L’interpretazione estimativa del valore mancato nella stima del danno da reiterazione del vincolo preordinato all’esproprio

Benedetto Manganelli

Valore mancato, reiterazione del vincolo, espropriazione, indennità, danno

Abstract

Il concetto di valore mancato è stato introdotto nella dottrina estimativa per risolvere il problema della quantificazione del danno determinato da limitazioni imposte all’uso della proprietà. In particolare uno dei casi nei quali anche la giurisprudenza ha fatto proprio tale concetto, è quello connesso alla stima del risarcimento o dell’indennizzo conseguente al danno per il reitero del vincolo preordinato all’esproprio. Sebbene sia chiaro il significato estimativo del valore mancato appare invece sospesa, o almeno non definitiva la discussione circa la sua esatta collocazione teorica nella dottrina. Parimenti non sembra che la letteratura fornisca una chiara interpretazione di tale concetto nella soluzione estimativa al quesito in oggetto. Il lavoro, nella prima parte, illustra la prassi concernente l’uso di tale valore nella stima del danno da rietero del vincolo espropriativo evidenziando la scarsa coerenza sia nel confronto reciproco tra le soluzioni adottate che con la logica estimativa. Fornisce inoltre due contributi, uno teorico su questioni dottrinali ancora aperte e l’altro prettamente operativo.

Introduzione

La Corte Costituzionale (sentenza n. 179/99 e prima di questa le sentenze n.55/68 e n.575/89) aveva precisato «l'esigenza di un intervento legislativo sulla quantificazione e sulle modalità di liquidazione dell'indennizzo» per danno da reitero del vincolo espropriativo, non escludendo tuttavia «che – anche in caso di persistente mancanza di specifico intervento legislativo determinativo di criteri e parametri per la liquidazione delle indennità – il giudice competente sulla richiesta di indennizzo, una volta accertato che i vincoli imposti in materia urbanistica abbiano carattere espropriativo, possa ricavare dall'ordinamento le regole per la liquidazione di obbligazioni indennitarie, nella specie come obbligazioni di ristoro del pregiudizio subito dalla rinnovazione o dal protrarsi del vincolo». La normativa ha in parte recepito quanto sancito dalla giurisprudenza nell’art. 39 del T.U. (Dpr 327/2001): «nel caso di reiterazione di un vincolo preordinato all’esproprio o di un vincolo sostanzialmente espropriativo è dovuta al proprietario un’indennità, commisurata all’entità del danno effettivamente prodotto». L’art. 39 nulla dice, tuttavia, sulle modalità del calcolo dell’indennizzo. L’assenza di un’indicazione definitiva del legislatore nazionale ha prodotto in alcune norme locali o, di volta in volta, in pronunce della giurisprudenza differenti criteri e regole per la liquidazione di tale indennizzo. Il lavoro propone un’analisi comparativa di tali procedure e, attraverso una critica ricollocazione del concetto di valore mancato all’interno della dottrina estimativa, suggerisce la corretta interpretazione di tale valore quale riferimento per la stima del danno da reiterazione del vincolo preordinato all’esproprio.

Giurisprudenza e prassi amministrativa

Chi si è spinto nella direzione di fornire qualche indicazione circa le modalità di stima del danno è stata la stessa Suprema Corte nella sentenza già citata (vedi pure Cass. n. 500/1999). Innanzitutto i giudici delle leggi hanno voluto porre qualche limite alla discrezionalità, stabilendo che il risarcimento da reitero del vincolo non è rapportabile alla perdita di proprietà, quanto piuttosto alla diminuzione del valore di scambio o di utilizzabilità del bene. La Corte ha invitato dunque il legislatore a «precisare le modalità di attuazione del principio dell’indennizzabilità dei vincoli a contenuto espropriativo», esercitando «scelte tra misure risarcitorie, indennitarie, e anche, in taluni casi, tra misure alternative riparatorie anche in forma specifica […] mediante offerta ed assegnazione di altre aree idonee alle esigenze del soggetto che ha diritto ad un ristoro».

