



Dipartimento di Scienze Agrarie

Alessandra Castellini – Lucia Devenuto – Alessandro Ragazzoni



Progetto LIFE 11 ENV/IT/000243

LIFE RII

Regione Emilia-Romagna

Report finale – Relazione generale

**Completamento delle attività previste nell'ambito
dell'Azione B9 *Individuazione di modalità economiche -
giuridico - amministrative di indennizzo per l'utilizzo a fini
idraulico - ambientali del territorio agricolo***

30 giugno 2015

Servitù da allagamento

Definizioni e metodi di stima dell'indennità

INDICE

Premessa	pag. 3
1. Servitù e Espropri: analisi delle fonti bibliografiche	pag. 5
1.1 Le servitù prediali	pag. 5
1.2 Espropriazioni per pubblica utilità	pag. 14
2. Modello teorico-metodologico per il calcolo dell'indennizzo nel caso di servitù di allagamento	pag. 23
2.1 Esempio di applicazione del modello ad un'area	pag. 26
Bibliografia	pag. 31

I contenuti del report (testo, formule e dati quantitativi) sono di proprietà della Regione Emilia-Romagna ed il relativo utilizzo è soggetto ad autorizzazione esclusiva dell'Ente.

PREMESSA

Il territorio italiano è soggetto sempre più di frequente ad eventi caratterizzati da abbondanti piogge concentrate in brevi periodi; questi fenomeni metereologici costituiscono quelle che possono essere definite anomalie di tipo climatico e descrivono un cambiamento in atto. Tali imprevisi eventi, di natura calamitosa per la portata del danno e l'imprevedibilità, sottolineano la necessità di mettere in condizioni di sicurezza il territorio, in particolare le aree maggiormente colpite, in modo da limitare i danni che ne possono conseguire. Per prevenire il rischio idraulico possono essere attivate diverse misure di contenimento delle acque in eccesso, come la realizzazione di casse di espansione, o, in alternativa l'individuazione di bacini di laminazione.

Uno strumento utile al fine di regolare il deflusso delle acque meteoriche provenienti da fiumi e rii è la realizzazione di arginature e di manufatti che consentono l'invaso temporaneo del quantitativo in eccesso, con una frequenza che dipende dalla periodicità dell'evento. Questo intervento impone l'occupazione di spazi per la realizzazione di manufatti (arginature) a carattere permanente mentre nella parte destinata all'invaso, esso provoca una serie di limitazioni al diritto di proprietà e all'esercizio di impresa, nonché danni alle produzioni agricole presenti e future. Quest'ultimo aspetto, spesso difficilmente quantificabile, è legato a diversi parametri quali, per esempio, la frequenza e la durata dell'allagamento, che determinano la gravità dell'evento in rapporto alla fase vegetativa delle coltivazioni interessate.

Per quanto riguarda le aree corrispondenti ai sedimi ed alle pertinenze di manufatti idraulici (argini, manufatti regolatori ed alvei), la stabilità delle opere e le operazioni di manutenzione, possono renderne necessaria l'acquisizione permanente, valutando, in questo modo, la possibilità di attivare procedure di esproprio per causa di pubblica utilità.

La definizione dell'indennizzo, in questo caso, avviene in relazione ai criteri definiti per legge.

Differente, invece, è la situazione delle altre superfici. Queste, infatti, possono mantenere la loro destinazione produttiva, poiché non è prevista la sottrazione di terreno agrario, ma sono, allo stesso tempo, soggette a limitazioni d'uso per effetto della possibilità di essere allagate ed al rischio che le produzioni agricole risultino danneggiate.

L'indennizzo, in questo caso, deve essere valutato in relazione alle limitazioni imposte al bene e agli eventuali altri danni causati (come per esempio quelli per mancata produzione), attraverso una specifica formula estimativa definita appositamente nell'ambito di questo progetto per le *servitù di allagamento*, in quanto, a riguardo non vi sono riferimenti legislativi nazionali. Lo studio, infatti, si

colloca all'interno del Progetto RII, approvato dalla Commissione Europea e co-finanziato dalla stessa, nell'ambito del fondo per l'Ambiente LIFE+, strumento finanziario della CE per sostenere i progetti di riqualificazione ambientale e naturale (Progetto LIFE11 ENV/IT/000243 – LIFE RII).

Il progetto è geograficamente sviluppato nella fascia pedecollinare dell'Appennino reggiano, area caratterizzata da un'elevata densità di infrastrutture e da un grado di urbanizzazione (civile e industriale) tale da determinare un alto rischio di alluvione. I Comuni coinvolti sono quello di Albinea, Bibbiano, Quattro Castella, San Polo d'Enza (tutti in provincia di Reggio Emilia). Partecipante al progetto è anche il Consorzio di bonifica dell'Emilia Centrale.

Al fine dell'attuazione degli obiettivi preposti sono stati definiti tre gruppi di attività, di cui uno, il terzo, si occupa dell'individuazione delle *modalità economiche-giuridico-amministrative di indennizzo per l'utilizzo a fini idraulico-ambientali del territorio agricolo*, nell'ambito dell'azione progettuale B9. Questa attività è stata assegnata al Dipartimento di Scienze Agrarie dell'Università di Bologna.

Le fasi del progetto svolte possono essere sintetizzate come di seguito:

- ✓ analisi delle principali fonti bibliografiche in materia (studio delle servitù e comparazione dei metodi di indennizzo);
- ✓ ricognizione in merito a esperienze simili a livello nazionale e/o europeo, finalizzata all'individuazione di possibili metodologie e approcci nonché allo studio di eventuali soluzioni alternative alla servitù;
- ✓ analisi degli strumenti giuridico-normativi necessari per mettere in atto la strategia richiesta (in collaborazione con esperti della Regione Emilia-Romagna);
- ✓ ricerca e approfondimento dei parametri da considerare nella definizione di un indennizzo nel caso di servitù di allagamento, da un punto di vista teorico/metodologico;
- ✓ messa a punto di una formula di indennizzo per le servitù di allagamento.

1. SERVITU' ED ESPROPRI: ANALISI DELLE FONTI BIBLIOGRAFICHE E DELLA NORMATIVA

1.1 Le servitù prediali

Innanzitutto è necessaria una premessa: l'analisi della bibliografia si è forzosamente concentrata sul materiale nazionale poiché la materia estimativa difficilmente trova forme di comparazione a livello internazionale, essendo per sua natura strettamente operativa nonché spesso trascurata in termini di riflessione metodologica. Perciò nello studio ci si è focalizzati su normativa e studi prettamente legati al territorio italiano.

Le servitù prediali (da *predium* che significa fondo) sono trattate all'interno del Codice Civile, dall'articolo 1027 all'articolo 1099 e da alcune leggi speciali.

L'articolo 1027 del Codice Civile afferma che "la servitù prediale consiste nel peso imposto sopra un fondo per l'utilità di un altro fondo appartenente a diverso proprietario". Giuridicamente vengono, pertanto, identificate come diritti reali di godimento su cosa altrui, "dove l'utilità della cosa è a vantaggio di un fondo" (Polelli, 1997).

Il fondo sopra il quale viene imposta la servitù viene definito "servente", mentre quello che ne beneficia viene indicato con il nome di "dominante".

Le servitù possono essere classificate in diverso modo, a seconda dell'aspetto che si prende in considerazione, ma la prima, e forse più importante, definizione è quella giuridica che le distingue in volontarie e coattive. Le prime, possono costituirsi in modo pressoché illimitato, in quanto derivano dall'accordo tra due parti, e quindi dalla volontà espressa dai due soggetti. Le servitù coattive, invece, sono regolamentate dagli articoli 1032-1057 del Codice Civile, oppure dalla legge e attribuiscono «al proprietario di un fondo il diritto di ottenere, eventualmente con sentenza, la costituzione di una servitù a carico del fondo di un altro proprietario, anche contro la volontà di questi» (Michieli, 2002). Se le servitù sono regolamentate, i parametri da utilizzare per la definizione dell'indennità sono presenti all'interno delle disposizioni di legge.

Le modalità di costituzione delle servitù sono regolate all'interno dell'articolo 1031 del C.C.: «esse possono essere costituite coattivamente o per volontà delle parti. Possono essere inoltre costituite per usucapione o per destinazione del padre di famiglia».

Le servitù regolate all'interno del Codice Civile sono:

- acquedotto coattivo,
- appoggio e infissione di chiusa,

- somministrazione coattiva di acqua,
- passaggio.

Altre servitù coattive regolate da leggi speciali sono, per esempio, la servitù di passaggio coattivo, quella di appoggio coattivo di fili telefonici e telegrafici (artt. 180-186 del Codice postale e delle telecomunicazioni approvato con R.D. 27-2-1963, n. 645) e la servitù di elettrodotto, artt. 119 ss. T.U. 11-12-1933, n. 1775, sulle acque e sugli impianti elettrici (Iovine, 2008).

Le servitù possono, inoltre, essere distinte in:

- apparenti e non apparenti, a seconda che ci siano o meno segni evidenti della loro presenza, questo aspetto riguarda la natura fisica della servitù stessa;
- continue e discontinue, in relazione alla modalità di esercizio, cioè se richiedono la presenza dell'uomo per la loro funzione;
- affermative e negative, le prime conferiscono il diritto di usufruire del fondo servente, mentre, al contrario, le negative «impediscono al proprietario di utilizzare il proprio fondo in piena libertà, imponendo una serie di limiti» (Polelli, 1997).

