

● I DIRITTI E GLI OBBLIGHI CHE L'ESPROPRIATO DEVE CONOSCERE

Come affrontare una procedura di esproprio



L'esproprio parziale di un immobile crea spesso aree non più proficuamente utilizzabili che devono essere valutate e indennizzate

di **Roberto Bandieri,**
Gianni Guizzardi

Come molti sanno si deve ricorrere all'esproprio per pubblica utilità in tutti quei casi in cui è necessario realizzare un'opera su immobili (terreni e fabbricati) non di proprietà dell'ente che intende realizzare tale opera.

Gli esempi concreti sono nel vissuto di tanti agricoltori: la strada, l'impianto sportivo, la scuola, l'isola ecologica e quant'altro Comuni, Provincie, enti dello Stato e territoriali abbiano realizzato su beni di loro proprietà.

Nel nostro Paese la proprietà privata è garantita e tutelata quale diritto del singolo cittadino, con la sola eccezione, appunto, di quanto prevede la Costituzione, all'articolo 42, 3° comma, il quale dispone che «la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale».

Si manifestano perciò tre caratteristiche fondamentali dell'esproprio:

- è regolato da leggi speciali;
- deve essere previsto un indennizzo per il sacrificio che il cittadino patisce in favore delle collettività;

- infine, vi deve essere una pubblica utilità, un interesse generale, che giustifica, quale motivo di interesse superiore, la realizzazione dell'opera.

Il legislatore, in ossequio al dettato costituzionale, ha emanato la legge 2359 del 1859, che è stata il testo fondamentale in materia di espropri per quasi un secolo e mezzo.

Con il decreto del presidente della Repubblica n. 327 dell'8-6-2001 è stata abrogata la «vecchia» legge fondamentale, unitamente ad altre 140 norme in qualche maniera connesse, per andare a sostituire il tutto con un Testo unico con la funzione di norma quadro.

Il Testo unico 327/2001, poi modificato dal decreto legislativo n. 302/2002, completamente operativo e vigente da giugno 2003, prevede una serie di fasi standard per il procedimento, che tentano di dare organicità e chiarezza a una procedura che porta a una «violazione» legale del diritto di proprietà costituzionalmente protetto e tutelato.

Il procedimento

L'iter espropriativo è composto di più fasi che sono sommariamente sintetizzate nella figura 1. Facendo riferimento

La redazione dello stato di consistenza è la fase della procedura di esproprio più importante: è necessario che venga descritta adeguatamente per dare una base certa alla successiva fase di determinazione dell'indennità

all'utile articolo 8 del Testo unico, i requisiti affinché possa essere emanato un decreto di esproprio sono tre:

- che l'opera da realizzarsi sia prevista nello strumento urbanistico generale e che sui beni immobili in oggetto sia stato posto un vincolo preordinato all'esproprio;
- vi sia stata la dichiarazione di pubblica utilità;
- sia stata determinata, anche se in via provvisoria, l'indennità dovuta.

Se le ultime due fasi sono propriamente connesse al procedimento espropriativo, la prima è più strettamente di natura urbanistica; è forse anche la fase dove il cittadino ha maggiori possibilità di intervento in quanto una volta localizzata l'opera è quanto mai arduo che la scelta venga radicalmente stravolta.

Il vincolo imposto, da un punto di vista urbanistico ha durata quinquennale, rende il terreno inedificabile per altri scopi e può essere reiterato solo con un parere motivato della Pubblica amministrazione.

In questa prima fase del procedimento la limitazione imposta alla proprietà (limitata dalla compressione fino alla soppressione dello *jus edificandi*) non prevede indennizzi per il cittadino.

La significativa innovazione del Testo unico consiste, per questa fase, in una determinata, e ben espressa, volontà di rendere il cittadino partecipe fin dalle prime fasi del procedimento che va a formarsi.