Tralasciando in questa sede le soluzioni alternative, occorre preliminarmente precisare la differenza tra la misura risarcitoria e quella indennitaria. Il risarcimento del danno consiste, nella fattispecie in esame, nell’integrale riparazione subita dall’individuo proprietario del bene per effetto del reitero del vincolo e dunque fa riferimento ad una specifica condizione determinatasi per effetto di un atto, lecito o illecito, che ha inciso sul valore del bene. L’indennizzo, invece, è la somma di denaro dovuta a titolo di ristoro patrimoniale per riparare parzialmente la diminuzione economica subita dalla parte in conseguenza di un atto lecito (diminuzione che consegue, quindi, a fatti che sacrificano diritti altrui ma che non sono antigiuridici in quanto autorizzati o imposti da una norma di legge). L’indennità o indennizzo non coincide con la riparazione integrale del danno effettivo (il risarcimento) seppure necessariamente correlata allo stesso.

La sentenza del 1999, oltre a negare legittimità ad un criterio di liquidazione ragguagliato esclusivamente al valore dell’immobile, ha infatti chiarito che il risultato va commisurato all’effettivo pregiudizio subìto dal titolare del bene immobile il quale consiste, nella maggior parte dei casi nel mancato uso normale del bene, ovvero in una

riduzione d'utilizzo, ovvero in una diminuzione di prezzo di mercato (locativo o di scambio) rispetto alla situazione giuridica antecedente alla pianificazione che ha imposto il vincolo.
Il legislatore non ha sfruttato l'occasione offertagli dal Testo Unico sugli espropri (emanato nel 2001 ed entrato in vigore nel 2003), sebbene nel parere allegato alla bozza di questo Testo il Consiglio di Stato, riconoscendo in questa materia un'ampia discrezionalità del legislatore, consigliava l'inserimento delle modalità di calcolo di tale indennizzo (parere 29/03/2001 n. 4) e suggeriva, a titolo di esempio, di commisurarlo al quinto (1/5 =20%) di quanto spetterebbe nel caso di esproprio. L'ipotesi è che il quinto fosse relativo alla durata massima del vincolo reiterato, al più 5 anni e dunque il 4% annuo.
In assenza di una pronuncia definitiva del legislatore, indicazioni circa criteri o procedimenti per la quantificazione del danno subito da reiterazione del vincolo sono state inserite in norme locali o sono riportate in espressioni della giurisprudenza.
È d'esempio l'art. 10 della legge regionale della Valle d'Aosta n. 11/04 il quale dispone che «Il Comune può riconfermare il vincolo espropriativo decaduto, per una durata non superiore a cinque anni, a condizione che sia contestualmente previsto in favore dei proprietari delle aree interessate, ancorché non ancora conosciuti al momento della reiterazione del vincolo, un indennizzo commisurato al 4 per cento delle indennità di espropriazione iniziali riferibili ai beni vincolati, per ogni anno o frazione di anno di reiterazione del vincolo». Questa disposizione si rifà dunque al suggerimento del Consiglio di Stato. Adottano un simile criterio indennitario la Provincia autonoma di Trento (co. 6 art. 52 legge n.1 del 4/03/2008) e l'Amministrazione comunale di Torino (piano particolareggiato DCC 20/01/2003). In questi casi però la percentuale sull'indennità di esproprio che definisce il danno per ogni anno di reiterazione del vincolo (calcolata al momento della reiterazione) è commisurata all'interesse legale.
Esistono poi indicazioni provenienti da pronunce della giustizia italiana ed europea. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo il 15/07/2004 (sentenza Scordino c. Italia n°2) ha fissato l'indennizzo da reitero pari all'interesse legale maturato per tutto il periodo e applicato sul valore di mercato del bene stimato al momento iniziale della reiterazione. Si tenga presente che nel 2007, con la Legge n. 244, sono intervenute modifiche al Testo Unico (co. 1 e 2 dell'art. 37), derivanti dalla necessità di colmare il vuoto normativo determinato dalla pronuncia di incostituzionalità della Corte Costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007. Tali modifiche hanno ricucito il contrasto delle norme nazionali con i princìpi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ed in particolare con il significato ad essi attribuito dalla stessa Corte EDU (sentenza 11.05.2006 n°191). Per effetto dell'intervento normativo, poiché l'indennità di espropriazione per le aree edificabili è ora commisurata al valore di mercato, il sistema di calcolo dell'indennizzo per reitero del vincolo definito dalla CEDU coincide con quello proposto dalla Provincia autonoma di Trento e dal Comune di Torino.
Si è pure pronunciata su ammissibili criteri di stima del danno da reitero la Giustizia amministrativa che non sembra tuttavia avere un indirizzo comune. Il Tar Abruzzo (Sez. Pescara 28/08/2006 n. 445) stabilisce che il danno possa essere liquidato in via equitativa, ragguagliandolo all'indennità fissata dalla normativa vigente per le occupazioni d'urgenza, ridotta del 50%. La riduzione è operata atteso che, nel confronto con l'occupazione d'urgenza, in questo caso le aree sono rimaste nella disponibilità del proprietario. Posto che l'indennità per occupazione è fissata dal co. 1 art. 50 del T.U. pari ad un dodicesimo di quanto sarebbe dovuto nel caso di esproprio dell'area per ogni anno di occupazione, il 50% di essa equivale (1/24=) al 4,17% dell'indennità di esproprio per ogni anno di reitero.
Il TAR Puglia, Sezione I Lecce, con la sentenza n.1086 del 13/05/2013 ha affermato che il danno da reitero del vincolo deve essere commisurato, per ogni anno, alla redditività del bene usualmente pari al saggio d'interesse legale sul valore venale del bene medesimo. Il TAR Puglia riduce però tale somma equitativamente alla metà, per tener conto delle limitate potenzialità di sfruttamento edificatorio delle aree ed in assenza di prove di trattative immobiliari. Non si comprende razionalmente la ragione di tale riduzione, dato che un'eventuale compressione allo sfruttamento edificatorio dei suoli derivante da ulteriori altri vincoli urbanistici è già riflessa nel valore di mercato del bene. Se poi si osserva che negli ultimi 10 anni l'interesse legale è oscillato nell'intervallo tra l'1% ed il 2.5%, pur senza considerare la riduzione del 50%, questo metodo di calcolo porterebbe a un indennizzo di molto inferiore a quello stabilito dagli altri procedimenti illustrati anche indicati da pronunce di giudici amministrativi.

