

# 6

Schede di intervento

---

## Allegato 6.4

**Proposta  
metodologica dei  
criteri speditivi per la  
previsione degli oneri  
di  
approvvigionamento  
delle aree private**

Programma d'azione

PNRR - M2C4

INVESTIMENTO 3.3

*Rinaturazione dell'area del Po*







**P.N.R.R.**  
**MISURA M2C4.3 - INVESTIMENTO 3.3**  
**«RINATURAZIONE DELL'AREA DEL PO»**

**PROPOSTA METODOLOGICA DEI CRITERI  
SPEDITIVI PER LA PREVISIONE DEGLI ONERI DI  
APPROVVIGIONAMENTO DELLE AREE PRIVATE**



24 Marzo 2022

Dott. PAOLO LORO  
DIRETTORE DI ESPROPRIONLINE

## SOMMARIO

<b>1. PREMESSA .....</b>	<b>3</b>
<b>2. GLI ONERI PER LE ACQUISIZIONI .....</b>	<b>3</b>
<b>3. I CRITERI INDENNITARI.....</b>	<b>6</b>
<b>4. IL VALORE SPECIFICO .....</b>	<b>11</b>
<b>5. IL PROCESSO VALUTATIVO PROGRESSIVO .....</b>	<b>12</b>
<b>6. CONDUTTORI DEI FONDI DEMANIALI .....</b>	<b>14</b>
<b>7. I CRITERI SPEDITIVI .....</b>	<b>15</b>
<b>8. COSTI DI ESPROPRIO E I COSTI DELL'OPERA.....</b>	<b>19</b>

## 1. PREMESSA

Il Programma d'azione relativo all'accordo per l'attuazione della misura M2C4.3 investimento 3.3 RINATURAZIONE DELL'AREA DEL PO prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentata dal MiTE su proposta dell'Associazione WWF Italia Onlus e dell'Associazione Nazionale Estrattori e Produttori Lapidei ed Affini (ANEPLA), comporta l'esigenza di una prima sommaria valutazione degli oneri di acquisizione e occupazione delle aree necessarie all'esecuzione degli interventi, nell'ambito della definizione del quadro economico di riferimento.

## 2. GLI ONERI PER LE ACQUISIZIONI

I possibili oneri di esproprio diretti e indiretti si articolano (in generale) in numerose e voci di spesa (tra parentesi il riferimento al tues DPR 327/2001 ove presente):

- a. **indennità di esproprio** (artt. 37-38-40)
- b. **indennità di asservimento** (art. 44)
- c. **deprezzamento delle aree residue derivante dall'esproprio** (art. 33)
- d. **pregiudizio alle aree non espropriate derivante dall'opera** (art. 44)
- e. **indennità di occupazione preordinata all'esproprio** (artt. 22-*bis*.5, 50)
- f. **indennità di occupazione temporanea non preordinata all'esproprio** (art. 50)
- g. **indennità per soprassuoli e frutti pendenti** (art. 32.2)
- h. **indennità aggiuntiva compensatrice per il proprietario CD IAP** (artt. 40.4, 37.9)
- i. **indennità aggiuntiva compensatrice per fittavoli e affini** (art. 42)
- j. **indennità aggiuntiva premiante per il proprietario accettante** (art. 37.2)
- k. **costi amministrativi e tecnici per notifiche** (artt. 15.2, 20.1, 20.4, 21.2, 22.5, 22-*bis*.1, 23.1.g, 28.1, 49.2, 50.2), per **pubblicazioni sui quotidiani** (artt. 11.2, 16.5-8),

per **parcelle dei tecnici** (art. 21.6), per **parcelle per rogiti di atti di cessione volontaria** (art. 45), per **stati di consistenza** (art. 15), per **immissioni in possesso** (art. 24), per **frazionamenti catastali**, per **ispezioni ipocatastali**

- l. costi di contenzioso fisiologico sulla determinazione dell'indennità** (art. 54), **costi di tutela legale da contenzioso patologico** (ricorsi avanti il giudice amministrativo)
- m. oneri fiscali** (IVA, imposta di registro, imposta ipotecaria, imposta catastale)
- n. interessi e rivalutazione** (artt. 32.1, 20.6, 20.8, 22.3).

Alcune delle voci di costo sopra riportate sono solo eventuali e altre vanno contestualizzate:

- il momento di riferimento per la individuazione del valore dei beni ai fini indennitari deve essere ragguagliato alla data della vicenda ablatoria (art. 32.1 *tues*): siamo in anticipo di anni rispetto a quel momento, ed evidentemente una previsione odierna non può che essere soggetta alle imprevedibili oscillazioni future, anche sul piano dell'inflazione e degli effetti sul mercato immobiliare della svalutazione monetaria, ovvero sull'incidenza sul mercato stesso di eventi socio-economici esogeni;
- i costi di pubblicazione degli avvisi sui giornali si affrontano in caso di superamento di determinate soglie nel numero dei destinatari dei singoli interventi (artt. 11.2 e 16.5 *tues*);
- l'indennità aggiuntiva premiante si configura in caso di terreni edificabili;
- il costo delle parcelle dei tecnici dipende dalla richiesta da parte degli espropriati di costituzione del collegio *ex art. 21*, con rischio di accollo delle parcelle dell'intero collegio in caso di indennità definitiva superiore alla provvisoria per più del 10% (art. 21.6);
- il deprezzamento delle aree residue è correlato alla presenza di un'ablazione parziale di un bene unitario suscettibile di arrecare pregiudizio economico e funzionale alle porzioni non espropriate;
- l'indennità *ex art. 42* dipende dalla eventuale presenza di fittavoli che, per effetto della procedura espropriativa o della cessione volontaria, siano costretti ad