È quindi stata prevista la notifica diretta ai cittadini, oppure la pubblicazione di un avviso su uno o più quotidiani di livello nazionale o locale, della notizia dell'avvio del procedimento per la apposizione del vincolo preordinato all'esproprio. Nei successivi 30 giorni il cittadino può prendere visione dei materiali, delle relazioni e della cartografia che è di suo interesse; in detto termine può altresì presentare osservazioni alla Pubblica amministrazione.

Una volta sottoposte le aree a vincolo preordinato all'esproprio (articoli 9-11 del Testo unico) si passa alla dichiarazione della pubblica utilità che ha più modalità per essere emanata, giungendo però sempre al risultato finale di rappresentare il «sigillo» ufficiale per la successiva realizzazione dell'opera.

L'accesso ai fondi

Una delle ricorrenti lamentele e un frequente motivo di lite tra gli espropriandi e gli enti esproprianti è dato dall'accesso ai fondi prima dell'esecuzione delle opere, e ben prima delle trattative sugli indennizzi.

Al fine di fare chiarezza è bene ricordare che seguendo le procedure di autorizzazione e comunicazione previste dal Testo unico è **consentito al soggetto espropriante accedere ai fondi privati per rilievi e misure anche prima della formale immissione in possesso e ben prima di aver corrisposto alcun indennizzo**. Si tratta solitamente di operazioni preliminari di rilievo e misurazione, spesso poco invasive, che ancorché ledano il diritto di proprietà, lo fanno in maniera legittima.

Altro discorso ovviamente vale **qualora nel compimento di queste operazioni si arrecassero dei danni, in tal caso essi dovranno certamente venire rilevati tempestivamente e saranno indennizzati**.

L'immissione in possesso e la redazione dello stato di consistenza

Momento fondamentale per la procedura espropriativa è la redazione dello stato di consistenza.

Si tratta di un lavoro che può essere svolto in contraddittorio tra espropriante ed espropriato; in alternativa lo stato di consistenza viene redatto da un incaricato dell'espropriante con la presenza di due testimoni.

In questa fase, preceduta da una formale comunicazione all'espropriato della data e ora in cui sui luoghi dove verrà realizzata l'opera si recheranno i tecnici, **si procede alla dettagliata e specifica descrizione, mappale per mappale, dello stato dei luoghi e delle colture. Vanno adeguatamente descritte, misurate dove necessario, fotografate e rese in forma ben comprensibile, tutte le colture esistenti, le strutture fondiarie, gli arboreti e quant'altro possa**

essere utile a determinare una indennità che potrà essere valutata anche a distanza di molti anni da un perito del Tribunale che, con ogni probabilità, effettuerà i sopralluoghi a opere realizzate e terminate, magari da molto tempo.

È assai frequente una deliberata sottovalutazione dell'importanza di una redazione professionale dello stato di consistenza; spesso il soggetto espropriante tenta di compattare i tempi per questa operazione, mettendo in calendario le immissioni in possesso a tamburo battente, per concedere poco tempo e spazio tra una immissione in possesso e quella della ditta catastale successiva, oppure giungendo a questa fase con i verbali sommariamente già precompilati con poche e sommarie informazioni, non di rado approssimative quando non errate, e, spesso, senza avere adeguatamente individuato le aree oggetto di acquisizione, in modo che sia poi impossibile descrivere adeguatamente un bene di cui non si conoscono i confini.