La logica estimativa

Analizziamo ora la questione relativa alla quantificazione del danno cagionato dalla reiterazione del vincolo espropriativo sotto un profilo prettamente estimativo. Nei manuali di Estimo è definito il valore mancato quale concetto cui fare riferimento nella stima dei danni subiti da aree urbane a seguito di variazioni della destinazione edilizia. Fu Famularo (1960, 1963) ad identificare tale valore nella differenza tra il valore di mercato che un bene avrebbe raggiunto ad una determinata data in un mercato ipotetico e il valore di mercato attribuibile allo stesso bene alla stessa data in un mercato reale, precisamente: «differenza fra il valore di mercato ad una stessa data che un medesimo bene economico può assumere in due mercati diversi, uno dei quali è, generalmente, non già reale ma invece ipotizzato».

La giurisprudenza ha fatto proprio tale lessico nella fattispecie di stima di danno da reitero del vincolo espropriativo: «Sul piano estimativo sembra corretto ritenere che l'ipotesi rientri nella casistica del cosiddetto valore mancato enucleata dalla scienza estimale proprio con riferimento ai danni da limitazioni autoritative» (Tribunale di Nola, sentenza del 05/04/2007).

Il valore mancato è stato oggetto di dibattito nella dottrina estimativa circa il suo riconoscimento quale autonomo criterio di stima, distinguibile cioè da quelli noti e accettati: il valore di mercato; il valore di costo; il valore di trasformazione, il valore complementare ed il valore di surrogazione.

