

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1849

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Deputato **ASTONE**

Presentata il 3 luglio 1980

Norme per la vendita a trattativa privata in favore del comune di Acquedolci (Messina) del compendio espropriato in esecuzione delle leggi 9 luglio 1922, n. 1045, e 21 marzo 1929, n. 473

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel gennaio del 1922 una frana di vastissime dimensioni, distrusse gran parte dell'abitato del Comune di S. Fratello (Messina).

A seguito di tale evento, con legge 9 luglio 1922, n. 1045, si dispose il finanziamento di un piano regolatore, e la corresponsione di sussidi a favore dei cittadini sinistrati, per la ricostruzione dell'abitato in altra sede.

La citata legge ebbe piena e concreta attuazione mediante lo spostamento dell'abitato distrutto nella frazione di Acquedolci, divenuta, nel 1969, comune autonomo.

Poiché la frana aveva messo in pericolo anche la restante parte dell'abitato, con legge 21 marzo 1929, n. 473, venne disposta l'estensione dei provvedimenti di cui alla precedente legge 9 luglio 1922, n. 1045 a tutto l'abitato di S. Fratello e, conseguentemente, la ricostruzione totale dell'abitato stesso di Acquedolci.

A tale scopo fu adottato un piano di ampliamento del vecchio piano regolatore per la costruzione, su apposite idonee aree, di infrastrutture pubbliche (ponti, strade, fognature, rete idrica ecc.) nonché di un vastissimo numero di fabbricati idonei a dare alloggio a 1.600 famiglie.

Per rendere possibile l'attuazione di detto piano, con decreto del Prefetto di Messina n. 30486 in data 19 giugno 1934, furono espropriati alcuni terreni della superficie di ha. 15.61.75, siti nel Comune di Acquedolci.

Peraltro, l'esecuzione del piano rimase sospesa in quanto gli interessati non ricevettero il previsto contributo statale.

Infatti, per il combinato disposto delle due leggi su citate e della legislazione sul terremoto di Messina del 1908, il termine di sei mesi, assegnato per la presentazione delle domande, giunse a scadenza senza che gli interessati potessero provvedere a tale formalità.

Considerata la provvisoria impossibilità di realizzare il cennato piano, l'Amministrazione dei lavori pubblici consegnò, in via temporanea, i terreni espropriati all'Amministrazione del Demanio dello Stato, nell'intesa che, non appena si fossero create le condizioni di attuazione del piano medesimo, ne avrebbe chiesto la riconsegna.

Ricevuti i terreni, l'Intendenza di Finanza di Messina provide, nella propria competenza, a metterli a reddito, dandoli in affitto per uso agricolo ai cittadini della zona di Acquedolci che ne avevano fatto richiesta, e che, per non aver potuto esibire, in tempo utile, il notevole numero di documenti prescritti, avevano preso il contributo statale di cui sopra.

Tali affittuari, quasi tutti lavoratori di modesto reddito, nell'attesa di un rilancio del progetto di urbanizzazione ed espansione edilizia delle aree espropriate, e nel convincimento di operare secondo lo spirito della menzionata legge 21 marzo 1929, n. 473, occuparono i suoli in parola con costruzioni abitative di tipo economico e popolare.

L'iniziativa s'intensificò in breve tempo ed interessò quasi tutta la zona edificabile del piano di ampliamento.

Durante i lavori intervenne il decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1955, n. 1097, che dispose il consolidamento dell'abitato di S. Fratello non travolto dalla frana e, conseguentemente, la

revoca dello spostamento di tale complesso urbano nella zona interessata dal suindicato decreto di espropriazione.

Da quell'epoca, peraltro, l'attività edilizia non si arrestò, ed altre abitazioni furono portate a termine, non certo a scopo speculativo, ma per l'esigenza primaria di un ricovero abitativo, da tutti coloro che, per averne fatto richiesta, ottennero dall'Intendenza di Finanza di Messina concessioni di singole aree site in dati comparti ed isolati del Piano di ampliamento del 1929, corrispondendo, peraltro, un canone, che per la misura del prezzo stabilito, era conforme al valore edilizio delle aree stesse.

D'altra parte, essendo gente semplice e di poca istruzione, gli occupanti non erano in grado di valutare esattamente la legittimità del proprio operato.