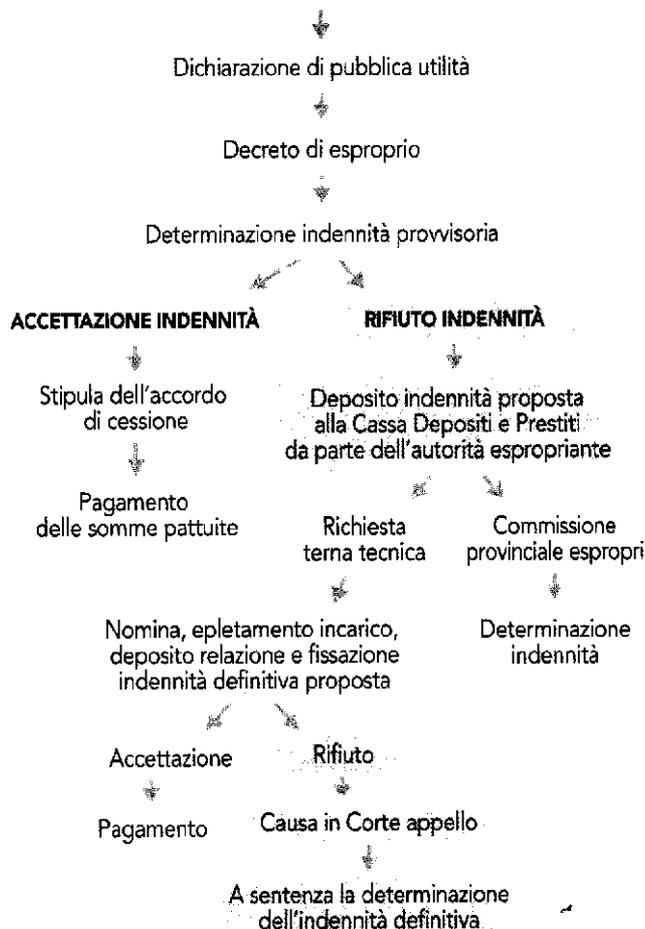
È evidente perciò l'importanza di una presenza professionale qualificata e con esperienza specifica che sappia richiedere con la ferma determinazione necessaria che le aree vengano individuate in modo preciso (magari picchettandole), che tutte le dichiarazioni vengano messe a verbale, così esattamente come sono dettate dall'espropriato, senza modifiche o aggiunte, od omissioni e che vengano allegati tutti i documenti che servono a descrivere al meglio il fondo.

A tale proposito è utile che un tecnico abilitato iscritto a un albo con competenze specifiche, e con un congruo anticipo, predisponga una relazione descrittiva di dettaglio, corredata di planimetrie, foto, mappe, eventuali contratti in essere, e tutto quanto occorre a dimostrare l'entità dei danni che l'azienda andrà a patire.

Il ruolo del professionista, che, è bene ricordarlo, in questa fase si limita a descrivere e non deve chiedere o proporre cifre, è fondamentale per dare una base certa di lavoro per la futura fase di determinazione delle indennità, che con ogni probabilità si svolgerà a opere realizzate.

FIGURA 1 - Le fasi del procedimento espropriativo

APPOSIZIONE DEL VINCOLO PREORDINATO ALL'ESPROPRIO ALL'AREA



Lo stato di consistenza assume perciò la veste di ultima chance, per l'espropriato, di mostrare e descrivere adeguatamente la propria consistenza immobiliare.

L'esproprio parziale

L'articolo 33 del Testo unico indica, con apparente semplicità, le modalità con le quali si calcola l'indennità definitiva.

Il caso più frequente è quello in cui vi è un esproprio parziale, dove si ha cioè la sottrazione di una parte dell'immobile rispetto alla totalità.

In queste fattispecie si può avere la creazione di relitti, cioè **aree residue, non più economicamente e proficuamente utilizzabili** da un punto di vista tecnico, e che debbono essere valutate e indennizzate.

In numerose altre situazioni vi possono essere **aggravi degli oneri di coltivazione e di gestione dei fondi** a causa di allungamenti dei percorsi dei mezzi agricoli, maggiori oneri sui costi della sicurezza, necessità di maggiori attenzioni per la creazione di confini a rischio e spese più alte per l'allestimento di infrastrutture (fossi e carrai), o di allestimenti per la coltivazione (ancoraggi di testate, ristrutturazioni di impianti di irrigazione, ecc.).