Forte (1968), riprendendo l'intuizione di Famularo parla di sesto criterio di stima. Seppur la sua esistenza sia circoscritta a particolari circostanze, connesse all'attività espropriativa e di pianificazione urbana, l'Autore sostiene che l'identificazione di un nuovo aspetto economico è un'eventualità dottrinale non esclusa in linea teorica. Nell'esporre le specifiche esperienze estimative che a suo giudizio confermerebbero l'ammissibilità (certamente la necessità) di questo sesto criterio, Forte illustra il caso della valutazione delle aree destinate ad opere di urbanizzazione all'interno di un comprensorio edificabile qual è quello destinato ai piani di edilizia economica e popolare (ex L. 167). Egli conclude il ragionamento sostenendo la coincidenza del valore mancato con il valore globale comprensoriale, definito metodologicamente dal prodotto dell'incidenza valore suolo a metro cubo per i volumi urbanisticamente edificabili nel comprensorio, ed applicabile a quelle aree di un comprensorio ex L.167 destinate all'uso collettivo. L'Autore fonda tale affermazione sull'ipoteticità che caratterizza il valore globale comprensoriale, ottenibile appunto nell'ipotesi dell'immissione sul mercato dell'intero comprensorio, cui si contrappone l'effettivo e nullo apprezzamento che avrebbero, poi, le aree che all'interno dello stesso comprensorio sarebbero destinate all'uso collettivo (strade, piazze, infrastrutture ecc.).

L'asserita coincidenza tra valore mancato e valore comprensoriale, se da un lato, secondo il Forte, dimostra l'esistenza di questo possibile sesto criterio di stima, tuttavia rappresenta secondo Altri la smentita di essa. Il valore comprensoriale (Morano, 1972) nella formulazione generale, coincide con il valore di trasformazione salvo a riferirsi a un aggregato di aree con disuniformi destinazioni e appartenenti a differenti proprietari.

Simonotti (1995), in parte seguendo tale ragionamento, nega l'autonomia al valore mancato individuando un'identità tra quest'ultimo ed il valore di trasformazione. Secondo l'Autore il valore mancato rappresenta la negativa variazione di valore indotta dal potenziale cambiamento di mercato nel passaggio dal mercato ipotetico (valore di conto) a quello reale (valore di mercato). Tale variazione può dunque essere intesa come mancata rendita (dunque un costo). Il valore di trasformazione di un bene, suscettibile di essere trasformato in qualcosa di maggiore utilità, è definito come differenza tra il valore di mercato del prodotto della trasformazione ed il costo di essa. Il primo termine fa riferimento ad una condizione futura, che si può assumere come ipotetica. Se si considera la formula inversa del valore mancato, il valore nel mercato reale è assimilabile ad un valore di trasformazione, secondo Simonotti, definito come differenza tra il valore potenziale che si sarebbe generato nel mercato ipotetico (la proiezione di quello attuale in assenza del provvedimento normativo) e la mancata rendita, intesa appunto come costo. Seppur coerente, tale lettura non porta tuttavia all'identità indicata da Simonotti tra valore mancato e valore di trasformazione, a meno che non si consideri o diventi nullo il valore reale attuale. Questa stessa critica può essere mossa a Forte allorché individua la necessità di dover ricorrere a tale aspetto economico nel caso della stima di aree occupate e illegittimamente trasformate. Si tratta di un'eventualità certamente attuale se si opera nel vigente mutato quadro legislativo italiano. In questi casi (come prescrive l'art. 42 bis del T.U. articolo introdotto dall'articolo 34, co. 1, legge n. 111 del 2011) l'indennizzo dovrà essere commisurato al valore venale del bene riferito alla data in cui sarà adottato il citato atto di acquisizione che definisce il trasferimento della proprietà, in relazione al quale non possono più aver rilievo le pregresse destinazioni di zona, e non alla data di trasformazione del bene (così Tar Campania, Sez. II Salerno 1606/2011 e 201/2013, ma in questo senso pure la CEDU). Anche in questo caso occorre, dunque, stimare un valore ipotetico in quanto riferito ad un immobile che non esiste, il bene cioè immaginato non trasformato considerato in una condizione reale, quella attuale (Manganelli, 2010; Cingano e Stellin, 2012). Sostenere che sia il valore mancato il criterio che risolve lo scopo della stima comporterebbe, come in precedenza, assumere nullo il valore reale attuale, quello cioè che caratterizza il suolo trasformato per effetto della realizzazione dell'opera di interesse collettivo. Affermazione certamente non verosimile.