- abbandonare in tutto o in parte l'area direttamente coltivata da almeno un anno prima della data in cui vi è stata la dichiarazione di pubblica utilità;
- l'indennità di asservimento vi è quando, in relazione al grado di invasività dell'intervento pubblico sulla proprietà privata non tale da sottrarre ogni possibilità di godimento del fondo in capo al proprietario, si decida di imporre un diritto reale minore anziché espropriare completamente;
  - i costi del contenzioso fisiologico derivano dalla circostanza che il soggetto attivo o passivo dell'espropriazione decidano di opporsi alla determinazione dell'indennità in sede amministrativa di secondo grado (cd. "definitiva") ritenuta non accettabile;
  - i costi di tutela in caso di contenzioso patologico derivano dalle imponderabili valutazioni dei soggetti passivi dirette ad aggredire le procedure;
  - è da assoggettare ad IVA l'indennità di esproprio corrisposta ad un soggetto dotato di partita IVA con riguardo ad un bene inerente alla sua attività imprenditoriale, artistica o professionale a seguito di un'acquisizione che abbia per oggetto fabbricati o terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria;
  - le imposte sugli atti di trasferimento dipendono dal soggetto acquirente, dalla natura del bene trasferito, dallo *status* del proprietario e dal numero delle disposizioni traslative; l'importo è fortemente impattante ma sono previste esenzioni sui trasferimenti a favore dello Stato;
  - le indennità per soprassuoli e frutti pendenti derivano dallo stato dei luoghi, dal momento delle occupazioni rispetto alla lavorazione dei terreni, dal momento in cui le piantagioni siano state intraprese sui fondi rispetto alla data della comunicazione di avvio del procedimento;
  - le indennità aggiuntive dipendono dal configurarsi di precisi quadri probatori e documentali rispetto all'esistenza di rapporti e di situazioni giuridiche soggettive;
  - i costi procedurali sono strettamente dipendenti dalle scelte operative tra procedura ordinaria (art. 20) o procedure accelerate (22 o 22-bis), o tra le due tipologie di procedure accelerate (esproprio immediato o semplice occupazione preordinata all'esproprio), e dalla durata dei procedimenti, che possono

teoricamente concludersi con atti di cessione volontaria stipulati subito dopo la dichiarazione di pubblica utilità, oppure possono trascinarsi per molti anni tra occupazioni temporanee, frazionamenti, espropri, notifiche di sequenze di provvedimenti, determinazioni successive delle indennità, depositi delle indennità presso le ragionerie territoriali dello Stato, eventuali contenziosi;

— gli interessi moratori o compensativi dipenderanno dall'andamento concreto delle tempistiche delle procedure.

Come si può notare, le variabili che contribuiscono al costo effettivo e complessivo delle procedure espropriative sono numerose e contribuiscono in modo inevitabile all'aleatorietà delle previsioni odierne. Ciò non esime tuttavia dalla necessità di dover delineare preventivamente un quadro il più possibile ragionato e plausibile degli oneri di esproprio, quantomeno quelli diretti: indennità di esproprio, indennità di occupazione, deprezzamenti, indennità aggiuntive. Si procede di seguito ad effettuare una rapida e sintetica illustrazione dei principi che regolano la materia indennitaria in ambito espropriativo.

### **3. I CRITERI INDENNITARI**

I criteri per la determinazione dell'indennità di esproprio si rinvencono nel Capo VI del titolo II del dPR 327/2001, testo unico dell'espropriazione per pubblica utilità, contenente disposizioni specifiche per le aree edificate (art. 38), per le aree inedificabili (art. 37) e per le aree non edificabili (art. 40). Da un lato dunque vi sono le aree edificate (ove assume prevalente pregnanza ai fini indennitari il manufatto, indennizzato sulla base del valore venale ove legittimamente realizzato), e dall'altro vi sono le aree inedificate, a loro volta distinte tra aree edificabili e inedificabili; nel caso di aree edificabili l'articolo 37, primo comma, prevede il criterio del valore venale, mentre nel caso di aree non edificabili coltivate l'articolo 40, primo comma, prevede il criterio del



valore agricolo, senza valutare la possibile o l'effettiva utilizzazione diversa da quella agricola.

Questa dicotomia è tradizionalmente definita in giurisprudenza come "regime binario" dell'indennità, ed è sopravvissuta alle sentenze demolitrici dei criteri indennitari riduttivi del valore venale, le quali, se pure hanno prodotto l'effetto di elevare il valore venale a parametro indennitario generale, non per questo hanno comportato il venir meno della distinzione tra suoli edificabili e non edificabili imposta dalla disciplina urbanistica in funzione della razionale programmazione del territorio e che le regole di mercato non possono ignorare o travalicare. La *summa divisio* ruota dunque attorno alla nozione di «edificabilità», la quale, in ambito indennitario, si riferisce alle forme tipiche dell'edilizia privata esprimibili dal proprietario dell'area, e che sono, come tali, soggette al regime autorizzatorio previsto dalla vigente legislazione edilizia. All'interno del concetto di edificabilità esiste una ulteriore importante distinzione, tra possibilità legali di edificazione (o edificabilità legale), e possibilità effettive di edificazione (o edificabilità di fatto): le aree possono considerarsi edificabili ai fini indennitari solo ed esclusivamente se lo sono di diritto in base agli strumenti urbanistici. Ciò, del resto, corrisponde alla piana lettura del dettato normativo, nel combinato disposto dell'articolo 37, commi 3-4 del Tuel, e dell'articolo 32, primo comma.