Dal punto di vista temporale possono essere distinte in temporanee, quando la loro durata è inferiore a nove anni e permanenti se è più lunga. Questo aspetto è di fondamentale importanza per il calcolo dell'indennità finale spettante al fondo servente per l'imposizione del "peso" della servitù.

Si possono estinguere con diverse modalità: per scadenza dei termini, in caso di servitù temporanee, per confusione, quando i due fondi si riuniscono in una sola proprietà e, infine, per prescrizione, se il diritto di servitù non viene esercitato per vent'anni consecutivi. In quest'ultimo caso «agli effetti dell'estinzione si computa anche il tempo per il quale la servitù non fu esercitata dai precedenti titolari del diritto de quo» (Mazzon, 2013). Il "non uso" della servitù è disciplinato dall'articolo 1073 del Codice Civile.

Alla base della costituzione di un diritto di servitù ci deve essere l'effettiva necessità del fondo dominante, che ne giustifica l'istituzione; il luogo della servitù può essere spostato, in relazione alle richieste tanto del proprietario servente quanto di quello dominante, senza che però tali modifiche comportino dei danni o il pregiudizio dell'altro fondo.

Secondo la legge, il terreno o il fabbricato soggetto a servitù rimane al proprietario del fondo servente. Non vengono effettuate operazioni di voltura catastale, il proprietario è pertanto tenuto a continuare a pagare tutti gli oneri fiscali legati al bene immobile.

La disciplina dell'estimo permette di definire il valore della superficie gravata da servitù, cioè l'indennità che il fondo dominante deve al fondo servente per il godimento del bene. Per le servitù di tipo volontario, la stima si basa sull'accordo tra le parti che avviene all'atto costitutivo del vincolo; nel caso, invece, delle servitù coattive, quando non regolamentate dalla legge, può risultare necessario applicare le regole di base definite dall'estimo, tenendo sempre presente che la legislazione in materia stabilisce che la servitù imposta coattivamente «deve essere costituita avuto riguardo alla situazione di fatto, in modo da arrecare al fondo servente il minor danno possibile» (Michieli, 2002).

Le spese relative all'indennità da compensare per l'esercizio di una servitù sono sempre a carico del fondo dominante, che ha anche l'obbligo, in caso di cessazione, di ripristinare l'area e di restituirla al fondo servente nelle condizioni antecedenti alla servitù.

Gli obblighi a carico del fondo dominante sono legati ad alcuni capitoli di spesa:

- per la costituzione della servitù (a cui oggi si aggiunge l'obbligo di registrazione con pagamento della conseguente imposta);
- per la compensazione di danni diretti e indiretti causati dall'imposizione della servitù;
- per il ripristino dell'area asservita.

Se la servitù è di tipo temporaneo, cioè inferiore a nove anni, l'indennità viene calcolata pari alla metà di quella permanente, ad esclusione dei danni diretti che vanno sempre risarciti totalmente a parte.

Il passaggio da servitù di carattere temporaneo a permanente prima della scadenza dei nove anni implica che il fondo dominante paghi al fondo servente l'altra metà dell'indennizzo con i relativi interessi legali semplici maturati dall'inizio della servitù. Se, invece, la servitù si protrae oltre al limite definito senza un nuovo accordo, il fondo dominante deve pagare l'indennità per intero come se la servitù temporanea non fosse mai esistita.

L'estinzione di una servitù sorta come permanente prevede che il proprietario del fondo servente debba restituire l'indennizzo con una riduzione dovuta all'esercizio temporaneo della servitù. In questa circostanza, non vengono inclusi gli interessi maturato sull'indennizzo. La servitù può essere, quindi, definita anche come «un trasferimento di fatto della proprietà senza che avvenga uno sgravio di imposte: al proprietario del fondo servente deve essere corrisposta una somma superiore al valore di mercato, somma che dovrà compensarlo del fatto che egli continuerà a pagare vari tributi su un bene di cui, in realtà, non ha facoltà di godimento» (Grillenzoni, Grittani, 1990).

Secondo le fonti bibliografiche consultate la formula per il calcolo dell'indennità di servitù può essere espressa in questo modo:

Indennità: valore del terreno asservito + relativi tributi annui capitalizzati + eventuali danni

Le servitù da allagamento non sono, oggi, disciplinate da alcuna legge nazionale, risulta pertanto opportuno al fine della presente analisi approfondire lo studio delle regole elaborate dalla giurisprudenza sul carattere generale dell'argomento, appena viste, nonché le leggi di natura regionale che, invece, in alcuni casi si dimostrano più aggiornate e incisive.

A supporto del procedimento di stima adottato vi sono due Leggi Regionali (L.R. n. 67/2003 della Regione Toscana e L.R. n. 20/2007 della Regione Veneto), che per prime hanno regolamentato per il proprio territorio queste particolari forme di servitù.

Con la **Legge Regionale 67/2003** (Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività) la **Regione Toscana** ha disciplinato il regime indennitario per la realizzazione di casse di espansione. All'articolo 31 si stabilisce che:

«1. Le procedure espropriative da attivare per la realizzazione di casse di espansione hanno ad oggetto anche le limitazioni al diritto di proprietà derivanti dal periodico allagamento delle aree per le quali non si proceda tramite ablazione del diritto di proprietà.

2. Le limitazioni di cui al comma 1 sono iscritte ai pubblici registri immobiliari a cura dell'ente realizzatore dell'opera.

3. Ai proprietari delle aree di cui al comma 1 è corrisposta una indennità determinata in misura non inferiore a un terzo e non superiore a due terzi all'indennità spettante per la medesima area ai sensi della normativa vigente in materia di espropriazione del diritto di proprietà e in conformità ai criteri previsti da quest'ultima. (...)».

Con questa particolare disposizione pertanto il valore di indennizzo della servitù viene commisurato al valore di esproprio e si deve attestare tra un terzo e i due terzi dello stesso.

A titolo di esempio si riporta il caso applicativo di quanto emerso dalle disposizioni legislative nel documento relativo ai “Lavori di intervento atti a ridurre il rischio idraulico nel territorio del comune di Arezzo - Area di espansione Torrente Castro loc. Cognaia” del 2012.

La formula per il calcolo dell'indennizzo è così definita:

$$V_{ci} = \frac{1}{3} V_{ei} + A * \frac{1}{3} V_{ei}$$

Dove:

V_{ci} = Valore dell'indennità da corrispondere

V_{ei} = Valore di esproprio

Con il parametro V_{ei} si intende un valore omnicomprensivo che tenga quindi conto non solo del valore del terreno, ma anche del tipo di accordo tra le parti, se bonario o meno, della presenza di eventuali contratti di affitto, della figura del proprietario e delle colture in atto sul terreno al momento del calcolo dell'indennità. Risulta pertanto un valore di riferimento completo, costruito attraverso i criteri richiesti e imposti dalla legge (T.U.E).

Da questa formula emerge un altro aspetto importante al fine della determinazione dell'indennità per l'imposizione della servitù di allagamento, la presenza del parametro A che identifica un coefficiente ottenuto dal prodotto di tre parametri, di natura ambientale, che individuano:

a_1 : la funzione del tempo di ritorno dell'allagamento;

a_2 : il battente dell'allagamento;

a_3 : la durata dell'allagamento.

A può assumere valori compresi tra 0 e 1, secondo le scale attribuite all'interno dei diversi documenti tecnici consultati e concorre, in questo modo, a determinare parte dell'indennità complessiva.

Nel caso uno dei tre parametri di natura ambientale venisse considerato nullo, la seconda parte della formula di indennizzo ($A * 1/3$ Valore di esproprio) risulterebbe uguale a zero, riconducendo, in questo modo, l'indennità definitiva per l'imposizione della servitù ad $1/3$ di quella dovuta in caso di esproprio.

Si sottolinea questo importante aspetto, perché la legge della regione Toscana riconosce, diversamente dalla legge della Regione Veneto, di seguito esposta, l'indennità minima per le servitù di allagamento pari ad $1/3$ del valore di esproprio.

Nel documento dell'Ufficio Tecnico del Genio Civile, Area Vasta Firenze, Prato, Pistoia e Arezzo, della regione Toscana, per il progetto definitivo della "Cassa di espansione dei Renai nel Comune di Signa", dell'agosto del 2013, vengono esplicitati ulteriori aspetti di importante considerazione al fine del presente progetto.

All'interno dell'elaborato, paragrafo 5, vengono descritte le aree soggette a servitù di allagamento, intendendo per tali quelle "coinvolte in un processo "occasionale" di invaso e svasso durante il funzionamento della cassa".

I terreni, in questo caso, possono mantenere l'attuale destinazione d'uso; i proprietari rimangono il pieno possesso dei terreni, anche se ad essi bisogna riconoscere alcune "limitazioni al diritto di proprietà e all'esercizio di impresa, nonché danni alle future produzioni".

Pertanto, l'indennità dovuta ai soggetti, proprietari a diverso titolo dei terreni, deve essere quantificata tenendo conto dei vincoli presenti, rappresentati "dai danni derivanti dalla limitazione posta al bene immobile e dalla mancata produzione".