Semmai si voglia dimostrare la non autonomia del valore mancato si ritiene invece sostenibile l'affermazione che quest'ultimo si sovrapponga al valore complementare. Lo stesso Forte pur inserendo il valore mancato tra "l'olimpo dei valori", afferma il permanere di una "affinità strutturale" oltre che logica con il valore complementare (pure proposto da Famularo), risultando entrambi da una differenza di valori di mercato. La diversità concettuale rimane, secondo Forte, nell'attualità ovvero contemporaneità dei valori cui fa riferimento il valore complementare, che si contrappone alla prospettiva lontana, cioè ipotetica, cui è invece riferito uno dei due termini del valore mancato.

Contro tale affermazione proviamo dunque a dare un sostegno logico-teorico alla tesi secondo cui il valore mancato in quanto differenza fra due valori di

mercato non sia autonomo rispetto al criterio del valore complementare.
Il valore complementare è attribuibile ad una parte di un bene complesso (costituito cioè da più parti), come differenza tra il valore di mercato del complesso e il valore di mercato della parte che residua una volta sottratta la parte oggetto di valutazione. Esso trova applicazione nella stima, ad esempio, dell'indennità in caso di esproprio parziale di un bene. Il valore complementare esprime la differenza tra due valori di mercato riferiti a condizioni reali del bene e riferiti ad un *prima*, nel quale il bene è integro, e ad un *dopo*, nel quale al bene è sottratta una parte. Esso in pratica è la differenza tra i valori (di mercato) di uno stesso bene considerato con e senza un accessorio o una sua parte. Il valore mancato è anch'esso la differenza tra valori di mercato attribuibili allo stesso bene in due condizioni diverse. A differenza della generica definizione di valore complementare, la seconda condizione non corrisponde però ad una modifica, rispetto alla prima condizione, dei caratteri tecnico-fisici del bene, bensì ad una modifica del suo carattere giuridico. Anche in questo caso la differenza è tra un prima (bene senza modifica), a cui è attribuito un valore che esprime come quel prima sarebbe potuto evolvere all'attualità, e un dopo, vale a dire il valore all'attualità del bene per effetto della modifica. Questa considerazione annulla il requisito di coesistenza del valore mancato quale autonomo criterio di stima e dà ad esso il significato di una specificazione dell'aspetto economico individuato nel valore complementare.
Ritornando invece all'aspetto prettamente operativo, il problema estimativo in questione nasce dalla circostanza che l'affermazione "senza vincolo preordinato all'esproprio" fa riferimento ad una condizione ipotetica, ma non già ad un mercato diverso da quello reale. In formula il concetto di "valore mancato" può sintetizzarsi nella seguente:

$$Vm = Vs - Vc \qquad (1)$$

dove
Vs = valore del bene senza vincolo
Vc = valore del bene con vincolo
Richiamando nuovamente la dottrina ed in particolare le ipotesi che sono alla base della stima del valore complementare, il valore mancato ha significato economico se è possibile la determinazione dei termini che compongono la precedente espressione (sul tema vedi anche Rosato e Damian, 2009).
La stima del primo (Vs) pone la difficoltà di immaginare la condizione all'attualità del bene nell'ipotesi in cui sullo stesso non fosse stato imposto il vincolo preordinato all'esproprio. Il bene va considerato con riguardo ai caratteri giuridici definiti dai vincoli conformativi incidenti sui suoli nella loro configurazione attuale (così interpreta la CEDU 15/07/2004); non è, infatti, da escludere che essi possano essere variati dal momento dell'apposizione del primo vincolo espropriativo. Per quanto invece concerne i caratteri economici è certamente l'attualità il riferimento legittimo. Il valore di mercato del bene va cioè ancorato al momento della stima portando in conto, tra l'altro, gli effetti di un possibile mutato assetto urbano delle aree circostanti quelle in esame.
La stima del secondo termine dell'equazione (1) pone maggiori difficoltà. Per effetto del vincolo stesso, il bene è estromesso dal mercato e non ha riferimenti utili al confronto estimativo (prezzi di compravendita di beni comparabili). Se si ipotizzasse il Vc uguale all'importo massimo pagabile per l'acquisto di un bene sottoposto a vincolo espropriativo, il quale a sua volta coincide con l'indennità di esproprio, per effetto delle modifiche normative intervenute nei criteri di calcolo di tale indennità, oggi coincidente con il valore di mercato del bene – al momento dell'accordo di cessione o alla data dell'emanazione del decreto di esproprio, valutando l'incidenza dei vincoli di qualsiasi natura non aventi natura espropriativa (co. 1 art. 32 T.U.) – l'applicazione della formula (1) non produrrebbe alcun indennizzo. Neppure, viceversa, il Vc può considerarsi nullo: il bene per effetto del vincolo non ha più mercato. Il risultato della (1) in questo caso contrasterebbe con il principio sancito dalla Corte Costituzionale secondo cui l'indennizzo non può essere ragguagliato esclusivamente al valore dell'immobile. In realtà non si tratta di una compressione definitiva della facoltà del proprietario ma provvisoria e per una durata massima corrispondente a quella del vincolo reiterato.
Per la stima del valore mancato la sentenza della Corte Costituzionale n. 179/1999 indica infatti come procedimenti alternativi alla «diminuzione di prezzo di mercato (locativo o di scambio)» i concetti di:

- «mancato uso normale del bene»: un uso cioè diverso da quello che ordinariamente può riconoscersi per beni analoghi a quello oggetto della valutazione,
- «riduzione di utilizzazione»: l'uso è quello normale ma minore è l'utilità ritraibile dall'uso.

In questi due casi è definito un criterio di determinazione dell'indennizzo rapportato alla differenza tra redditi: rispettivamente tra reddito possibile in condizioni "normali", senza vincolo, e reddito ottenibile da un uso diverso o limitato/ridotto in conseguenza del vincolo (D'Amato, 2000).
La capitalizzazione del *minor reddito* rappresenta dunque, data la sostituibilità dei criteri indicati dalla sentenza ed in coerenza con la logica estimativa, un procedimento indiretto per la determinazione dell'indennizzo, alternativo cioè ad una stima che faccia riferimento all'espressione (1).
Può dunque affermarsi che, in luogo di ragionare in termini di valore mancato, il problema estimativo può essere risolto pensando al reddito mancato. È questa una ragione in più per negare l'autonomia del valore mancato quale criterio di stima. La determinazione dei redditi nelle due condizioni (quella ipotetica e quella attuale) è possibile, attraverso l'indagine estimativa, nel caso di un suolo

agricolo che per effetto del vincolo preordinato all'esproprio non è stato gestito, conservato o trasformato nel modo ordinario. Ad esempio, un vigneto (o un'altra coltura da frutto) non oggetto dell'ordinaria cura e manutenzione che avrebbe imposto la sostituzione delle viti (delle piante) seccate o ormai non più produttive. Il risultato ottenuto sarebbe di difficile contestazione se sufficientemente documentato. Si tanga altresì presente che il co. 2 del citato art. 39 subordina l'obbligo di liquidazione al verificarsi di due presupposti: la richiesta del danneggiato e la dimostrazione del danno subito.

Tuttavia il legislatore non ha inteso prevedere la possibilità di un indennizzo per reitero di vincolo espropriativo su aree non edificabili. Il medesimo art. 39 del T.U. regolamenta infatti il tema della "indennità dovuta in caso di incidenza di previsioni urbanistiche su particolari aree comprese in zone edificabili". Pure le pronunce della giurisprudenza precedenti e successive al T.U. riconoscono un'espropriazione di valore e impongono un conseguente risarcimento nei soli casi di prolungata interdizione all'edificazione. Alcune normative locali sono state più esplicite: per la Provincia autonoma di Trento l'indennizzo di cui trattasi «non è dovuto nel caso di vincoli che incidono su aree non destinate specificatamente ad edificazione».

Sebbene, dunque, sia possibile immaginare un danno anche nei casi di reitero del vincolo preordinato all'esproprio su terreni agricoli, se ci si attiene alla normativa – spostando così il problema alla sola fattispecie di aree edificabili – la stima del minor reddito determinato da un congelamento del potenziale economico del bene sarebbe quantomeno molto complessa.