La disciplina indennitaria delle aree inedificabili (che saranno quelle prevalentemente o esclusivamente interessate dalle opere in oggetto) si rinviene all'articolo 40 primo comma del DPR 327/2001. Tale articolo, fino alla sentenza della Corte Costituzionale 181/2011 conteneva la disciplina tanto delle aree inedificabili effettivamente coltivate (commi 1 e 3) quanto delle aree inedificabili non effettivamente coltivate (comma 2). La sentenza 181 ha dichiarato incostituzionali i commi 2 e 3, in quanto riferiti al criterio del valore agricolo medio ritenuto astratto rispetto al valore effettivo. Il venir meno del comma 3 è stato rimediato in sede interpretativa estendendo a tale fattispecie l'applicazione del comma 1, mentre il vuoto normativo venutosi a creare in ordine alla

fattispecie del comma 2, è stato colmato richiamando l'applicazione dell'articolo 39 della legge 2359/1865 "Pisanelli" cioè il prezzo di mercato puro e semplice. Pertanto, l'ambito di applicazione dell'art. 40 comma 1 dPR 327/2001 riguarda esclusivamente le aree non edificabili ma coltivate, mentre le aree non edificabili non coltivate confluiscono (in virtù della succitata ricostruzione giurisprudenziale) nell'ambito applicativo dell'articolo 39 della legge Pisanelli 2359/1865 (valore di mercato).

Laddove l'area inedificabile sia effettivamente coltivata, si deve ritenere che sussista una presunzione di corrispondenza del valore venale del bene con il valore strettamente agricolo, senza introdurre apodittici incrementi e plusvalori derivanti da possibili o effettive utilizzazioni diverse da quella agricola come recita l'ultimo periodo del primo comma dell'art. 40. Peraltro, la lettura costituzionalmente orientata del primo comma dell'articolo 40 induce ad escludere la sussistenza di una presunzione assoluta di valore agricolo derivante dalla circostanza (che potrebbe essere occasionale e non ordinaria) della effettiva coltivazione, quindi ammettendo la dimostrazione che nonostante l'utilizzazione agricola del terreno esso possa avere un valore che trascende da quello agricolo.

In altri termini, si presume che l'utilizzazione economica concreta del bene effettivamente coltivato rispecchi in linea di massima il suo valore di mercato, in specie se sul fondo è presente un'azienda agricola; tuttavia deve essere possibile dimostrare un valore di mercato diverso rispetto al valore agricolo in caso di possibilità legali di utilizzazione diverse dall'edificabile e dall'agricola. L'inciso dell'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 40 («senza valutare la possibile o l'effettiva utilizzazione diversa da quella agricola») riguarda la necessità di non innestare con effetto distorsivo nel valore agricolo - quando esso sia rappresentativo del valore di mercato - plusvalori che nulla hanno a che vedere con il puro merito agricolo che esprime il valore di mercato del bene, fermo restando, tuttavia, che il proprietario deve poter essere ammesso a dimostrare un eventuale valore di mercato diverso da quello agricolo

quando esso sussista (altrimenti l'agricolo diventa un valore astratto e quindi incostituzionale).

La giurisprudenza è pervenuta ormai all'affermazione pacifica che quando il fondo inedificabile, pur rimanendo tale, può essere suscettibile, in base allo strumento urbanistico, di sfruttamento ulteriore e diverso da quello agricolo (es. parcheggi, mercati, depositi, attività sportive turistiche e ricreative, chioschi per la vendita di prodotti, eccetera, sempre che siano assentite dalla normativa vigente, sia pure con il conseguimento delle opportune autorizzazioni amministrative), il terreno può e deve essere valutato tenendo conto delle possibilità di utilizzazioni intermedie tra l'agricola e l'edificatoria quando suscettibili di influire sul valore. Pertanto i terreni inedificabili per i quali siano possibili, oltre all'agricola, altre forme di utilizzazione, dovranno essere valutati in base alla loro potenzialità di utilizzazione più redditizia legalmente possibile.