L'articolo 3 della **Legge 20/2007 della Regione Veneto** (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2006 in materia di difesa del suolo, lavori pubblici e ambiente), al comma 3 afferma che «Ai proprietari delle aree assoggettate alla costituzione delle servitù di cui al comma, è corrisposta una indennità determinata in misura non superiore a due terzi dell'indennità di esproprio calcolata per la medesima area a termini della normativa in materia di espropriazione (...)».

Anche in questo caso, così come per la Regione Toscana, viene individuata una soglia massima di indennizzo pari a due terzi del valore di esproprio ma, almeno nel testo della legge, non ci sono riferimenti all'indennizzo minimo spettante per l'asservimento.

A tal riguardo risponde l'Allegato A1 alla **Dgr n. 2373 del 29 dicembre 2011** (Criteri di valutazione alla servitù di allagamento), definendo punto per punto la metodologia di calcolo dell'indennizzo per l'imposizione di servitù di allagamento.

L'indennità da riconoscere in caso di imposizione di questa tipologia di servitù deve tenere in considerazione due fattori:

- la limitazione imposta all'uso del bene e, quindi, l'eventuale e conseguente perdita di valore;
- i danni arrecati alla produzione.

Il valore totale dell'indennizzo può essere sintetizzato nella formula:

$$I = I_v + I_d$$

Dove:

I_v = indennizzo correlato alla perdita di valore del bene;

I_d = indennizzo derivante dalla perdita di produzione del bene.

L'indennizzo sarà, inoltre, differenziato a seconda della figura di riferimento: infatti, i danni procurati alla proprietà del fondo, come la perdita di valore del bene, saranno corrisposti al proprietario, mentre i danni legati all'attività produttiva spetteranno a chi lo conduce (imprenditore agricolo, coltivatore diretto, affittuario, etc.); questo nel caso le due figure non coincidano.

Per quanto riguarda la perdita di valore del bene, nell'Allegato sopraccitato viene riconosciuto un valore base determinato pari al 40% del valore fondiario del bene, se non esistono altre limitazioni che ne vincolino la possibilità d'uso.

Con queste ultime si intendono, per esempio, i vincoli di natura idraulica e l'impossibilità di attuare nel terreno lo spandimento dei liquami, anche se la principale rimane la "perdita della potenzialità edificatoria del fondo".

L'indennizzo legato a questi fattori non è mutevole di cambiamento in relazione alle circostanze che determinano l'utilizzo del terreno, come la frequenza con la quale avvengono gli episodi di allagamento dei terreni, o la durata di permanenza dell'acqua sul fondo, o ancora l'altezza del battente di sommersione.

La formula per il calcolo dell'indennizzo correlato alla perdita di valore del bene risulta pertanto la seguente:

$$Iv = \sum VM * \frac{40}{100} * Ci * CI$$

Dove per:

VM = valore di mercato del bene;

Ci = coefficiente correttivo che tiene conto dei vincoli idraulici (con valori tra 0,1 e 1);

CI = Coefficiente correttivo che tiene conto dell'eventuale limitazione allo spandimento dei liquami (con valori tra 1 e 1,05).

Al deprezzamento del valore di mercato del bene viene aggiunto il danno procurato dagli eventi di sommersione alla produzione, quindi all'attività aziendale.

Per quanto riguarda i danni alle colture, la formula tiene conto di tutti fattori che concorrono a determinare la perdita della produzione, quali frequenza degli eventi di sommersione e il perdurare delle condizioni di ristagno idrico.

La formula per il calcolo del danno alla produzione proposta dalla Regione Veneto è la seguente:

$$MP = \sum RLS * \frac{PP}{100} * IES * Cp$$

Dove:

MP = Mancata produzione dovuta al danno arrecato alle coltivazioni;

RLS = Reddito lordo standard¹ della categoria colturale, calcolato come “media pesata del reddito caratteristico delle diverse coltivazioni appartenenti a detta categoria”;

PP = Perdita di produzione in corrispondenza dell’evento di sommersione, calcolato in funzione del danno subito dalle colture a causa del perdurare delle condizioni di ristagno idrico. Il valore è valutato in termini percentuali;

IES = Incidenza annua dell’evento di sommersione, calcolato su base annua attraverso il rapporto 1/tempo di ritorno dell’evento;

Cp = Coefficiente di pericolosità idraulica, che tiene conto di eventuali vincoli presenti (valori tra 0,1 e 1).

Per completare il calcolo dell’indennizzo la Regione Veneto aggiunge un ulteriore parametro di calcolo: quello relativo all’inagibilità del fondo. Questo non è propriamente legato alla perdita della produzione, ma alle limitazioni di conduzione del fondo e quindi “alla formazione di reddito dell’agricoltore”.

Per il calcolo di questo parametro vengono nuovamente utilizzati i redditi lordi standard (RLS) delle colture presenti in rapporto alle giornate lavorative annuali (280 giorni), il risultato è moltiplicato per l’incidenza annua degli eventi di sommersione e per un coefficiente di inagibilità definito sulla base del tipo di terreno (leggero, medio impasto, pesante). In formula:

$$Iif = \frac{RLS}{280} * NS * Ci$$

Dove:

Iif = Indennizzo per l’inagibilità del fondo;

RLS = Reddito lordo standard dell’ettaro medio coltivato;

280 = Giornate lavorative annue;

Ns = Numero annuo degli eventi di sommersione.

¹ Il Reddito Lordo Standard (RLS) rappresenta la differenza fra il valore standard della produzione e l'importo standard di alcuni costi specifici; tale differenza viene determinata per ogni singola speculazione vegetale od animale in ciascuna regione (Decisione della Commissione della Comunità Europea (85/377)).

Il valore totale da corrispondere per l'imposizione di servitù di allagamento, proposto all'interno dell'Allegato A1 del Dgr n. 2373 del 29 dicembre 2011, risulta quindi dalla somma dei due aspetti fino ad ora descritti: l'indennizzo per perdita di valore del bene e l'indennizzo per il danno subito al terreno e alle colture determinato su base annua.

Per definire l'indennità complessiva dovuta è necessario capitalizzare il valore ottenuto all'attualità, attraverso l'inserimento nella formula dei noti coefficienti di matematica finanziaria.

In definitiva l'indennizzo totale può essere così calcolato:

$$\overbrace{\sum VM * \frac{40}{100} * Ci * Ci}^{I_v} + \overbrace{\left[\sum RLS * \frac{PP}{100} * IES * C_p + \frac{RLS}{280} * NS * Ci \right]}^{MP} \overbrace{\frac{q}{r}}^{Iif}$$

Dove:

I_v = indennizzo correlato alla perdita di valore del bene;

MP = Mancata produzione dovuta al danno arrecato alle coltivazioni;

Iif = Indennizzo per l'inagibilità del fondo.

r = Saggio di interesse 1%;

q = Montante unitario (1 + r).

Al fine di fornire un maggior chiarimento in merito all'applicazione della formula e alla determinazione del valore di indennità, si riporta quanto presente nell'allegato A1 alla Dgr n. 2373 del 29 dicembre 2011 (Criteri di valutazione alla servitù di allagamento): «Nel rispetto del dettato della L.R. 16 agosto 2007, n. 20, deve essere verificato che l'indennizzo totale (**I_v+I_d**) non superi i due terzi dell'indennità di esproprio calcolata per la medesima area a termini della normativa in materia di espropriazione.

Allo scopo di fornire un ordine di grandezza relativo al totale dell'indennizzo da corrispondere, si supponga l'accensione di una servitù su di un fondo coltivato a seminativo e non soggetto ad altri vincoli. In tal caso come valore di mercato del bene, si è preso un valore pari a 83.000,00 Euro/ha. L'indennizzo spettante al proprietario per il deprezzamento del bene (**I_v**), fissato nella misura del 40% del valore di mercato più gli eventuali indennizzi per presenza di vincoli e per lo spargimento di liquami, risulta pari a 34.860,00 Euro/ha. A tale somma deve essere aggiunto l'indennizzo derivante dai danni causati alla produzione (**I_d**), calcolato, nella misura di 15.748,64 Euro/ha.

L'importo totale dell'indennizzo da corrispondere è quindi pari 50.608,64 Euro/ha, che rappresenta circa il 61% del valore di mercato di riferimento. Si tratta quindi di un importo inferiore al limite massimo dei due terzi fissato dalla normativa emanata dalla Regione Veneto».

Il valore di esproprio, così come richiamato da entrambe le leggi regionali citate, risulta essere, pertanto, il valore di riferimento anche per determinare l'indennità della servitù di allagamento.

1.2 Espropriazioni per pubblica utilità

Al fine di trattare in maniera chiara e completa la questione legata alle servitù è indispensabile dedicare una breve trattazione alla normativa relativa agli espropri per pubblica utilità poiché le prime derivano buona parte della loro regolamentazione da quella relativa a quest'ultimo diritto reale. Per poter comprendere il cambiamento che la normativa espropri ha subito nel corso degli ultimi anni, soprattutto in termini di calcolo dell'indennità dovuta al proprietario, è necessario ripercorrere alcune delle principali tappe che hanno portato alla stesura definitiva del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (T.U.E.).

La disciplina organica dell'espropriazione per pubblica utilità venne emanata poco dopo la costituzione del Regno d'Italia, con la legge fondamentale n. 2359/1865. L'articolo 39 prevedeva che l'indennità di espropriazione fosse corrispondente al "giusto prezzo" che, a giudizio dei periti, avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita.