A convalidare il convincimento, da parte degli interessati, di agire nel rispetto della predetta legge 21 marzo 1929, n. 473, era intervenuto l'atteggiamento favorevole dell'Amministrazione comunale che aveva autorizzato le costruzioni mediante il rilascio di apposite licenze edilizie.

Allo stato attuale delle cose, per i motivi suesposti, la situazione del compendio si presenta assai complessa e difficile.

È indubbio, infatti, che, essendo mancato il consenso esplicito e formale della Amministrazione statale proprietaria, alla luce della normativa vigente, le costruzioni sorte sul suolo dello Stato sono da considerarsi sottoposte al regime dell'articolo 936 e dell'articolo 1593 del codice civile.

In virtù di tale disciplina, allo Stato spetta il diritto di acquisire la proprietà dei manufatti in argomento verso pagamento ai costruttori di un'indennità pari alla minor somma tra lo speso ed il migliorato.

Ma una regolarizzazione della situazione in tali termini contrasterebbe, palesemente, con i più elementari principi di equità che debbono, invece, costantemente ispirare l'azione dello Stato.

La peculiarità delle vicende che hanno portato alle suindicate conseguenze, postula invece una soluzione diversa da quel-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

la prevista dalle suindicate disposizioni normative.

È necessario all'uopo tenere presente che, dato il ragguardevole numero di famiglie (circa 500) interessate, tutte di modestissime condizioni economiche, la questione ha ormai raggiunto una dimensione sociale di notevoli proporzioni.

Non può sottovalutarsi, infatti, che trattasi di modesti lavoratori che, senza attendere i previsti aiuti statali, si sono adoperati, con gli scarsissimi mezzi a loro disposizione, a realizzare le finalità della suindicata legge 21 marzo 1929, n. 473, sofferendo alla inerzia dello Stato.

Sarebbe gravemente ingiusto rimanere insensibili alle istanze della gente di Acquedolci che invoca una equa sanatoria della esposta situazione.

In questo quadro, non rimane, quindi, che regolarizzare i rapporti inerenti al compendio in parola contemperando gli interessi privati con quelli pubblici dello Stato secondo particolari criteri di ordine sociale già accolti in precedenti provvedimenti di legge, quali quelli riguardanti le pressoché analoghe situazioni sorte nei compendi demaniali denominati « Isola Sacra » in Roma, e « Sacca Serenella » in Venezia (si vedano le leggi 29 aprile 1976, n. 254, e 20 dicembre 1967, n. 1266).

Occorre eliminare la condizione di incertezza e di precarietà che grava sulle costruzioni in parola, e che determina il rinvio della sistemazione urbanistica della zona, con particolare disagio non soltanto degli occupanti del compendio in questione, ma anche di tutta intera la collettività locale.

Trattandosi, nella specie, di un caso sociale di vasta portata, proponiamo di assecondare l'aspirazione delle famiglie che hanno costruito sui suoli in discorso, convinte di poterne divenire proprietarie, mediante vendita, a loro favore, dei suoli da ciascuno di esse occupati, con contestuale riconoscimento della proprietà delle sovrastanti costruzioni.

Riteniamo doveroso che sia data precedenza ad esigenze di equità e di giustizia nella fissazione del prezzo di vendita,

ed escludiamo, perciò, ogni riferimento al criterio speculativo del libero mercato.

Considerato che i terreni in argomento sono stati utilizzati a fini di edilizia economica e popolare (le abitazioni sono tutte a carattere unifamiliare, si elevano per la massima parte in un solo piano fuori terra e si trovano allo stato rustico, senza alcun pregio estetico), ci sembra che, in conformità degli orientamenti politici del momento, accolti dalla legislazione in materia, il prezzo vada stabilito con i criteri fissati dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modifiche ed integrazioni.

Né vale rilevare che, con l'adozione di tali criteri, si otterrebbe un prezzo inferiore, in termini reali, a quello corrisposto, a suo tempo, dallo Stato, a titolo di indennità di espropriazione, che venne stabilita sulla base della legge fondamentale sugli espropri del 25 giugno 1865, n. 2359, la quale, come noto, fissava criteri più onerosi per l'espropriante rispetto a quelli della legge 22 ottobre 1971, n. 865, dal momento che la legge 22 ottobre 1971 n. 865, in atto in vigore, nei criteri di determinazione della indennità di esproprio pone a carico della intera collettività e quindi anche dello « Stato » oneri che sono direttamente in correlazione con i fini delle politiche sociali che si intendono perseguire.