Nell'ambito di queste possibilità di utilizzazione diverse sia da quella agricola che da quella edificatoria, assumono particolare rilievo le eventuali potenzialità estrattive, nel qual caso l'indennità di esproprio deve essere riferita alla capacità di produrre reddito mediante l'escavazione del materiale dal sottosuolo al netto delle spese di avviamento, di scavo e amministrative, tenendo conto dei requisiti giuridici e materiali per lo svolgimento - secondo legge - dell'attività estrattiva, fermo restando che l'eventuale antieconomicità dello sfruttamento impedisce di valorizzare il bene in base a tale sfruttamento e che una modesta economicità dello sfruttamento del sottosuolo non può comunque condurre ad un valore indennitario inferiore a quello agricolo. Infatti, se un bene può essere diversamente stimato in rapporto a sue intrinseche differenti possibilità di sfruttamento (nella fattispecie agricola ed estrattiva), è corretto attribuirgli il valore di mercato più elevato in quanto il venditore sarà disponibile a cedere il terreno al miglior offerente, indipendentemente dall'uso, agricolo od estrattivo, che questi intenda farne, dovendosi sempre escludere che il valore del bene possa consistere nella somma di sue diverse e alternative possibilità di sfruttamento:

come la rendita derivante dal bene può essere una sola legata ad una delle sue possibilità alternativa di utilizzazione – o agricola o estrattiva – così il valore del bene, sempre legato a ciò che rende, può dipendere o da una o dall'altra possibilità di sfruttamento e di rendita. Quindi non può giammai essere indennizzato un bene in base al valore agricolo del suolo sommato al valore del sottosuolo.

Il sistema indennitario prevede inoltre due forme di compensazione di pregiudizi a beni che rimangono nella disponibilità dei loro proprietari: a) l'ipotesi dell'esproprio parziale (art. 33.1 tues); b) l'ipotesi di danno a beni non espropriati (art. 44 tues). Sono diversi i presupposti, poiché nel primo caso si tratta di terreni intimamente collegati a quelli oggetto di esproprio da un vincolo strumentale ed obiettivo, tale da conferire all'intero immobile il carattere di un'unità economica e funzionale, cosicché il distacco di una porzione di esso sia suscettibile di influire in modo negativo sulla restante parte diminuendone o pregiudicandone la funzionalità e il valore (es. sconfigurazioni, interruzioni della continuità, e simili) mentre nel secondo caso si tratta di pregiudizi derivanti da una riduzione della godibilità o dalla diminuzione o perdita di una o più facoltà (non marginali) del diritto dominicale, che si manifestino in conseguenza dell'esecuzione o della presenza dell'opera pubblica nei fondi limitrofi alla stessa (es. riduzioni di soleggiamento, accessibilità ridotta o compromessa, esondabilità, e simili). Generalmente, le due diverse fattispecie riguardano proprietari differenti, i primi di beni parzialmente espropriati per la realizzazione dell'opera, i secondi di beni non espropriati ma confinanti con l'opera. Tuttavia, ai fini dell'applicazione dell'articolo 44 i primi e i secondi possono coincidere nella medesima persona nei casi particolari in cui questa sia proprietaria di beni che ricevono un pregiudizio sia dall'esproprio parziale che dall'opera, ovvero sia proprietaria sia di beni parzialmente espropriati che di altri beni limitrofi all'opera, non funzionalmente ed economicamente collegati ai primi, ma che abbiano ugualmente subito dall'opera una permanente menomazione di funzionalità e valore. Dunque anche i beni non espropriati, ma deprezzati dalla vicinanza dell'opera, sono suscettibili di essere indennizzati. Non è previsto dal testo

unico espropri uno specifico iter di determinazione dell'indennità *ex art. 44*, la cui quantificazione è rimessa per prassi alla valutazione caso per caso di eventuali recriminazioni di proprietari di beni contermini all'opera.

## **4. IL VALORE SPECIFICO**

Per quanto riguarda l'espropriazione per pubblica utilità e le occupazioni temporanee preordinate all'esproprio o di cantiere, la relativa indennità deve essere ancorata alla consistenza specifica dei beni coinvolti, così come prescritto dalla Corte Costituzionale, che ripudia un approccio astratto nell'individuazione dei criteri indennitari affermando viceversa la necessità di fare riferimento alla effettiva entità economica del bene: si pensi alla sentenza 5/1980, che ha dichiarato incostituzionali i VAM (valori agricoli medi *ex legge 865/71*) in ordine alle aree edificabili, alle sentenze 348 e 349 del 2007, che hanno dichiarato incostituzionale l'articolo 5-*bis* della legge 359/1992, alla sentenza 181 del 2011, che ha dichiarato incostituzionali i VAM in ordine alle aree non edificabili.

In queste fondamentali pronunce la Consulta insegna che i criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione devono fondarsi sulla base di calcolo rappresentata dal valore venale effettivo del bene, quale emerge dal suo potenziale sfruttamento non in astratto – circostanza che eluderebbe il "ragionevole legame" con il valore di mercato prescritto dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e coerente con il "serio ristoro" richiesto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale - ma secondo le norme ed i vincoli degli strumenti urbanistici vigenti nei diversi territori, senza trascurare le caratteristiche di posizione del suolo, il valore intrinseco del terreno (che non si limita alle colture in esso praticate, ma consegue anche alla presenza di elementi come l'acqua, l'energia elettrica, l'esposizione, ecc.) e quant'altro possa incidere concretamente sul valore venale di esso.