A contorno vennero poi poste alcune regole di buon senso relative alla quantificazione dell'indennità come quella che prescrive di considerare la perdita di valore della porzione residua del bene, in caso di espropriazione parziale.

Il "giusto prezzo" era un chiaro riferimento al valore venale del bene oggetto di esproprio, non supportato però da garanzie di tipo costituzionale. In breve tempo il legislatore si pronunciò attraverso leggi speciali che disciplinarono diversamente la determinazione dell'indennità di esproprio. Le più note furono la Legge n. 2892/1885, per il risanamento della città di Napoli, che all'art. 13, commisurò l'indennità dovuta ai proprietari degli immobili espropriati «alla media del valore venale e dei fitti coacervati dell'ultimo decennio» e il R.D.L. n. 981/1931, per il piano regolatore della città di Roma.

Nel 1948 con l'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica Italiana venne eliminato l'aggettivo "giusto" presente nella Legge Fondamentale, inizialmente anteposto come garanzia di indennizzo, e formulato il comma 3 dell'art. 42 in questo modo: «la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale». Il comma 3 dell'Art 42 della Costituzione è tuttora vigente (Barilà, 2013).

La commisurazione dell'indennizzo di esproprio "ad un prezzo non necessariamente giusto" ha resistito circa cinquant'anni all'interno del panorama legislativo italiano, superando anche il momento del riordino complessivo della materia espropriativa, attraverso la stesura del testo unico per le espropriazioni di pubblica utilità, nel quale, inizialmente, non vi erano particolari modifiche alle disposizioni precedenti.

Il Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità è stato emanato con Decreto del Presidente della Repubblica n. 327, l'8 giugno 2001, ed è entrato in vigore il 30 giugno 2003.

Inizialmente esso prevedeva che l'indennità di esproprio per le aree edificabili fosse riportata a quanto stabilito nella Legge di Napoli, con alcune modifiche² (art. 5 bis, comma 1 e 2, D.L. 333/1992 conv. in L. 359/1992), mentre per le aree non edificabili, a vocazione agricola, il parametro di riferimento era quello del Valore Agricolo Medio corrispondente al tipo di coltura in atto.

I valori agricoli medi, sono stati introdotti dall'articolo 16 della legge del 22 ottobre 1971, n. 865, integrata con istruzioni tecniche per la loro determinazione mediante particolari medie ponderate contenute nella lettera circolare n.1/8271 del 20/11/1971 della Direzione Generale del Catasto e dei Servizi Tecnici Erariali, del Ministero delle Finanze (Loro, 2013).

I concetti fondamentali, introdotti dal Ministero delle finanze, definivano il valore agricolo come «il valore venale considerato indipendentemente da qualsiasi plusvalenza non riconducibile alla utilizzazione dell'area per scopi agricoli. Il valore agricolo si identifica in conseguenza con il *più probabile prezzo di mercato dell'area in una libera contrattazione di compravendita* solo nei casi in cui il mercato non risenta, direttamente o indirettamente, dell'influenza delle suddette plusvalenze».

Mentre per Valori Agricoli Medi (VAM) nell'ambito della regione agraria secondo i tipi di coltura effettivamente praticati «s'intendono le medie ponderate dei valori agricoli, con riferimento

² 'sostituendo in ogni caso ai fitti coacervati dell'ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 24 e seguenti del T.U. delle imposte sui redditi, approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917''

all'intera estensione del territorio della regione considerata, dei terreni classificabili in quel tipo di coltura».

Il sistema indennitario introdotto dalla Legge 865/1971, e successivamente riportato nell'articolo 40 comma 1 e 3 del T.U.E., prevedeva, quindi, che fosse applicata una differente modalità di calcolo dell'indennizzo, in riferimento al valore agricolo medio, per la determinazione dell'indennità provvisoria, e al valore agricolo in sede di definizione dell'indennità definitiva.

La Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU), sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata dall'Italia con L. n. 848/1955, ha apportato sostanziali modifiche alle modalità di calcolo degli indennizzi. Infatti, a partire dal 2003, in conseguenza delle numerose sentenze della Corte EDU che hanno giudicato negativamente la disciplina nazionale per le espropriazioni regolari ed irregolari, si è giunti, di fatto, alla necessità di una vera e propria revisione della giurisprudenza.

Il primo e fondamentale passo verso l'attuale sistema indennitario è stato compiuto dalla Corte Costituzionale, chiamata a farsi carico dell'adeguamento del diritto interno a quello internazionale. Il passaggio avviene attraverso la pubblicazione di due sentenze, la n. 348 e la n. 349, entrambe del 24 ottobre 2007 che, con riferimento alle aree edificabili, riportano al valore venale sia l'indennità per espropriazione regolare, sia il risarcimento per espropriazione irregolare. La successiva Legge n. 244/2007 ha modificato il T.U.E.. L'indennità base che spetta al proprietario di aree edificabili espropriato, grazie a questo intervento, viene determinata in misura pari a al valore venale; salva riduzione del 25% se l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale. L'articolo di riferimento, così modificato è il n. 37 del T.U.E.; al comma 2 viene, inoltre, esplicitato che «nei casi in cui è stato concluso l'accordo di cessione, o quando esso non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva, l'indennità è aumentata del 10 per cento».

Per le aree agricole, o comunque inedificabili, il cambiamento è avvenuto con la Sentenza della Corte Costituzionale n.181/2011, che ha sostanzialmente modificato il valore di riferimento per il calcolo dell'indennità di esproprio di queste aree, eliminando il sistema dei VAM.

All'interno del T.U.E. la definizione di Valore Venale può essere considerata equivalente a quella più ampia utilizzata nell'art. 39 della L. n. 2359/1865, che prevedeva il criterio del "giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita".

In ambito internazionale questo concetto è stato espresso anche dalla FAO (*Food and Agriculture Organization*), attraverso il concetto del “principio di equivalenza”, secondo il quale i soggetti incisi dall’espropriazione non dovrebbero essere né arricchiti né impoveriti per effetto di questa.

All’interno della Direttiva 91/674/CEE all’articolo 49 il valore di mercato è espresso come «...prezzo a cui i terreni e i fabbricati potrebbero essere venduti con contratto privato tra un venditore ed un compratore entrambi in condizioni di uguaglianza, alla data della valutazione, presumendosi che il bene formi oggetto di un’offerta pubblica sul mercato, che le condizioni di mercato ne consentano la vendita regolare e che un periodo normale, tenuto conto della natura del bene, sia disponibile per negoziare la vendita».

L’*International Valuation Standards Council* (IVSC) definisce il valore di mercato come «l’ammontare stimato per il quale un determinato immobile può essere compravenduto alla data della valutazione tra un acquirente e un venditore, essendo entrambi i soggetti non condizionati, indipendenti e con interessi opposti, dopo un’adeguata attività di marketing durante la quale le parti hanno agito con eguale capacità, con prudenza e senza alcuna costrizione».

Secondo il T.U.E. è possibile individuare diversi criteri di stima dell’indennità a seconda della tipologia dell’area di riferimento. In particolare le aree possono essere classificate in:

1. aree edificabili,
2. aree edificate,
3. aree non edificabili coltivate,
4. aree non edificabili non coltivate.

Un’ulteriore differenziazione del calcolo dell’indennità si ha in relazione al livello dell’iter espropriativo a cui si riferiscono:

- a) indennità provvisoria,
- b) corrispettivo di cessione volontaria
- c) indennità definitiva.

Per quanto riguarda le aree edificabili, come detto, sono regolamentate all’interno dell’articolo 37. Al comma 9 viene aggiunto che «qualora l’area edificabile sia utilizzata a scopi agricoli, spetta al proprietario coltivatore diretto anche una indennità pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato. La stessa indennità spetta al fittavolo, al mezzadro o al partecipante che, per effetto della procedura, sia costretto ad abbandonare in tutto o in parte il fondo direttamente coltivato, da almeno un anno, col lavoro proprio e di quello dei familiari».

L'indennità provvisoria è pari al valore venale dell'area, mentre in caso di cessione volontaria tale valore viene rivalutato del 10% (art.45 comma 2 punto a).

Per le aree edificate invece la determinazione del valore dell'indennità fa riferimento al solo valore venale, così come esposto al comma 1 dell'art. 38 del T.U.E., anche in caso di indennità provvisoria e di cessione bonaria.

La determinazione dell'indennità di esproprio per le aree non edificabili è inquadrata all'interno dell'art. 40, recentemente modificato dalla Corte Costituzionale con la sentenza 181/2011, che ha dichiarato illegittimi i commi 2 e 3, dove i criteri di calcolo dell'indennità di esproprio per le "aree non effettivamente coltivate" erano ancora legati ai VAM della coltura effettivamente praticata sul fondo o della coltura prevalente nella zona.

