzionale", *Genio Rurale – Estimo e territorio*, n. 6.
- Forte C. (1968), *Elementi di estimo urbano*, Milano, Etas Kompass.
- Forte C. (1971), *Analisi storica della rendita urbana*, Napoli.
- Forte C. (1974), *L'indennità di espropriazione e la legge per la casa*, Calderini, Bologna.
- Grillenzoni M., Grittani G. (1994), *Estimo*, Calderini, Bologna.
- Grittani G., Berloco A. D. (1993), "Quando la giustizia è ... ingiusta", *Genio Rurale*, n. 3.
- Hicks J.R. (1959), *Valore e capitale*, Torino, UTET.
- Micelli E. (2002), "La stima dell'indennità espropriativa nel Testo unico DPR n. 327/2001", *Genio Rurale – Estimo e territorio*, n. 6.
- Pompei S., Stanghellini S. (a cura) (1991), *Il regime dei suoli urbani*, Alinea, Firenze.
- Rampa L. (1988), *L'economia keynesiana*, ISEDI, Torino.
- Rizzo F. (1972), *Il giudizio di valore*, Seminario economico dell'Università di Catania.
- Rizzo F. (1977), *Analisi critica della teoria delle valutazioni*, Seminario economico dell'Università di Catania.
- Rizzo F. (1979), *Il sistema fabbrica-mercato*, Editore Tringale, Catania.
- Rizzo F. (1984), *La dinamica dei capitali*, Facoltà di Ingegneria dell'Università di Catania, Catania.
- Rizzo F. (1985), *Beni, moneta, aspettative nel divenire dell'economia*, "Genio Rurale", n. 9.
- Rizzo F. (2002), *Dalla rivoluzione keynesiana alla nuova economia. Dis-equilibrio, tras-in-formazione e co-efficiente di capitalizzazione*, Franco Angeli, Milano.
- Rizzo F. (2003), *Il capitale sociale della città. Valutazione pianificazione e gestione*, Franco Angeli, Milano.
- Romano F. (2001), "L'indennità di espropriazione e la sua evoluzione", *Genio Rurale – Estimo e territorio*, n. 1.
- Roscelli R. (1989), "Gli espropri nella produzione fisica della città", *Genio Rurale*, n. 7/8.
- Tamborrino F. (2000), *Annuario Immobiliare 2000*, Il Sole 24-Ore.
- Zizzo N. (1966), *Plurima attitudine di complementarità di un bene e correlativi valori istantanei*, Annali della Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Catania.