La determinazione dell'indennità, come accennato semplice dal punto di vista normativo, **prevede che «il valore della parte espropriata è determinato tenendo conto della relativa diminuzione del bene»**; si riconferma perciò il criterio, già previsto con la precedente legge, del valore differenziale (valore del fondo prima dell'esproprio meno valore del fondo residuo dopo l'esproprio).

Questa metodologia va perciò applicata caso per caso, non è riconducibile a schemi precostituiti, ma deve prevedere per ciascun caso una approfondita analisi dello stato del fondo *ex ante* (cioè prima della realizzazione dell'opera) e di ciò che residua dopo la realizzazione dell'opera pubblica.

Si tratta di un lavoro complesso e articolato da un punto di vista estimativo e che deve prevedere una descrizione e una valutazione degli immobili prima dell'esproprio, andando anche a cercare tutte le problematiche che andranno a insorgere a seguito della realizzazione dell'opera pubblica.

L'indennità provvisoria

La prima indennità che viene notificata (proposta) all'espropriato è la cosiddetta indennità provvisoria.

La legge impone al soggetto che realizza l'opera, una volta divenuto efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità, di dare notizia ai proprietari delle somme offerte.

Il proprietario, quindi, nei successivi 30 giorni, può presentare osservazioni scritte, depositare documenti e dare tutte le motivazioni che ritiene utili a descrivere e quantificare il danno che andrà a patire.

L'indennità provvisoria sostanzialmente si limita a un'offerta tenendo conto delle colture presenti o di quelle catastalmente dichiarate e delle superfici di progetto; non sono considerati i danni accessori, i danni indiretti, la creazione di servitù e gli aggravi.

Si tratta di una prima approssimazione che spesso, proprio per la sua genericità e lo scarso approfondimento, è assai lontana da una possibile reale determinazione dell'indennità definitiva.

Al proprietario non resta perciò che rifiutare la somma offerta (anche solo lasciando trascorrere 30 giorni senza comunicare nulla, vale cioè il silenzio-rifiuto), successivamente è necessario produrre documenti e relazioni atti a dimostrare il danno reale e chiedere l'attivazione, se lo si ritiene, della terna tecnica.

L'indennità definitiva

Nel caso di terreno agricolo, ovvero con tale destinazione sia di fatto sia di diritto, cioè dove un certificato di destinazione urbanistica dichiara l'area come agricola, **la determinazione dell'indennità definitiva ha come base il valore agricolo.**

La nuova formulazione del Testo unico consente di superare il tema del valore agricolo medio e di computare gli indennizzi sulla scorta del reale valore venale del bene riferito alle colture effettivamente praticate sul fondo.

Il concetto di valore agricolo medio (vam) riemerge solo nella fase in cui si deve riconoscere una maggiorazione al proprietario coltivatore diretto o imprenditore agricolo professionale (art. 40, 4° comma del Testo unico).

All'affittuario insediato sul fondo in corso di esproprio da almeno 1 anno, spetta una indennità per avere dovuto lasciare il fondo pari a quella del proprietario.

L'indennità definitiva deve ricomprendere, oltre alla somma spettante per il valore agricolo dei metri quadrati di terreno effettivamente sottratti, anche una somma che tenga conto dei danni che tale sottrazione ha provocato in relazione all'esercizio dell'azienda agricola.

Il concetto di esercizio dell'azienda agricola è assai complesso, ma molto affascinante da un punto di vista dell'estimo perché consente al proprietario del fondo di descrivere e veder valorizzato il proprio bene non solo come patrimonio, ma come azienda, cioè unire l'aspetto fondiario (i singoli mappali espropriabili) a quello aziendale e gestionale (la funzionalità potenzialmente compromessa) dell'azienda.

La considerazione globale del reale impatto che un'opera di pubblica utilità ha su una gestione aziendale è l'unica possibilità di giungere a una determinazione corretta dell'indennizzo che non veda l'ablazione di una parte come un elemento ininfluenza sul tutto, ma che considera l'entità azienda agricola come un *unicum*, come un corpo intercorrelato e connesso.

