



Comune di Visso
Provincia di Macerata



SISMA 2016

O.C.D.P.C. n. 394/2016

Realizzazione delle soluzioni abitative d'emergenza (S.A.E.)

Area S.A.E. "Borgo San Giovanni 2"

**INDIVIDUAZIONE DELLA SOLUZIONE
ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA PER
L'ACQUISIZIONE DELLE AREE.**

PREMESSA

In seguito agli eventi sismici iniziati il 24.08.2016, che hanno danneggiato gran parte degli immobili siti nel Comune di Visso, si è reso necessario provvedere all'installazione e insediamento delle "strutture abitative di emergenza" (S.A.E.) ad uso della popolazione rimasta priva di abitazione principale, sino alla ricostruzione degli edifici distrutti o dichiarati inagibili.

A tal fine, come disposto dalle Ordinanze del capo Dipartimento di protezione Civile n. 388/2016 e n. 394/2016 il Comune di Visso ha provveduto all'occupazione delle aree necessarie all'installazione delle soluzioni abitative d'emergenza (S.A.E.), la cui ubicazione è stata preventivamente concordata e approvata dalla Protezione Civile Regionale. Le ordinarie procedure di occupazione o esproprio di beni immobili di proprietà privata, normate dal D.P.R. n. 327/2001, sono state quasi interamente derogate dall' OCDPC n. 388, al fine di rendere più agevole e rapida l'immissione in possesso delle aree da parte dei Comuni. Per quanto sopra, al fine di addivenire all'acquisizione dei terreni necessari alla realizzazione dell'opera emergenziale, il Comune di Visso ha emesso l'Ordinanza Sindacale n. 156 del 24.04.2017, con la quale ha disposto l'occupazione temporanea dei terreni e degli immobili distinti al catasto al Foglio 53, p.lle 97, 221, 282, necessari a realizzare l'Area S.A.E. denominata "Borgo San Giovanni 2".

Ai sensi di quanto disposto dall'Art. 3 dell'OCDPC n. 394, la Regione Marche, con nota assunta al protocollo comunale n. 11132 del 13.11.2019, ha proposto di procedere d'intesa con i Comuni interessati alla definizione delle procedure volte all'acquisizione delle aree al patrimonio pubblico. Al fine di garantire il rispetto del principio di economicità, risulta necessario preliminarmente all'avvio delle necessarie procedure di esproprio, individuare lo strumento più idoneo ed economicamente più vantaggioso per poter disporre delle aree fino al venir meno della condizione di necessità.

In particolare il Soggetto Attuatore Sisma 2016 della Regione Marche ha chiesto ai Comuni, di valutare la soluzione economicamente più vantaggiosa per l'Amministrazione pubblica fra la corresponsione dei costi di occupazione dell'area e quella dei costi di esproprio. Considerando che l'indennità di esproprio e di occupazione si basano entrambe sul valore del bene, l'analisi della convenienza fra le due opportunità diviene una valutazione principalmente temporale e pertanto si baserà sulla stima dei tempi necessari alla ricostruzione delle sedi di tutte le attività delocalizzate e dei tempi di ripristino dell'area.

1. VALUTAZIONE DEI COSTI DI OCCUPAZIONE DELL'AREA

La disciplina degli indennizzi spettanti ai proprietari che deve essere applicata al presente procedimento emergenziale è dettata dall'art. 50 del D.P.R. n. 327/2001, che al comma 1 recita *"1. Nel caso di occupazione di un'area, è dovuta al proprietario una indennità per ogni anno pari ad un dodicesimo di quanto sarebbe dovuto nel caso di esproprio dell'area e, per ogni mese o frazione di mese, una indennità pari ad un dodicesimo di quella annua."*

L'Agenzia delle Entrate con stima basata sul valore di trasformazione, assunta al prot. n. 12026 del 02.12.2017 e redatta in data 27.11.2017, che si allega alla presente quale allegato 1), ha stimato il valore dei beni occupati in complessivi € 62.263,40.

