

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1923

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BOTTA, MANFREDI, PIERMARTINI, FERRARINI,
CERUTTI, GALLI, PAGANELLI, LUSETTI, REBULLA**

Presentata il 20 novembre 1987

Norme in materia di espropriazioni per pubblica utilità

ONOREVOLI COLLEGHI! — La mancanza di una normativa che riduca il livello dell'indennità di esproprio sta producendo oneri pesantissimi per i comuni e per le pubbliche amministrazioni chiamate all'esecuzione di opere pubbliche.

Il Governo ha più volte annunciato di avere in preparazione un apposito provvedimento che tuttavia tarda a veder la luce. Poiché, invece, vi è un'esigenza immediata di emanare una legge *ad hoc* mi sembra opportuno presentare una proposta di legge in materia.

Si tratta del testo che nella IX legislatura il Senato aveva approvato, con lievi modifiche all'originario disegno di legge governativo (disegno di legge n. 475) recante « Norme in materia di espropriazione per pubblica utilità ».

Il provvedimento era stato trasmesso alla Camera e non è stato approvato

dalla Commissione lavori pubblici, a causa dell'anticipata fine della legislatura, pur essendosi raggiunta l'intesa per la sua traduzione in legge.

Questo, nel presupposto che, benché esso non rappresenti la soluzione del problema, proponendosi essenzialmente di porre in essere un regime transitorio per la determinazione dell'indennità di esproprio, è tuttavia necessario, per chiudere le pendenze in corso per gli espropri posti in essere a partire dal 1980.

Infatti, l'esigenza di una riforma in materia deriva dalle note sentenze del 1980 e del 1983, con le quali la Corte costituzionale ha riaperto, in maniera traumatica, una problematica assai complessa che aveva fatto molto discutere negli anni '80 e '70 e che si pensava di avere, per così dire, chiuso con l'adozione della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

Con la sentenza n. 5 del 1980, richiamata e confermata dalla sentenza n. 13 dello stesso anno, infatti, la Corte ha dichiarato l'illegittimità della norma, in tema di determinazione della indennità di esproprio, contenuta nella legge 22 ottobre 1971, n. 865, modificata dalla legge n. 10 del 1977.

In sostanza, la Corte ha affermato, da un lato, che nel sistema instaurato con la legge n. 10 del 1977, il diritto di edificare continua ad esser inerente alla proprietà poiché la concessione ad edificare non è « attributiva di diritti nuovi », ma presuppone « facoltà preesistenti »; tuttavia ciò non importa che lo *jus aedificandi* debba necessariamente inerire alla proprietà fondiaria in ogni caso.

La Consulta, correlativamente, ha inoltre statuito che l'indennità di espropriazione, per essere conforme alla costituzione, deve essere ancorata alle caratteristiche essenziali del bene. Il criterio legato al valore agricolo medio, pertanto, appare in contrasto con l'articolo 42 della Costituzione, qualora venga applicato ai terreni edificabili, in quanto non fa specifico riferimento alla destinazione economica del bene da espropriare.

Lo stesso criterio risulta, inoltre, in contrasto con l'art 3 della Costituzione in quanto viene a determinare disparità di trattamento in una serie di fattispecie.

Tuttavia va sottolineato un altro aspetto della sentenza, ovverosia che anche in questa circostanza la Corte ha riaffermato il principio che l'indennizzo di un bene espropriato non deve necessariamente essere uguale al suo valore venale, pur dovendo costituire un « serio ristoro ».

È questo un criterio costante che appare in un gran numero di sentenze della Corte costituzionale e che quindi deve ritenersi ormai acquisito in modo definitivo al nostro sistema giuridico istituzionale.

L'indennizzo deve, cioè, costituire, secondo la Corte un « serio ristoro » del pregiudizio economico risultante dalla espropriazione imponendo al legislatore di riconoscere non il valore di mercato, ma « il massimo di contributo e di ripa-

razione che, nell'ambito degli scopi di generale interesse, la pubblica amministrazione può garantire all'interesse privato ».

Infine, la Corte costituzionale con la sentenza del 1983 ha considerato inammissibile la corresponsione di indennizzi a titolo di acconto sul conguaglio, ciò ha determinato un vuoto legislativo in materia di esproprio, cui ha fatto seguito una stasi operativa tuttora in atto.

La situazione, ha assunto una peculiare rilevanza, poi, con le sentenze della Cassazione del luglio del 1985 e successive con le quali la suprema corte ha stabilito che l'indennizzo applicabile per le aree edificatorie deve essere commisurato al valore venale del bene, con la conseguenza che è tale il valore da attribuire agli espropri effettuati dal 1980.