In questo caso la reiterazione vincolo preordinato all'esproprio produce un danno non connesso alla sottrazione di tale diritto ma ad una temporanea sospensione dello stesso. Al termine di tale sospensione nel caso dell'esproprio, tale diritto si ripristina e si trasferisce insieme al bene. L'indennità d'esproprio va cioè commisurata proprio alla potenzialità edificatoria del suolo stesso e, tra l'altro, cumulata a quella per la reiterazione (co. 5 art. 39). Qualora il vincolo fosse lasciato decadere senza aver dato luogo all'espropriazione, in capo all'Amministrazione cadrebbe l'obbligo di una ripianificazione. Un eventuale ritardo nell'adozione di tale provvedimento configurerebbe altri scenari e diverse pretese risarcitorie che esulano da questa discussione.

Appare chiaro che la misura del danno da reitero non può essere rapportata alla perdita di proprietà, né dunque nella fattispecie di area edificabile può essere utilizzato un criterio di liquidazione ragguagliato esclusivamente al valore dell'immobile (in tal senso anche Consiglio di Stato, I, parere n. 1475/2009). Se infatti il vincolo congela il diritto allo sfruttamento edificabile del suolo, non ne impedisce un uso alternativo, qual è quello agricolo, a parcheggio o per deposito. Si può dunque stimare il danno come differenza tra i redditi relativi al mancato sfruttamento edificatorio dell'area e quelli comunque ottenibili, al minimo, dall'uso agricolo. La stima del primo termine può operarsi immaginando la temporanea indisponibilità dei suoli, commisurando dunque i mancati redditi pari almeno all'indennità prevista per l'occupazione (co. 1 art. 50 T.U.). Quest'ultima indennità è determinata per ogni anno di occupazione in misura pari ad un dodicesimo di quanto sarebbe dovuto in caso di esproprio e dunque, per quanto già detto, i mancati redditi annui sono valutati pari all'8,33% del valore di mercato del bene. È evidente che tale percentuale, all'attualità, è certamente maggiore di un ordinario saggio di rendimento relativo ad un investimento immobiliare. D'altra parte nel rispetto del principio perequativo tale percentuale costituisce un riferimento, e una diversa soluzione andrebbe giustificata, ad esempio, precisando che non si tratta di un risarcimento ma di un indennizzo.

Se si accetta la soluzione adottata da alcune amministrazioni o quella pure proposta dall'Adunanza del Consiglio di Stato (parere n.4 del 2001) o indicata dalla giustizia in sede di contenzioso, la differenza tra il reddito potenziale connesso allo sfruttamento edificabile del suolo e il reddito generabile da un uso alternativo è determinata in percentuale del 4 o del 4,17% del valore di mercato del bene. Partendo da quanto il legislatore ha stabilito come indennizzo per l'occupazione di un suolo, le suddette percentuali fanno supporre che all'uso agricolo o comunque ad un uso alternativo a quello edificabile, corrisponda un'utilità, dunque un valore, pari a circa la metà del valore attribuibile allo stesso suolo ipotizzato edificabile. Sembrerebbe dunque non congrua o quantomeno poco sostenibile questa soluzione nell'ipotesi di vincolo reiterato su area edificabile. Al contrario la determinazione di un probabile rapporto tra il valore unitario dell'area nell'uso alternativo (es. quello agricolo Vc) e quello della stessa area nella sua effettiva condizione urbanistica, senza cioè considerare l'incidenza del vincolo (cioè edificabile Vs), definisce un plausibile e razionale coefficiente (x) di riduzione da applicare al danno da occupazione legittima. Se dunque Vs è il valore di mercato dell'area edificabile, il danno da reitero del vincolo per ogni anno può essere posto uguale a:

$$Vs\,[0{,}0833\,(1 - x)] = Vs\,[0{,}0833\,(1 - Vc/Vs)] = 0{,}0833\,(Vs - Vc),$$

dunque 1/12 del valore mancato per ogni anno di durata del vincolo reiterato. In pratica, in assenza di elementi che consentano di determinare il danno da mancato uso normale del bene, com'è nella fattispecie di aree edificabili, esso va commisurato ad una percentuale del valore mancato. Tale percentuale è qui indicata coincidente con quella che il T.U. prevede, nel calcolo dell'indennità da occupazione legittima, di applicare al valore di mercato.