A giudicare dall'elevatissimo livello di danneggiamento del patrimonio immobiliare e dalle problematiche che derivano dalla conformazione morfologica dell'abitato, specie per quanto riguarda il centro storico del Comune di Visso, sembra verosimile supporre che la ricostruzione completa degli edifici richieda un periodo di tempo superiore a 13 anni da oggi. Qualora, trascorsi 13 anni, venisse ripristinata l'agibilità di tutte le abitazioni di proprietà degli occupanti delle S.A.E., quest'ultima non potrebbe essere immediatamente restituita ai legittimi proprietari con conseguente cessazione dell'erogazione dell'indennizzo. Sarebbe infatti necessario provvedere al ripristino delle aree allo stato di fatto e di diritto precedente all'occupazione. Data la natura temporanea delle opere e il regime derogatorio nel quale si è operato, i costi delle operazioni di ripristino, seppur in misura differente, dovranno essere sostenuti a prescindere dalla soluzione individuata e verranno analizzati in seguito. I lavori di ripristino, dovranno tuttavia essere progettati,

appaltati ed eseguiti, con conseguenti tempi di realizzazione analoghi ad altre opere pubbliche. Pertanto, ipotizzando che tutti gli assegnatari delle S.A.E. venissero messi in condizione di far ritorno nelle loro abitazioni fra 13 anni, l'occupazione delle aree dovrebbe essere protratta fino all'ultimazione dei lavori di ripristino. Stimando che l'intero procedimento di ripristino richieda 2 anni di tempo, l'occupazione temporanea complessiva risulterebbe di 15 anni da oggi.

Il costo dell'occupazione temporanea, come disciplinato dal D.P.R. 380/2001, risulterebbe quindi pari a 15 rate, ciascuna di importo pari a 1/12 del valore dell'area e quindi pari ad € 5.188,62. Al fine di individuare la soluzione economicamente più vantaggiosa in termini economici, occorre confrontare i costi relativi al procedimento di esproprio con i costi di occupazione calcolati. Risulta pertanto necessario attualizzare ad oggi le somme da liquidare nel corso dei 15 anni di occupazione in maniera da eseguire una valutazione coerente dal punto di vista finanziario.

L'attualizzazione delle 15 annualità posticipate, si ottiene dall'applicazione della formula di matematica finanziaria per la determinazione dell'Accumulazione iniziale A_0 :

$$A_0 = a \frac{q^n - 1}{r * q^n}$$

Dove

"a" corrisponde all'importo dell'indennità annua;

"n" al numero di anni di occupazione;

"r" corrispondente al tasso di interesse.

"q" dato da $(1 + r)$;

Per determinare il tasso di interesse applicabile, è stata calcolata la media dei tassi di interessi legali riferiti agli ultimi 10 anni da cui si ottiene $r = 0,945\%$

Applicando la formula per l'accumulazione iniziale:

$$A_0 = € 5.188,62 \frac{(1,00945)^{15} - 1}{0,00945 * (1,00945)^{15}} = € 72.247,51$$

si ricava, per l'occupazione temporanea di 15 anni, un costo complessivo attualizzato pari ad € **72.247,51**.

2. VALUTAZIONE DEI COSTI DI ESPROPRIO DELL'AREA

Qualora si procedesse all'acquisizione delle aree mediante l'istituto dell'esproprio per pubblica utilità di cui al D.P.R. 327/2001, le relative spese da sostenere risulterebbero di facile determinazione.

L'Art. 40 del Testo Unico, stabilisce che *"1. Nel caso di esproprio di un'area non edificabile, l'indennità definitiva è 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."*

L'indennità spettante ai proprietari, sia nel caso in cui essi optino per la cessione volontaria che nel caso in cui sia necessario emettere apposito decreto di esproprio, è calcolabile con estrema precisione. A tali somme, è tuttavia necessario sommare le spese derivanti dagli atti e dai procedimenti correlati all'esproprio e previsti per legge. Tali spese si compongono in "Spese di acquisizione del bene", stimate in € 2.000,00 e comprendenti i compensi notarili, le spese di registrazione e le vulture catastali, e "imprevisti" che possono verificarsi durante il procedimento, stimati come 4% dell'indennità.

In definitiva, il costo di un procedimento di esproprio risulterebbe così determinato:

Indennità di esproprio	62 263,40 €
Spese acquisizione del bene	2 000,00 €
Imprevisti (4% indennità)	2 490,54 €
TOTALE	66 753,94 €

3. RIFLESSIONI SUI COSTI DI RIPRISTINO DELLE AREE

Al fine di valutare quale sia la soluzione economicamente vantaggiosa per la pubblica amministrazione risulta di importanza non trascurabile la questione del ripristino delle opere realizzate sull'area in questione.