Ulteriori chiarimenti sul perché non possano essere utilizzati i VAM come parametri indicativi del calcolo dell'indennità di esproprio sono contenuti all'interno della deliberazione della Corte dei Conti n. 29 del 21 marzo 2012, Sezione di Controllo del Friuli Venezia Giulia, che afferma che secondo la Consulta «il valore tabellare così calcolato prescinde dall'area oggetto del procedimento espropriativo, ignorando ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene. Restano così trascurate 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), la maggiore o minore perizia nella conduzione del fondo e quant'altro può incidere sul valore venale di esso». Il criterio, dunque, ha un carattere inevitabilmente astratto che elude il "ragionevole legame" con il valore di mercato, «prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il serio ristoro richiesto dalla giurisprudenza consolidata di questa Corte» (sentenza n. 348 del 2007). Nel documento la Corte costituzionale prosegue affermando «che il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablato e che non sempre è garantita dalla CEDU una riparazione integrale (...) Tuttavia, proprio l'esigenza di effettuare una valutazione di congruità dell'indennizzo espropriativo, determinato applicando eventuali meccanismi di correzione sul valore di mercato, impone che quest'ultimo sia assunto quale termine di riferimento dal legislatore (sentenza n. 1165 del 1988), in guisa da garantire il giusto equilibrio tra l'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui» (Deliberazione n. FVG/ 29 /2012/PAR)

L'indennità definitiva dovuta al proprietario di aree non edificate, ma coltivate è, quindi, «determinata in base al criterio del valore agricolo, tenendo conto delle colture effettivamente

praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola, senza valutare la possibile o l'effettiva utilizzazione diversa da quella agricola» (comma 1, art.40).

Si aggiunge, inoltre, (comma 4) che al proprietario coltivatore diretto o imprenditore agricolo spetta un'indennità aggiuntiva pari al VAM della coltura effettivamente praticata, risarcimento di diritto anche per il fittavolo, il mezzadro e il partecipante che per effetto della procedura espropriativa sia costretto ad abbandonare la propria attività (art. 42).

La volontà della Consulta attraverso la sentenza 181/2011 è stata quella di riportare il valore dell'area oggetto di esproprio al "giusto prezzo", preservando il valore del lavoro con la compensazione di un'indennità aggiuntiva legata al sistema del Valore Agricolo Medio, come meglio spiegato di seguito.

In sintesi è possibile affermare che i VAM ancora utilizzati sono quelli riconducibili alle indennità aggiuntive come previsto dall'art 37, 9° comma, per le aree edificabili, il VAM dell'art. 40, 4° comma, e il VAM previsto dall'art. 42 del D.P.R per le aree non edificabili.

Viste le modifiche recentemente apportate al Testo Unico, si può affermare che la sopravvivenza degli incentivi intesi ad agevolare la cessione bonaria dei terreni non edificabili è alquanto incerta, poiché i rinvii per la quantificazione del corrispettivo da riconoscersi, previsti dall'art. 45, comma 2, lett. c) e d) del T.U.E. all'art. 40 comma 3, dichiarato incostituzionale, non trovano più un riferimento di tipo normativo. Si delinea la presenza di un vuoto normativo che la giurisprudenza deve risolvere. Secondo alcune fonti bibliografiche è, comunque, possibile ritenere che per la cessione bonaria operata da proprietario non coltivatore sia tuttora dovuto un compenso incentivante pari al 50% del VAM (restando, invece, sostituita con il valore effettivo l'indennità di base, pari in precedenza al VAM, per effetto diretto della sentenza 181/2011). Mentre per la cessione bonaria operata dal coltivatore diretto, si può concludere che la triplicazione del VAM prevista dall'art. 45 comma 2 lett. d) del T.U.E., sia oggi sostituita, in caso di cessione bonaria, da un corrispettivo pari al valore effettivo, aumentato di un doppio VAM, di cui uno corrispondente all'indennità per perdita di coltivazione diretta prevista anche dall'art. 40 comma 4 ed il secondo avente funzione incentivante della cessione (Barilà, 2013).

Altre fonti, invece, riconoscono un completo cambiamento del sistema indennitario, individuando come indennità aggiuntiva solamente il VAM spettante al conduttore effettivo del fondo. Al proprietario in questo modo spetterebbe il solo "valore agricolo" che, però, secondo quanto precedentemente esposto, corrisponderebbe all'effettivo valore di mercato del terreno.

In quest'ultimo caso, la procedura di esproprio si complicherebbe notevolmente, non dal punto di vista del calcolo dell'indennizzo, ma bensì in termini di accettazione da parte dell'espropriato, proprietario del fondo, della riconosciuta indennità provvisoria, in quanto non sarebbe differente rispetto a quella dovuta in caso di cessione bonaria e, successivamente, indennità definitiva. L'unica differenza, come detto, si riscontra nel riconoscimento del VAM, in caso di conduzione del fondo. Questo potrebbe comportare rallentamenti nelle procedure di esproprio.

A fare chiarezza in materia si è pronunciata la Corte dei Conti del Friuli-Venezia Giulia con la Deliberazione n. 29, del 21 marzo 2012. Secondo la Corte, la base del calcolo per la definizione dell'indennità aggiuntiva in caso di esproprio di un'area non edificabile (art. 40 comma 4 e art. 42 del D.P.R. n. 327/2001) deve fare tutt'ora riferimento al VAM. Contrariamente a ciò che accade in caso di cessione bonaria, dove in conseguenza agli effetti della Sentenza n. 181/2011, sono venuti a cadere i presupposti di applicazione dell'art 45 comma 2 lettere c) e d). La Corte dei Conti motiva tale interpretazione distinguendo l'indennità aggiuntiva dovuta, in relazione ai soggetti coinvolti.

Per le figure che operano attivamente sul fondo, come il coltivatore diretto, l'imprenditore agricolo, il fittavolo e il mezzadro, l'indennità aggiuntiva rappresenta un "ristoro" del mancato guadagno, conseguente alla cessione del bene. Per questo motivo alcuni VAM presenti all'interno del Testo Unico trovano ancora applicazione, poiché non vengono utilizzati per quantificare il valore dell'immobile, ma semplicemente come ristoro.

Lo stesso ristoro, non spetta al proprietario non coltivatore che vede, quindi, decadere la possibilità di un indennizzo maggiorato in caso di cessione volontaria; l'indennità deve essere commisurata al valore agricolo effettivo, incrementato dell'eventuale soprassuolo (manufatti, colture, etc.), escluse tutte le maggiorazioni previste dall'art.45 (Confagricoltura, 2014). Questo perché le maggiorazioni considerate venivano applicate, nell'ottica comunque di agevolare la procedura, per colmare eventuali svalutazioni del bene, calcolate attraverso l'utilizzo di un valore tabellare quale quello del VAM; con la dichiarazione di illegittimità di quest'ultimo, ad oggi non sussiste più la motivazione per considerare il valore dell'indennizzo inferiore a quello dovuto.

Una chiara spiegazione a questo principio arriva sempre dal documento della Corte dei Conti dove si afferma che «si ritengono pertanto applicabili anche al corrispettivo della cessione volontaria i principi affermati dalla giurisprudenza di legittimità con riferimento all'indennità per l'esproprio che, «essendo destinata a tener luogo del bene espropriato, è unica e non può superare in nessun caso il valore che esso presenta, in considerazione della sua concreta destinazione (il valore cioè che il proprietario ne ritrarrebbe se decidesse di porlo sul mercato della L. n. 2359 del 1865, ex art. 39), e

nelle singole fattispecie, neppure quello derivante dal criterio di valutazione posto dalla legge applicabile per determinarlo» (cfr. Cass. civ. Sez. I, Sent., 23-01-2012, n. 893) ».

All'articolo 44 del T.U.E vengono regolamentate le indennità dovute per l'imposizione della servitù, senza un preciso riferimento al criterio da utilizzare per improntare la quantificazione dell'indennizzo previsto, a tal proposito le scelte rimangono a carico dell'estimatore, a meno che le servitù non siano disciplinate dal Codice Civile oppure da leggi speciali.

L'articolo in oggetto cita al comma 1: «E' dovuta una indennità al proprietario del fondo che, dalla esecuzione dell'opera pubblica o di pubblica utilità, sia gravato da una servitù o subisca una permanente diminuzione di valore per la perdita o la ridotta possibilità di esercizio del diritto di proprietà». Il comma identifica due fattispecie: la prima in relazione all'indennità di asservimento, che trova causa nella procedura espropriativa definita mediante decreto ablatorio (asservimento) che ne costituisce condizione indispensabile e la seconda, invece, afferma che per effetto dell'esecuzione di un'opera pubblica il proprietario può subire la menomazione, la diminuzione, o la perdita di una o più facoltà inerenti al proprio diritto dominicale, ricevendone un pregiudizio permanente (Barilà, 2013).

Data la commisurazione al valore venale dell'indennizzo espropriativo, anche nella liquidazione degli importi previsti dall'art. 44 del T.U.E. deve farsi riferimento a tale criterio, con conseguente valutazione della differenza tra il valore venale dell'immobile inciso dall'esecuzione dell'opera pubblica prima, e dopo, la realizzazione dell'opera o l'imposizione della servitù.

Questo concetto si lega al noto criterio dell'estimo del valore complementare del bene che viene determinato «solo per differenza tra il valore di mercato del bene intero e quello della parte residua, concepita staccata e separatamente vendibile» (Michieli, 2002).

La valutazione della perdita di valore del bene, una volta imposto il vincolo di asservimento si determina, pertanto, attraverso la differenza tra il valore ante del bene e quello post.

Soprattutto in caso di esproprio parziale, anche se è possibile riportare tale concetto all'argomento oggetto di interesse, tali considerazioni sono supportate da fonti bibliografiche e dalla giurisprudenza³.