Tenuto conto che la questione esposta si trascina da antichissima data (quasi cinquant'anni) e che, data la notevole dimensione del compendio, sorgono per lo Stato gravissimi problemi e difficoltà per diverse soluzioni anche in via amministrativa, la decisione di procedere con il mezzo legislativo ad una sanatoria della situazione si presenta con carattere di urgenza e di improrogabilità.

Ciò anche per scoraggiare manovre speculative di terzi già in atto a danno degli occupanti, manovre basate su pretesi diritti di retrocessione che, sotto il profilo sostanziale, nel caso in specie, non sussistono affatto, dato che il comprensorio ha, in pratica, ottenuto la destinazione in vista della quale esso venne, a suo tempo, espropriato. Senza contare, poi, che tali

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

manovre non mancherebbero di provocare malcontenti e vibrante reazioni da parte degli interessati, con prevedibili serie conseguenze pregiudizievoli per l'ordine pubblico.

D'altra parte, se sussistessero siffatti diritti di retrocessione, l'immobile non potrebbe, in ogni caso, avere destinazione diversa da quella attuale con la conseguenza che i vecchi proprietari, ottenendo la retrocessione, non potrebbero che procedere alle successive vendite per lotti sia in favore dei privati occupanti che del Comune di Acquedolci, vendite per le quali pretenderebbero, di certo, prezzi di affezione concretando con ciò atti essenzialmente speculativi a danno soprattutto di cittadini privi di risorse economiche.

Va considerato, al riguardo, che nel caso sopra ipotizzato, la retrocessione avrebbe ad oggetto non già le aree nude quali a suo tempo vennero espropriate, ma beni di consistenza assai diversa per effetto delle numerose costruzioni abitative realizzate dai suddetti nuclei familiari sulle aree in questione, costruzioni in ordine alle quali sussistono diritti di credito in favore dei nuclei familiari medesimi ex articoli 936 e 1593 del codice civile.

La suesposta situazione in fatto ed in diritto, non va sottaciuto, non può che farsi discendere in linea primaria dalla inerzia degli Organi dello Stato che non ebbero a realizzare tempestivamente, e comunque con quella celerità che l'evento dannoso imponeva i provvedimenti di cui alle citate leggi 21 marzo 1929, n. 473 e 9 luglio 1922, n. 1045.

Non va trascurato, comunque, il connesso problema urbanistico che attende ancora un assetto definitivo, risultato questo impossibile da raggiungere convenientemente senza la definizione in via pregiudiziale della situazione suesposta.

Per quanto sopra, e dato l'elevatissimo numero delle persone interessate (circa 1600 unità), riteniamo che il duplice obiettivo suenunciato possa essere adeguatamente conseguito con un procedimento che eviti allo Stato di affrontare le quasi insormontabili difficoltà di dover trattare

direttamente le varie questioni con ciascuno degli interessati. In particolare, per ragioni di semplicità, di rapidità e convenienza amministrativa per lo Stato, giudichiamo opportuno che tale compito sia affidato al Comune di Acquedolci, che, nella sua veste imparziale di Ente pubblico esponente degli interessi di tutta la collettività locale, appare il tramite più qualificato per questo tipo di operazione, anche perché, essendo particolarmente interessato alla sistemazione dell'assetto urbanistico, si ha ragione di ritenere che impiegherà le proprie risorse per una definizione sollecita ed integrale della complessa vicenda.

Proponiamo, pertanto, di vendere al Comune tutto il compendio, in blocco, e cioè tanto le aree occupate dai privati, che quelle destinate all'attuale piano regolare a fini di pubblico interesse comunale, quali strade, giardini, scuole, biblioteche, con esclusione delle aree già utilizzate per le urbanizzazioni primarie e secondarie, realizzate a suo tempo dallo Stato in esecuzione del Piano di Ampliamento del 1929, le quali dovranno essere trasferite in proprietà, a titolo gratuito, al comune stesso.