Nel caso si volesse continuare con l'occupazione temporanea dell'area al momento della restituzione l'area dovrà essere riconsegnata al proprietario previo ripristino dei luoghi nello stato di fatto e di diritto in cui si trovavano prima dell'inizio dell'occupazione operata dalla pubblica amministrazione. Prima di avventurarsi in calcoli complessi, i quali comunque ci porteranno alla conclusione che i costi di ripristino dell'area saranno inferiori ai costi delle opere emergenziali realizzate ma ne rappresenteranno comunque un'aliquota significativa pari ad almeno il 20 – 30 %, è necessario sviluppare le seguenti considerazioni. Va osservato preliminarmente che ad oggi, nel caso in cui si continui con l'occupazione temporanea, non risultano esattamente individuabili quali siano le opere di ripristino da effettuare per restituire l'area nelle condizioni in cui si trovava inizialmente, in quanto alcune opere realizzate sono da considerare miglioramenti oggettivi della fruibilità delle aree. Inoltre, nel caso di esproprio dell'area, non risultano esattamente individuabili le opere di ripristino che dovranno comunque essere eseguite per il fatto che le strutture emergenziali realizzate sono strutture temporanee, realizzate per fare fronte all'emergenza, le quali andranno rimosse al cessare dello stato di necessità, cioè andranno rimosse anche qualora si decidesse di acquisire l'area occupata al patrimonio pubblico mediante esproprio. Tale concetto di temporaneità è chiaramente contenuto all'interno dell'OCDPC n. 394/2016. Di contro la circolare del Capo Dipartimento della Protezione Civile Prot. DIP/TERAG16/0003179 del 16.01.2017, sintetizzando un suo passaggio, invita le Regioni a verificare attentamente la convenienza economica ad occupare temporaneamente le aree tenendo in considerazione che solamente nel caso non si proceda all'esproprio dovranno essere sostenuti ingenti costi di ripristino delle aree ed autorizzandoci quindi a pensare che, qualora si proceda all'esproprio, le opere realizzate debbano intendersi come opere definitive che non dovranno essere rimosse.

Per quanto sopra sommariamente riportato risulta oggi impossibile valutare quale sia l'esatta entità dei costi di ripristino qualora si dovesse procedere alla restituzione dell'area ai legittimi proprietari al termine dell'occupazione temporanea.

Va comunque osservato che **qualora si procedesse all'esproprio, anche nell'ipotesi che sia comunque necessario rimuovere le strutture temporanee realizzate, i costi di ripristino dell'area sarebbero sicuramente molto minori rispetto a quelli che sarebbe necessario sostenere in caso di restituzione dell'area al legittimo proprietario** non dovendosi sicuramente procedere alla rimozione totale delle infrastrutture presenti nel sottosuolo quali impianti a rete, strutture di fondazione ed opere di contenimento ed avendo l'opportunità di rendere permanenti almeno parte delle strutture temporanee realizzate che a questo punto si troverebbero su terreni di proprietà pubblica.

4. RIFLESSIONI SUI VANTAGGI DELL'ACQUISIZIONE AL PATRIMONIO COMUNALE DELLE AREE

Un altro aspetto significativo che deve essere considerato oltre a quello dei costi di ripristino dell'area è il **vantaggio patrimoniale** ed il **vantaggio strategico** che si genererebbe in capo alla pubblica amministrazione nel caso di acquisizione definitiva dell'Area.

Il **vantaggio patrimoniale** consiste nel fatto che, anche nel caso in cui la durata dell'occupazione dell'area fosse inferiore ai 15 anni supposti nel paragrafo 1, comunque l'aver espropriato l'area genererà un aumento di valore del patrimonio pubblico avendo acquisito dei terreni che manterranno nel tempo il loro valore in quanto difficilmente soggetti a deprezzamento. In altre parole non saranno stati inutilmente spesi fondi per occupare e restituire ma le indennità di esproprio spese genereranno un aumento del patrimonio della pubblica amministrazione.

Il **vantaggio strategico** consiste nel fatto che nella complessa fase della ricostruzione del Comune di Visso, che si svilupperà per i prossimi decenni, avere a disposizione della pubblica amministrazione aree di sviluppo consentirà la possibilità di svolgere un'ampia pianificazione urbanistica sia finalizzata allo sviluppo della prima fase di ricostruzione (si pensi ad esempio alla necessità di individuare aree dove delocalizzare edifici danneggiati e non ricostruibili nella loro area di sedime) sia finalizzata ad uno sviluppo a lungo termine.