## **5. IL PROCESSO VALUTATIVO PROGRESSIVO**

Si è detto al paragrafo precedente che il valore indennitario deve essere correlato alla concreta e specifica entità del bene. Sennonché, se tale è l'indefettibile principio in materia di determinazione dell'indennità di esproprio, la sua attuazione va necessariamente gradualizzata in relazione alla fase istruttoria in cui si trova ad operare l'amministrazione. In particolare, nella fase della pianificazione generale e preliminare dell'intervento caratteristica del Programma d'azione, in assenza dei piani particellari di esproprio compiuti e definitivi appartenenti ai futuri livelli di progettazione, si è nell'impossibilità di effettuare analisi puntuali e approfondite dei cespiti coinvolti, cosa che presuppone innanzitutto la loro esatta individuazione, oltre a sopralluoghi, rilievi e contraddittorio con i proprietari. Nell'ambito in oggetto stiamo parlando di opere che saranno attuate in 78 comuni appartenenti a 12 province di 4 regioni, rispetto alle quali la progettazione vera e propria, con la redazione dei piani particellari di esproprio, si svilupperà nell'arco dei prossimi venti mesi; allo stato attuale della pianificazione generale degli interventi è richiesta una valutazione economica di larga massima per consentire il finanziamento delle procedure di approvvigionamento dei terreni.

Occorre dunque assolvere alle indicazioni espresse dalla Corte Costituzionale nell'ambito di un processo valutativo "a spirale", mediante un approfondimento tecnico ed economico sviluppato in modo progressivo, coerente e consequenziale, con l'obiettivo che la fase finale della determinazione formale dell'indennità offerta agli espropriati sia effettuata in modo puntuale avvalendosi della doverosa valutazione specifica dei singoli cespiti, ma senza la pretesa di procedere alla suddetta valutazione specifica fin dalle fasi preliminari, in cui ciò è reso materialmente impossibile dal grado meramente embrionale di sviluppo della progettazione e in cui sono richieste

valutazioni sommarie a solo scopo di budgeting finanziario senza una diretta ripercussione formale nella sfera giuridica e patrimoniale soggettiva dei futuri espropriati. In altri termini, la valutazione sommaria iniziale ha una funzione distinta e autonoma rispetto alla formale determinazione dell'indennità, in ordine alla quale ultima si riferiscono direttamente i principi espressi dalla Consulta: certamente, la valutazione sommaria iniziale non può essere avulsa dai principi indennitari, in quanto sono gli stessi oneri di esproprio a dover essere previsti, e quindi dei suddetti principi deve tenersi conto, compatibilmente tuttavia con il livello istruttorio in cui ci si trova ad operare.

I livelli in cui vengono affrontate le valutazioni relative agli oneri indennitari sono sostanzialmente tre:

- A) **BUDGETING** – la fase in cui troviamo è caratterizzata da pianificazione per la determinazione degli obiettivi strategici degli interventi (planning), dalla programmazione consistente nella scelta degli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi (programming), e dalla predisposizione delle risorse finanziarie che tali scelte comportano (budgeting). Nell'ambito del budgeting sono stati elaborati criteri di quantificazione degli oneri espropriativi volti a conciliare le esigenze di speditezza che caratterizzano questa fase con le indicazioni giurisprudenziali e i principi indennitari evincibili dal testo unico degli espropri. In altri termini, acquisiti i principi normativi e giurisprudenziali, vengono messi a fuoco criteri coerenti con tali principi suscettibili di fornire una quantificazione finanziaria accettabilmente approssimativa finalizzata a dare copertura economica alle future puntuali determinazioni indennitarie;
- B) **PIANI PARTICELLARI** – in questa fase vengono effettuate previsioni indennitarie dettagliate, vicine alle formali determinazioni dell'indennità e tali da consentire a queste ultime di discostarsene il meno possibile;
- C) **FORMALI DETERMINAZIONI INDENNITARIE** – in questa fase le valutazioni assumono il più alto grado di precisione; le determinazioni indennitarie previste dal

testo unico degli espropri, precedute da una fase partecipativa con gli interessati introdotta dall'art. 17.2 tues, si articolano in due livelli amministrativi (determinazione di primo grado, cd. "provvisoria", ad opera dell'Autorità espropriante, ex artt. 20.3, 22bis.1 e 22.1 tues, e di secondo grado, cd. "definitiva", ad opera della Commissione Provinciale Espropri ex art. 41, 21.16 tues o del collegio tecnico ex art. 21.2 ss tues) e in un successivo livello giudiziale (opposizione alla stima amministrativa presso la Corte d'Appello ex art. 54 tues). Esse presuppongono l'apposizione dei vincoli preordinati all'esproprio, l'approvazione dei progetti definitivi o esecutivi con la dichiarazione di pubblica utilità e l'avvio delle procedure espropriative.

## **6. CONDUTTORI DEI FONDI DEMANIALI**

Indipendentemente e al di fuori dalle procedure espropriative di terreni privati, si pone la necessità di ottenere la disponibilità di terreni demaniali concessi in godimento a conduttori privati, nei casi in cui gli interventi risultino incompatibili con le concessioni. Fermo restando che l'Ente pubblico può addivenire alla revoca delle concessioni quando sopravvengano nuovi motivi di interesse pubblico o una diversa valutazione dell'interesse pubblico originario, ciò comporta costi per la compensazione del pregiudizio arrecato ai conduttori dal venir meno anticipato del rapporto concessorio, ai sensi dell'art. 21-*quinquies* della L. 241/1990 secondo il quale «se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo». Dovrà essere preliminarmente verificato il contenuto delle concessioni stesse, che potrebbe prevedere e regolare le conseguenze economiche dello scioglimento anticipato dei rapporti concessori in relazione ad esigenze sopravvenute dell'amministrazione concedente. In assenza di specifica regolamentazione nelle concessioni, l'indennizzo dovrebbe essere parametrato al danno effettivamente sostenuto e documentato dal destinatario, che varia di caso in



caso, anche in relazione alla durata residua del rapporto, alla natura e qualità dei terreni e al grado di gestione delle aree e degli investimenti intrapresi sui fondi ad opera del concessionario.