Spesso un esproprio importante, sia in termini di percentuale espropriata sul totale o di modo di attraversamento, ha impatti gravi sulla gestione e le necessità del parco macchine, porta a riordini del personale, all'impossibilità a onorare contratti assunti, alla perdita di capacità commerciale e all'incapacità, in breve, di restare in un ambito produttivo economicamente conveniente.

Le esigenze di brevità impongono di omettere qui il discorso sugli indennizzi di aree edificabili, legalmente edificate o non legalmente edificate.

La terna tecnica

È stata una significativa innovazione, introdotta dal Testo unico, la possibilità di tentare la determinazione dell'indennità definitiva non tramite la Commissione provinciale espropri, ma a seguito del lavoro di una terna tecnica costituita da: **un professionista indicato dalla parte espropriata, uno nominato dall'ente espropriante e un terzo nominato dal presidente del Tribunale dove l'opera verrà realizzata.**

Questi tre tecnici, si badi bene, non sono arbitri e pertanto la procedura che seguono non è quella dell'arbitrato, ma operano come un pool di professionisti, tecnici e competenti nel campo dell'estimo, e depositano una relazione di stima, per quanto possibile all'unanimità, contenente una descrizione del bene oggetto dell'esproprio, le posizioni dei due tecnici nominati dalle

➤ **Se la proposta della terna tecnica è accettata, i pagamenti sono molto celeri**

parti e la valutazione dei danni diretti e indiretti, nonché tutte le considerazioni che il gruppo di valutatori intende proporre.

L'aspetto assai interessante di questa possibilità prevista dalla legge risiede in tre elementi caratterizzanti la procedura, che sono oltremodo qualificanti e che meritano grande attenzione e ne consigliano la scelta per la maggior parte dei casi di espropriazione per pubblica utilità, dove non vi sia accordo preventivo.

● Il primo elemento è l'estrema celerità della procedura; **in 90 giorni dalla nomina dell'arbitro a cura del Tribunale la terna deve portare a termine il proprio lavoro salvo proroghe concesse solo per «effettive e comprovate difficoltà».**

● Altro elemento, sempre relativo al compattamento dei tempi di procedura, è che, **qualora entrambi i soggetti accettino i valori proposti anche i tempi di pagamento sono assai celeri** e consentono al proprietario di vedere chiuse vicende che se affrontate nelle aule delle Corti d'appello vedrebbero tempi certamente superiori al decennio e costi piuttosto rilevanti.

● Da un punto di vista meramente tecnico, invece, **la terna opera con la più ampia facoltà discrezionale per andare a valutare anche gli aspetti più di dettaglio dei danni patiti e patendi**, si occupa della determinazione anche dei danni indiretti e ha tempo sufficiente (90 giorni) per compiere un lavoro accurato e approfondito, oltre a non avere nessun vincolo di procedura.

Chi paga il lavoro dei tecnici della terna? La norma prevede che paghi:

- l'ente espropriante, se il valore che emerge è superiore di almeno un decimo rispetto all'indennità provvisoria offerta;
- l'espropriato, se il valore che emerge dal lavoro della terna è inferiore all'indennità provvisoria;
- metà ciascuno tra espropriante ed espropriato, se il valore fissato dalla terna è compreso tra l'indennità provvisoria e un decimo in più.

In pratica, nella stragrande maggioranza dei casi tutte le spese tecniche sono a carico dell'espropriante.

Accordi speciali

Oltre al Testo unico, a tutte le leggi speciali e alle norme regionali in materia di espropri, talune Amministrazioni locali ed enti esproprianti hanno provveduto a redigere accordi quadro o linee guida volte a semplificare il procedimento di determinazione dell'indennizzo.