³ "... la liquidazione dell'indennità è commisurata alla differenza tra il giusto prezzo dell'immobile prima dell'esproprio ed il giusto prezzo della parte residua dopo l'esproprio stesso, ha portata e carattere generale, e si applica, pertanto, anche alle espropriazioni di aree (tanto agricole quanto edificabili) per le quali leggi diverse impongono criteri indennitari del tutto o in parte indipendenti dal valore di mercato del bene". Corte di Cassazione civile, sezione I, 9.12.1998, n° 12386; si vedano anche le sentenze della Corte di Cassazione Civile n° 15288/2000, n° 7663/1997, n° 12082/1995, n° 9686/1995, n° 7566/1993, n° 2133/1992 (E. Marone, 2008).

Queste affermazioni sono da tenere in considerazione nella fase di scelta dell'area da asservire, per non incorrere in problematiche relative ad eccessive quantificazioni dell'indennizzo per perdita di valore.

Gli effetti provocati da una servitù o da un esproprio parziale potrebbero ripercuotersi negativamente sui costi di produzione della parte residua del fondo, attraverso, per esempio, la dilatazione dei tempi di lavoro, i maggiori costi per lo spostamento di macchinari e del personale, l'interruzione di appezzamenti contenenti colture coetanee (si pensi a impianti frutticoli), fino ad arrivare alla necessità, da parte del coltivatore, di variare l'ordinamento colturale a causa dell'insorgere di problemi imputabili a cause diverse.

È quindi consigliabile apporre il vincolo di servitù su tutta la superficie aziendale e non in modo che l'area sia attraversata o intersecata dalla servitù stessa, perché ciò comporterebbe maggiori oneri di spesa per il fondo dominante.

La formula per il calcolo dell'indennità per le servitù di allagamento deve pertanto tenere in considerazione tutti gli aspetti fino ad ora richiamati, che verranno esplicitati nelle successive parti del lavoro.

2. MODELLO TEORICO-METODOLOGICO PER IL CALCOLO DELL'INDENNIZZO PER LE SERVITÙ DI ALLAGAMENTO

Il principale scopo di questo lavoro è stato quello di definire una corretta metodologia per la determinazione dell'indennità spettante al "fondo servente", conseguente all'imposizione di una servitù da allagamento, attraverso la messa a punto di una formula di calcolo che risponda alle esigenze del caso.

Come detto in premessa, il lavoro viene svolto all'interno del progetto LIFE RII, un progetto europeo condotto dalla Regione Emilia-Romagna, che richiede allo studio una replicabilità del modello definito in tutte le aree comunitarie, non solo in quelle di attuazione del progetto stesso.

Questo aspetto ha portato la ricerca a selezionare parametri di calcolo facilmente reperibili all'interno di tutte le fonti bibliografiche, nazionali ed internazionali, ed a scegliere quelli più idonei allo scopo.

Per l'impostazione della formula di calcolo, non essendo presenti a livello nazionale orientamenti normativi in materia, si farà riferimento, principalmente, alle menzionate leggi regionali del Veneto e della Toscana, nonché alle teorie economico-estimative di base per l'approccio a espropri e a servitù.

Il primo aspetto da affrontare è il rapporto tra indennità dovuta in caso di servitù da allagamento e quella calcolata in circostanza di esproprio dell'area.

Le leggi di riferimento inquadrano l'indennità dovuta in caso di imposizione della servitù all'interno di un range di valori compresi tra 1/3 dell'indennità dovuta in caso di esproprio, nel caso della regione Toscana (per la regione Veneto si ricorda che il valore minimo di indennizzo è pari al 40% del valore di mercato dell'area, inteso come valore di deprezzamento del bene con il gravame), fino a 2/3 della stessa.

Tali limiti, oltre a rappresentare l'unico riferimento presente in bibliografia, sembrano comunque ragionevoli, in quanto garantiscono al proprietario e al coltivatore un indennizzo minimo per l'imposizione del gravame e tutelano la pubblica amministrazione da eccessivi oneri; il costo di indennizzo di una servitù non può, infatti, essere superiore o avvicinarsi a quanto dovuto in caso di esproprio, poiché ne verrebbe compromessa la convenienza.

In questo particolare caso, quindi, la servitù può essere considerata uno "strumento" alternativo all'esproprio, meno oneroso e vincolante per la pubblica amministrazione e meno impattante per il proprietario che non si vede sottrarre il fondo; i terreni, infatti, rimangono a carico della proprietà, così come la loro gestione.

La servitù di allagamento, contrariamente alle altre, è legata alla frequenza di accadimento degli eventi, caratterizzati da tempi di ritorno anche molto lunghi e dilazionati nel tempo, pertanto l'area asservita non viene sempre occupata dalle acque in eccesso e può essere utilizzata regolarmente per le usuali coltivazioni.

Questa particolare caratteristica apre molteplici discussioni in merito alla quantificazione effettiva dei danni causati, agli oneri da sostenere e computare all'interno della definizione dell'indennizzo, alla scelta dei terreni da asservire e agli eventuali benefici apportati dall'instaurarsi del rapporto di servitù, nel caso ci fossero.

Tutti questi aspetti, opportunamente stimati, devono essere compresi all'interno del calcolo dell'indennità dovuta e determinano l'oscillazione del valore di indennizzo all'interno del range indicato (1/3-2/3 dell'indennità di esproprio).

All'interno della formula per il calcolo dell'indennità gli aspetti appena descritti sono riassunti e compresi in un unico parametro denominato "coefficiente integrativo".

Schema riassuntivo della formula per il calcolo dell'indennizzo per le servitù di allagamento

$$\text{INDENNIZZO} = \frac{1}{3} V_{\text{esp}} \leftarrow \text{COEFFICIENTE INTEGRATIVO} \rightarrow \frac{2}{3} V_{\text{esp}}$$

Il coefficiente integrativo (chiamato AGRO) risulta, pertanto, essere un parametro di natura variabile, legato al danno presunto alla normale gestione agricola del fondo servente, lasciata al conduttore.

Si parla di danno presunto in quanto il valore della servitù deve essere corrisposto al fondo servente all'inizio del rapporto di asservimento, considerando la situazione di fatto in cui si trova il fondo al momento della stima.

Il valore di esproprio, di riferimento per stabilire la soglia minima e quella massima dell'indennità di servitù, risulta dall'applicazione delle disposizioni contenute all'interno del T.U.E.; è, quindi, un valore omnicomprensivo ottenuto dal rapporto tra il soggetto di riferimento (proprietario, affittuario, etc.) e il tipo di indennità (provvisoria, cessione bonaria, definitiva), tenuto conto delle caratteristiche dell'area di riferimento (valore del suolo, soprassuolo, etc...) che ne influenzano il valore venale.

All'interno del coefficiente integrativo AGRO sono inclusi tributi, i danni imputabili alla costruzione di manufatti e opere per l'utilità del fondo dominante, i danni alla produzione agricola e le eventuali aggiunte e detrazioni proprie del singolo caso. Per le servitù da allagamento la superficie non viene sottratta alla produzione, ma anzi rimane al conduttore la facoltà di portare avanti la propria attività. Dunque, la limitazione della proprietà c'è ma non si ha una sottrazione definitiva di superficie come, invece, accade, per esempio, nelle servitù di passaggio. Il proprietario, pertanto, continuerà a pagare i contributi sulla superficie soggetta a servitù e non dovrà essere rimborsato di tali oneri, visto che non ne viene compromesso l'utilizzo.

I "danni agricoli" rappresentano la vera e propria perdita arrecata alla produzione dai periodici allagamenti dell'area.

Nel modello proposto, il valore di riferimento scelto per determinare il reddito derivante dalle coltivazioni è quello del Margine Lordo (ML)⁴, i cui dati per le principali colture sono facilmente reperibili all'interno del database RICA (Rete Informazione Contabile Agricola). Il danno alle colture si risconterà solamente in quegli anni in cui è previsto l'allagamento dell'area, definito al momento dell'imposizione della servitù, attraverso le opportune valutazioni di carattere previsionale. Nella formula questo aspetto è rappresentato dall'introduzione dell'elemento di matematica finanziaria relativo alla capitalizzazione dei redditi periodici ($1/q^n - 1$). Da ciò risulta:

$$\text{Danno alle colture} = \text{ML} * \frac{1}{q^n - 1}$$

Si è considerato che il danno alla normale gestione del fondo servente non dipende solo dalla mancata produzione, ma si deve riconoscere anche un indennizzo per il periodo di inagibilità dello stesso. Quest'ultimo non è strettamente connesso alla perdita di produzione (danni alle colture dovuti all'allagamento periodico possono esserci ma solo in casi in cui l'evento sia prolungato nel tempo e andranno considerati come caso straordinario) ma, piuttosto, legato alle limitazioni che derivano dalla presenza dell'acqua sul terreno che limita le attività di chi lo coltiva e lo gestisce. Prendendo come principale riferimento quanto espresso all'interno dell'allegato A1 alla Dgr n. 2373 del 29 dicembre 2011 della Regione Veneto, si propone la seguente formula per il calcolo dell'indennizzo per l'inagibilità del fondo:

⁴ Margine operativo lordo: si calcola sottraendo il costo del lavoro al valore aggiunto; rappresenta il surplus generato dall'attività produttiva, caratteristica dell'azienda, dopo aver remunerato il lavoro dipendente (Fonti: RICA).

$$\text{Indennizzo per inagibilità del fondo} = \frac{ML}{280} * \text{Giorni di inutilizzo del terreno} * \text{Coefficiente di inagibilità del fondo} * \frac{1}{q^n-1}$$

In conclusione, il modello completo prevede che l'indennità per servitù di allagamento possa essere calcolata attraverso il seguente procedimento, con i dovuti adeguamenti a seconda dei casi:

$$\frac{1}{3} V_{esp} + \frac{Tr}{r} + \text{DANNI opere} + \text{DANNI agricoli} +/- \text{Aggiunte e Detrazioni} \leq \frac{2}{3} V_{esp}$$

2.1 Esempio di applicazione del modello ad un'area

Il modello di calcolo presentato pone in evidenza alcuni dei principali aspetti da considerare nella scelta delle superfici da asservire, attraverso una lettura in chiave economica. L'individuazione dei terreni idonei all'intervento è sicuramente un aspetto di natura tecnica, ma la convenienza alla fattibilità dell'intervento deve tenere in considerazione anche quanto emerge dalle analisi economiche, in modo tale che a parità di possibilità tecniche possa corrispondere la soluzione economica più vantaggiosa.