## 7. I CRITERI SPEDITIVI

Chiariti il significato e i limiti della iniziale previsione di budget, si è ritenuto di individuare alcuni criteri di carattere speditivo pur sempre ancorati ai principi indennitari sopra descritti, in modo da trovare un ragionevole bilanciamento delle diverse esigenze creando comunque le condizioni per future corrette determinazioni indennitarie.

Per quanto riguarda l'**indennità di esproprio**, si è ritenuto innanzitutto di presumere, data la localizzazione degli interventi, il carattere essenzialmente inedificabile ed agricolo delle aree interessate, orientandosi dunque all'applicazione generalizzata dell'articolo 40.1 tues, riservando la copertura di eventuali eccezioni - che dovessero emergere in esito alla disamina degli assetti urbanistici - alla quota di riserva. Ai fini dell'individuazione dei valori agricoli di mercato, si è fatto riferimento ai valori parametrici pubblicati da Exeo Edizioni sotto l'ègida dell'Osservatorio dei Valori Agricoli retto da un comitato scientifico ([www.valoriagricoli.it](http://www.valoriagricoli.it)). Si tratta di rilevazioni ed elaborazioni di valori di mercato riferite alle singole colture nei singoli territori comunali espresse tra un minimo e un massimo: i listini provinciali e comunali di Exeo sono comunemente utilizzati da estimatori, pubbliche amministrazioni, progettisti di opere pubbliche, banche, soggetti gestori di patrimoni immobiliari, e sono accreditati

in ambito istituzionale e giudiziale<sup>1</sup>. Sono valori che, in quanto parametrici, hanno carattere ausiliario e non sostitutivo dei procedimenti di stima, nel contesto dei quali devono essere raffrontati con informazioni di mercato ricavate negli ambiti da stimare e, in quanto espressi tra un minimo e un massimo, devono essere puntualizzati sulla base delle caratteristiche tecniche intrinseche ed estrinseche dei *subjects* da valutare<sup>2</sup>: tuttavia si ritiene che in questa fase, in cui non sono note le suddette caratteristiche tecniche e non sono ancora disponibili perizie di stima, possano essere adottate in via speditiva le medie tra i minimi e i massimi. Per ricavare un dato relativamente raffinato sono stati aggregati i singoli comuni appartenenti alla medesima provincia, e con riferimento a tali dodici gruppi di comuni sono stati estratti i dati Exeo attualmente disponibili (valori 2022 rilevazione 2021) ed è stata effettuata la media tra il minimo e il massimo in ciascun comune per ciascuna delle principali colture ivi presenti e il risultato è stato a sua volta mediato tra i comuni aggregati nell'ambito provinciale. Il

---

<sup>1</sup> «In sede di applicazione del criterio sintetico - comparativo, l'impossibilità di reperire un numero significativo di atti di compravendita, può valere a far ritenere asfittico il mercato dei fondi di cui è causa, non già a considerare insussistente "il valore di mercato dell'area in oggetto". In detta circostanza devono ritenersi sicuramente più attendibili e meno astratti i dati forniti dalla Exeo (editore di pubblicazioni specializzate di settore), rispetto a quelli delle cd. tabelle V.A.M., trattandosi appunto di valori desunti sulla base dei dati di mercato noti o di più immediata rilevabilità, elaborati con metodologie induttive da professionisti qualificati operanti sul territorio». Corte d'Appello di Napoli, sez. civ. I-bis n. 3833 del 29/9/2014.

«Al fine della valutazione dei suoli oggetto di esproprio, rispetto alle conclusioni del c.t.u. prive di pregio e sostanzialmente immotivate, non essendo supportate da un adeguato dataset probatorio (cessioni volontarie, perizie giudiziarie, accertamenti di valore di natura fiscale, pubblicazioni specializzate di settore, etc.) e risultando quindi sganciate da qualsivoglia riscontro fattuale, tanto da potersi definire sostanzialmente apodittiche ed arbitrarie, devono ritenersi sicuramente più attendibili e meno astratti i dati rinvenibili nel "Listino dei Valori Immobiliari dei Terreni Agricoli" pubblicato dalla Exeo (editore di pubblicazioni specializzate di settore), trattandosi di tabelle differenziate per qualità di coltura e che raccolgono valori parametrizzati su un ventaglio assai ampio di caratteristiche del suolo, così consentendo di adattare le analisi alla specifica situazione» Trib. Reg. Acque Pubbliche Napoli n. 4271 del 27.10.2014.