Naturalmente, la vendita sarà sottoposta alla condizione che il comune si impegni:

- 1) a sollevare l'Amministrazione del Demanio dello Stato da ogni obbligo e responsabilità relativamente a qualsiasi controversia presente e futura con gli occupanti del compendio;

- 2) a regolarizzare i rapporti pendenti con i predetti occupanti, mediante cessione a loro favore della proprietà delle aree da ciascuno occupate, entro un termine massimo di cinque anni dall'approvazione del contratto di vendita stipulato con lo Stato, e per un prezzo pari a quello fissato con tale contratto, da maggiorarsi secondo gli indici ISTAT di svalutazione monetaria;

- 3) a destinare, per la durata di anni venti, a servizi d'interesse pubblico comunali, la parte di detti suoli destinati dal piano regolatore a fini istituzionali del Comune stesso.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tenuto conto delle note difficoltà in cui versa la finanza locale e considerata l'esigenza di agevolare la trattativa con il Comune, siamo favorevoli a concedergli una dilazione di pagamento dell'intero prezzo di vendita in dieci rate annuali uguali, con gli interessi legali a scalare, di cui la prima rata contestuale alla stipula dell'atto.

Nei termini suesposti sono contenuti gli elementi essenziali della presente pro-

posta di legge, che sottoponiamo ai colleghi parlamentari, fiduciosi che essa incontrerà il loro favore per il contributo di civile e sociale collaborazione che intende portare ai cittadini di Acquedolci, consentendo ad essi di risolvere rapidamente e secondo equità l'importantissimo problema della casa, oltre a quello, non differibile, riguardante il definitivo assetto urbanistico della città.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

È disposta la vendita a trattativa privata in favore del comune di Acquedolci (Messina), del compendio pervenuto allo Stato per effetto del decreto di espropriazione n. 30486, emesso in data 19 giugno 1934 dal Prefetto di Messina, sito in detto Comune, della superficie di metriquadri 156.175,70.

Detto compendio, espropriato in esecuzione delle leggi 9 luglio 1922, n. 1045, e 21 marzo 1929, n. 473, ha di fatto avuto la destinazione di pubblico generale interesse specificatamente previsto nelle leggi e nel decreto citato.

Dalla superficie di mq. 156.175,70 sono escluse le aree già utilizzate per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria realizzate dallo Stato in esecuzione del Piano di ampliamento del 1929, le quali vengono trasferite, a titolo gratuito, al Comune di Acquedolci.

Il prezzo di vendita è stabilito dall'Amministrazione finanziaria dello Stato, su proposta dell'Ufficio tecnico erariale di Messina, pari a quello che risulterà determinato sulla base dei criteri di cui alla legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modifiche ed integrazioni.

ART. 2.

La vendita di cui all'articolo precedente è subordinata alla condizione che il comune di Acquedolci, nel relativo contratto si impegni:

1) a sollevare l'Amministrazione del demanio dello Stato da ogni obbligo e responsabilità relativamente a qualsiasi controversia con gli occupanti del compendio;

2) a regolarizzare i rapporti pendenti con i predetti occupanti mediante vendita a loro favore della proprietà delle aree da ciascuno occupate, previa esibizione da parte di ciascuno di essi, di certifi-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

cazione dell'Amministrazione finanziaria dello Stato da cui risulti il soddisfacimento del debito erariale per la pregressa occupazione, entro il termine massimo di cinque anni decorrenti dalla data di approvazione del contratto di vendita stipulato con lo Stato a norma dell'articolo 1, per un prezzo pari a quello corrisposto allo Stato stesso con tale contratto, da determinarsi in misura proporzionale alla superficie di ciascun lotto, e da maggiorarsi, secondo gli indici ISTAT, per la svalutazione monetaria intervenuta tra la data di acquisto da parte del comune e quella di stipula dei singoli contratti di compravendita;

3) a destinare, per la durata di anni venti, a servizi di interesse pubblico e comunale la parte dei detti suoli destinati dal piano regolatore a fini istituzionali del comune medesimo.

ART. 3.

L'Amministrazione del demanio dello Stato è autorizzata a concedere al comune di Acquedolci una dilazione nel pagamento del prezzo di vendita fino a dieci rate annuali di eguale importo, con gli interessi legali a scalare.

ART. 4.

Per il raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 1 della presente legge il Ministero del tesoro - Cassa depositi e prestiti - è autorizzato a concedere al comune di Acquedolci un mutuo di pari importo al prezzo di vendita del compendio.