Risulta quindi che **la soluzione dell'esproprio rispetto a quella dell'occupazione temporanea genera dei vantaggi riflessi sul patrimonio della pubblica amministrazione e sulla sua pianificazione strategica a lungo termine.**

5. CONCLUSIONI

Per quanto sopra riportato possiamo concludere che:

1. Supponendo un'occupazione dell'area per 15 anni a partire da oggi (e quindi, tenendo conto dei tempi di ripristino, un utilizzo delle strutture per 13 anni a partire da oggi) il costo di occupazione dell'area sarebbe, attualizzato ad oggi, pari ad **€ 72.247,51**;
2. Il costo dell'esproprio dell'area è pari ad **€ 66.753,94**;
3. Qualora si procedesse all'esproprio, anche nell'ipotesi che sia comunque necessario rimuovere le strutture temporanee realizzate, i costi di ripristino dell'area sarebbero sicuramente molto minori rispetto a quelli che sarebbe necessario sostenere in caso di restituzione dell'area al legittimo proprietario;
4. La soluzione dell'esproprio rispetto a quella dell'occupazione temporanea genera dei vantaggi riflessi sul patrimonio della pubblica amministrazione e sulla sua pianificazione strategica a lungo termine.

Dalle conclusioni sopra riportate si può dedurre che, qualora le strutture realizzate vengano utilizzate per 13 anni a partire da oggi, risulta evidente la vantaggiosità economica di ricorrere all'esproprio. Qualora le strutture vengano utilizzate per un tempo inferiore a 13 anni risulta evidente che i costi di ripristino dell'area ed i vantaggi dell'acquisizione dell'area al patrimonio pubblico renderebbero ancora conveniente ricorrere all'esproprio.

Non è attualmente possibile valutare quale sia la durata minima dell'occupazione dell'area che renda conveniente ricorrere all'esproprio.

Considerato l'elevatissimo livello di danneggiamento del patrimonio immobiliare e le problematiche che derivano dalla conformazione morfologica dell'abitato, specie per quanto riguarda il centro storico del Comune di Visso, si ritiene, comunque, che possa essere ragionevolmente ipotizzato che la ricostruzione completa degli edifici richieda un periodo di tempo superiore a 13 anni da oggi.

Inoltre è del tutto ragionevole pensare che, per quanto esposto al paragrafo 3, in ogni caso i costi di ripristino dell'area potranno essere, già da soli, superiori al costo dell'intero esproprio.

Per tutto quanto sopra si ritiene economicamente vantaggioso per la pubblica amministrazione procedere all'esproprio piuttosto che continuare ad occupare temporaneamente l'area.

Si osserva che le conclusioni sopra riportate coincidono con quanto esprimeva già molto chiaramente la già citata nota del Dipartimento di Protezione Civile Prot. DIP/TERAG16/0003179 del 16.01.2017, che testualmente recita:

“Qualora non si riesca ad individuare aree pubbliche e si debba ricorrere ad aree private, laddove non venga prevista l'acquisizione al patrimonio pubblico mediante provvedimenti ablativi, ma venga preferita, anche ai sensi dell'art. 3 comma 6 dell'OCDPC n. 394/2016, la locazione, corre l'obbligo di ricordare che, in applicazione dei principi che caratterizzano tale istituto, il bene, al termine del contratto, deve essere restituito al proprietario nelle condizioni di fatto e di diritto che aveva in precedenza. Ciò significa che il territorio trasformato ed eventualmente arricchito da opere di urbanizzazione e di messa in sicurezza, andrebbe ricondotto in pristino, con spese così ingenti da far apparire la procedura sin d'ora contrastante, nonostante le economie che potrebbero ricavarsi dalla locazione rispetto alla acquisizione in proprietà, con i generali principi di proporzionalità, di ragionevolezza e del già richiamato principio di economicità. Risulta pertanto evidente che, in tali casi, sia opportuno procedere all'acquisizione dell'area al patrimonio pubblico.”

La presente analisi è stata effettuata dallo scrivente al fine di chiarire all'Amministrazione comunale quali siano gli aspetti che regolano il comportamento delle variabili che determinano la scelta della soluzione economicamente vantaggiosa; viene inoltre trasmessa al Sindaco per i successivi provvedimenti da assumere in capo alla Giunta Comunale ed al Consiglio Comunale.

Visso, 20.05.2021

Il Responsabile del Servizio
Ufficio espropri
Ing. Cristiano Farroni

Documento firmato digitalmente ai sensi del testo unico D.P.R. 28/12/2000 n.445, del D.Lgs. 07/03/2005 n.82 e norme collegate, il quale sostituisce il testo cartaceo e la firma autografa.