Conclusioni

Le analisi svolte in questo lavoro hanno esplorato due aspetti del valore mancato spesso utilizzato o almeno richiamato come riferimento per la stima del danno da reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio. L'analisi del primo aspetto, quello logico-teorico, fornisce un contributo dottrinale alla tesi di chi sostiene che il valore mancato non è un autonomo criterio di stima ma rappresenta e riflette in modo diverso il concetto di valore complementare. Questa digressione speculativa, che può apparire anacronistica in una condizione nella quale sembrano ormai prevalere le spinte verso un'omologazione della dottrina a standard internazionali concentrati sugli aspetti prevalentemente operativi dell'Estimo, vuole richiamare le peculiarità della tradizione estimativa italiana, magari provando a riaccendere una discussione sulle apparenti divergenze tra concetti cari a questa tradizione e gli standard internazionali (Mollica, 2006). D'altra parte, come giustamente sostenuto da Misseri (1977), lungi dal negare la connotazione universale dell'Estimo ciò che varia all'interno delle singole società organizzate è proprio il campo operativo della disciplina, soprattutto se si pensa ai condizionamenti posti dalla norma giuridica (e in questo senso l'Italia rappresenta un caso particolare sui temi dell'espropriazione o dei diritti reali sui beni).

Il secondo aspetto analizzato è stato dunque quello prettamente operativo. Si è concluso che il valore mancato costituisce il riferimento essenziale per la stima del danno da reitero del vincolo, ma laddove sia possibile determinarne l'importo quale differenza di due valori di mercato, quest'ultimo configurerebbe l'ipotesi di un danno permanente. Il danno da reitero va perciò determinato in misura percentuale del valore mancato capace di ragguagliare annualmente la perdita per il mancato uso normale del bene connesso all'imposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

Benedetto Manganelli, Professore associato in Estimo presso l'Università degli Studi della Basilicata, email: benedetto.manganelli@unibas.it.

Riferimenti bibliografici

CINGANO V., STELLIN G., *L'occupazione illegittima di un bene ad opera della p.a.: profili giuridici ed estimativi,* Giornale di diritto amministrativo, No. 11, 2012, pp. 1127-1141.

D'AMATO M., *Sulla quantificazione di «indennità per inattuata previsione» relativa all'imposizione di vincoli ultraquinquennali*, Riv. giur. ed., II, 2000, p. 247.

FAMULARO N., *Prescrizioni edilizie e valori degli immobili urbani*, Rivista del catasto, 1960.

FAMULARO N., *Teoria e pratica delle stime*, Utet Torino, 1963.

FORTE C., *Il valore mancato*, Genio rurale, n. 9,1965.

FORTE C., *Elementi di estimo urbano*, Etas Kompas, Milano,1968.

MANGANELLI B., *Il risarcimento del danno da occupazione senza titolo di un bene privato dopo il T.U. (DPR 327/01)*, ESPROPRIonline, vol. 1, Exeo Editore, 2010.

MISSERI S.C., *La scienza estimativa nel quadro della moderna dinamica economica e sociale: lineamenti e tendenze*, Atti del VII Incontro di Studio CeSET, Firenze, 10-febbraio 1977, p. 119.

MOLLICA E., *Una chiosa sul metodo scientifico nelle scienze economico-estimative*, Quaderni del Dipartimento Patrimonio Architettonico e Urbanistico, Vol. 29-32, 2006, pp. 445-450.

MORANO N., *Il "Valore comprensoriale" in alcune sentenze della Giunta speciale di Napoli*, Genio rurale, No.2, 1972.

ROSATO P., DAMIAN P., *Stima dell'indennizzo per la reiterazione del vincolo di inedificabilità preordinato all'esproprio*, Estimo e Territorio, No. 3, 2009.

SIMONOTTI M., *La logica del valore di trasformazione*, Aestimum, No. 33, 1995.