Le superfici da asservire dovrebbero essere selezionate considerando il giusto rapporto tra la coltura in atto e la frequenza degli allagamenti. Infatti, nel caso la periodicità degli eventi fosse ravvicinata (con frequenza superiore a 2 anni), si dovrebbe ipotizzare l'asservimento di terreni coltivati con colture a basso reddito, al contrario, una bassa frequenza di allagamento potrebbe consentire una scelta più ampia di superfici da utilizzare. I danni potenzialmente causabili, con periodicità ravvicinate, a colture a reddito medio/elevato comporterebbero dal punto di vista economico una mancata convenienza all'imposizione della servitù e la necessità di rivedere l'area di intervento, oppure, in alternativa, di procedere attraverso l'acquisizione forzata dei terreni interessati.

A titolo di esempio si riportano di seguito alcuni grafici relativi all'applicazione del modello di calcolo ad una superficie pari ad un ettaro di terreno. La simulazione è stata effettuata prendendo come riferimento i valori relativi ai terreni agricoli situati in Provincia di Reggio Emilia, in particolare nel Comune di Bibbiano, Regione Agraria n. 5. Le colture considerate, in progressione crescente di reddito, sono quelle del prato, del frumento, del mais, del pomodoro da industria e, come pianta arborea, è stato scelto di condurre l'analisi sul vigneto. Per tutte le coltivazioni i valori del margine

lordo utilizzato sono stati rilevati presso il database RICA e si riferiscono al 2012, mentre per i valori fondiari è stata utilizzata, sempre per lo stesso anno, la banca dati dell'INEA.

Nel grafico, oltre all'andamento del coefficiente agro, sono presenti il limite minimo (1/3) e quello massimo (2/3) che può assumere il valore dell'indennizzo; entrambi sono stati impostati, come richiesto dal modello, secondo l'indennità dovuta in caso di espropriazione per pubblica utilità del terreno. L'analisi è stata condotta considerando, come soggetto in causa, un proprietario coltivatore al quale viene quantificata un'indennità di esproprio definitiva.

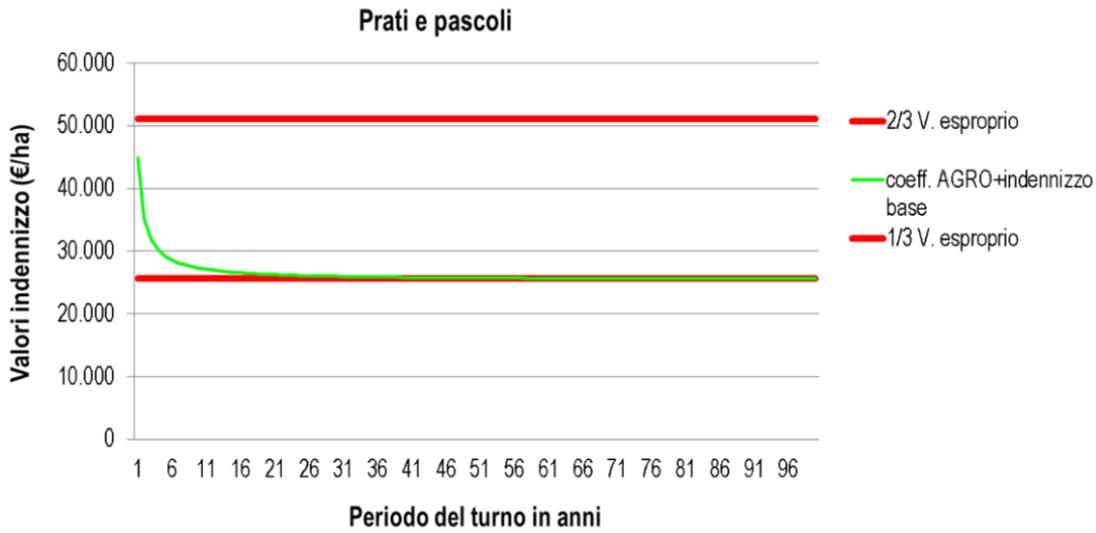
Secondo l'analisi effettuata, i terreni con presenza di prati e pascoli, per i quali è stato considerato un margine lordo annuale di 578 €/ha, risultano sempre convenienti, dal punto di vista economico, all'imposizione di una servitù da allagamento, anche con frequenze di utilizzo elevate (Fig. 1). Le stesse considerazioni, a parità di condizioni, possono essere formulate anche per la coltura del frumento, per la quale è stato considerato un margine lordo annuale di quasi 800 €/ha (Fig. 2). Differente, invece, è il caso del mais, il margine lordo rilevato, pari a 970 €/ha, ne compromette la convenienza in situazioni che implicano l'utilizzo dell'area con una periodicità inferiore a 2 anni (Fig. 3).

Per le colture più redditizie, in relazione all'area territoriale scelta, è stato effettuato il calcolo per il pomodoro da industria, considerando un margine lordo annuale di 2.654 €/ha (Fig. 4). Quest'ultimo, piuttosto elevato, fa sì che venga compromesso l'utilizzo di superfici agricole coltivate con questa coltura per turni di allagamento inferiori a 3 anni.

L'ultimo esempio riportato è quello di un ettaro di terreno coltivato a vigneto, che secondo i valori RICA per l'Emilia-Romagna, presenta un margine lordo annuale di 5.330 €/ha (Fig. 5). La somma tra l'indennizzo base ($1/3 V_{esp}$) e il coefficiente AGRO, in questo caso, risulta superiore al limite dei $2/3$ del V_{esp} per turni inferiori a 5 anni.

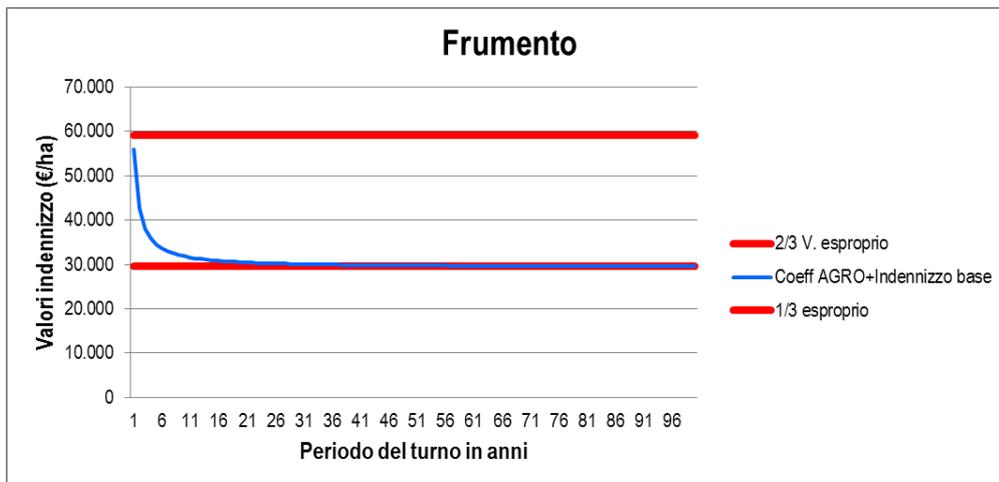
Si precisa che le considerazioni appena esposte possono essere valide solo per il caso studio in esame, in quanto anche piccole variazioni del valore dei VAM (come quelle riscontrabili tra le diverse regioni agrarie di una stessa Provincia) o dei valori di mercato dei terreni determinano una differente soglia di convenienza per la scelta delle superfici da allagare.