«La stima del valore di mercato può avvalersi anche con metodo per punti di merito, attraverso algoritmo di calcolo del valore, riportato nell'osservatorio del mercato immobiliare agricolo edizione EXEO, considerato attendibile dalla giurisprudenza di merito. L'algoritmo di calcolo individuato assume a base del calcolo i valori minimi e massimi contenuti nel "Listino dei valori immobiliari dei terreni agricoli". La scala di variabilità dei parametri di stima, in relazione alle specifiche caratteristiche del terreno sono riportate in tabelle, distintamente per ogni comune della provincia e qualità di coltura. I criteri per attribuire il livello di qualità (coefficiente numerico) viene attribuito secondo le caratteristiche, i fattori e parametri specifici. Applicando la suddetta formula si ottiene il "V unitario" del fondo espresso in €/ha. Il suddetto valore unitario va moltiplicato per la superficie del terreno per ottenere il valore complessivo del fondo» (sintesi ad opera della redazione della rivista Esproprioonline.it) - Corte d'Appello di Bari, Sezione I civile, ordinanza n.3627 del 18/09/2018.

<sup>2</sup> In effetti nel sito [www.valoriagricoli.it](http://www.valoriagricoli.it) è presente un calcolatore del valore puntuale di un terreno di qualunque coltura in ogni comune italiano, opzionando le sue principali caratteristiche, secondo un algoritmo approvato dall'Osservatorio dei Valori Agricoli.

calcolo approssimativo delle indennità di esproprio è stato ottenuto moltiplicando la superficie privata per il valore agricolo di mercato della coltura quantitativamente prevalente nell'ambito; nel caso di più colture con presenza quantitativa importante sono state considerate ciascuna con il proprio specifico valore.

Per quanto riguarda le **indennità aggiuntive** spettanti ai fittavoli e ai proprietari coltivatori diretti ai sensi, rispettivamente dell'articolo 32 e dell'art. 40.4 (ed eventualmente 37.9), sono stati utilizzati i valori agricoli medi tabellari ufficialmente redatti dalle Commissioni provinciali espropri, in conformità a quanto previsto dal testo unico, prendendo la coltura prevalente – nel senso sopra descritto – e moltiplicando il relativo valore per la intera superficie privata oggetto di esproprio, nell'intento di coprire la situazione massima configurabile, e cioè che tutti i terreni siano coltivati da coltivatori diretti o imprenditori agricoli professionali, in virtù di un titolo che sia o il diritto di proprietà o un rapporto di affitto agrario.

Per quanto riguarda l'**indennità di occupazione** temporanea preordinata all'esproprio, pari a un dodicesimo annuo dell'indennità di esproprio (art. 50.1), in ordine alle opere da realizzare su terreni privati, sono stati ipotizzati 3 anni di occupazione temporanea necessari per la realizzazione delle opere e per la redazione del frazionamento catastale necessario (salvo il caso di acquisizione di particelle intere) per poter emettere il definitivo decreto di esproprio o per poter stipulare l'atto di cessione volontaria. Questi 3 anni sono stati parametrati al 110% delle aree oggetto di esproprio, al fine di ricompendervi, in quel 10 per cento aggiuntivo, anche le occupazioni temporanee di aree non destinate all'esproprio funzionali alle esigenze di cantiere per deposito materiali e movimentazione mezzi. È stata prevista l'indennità di occupazione temporanea di aree private anche laddove i lavori si svolgano su aree già demaniali: anche in questi casi, infatti, vi sarà la necessità di disporre di aree private limitrofe per esigenze di cantiere, depositi materiali e movimentazione mezzi. Si è ritenuto in questo caso di utilizzare il seguente criterio: sono stati considerati 3 anni di

occupazione, compensati con 3/12 di una virtuale indennità di esproprio per una superficie convenzionale di 1 ha di seminativo, importo maggiorato del 50% per ricomprendere gli extracosti di sistemazione finale ai fini della restituzione ai proprietari dei terreni rimessi in pristino stato al termine delle occupazioni. È stato così calcolato un importo di circa € 15.000, considerato fisso e forfetario per tutti gli interventi senza esproprio.

Sempre nell'ambito delle occupazioni temporanee, aree pubbliche o private dovranno essere specificamente destinate allo stoccaggio delle terre scavate che non verranno riutilizzate in loco (75% dell'intero volume di scavo), in proporzione alle stesse. Si è ritenuto di quantificare in 1,2 €/mc la somma volta a coprire i **costi di occupazione, gestione e stoccaggio** di tali materiali, al netto di eventuali risparmi che potranno essere conseguiti mediante compensazioni con le imprese aggiudicatrici dei lavori.

Per quanto riguarda eventuali **giacimenti** di materiale litoide di interesse commerciale, come si è precisato, essi saranno indennizzati ai proprietari dei fondi che li contengano qualora si configurino le rigorose condizioni ed entro i limiti stabiliti dalla giurisprudenza in base a linee guida che saranno all'uopo redatte. In concreto sono previsti scavi per la riapertura di lanche in aree private (che potrebbero disvelare la presenza di giacimenti), nei seguenti interventi (con riportati volumi e superfici indicative in aree private):

- Km 131 P: 40'000 mc 2 ha
- Km 154 P: 200'000 mc 6 ha
- Km 174 P: 350'000 mc 11 ha
- Km 391 L ER: 550'000 mc 11 ha
- Km 429 L ER: 50'000 mc 4 ha.

A livello di budget si ritiene che la copertura finanziaria di tali oneri possa essere attinta dai costi di stoccaggio e dalla quota di riserva (v. *infra*).