Tra le più rilevanti si ricordano gli accordi tra Tav-Italferr e Cepav Uno da una

L'indennità definitiva deve ricomprendere anche una somma che tenga conto dei danni che la sottrazione di terreno ha provocato all'esercizio dell'azienda agricola

parte e le maggiori associazioni professionali agricole dall'altra; tale documento ha rappresentato un momento importante per l'estimo degli espropri, in quanto sono stati messi a punto, per la prima volta, dei meccanismi utili a dare una concreta applicazione ai criteri di indennizzo generali. Successivamente si sono avuti altri accordi-quadro sia per gli espropri del passante di Mestre (Venezia), sia per le servitù imposte da alcuni metanodotti Snam.

La regolamentazione speciale ha la caratteristica di «automatizzare» i calcoli delle indennità definitive, accelerando le procedure da un lato, ma rendendo poi più complessa e in salita, dall'altro, la gestione di tutte quelle casistiche complesse (aree relitte vaste, danni gestionali gravi, incidenza dei danni indiretti maggiore di quella relativa ai danni diretti, ecc.) che sfuggono alla schematizzazione.

Pertanto gli accordi speciali sono uno strumento molto utile nella determinazione delle indennità, ma devono essere applicati nella consapevolezza che sono soltanto delle linee guida non contemplanti casi, che per particolari caratteristiche intrinseche, necessitano di una diversa applicazione di tali accordi.

L'altro elemento di valutazione che è bene tenere in considerazione è che, per quanto condiviso e diffuso, un accordo generale rimane uno strumento ad adesione volontaria che non può assumere valenza di norma cogente ed è perciò bene che gli enti ne siano consapevoli, tenendo chiaro il discrimine tra proporre e imporre.

Danni ai proprietari di beni non espropriati

Una particolare categoria di danneggiati dagli espropri è rappresentata da coloro che, ancorché non perdano un solo metro quadrato del loro terreno, su-

biscono un danno, talora rilevante, dalla realizzazione dell'opera.

Questi soggetti hanno il problema di non essere coinvolti formalmente fin dall'inizio delle procedure, in tutti gli iter di informazione, comunicazione e osservazioni; quindi non è l'ente espropriante che si rivolge al proprietario, ma deve essere il contrario, cioè l'agricoltore deve farsi parte diligente nell'andare a notificare al soggetto proponente l'opera, l'impatto che l'opera stessa porterà sui fondi.

Secondo quanto previsto dall'articolo 44, appunto, vi è un'indennità per il proprietario del fondo che sia gravato da una servitù, o subisca una permanente diminuzione di valore del fondo, o comunque una ridotta possibilità di esercizio del diritto di proprietà.

La questione è sempre molto complessa per la dimostrazione di questi danni lamentati e per la difficoltà di entrare in un procedimento in corso, nel quale non si parte con un coinvolgimento ufficiale.

Un altro elemento di criticità è rappresentato dalla mancata previsione del dovuto pagamento di questi danni in sede di pianificazione finanziaria dell'opera pubblica, con tutti i conseguenti problemi di reperimento dei fondi. Infine, vi è la necessità di far rilevare formalmente lo stato dei luoghi e le situazioni gestionali *ex ante* al fine di potersene poi avvalere in caso di contenzioso.

Pertanto, avuta notizia che l'opera pubblica in progetto può portare un danno, bisogna:

- notificare immediatamente la propria posizione al soggetto espropriante specificando la richiesta di attivazione dei meccanismi di cui alle norme citate;
- predisporre una relazione dettagliata dello stato del proprio fondo, delle colture, delle modalità di gestione, e delle caratteristiche salienti che presumibilmente patiranno un danno a seguito della realizzazione dell'opera di pubblica utilità;
- avviare i contatti con l'ente per verificare la possibilità di un riconoscimento formale dei danni patendi o se, come purtroppo talora accade, sia necessario un intervento legale per vedere riconosciuto questo diritto.

Roberto Bandieri, Gianni Guizzardi

Dipartimento estimo ed economia del Conaf
Consiglio nazionale dei dottori agronomi
e forestali

▼ Per commenti all'articolo, chiarimenti o suggerimenti scrivete a:
redazione@informatoreagrario.it