Figura 1 – Applicazione del modello di calcolo ad un ettaro di terreno a prato e pascolo (margine lordo annuale: 796 €/ha)



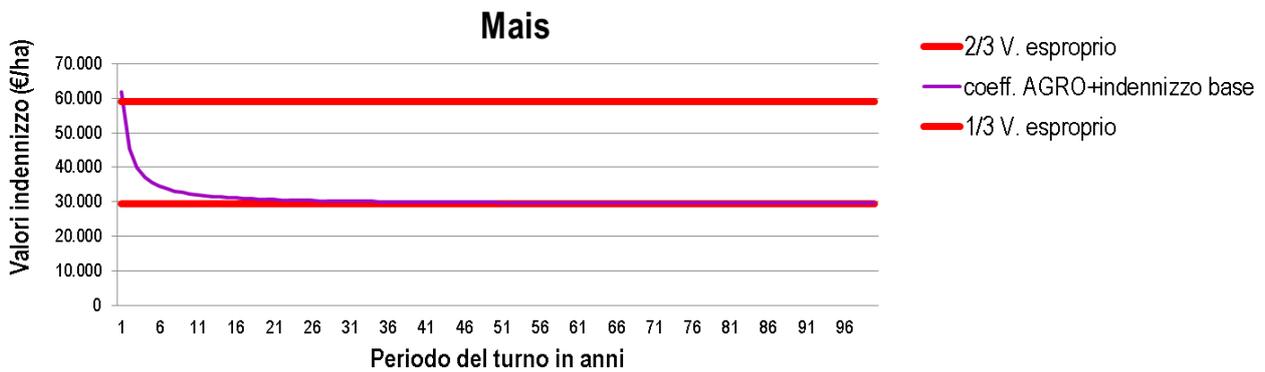
Fonte: ns elaborazioni

Figura 2 – Applicazione del modello di calcolo ad un ettaro di terreno coltivato a frumento (margine lordo annuale: 796 €/ha)



Fonte: ns elaborazioni

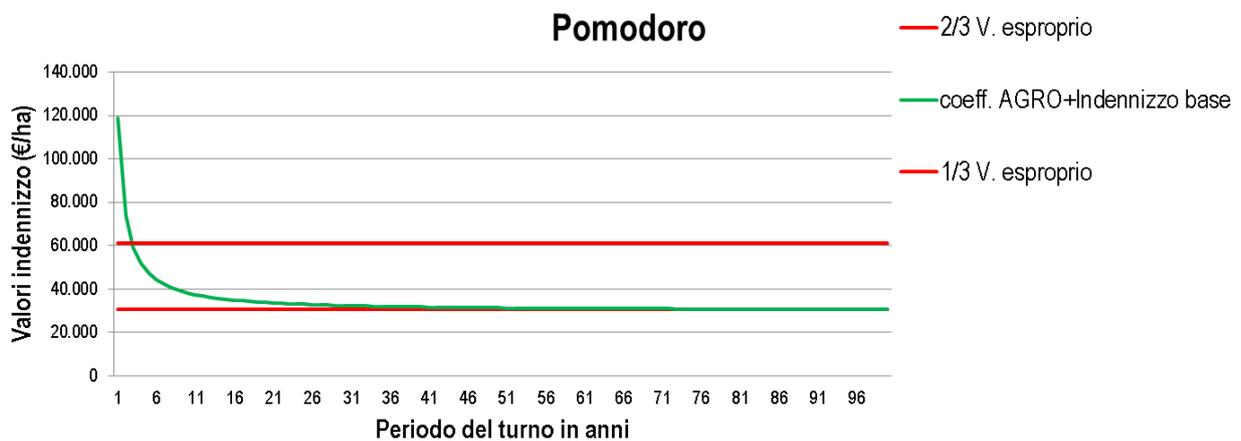
Figura 3 – Applicazione del modello di calcolo ad un ettaro di terreno coltivato a mais (margine lordo annuale: 970 €/ha)



Fonte: ns elaborazioni

La somma tra l'indennizzo base ($1/3 V_{esp}$) e il coefficiente AGRO è superiore al limite dei $2/3$ del V. esproprio per turni inferiori a **2 anni**.

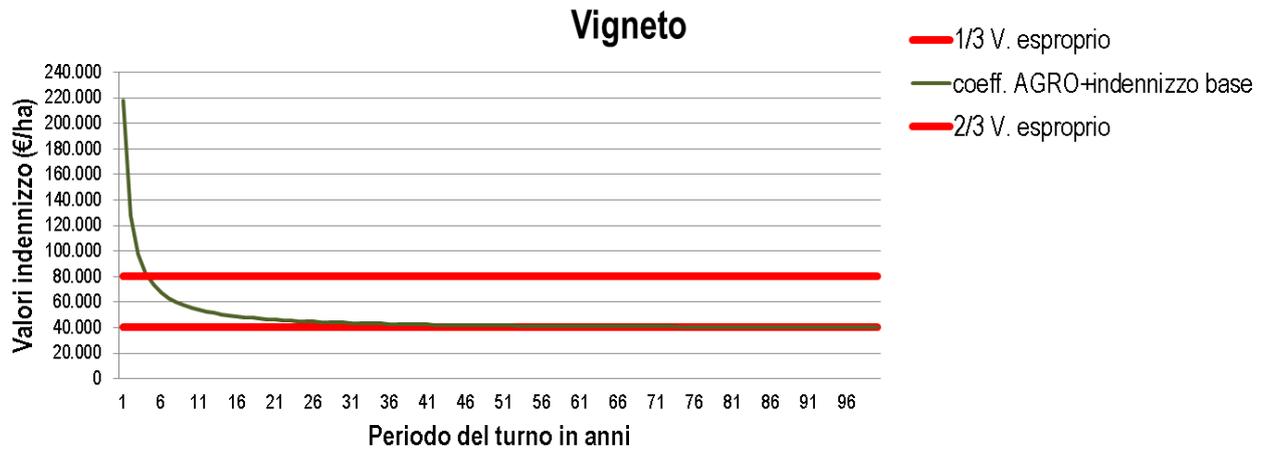
Figura 4 – Applicazione del modello di calcolo ad un ettaro di terreno coltivato a pomodoro da industria (margine lordo annuale: 2.654 €/ha)



Fonte: ns elaborazioni

La somma tra l'indennizzo base ($1/3 V_{esp}$) e il coefficiente AGRO è superiore al limite dei $2/3$ del V. esproprio per turni inferiori a **3 anni**.

Figura 5 – Applicazione del modello di calcolo ad un ettaro di terreno coltivato a vigneto (margine lordo annuale: 5.330 €/ha) 5.330 euro/ha.



Fonte: ns elaborazioni

La somma tra l'indennizzo base ($1/3 V_{esp}$) e il coefficiente AGRO è superiore al limite dei $2/3$ del V. esproprio per turni inferiori a **5 anni**.

Bibliografia

- Amicabile S. (2011), Manuale di Estimo, Terza Edizione Hoepli
- Barilà E. (2013), Le indennità di espropriazione e i casi di risarcimento, Giuffrè Editore, S.P.A. Milano
- Gallerani V. (2011), Manuale di estimo, McGraw -Hill
- Grillenzoni M., Grittani G.(1990), Estimo. Teoria, procedure di valutazione e casi applicativi, Edizioni Edagricole, Bologna
- Iovine A. (2008), manuale professionale di estimo, Se-Sistemi Editoriali
- Loro P. (a cura di) (2012), La nuova indennità di esproprio per le aree non edificabili, Exeo edizioni
- Marone E. (2008), Alcune riflessioni sul Valore Agricolo e sul Valore Venale nel Testo Unico sugli espropri alla luce di alcune recenti innovative sentenze, AESTIMUM 52, pp. 53-68
- Mazzon R. (2013), Le servitù e gli altri diritti reali, Maggioli Editore, collana LegaleCivile, Santarcangelo di Romagna
- Michieli I., Michieli G. (2002), Trattato di estimo, Edagricole, Bologna
- Polelli M. (1997) Trattato di estimo, Maggioli Editore

Documenti

- Confagricoltura (2014), Espropriazione per pubblica utilità. Indennità aggiuntive e cessione volontaria. Cass. 24 aprile 2014 n. 9269, circolare n. 14775 del 23 luglio 2014
- Deliberazione del 21 marzo 2012 concernente gli effetti della Sentenza della Corte costituzionale del 10 giugno 2011, Corte dei Conti, Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia
- Espropriazione per pubblica utilità e indennità, Corte Costituzionale, sentenza 10/06/2011 n. 181
- Moscardini (2007) Determinazione dei danni a terreno per allagamento, Estimo e Territorio n.3, pp.22-24
- REGIONE MARCHE (2006): Sistemazione idraulica dei bacini interessati dagli eventi alluvionali del 16-26 settembre 2006 (PROGETTO PRELIMINARE Rio Scaricalasini-Fosso Rigo)
- REGIONE TOSCANA (2012): Lavori di intervento atti a ridurre il rischio idraulico nel territorio del comune di Arezzo - Area di espansione Torrente Castro loc. Cognaia (PROGETTO PRELIMINARE)
- REGIONE TOSCANA (2013): Cassa di espansione sul fiume Elsa in Località Santa Giulia, Provincia di Siena (PROGETTO ESECUTIVO)
- REGIONE TOSCANA: Cassa di espansione dei Renai nel Comune di Signa (PROGETTO DEFINITIVO_2013)

- REGIONE TOSCANA: Legge regionale 29 dicembre 2003, n. 67, Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività, Bollettino Ufficiale n. 1, parte prima, del 02.01.2004
- REGIONE VENETO (2006): Piano di stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico Bacino dell'Adige-Regione Veneto (RELAZIONE GENERALE)
- REGIONE VENETO: Criteri di valutazione delle servitù di allagamento Allegato alla DGR n. 2373 del 29 dicembre 2011
- TESTO UNICO ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ, D.P.R. n. 327/2001 e successive modifiche e integrazioni, aggiornato 2013