È stata prevista *a forfait* una **quota di riserva** del circa 30% rispetto alla sommatoria delle indennità sopra indicate (esproprio+aggiuntive+occupazione) volta a finanziare: mancati raccolti, soprassuoli e sottosuoli, eventuali aree edificabili, eventuale IVA, eventuali deprezzamenti di aree residue da esproprio e pregiudizi di aree non espropriate derivanti dalle opere, costi di ripristino di terreni da restituire, oneri finanziari (interessi e rivalutazione), tutte voci incerte in questa fase: si ritiene che il 30% rappresenti una stima prudente intermedia tra eventualità minime e massime di configurazione degli eventi genetici delle suddette obbligazioni. La previsione del 30% potrebbe non essere sufficiente, specialmente nel caso si configurassero le condizioni per gli indennizzi dei sottosuoli, ma pare inopportuno in questa fase immobilizzare risorse al fine di dare copertura a situazioni debitorie non ordinarie e al momento meramente ipotetiche. Eventuali sopravvenienze saranno valutate caso per caso e se necessario, sulla base di riscontri oggettivi, saranno disposte le opportune variazioni del quadro economico.

Per quanto riguarda gli **oneri fiscali** sugli atti di trasferimento, non dovrebbero rilevare stante i trasferimenti al demanio dello Stato. Per quanto riguarda i **costi procedurali** indiretti, saranno finanziati attraverso le ordinarie imputazioni delle spese tecniche e amministrative.

Per quanto riguarda gli indennizzi da **revoca delle concessioni**, come si è detto dovrà essere riconosciuta la compensazione di eventuali danni emergenti da valutarsi caso per caso; giacché in questo momento è preclusa la possibilità di tale valutazione, si ritiene di poter utilizzare in via parametrica i VAM per seminativi, prati, pioppeti ed incolti, questi ultimi in quanto agevolmente recuperabili ad uso agricolo senza necessità di particolari autorizzazioni.

## 8. COSTI DI ESPROPRIO E I COSTI DELL'OPERA

Il DPR 22/2018 (Regolamento recante i criteri sull'ammissibilità delle spese per i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di investimento europei SIE per il periodo di programmazione 2014/2020) prevede all'articolo 17 l'ammissibilità della spesa per l'acquisto dei terreni a condizione che la stessa non superi il 10 per cento della spesa totale ammissibile dell'operazione considerata, con l'eccezione dei casi menzionati ai commi 2 (non rilevante) e 3. Il comma 3 stabilisce quanto segue: «Nel caso di operazioni a tutela dell'ambiente, la spesa per l'acquisto di terreni può essere ammessa per una percentuale superiore a quella di cui al comma 1, lettera b), e al comma 2, quando sono rispettate tutte le seguenti condizioni:

- a) l'acquisto è stato effettuato sulla base di giustificati motivi e di una decisione positiva da parte dell'Autorità di gestione;
- b) il terreno è destinato all'uso stabilito per un periodo determinato nella decisione di cui alla lettera a);
- c) il terreno non ha una destinazione agricola salvo in casi debitamente giustificati decisi dall'Autorità di gestione;
- d) l'acquisto è effettuato da parte o per conto di un'istituzione pubblica o di un organismo di diritto pubblico».

A riguardo di questo si osserva quanto segue:

- Il DPR 327/2001, testo unico dell'espropriazione, prevede una serie di costi per le amministrazioni procedenti assolutamente inderogabili, primo fra tutti il riconoscimento del valore venale dei beni oggetto di esproprio indefettibile sul piano del rispetto della Costituzione e della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; questo significa che se un provvedimento normativo speciale, come il DPR 22/2018, pone un tetto alla spesa per le espropriazioni, non ne discende la possibilità di una deroga al tues in senso di compressione delle indennità ivi previste, ma semplicemente che non si possono progettare opere che comportino acquisizioni con costi sopra soglia;

- il citato articolo 17 del DPR 22/2018 fa riferimento alle sole "spese di acquisto dei terreni"; tra tutti gli oneri descritti nella presente relazione, si deve ritenere che l'unica voce di spesa che possa essere assunta a termine di paragone è l'indennità di esproprio strettamente considerata, dovendosi tenere escluso tutto il resto (indennità aggiuntive, indennità di occupazione, quota di riserva per deprezzamenti di aree residue e soprassuoli, costi di stoccaggio e gestione terre): considerando la sola indennità di esproprio il rapporto tra i relativi oneri e il costo dell'opera è pari al 3 (tre) per cento; anche volendo considerare tutto (indennità aggiuntive, fittavoli, indennità di occupazione, quota di riserva per deprezzamenti di aree residue e soprassuoli, esclusi in ogni caso gli oneri di stoccaggio e gestione terre che attengono ai costi di realizzazione dell'opera) si rimane contenuti al 13%;
- in ogni caso il comma 3 dell'articolo 17 consente di superare il limite del 10% in presenza di condizioni che si ritengono configurate: a) sussistono giustificati motivi come si ritiene sufficientemente emerso nella presente relazione; b) i terreni da acquisire sono destinati all'uso stabilito a tempo indeterminato, essendo previsto il loro utilizzo per la realizzazione delle opere; c) hanno destinazione agricola in base ad una giustificazione autoevidente, trattandosi di terreni in zone interessate da vincoli di rispetto contigui al demanio fluviale; d) il loro acquisto è previsto a favore del demanio dello Stato.

§§§