Per queste ragioni il vuoto legislativo, che ormai si protrae da oltre 6 anni, ha determinato e continua a determinare una situazione di profondo disagio da parte della pubblica amministrazione e degli operatori pubblici e privati che deve assolutamente trovare una rapida soluzione.

È necessario, pertanto, con senso di profonda responsabilità, assumerci l'impegno di definire un sistema che consenta, da un lato l'avvio degli importanti programmi infrastrutturali previsti, e dall'altro di non mortificare le legittime aspettative dei privati e della collettività.

Prima di affrontare nel merito l'illustrazione del testo, sembra opportuno richiamare l'attenzione su uno dei problemi sollevati nella discussione in Aula al Senato e richiamato nelle recenti discussioni sulle risoluzioni presentate in materia presso la Commissione ambiente della Camera; ci si riferisce, cioè, al problema di attribuire agli enti locali le risorse necessarie per provvedere ai conguagli.

Più in generale ciò solleva il problema della necessità di rinvenire la copertura finanziaria del provvedimento. A ben guardare, a seguito del chiaro orientamento della giurisprudenza della Cassazione che si è già ricordato, l'approvazione del progetto di legge oggi al nostro

esame rappresenta, peraltro, un risparmio per gli enti esproprianti rispetto alla situazione attuale.

Secondo la normativa in vigore, infatti, essi sarebbero tenuti a pagare le aree espropriate al valore venale. Pertanto non è assolutamente possibile parlare di mancanza di copertura finanziaria del provvedimento anche se può apparire corretto riconsiderare la problematica in altra sede.

Dopo questi brevi preliminari sembra opportuno procedere ad una disamina dettagliata dei singoli articoli.

All'articolo 1 si specifica che la normativa è applicabile alla realizzazione di opere ed interventi dichiarati di pubblica utilità anche se realizzati da soggetti diversi da quelli indicati dallo stesso articolo 1 (Stato, regioni, enti locali eccetera).

L'indennizzo per le aree edificabili è determinato mediante l'applicazione della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, cosiddetta legge Napoli che, come è noto, riconosce a titolo di indennità circa il 50 per cento del valore venale.

Viene però introdotto un correttivo a tale normativa prevedendo che l'importo così determinato subisce un ulteriore abbattimento del 40 per cento, pervenendosi, così, a circa un terzo del valore venale.

Come si legge nella relazione che accompagnava l'originario disegno di legge governativo (Atto IX legislatura: S. 465), l'abbattimento, che nel testo governativo era pari a un terzo, veniva giustificato in virtù « del diverso peso che l'iniziativa pubblica ha oggi nel processo di urbanizzazione, in relazione ai maggiori impegni assunti dall'apparato dei pubblici servizi ed ai riflessi che ciò porta sulla crescita della rendita fondiaria ».

Per le aree agricole e per le aree non edificabili si continua invece ad applicare il regime contenuto nella citata legge n. 865 del 1971.

L'edificabilità dell'area deve essere valutata in ragione delle possibilità legali ed effettive di edificazione esistenti al momento dell'apposizione del vincolo.

Con l'articolo 2 si introduce un regime differenziato per le aree urbanizzate e per quelle edificate prevedendo, per queste ultime, un abbattimento del valore dell'area del 70 per cento. È, tra l'altro, previsto un raccordo con la legge 28 febbraio 1985, n. 47, sul condono edilizio.

Gli articoli 3 e 4 introducono snellimenti procedurali nella liquidazione definitiva dell'indennità.

All'articolo 3, inoltre, si prevede che anche nel nuovo regime, permangono le indennità a favore di coloro che concretamente lavorano i terreni agricoli.

È riconosciuta, infine, al proprietario dell'area edificabile la possibilità alternativa di ottenere l'indennità del valore agricolo.

L'articolo 5 stabilisce che in ogni fase del procedimento espropriativo o giurisdizionale si possa pervenire ad una transazione che ha valore di cessione volontaria, previa valutazione della congruità del prezzo dal parte dell'Ufficio tecnico erariale.

L'articolo 6 ridisciplina l'indennità di occupazione in riferimento alle nuove misure di indennizzo.

L'articolo 7 modifica parzialmente la disciplina della corresponsione dell'acconto dell'indennità prevista dalle norme vigenti, con particolare riferimento agli interessi da corrispondere per i ritardati pagamenti.

L'articolo 8 rinvia per gli aspetti procedurali alle norme della legge n. 865 del 1971, e successive modificazioni.

L'articolo 9 precisa che le norme introdotte dal testo in esame hanno efficacia retroattiva limitatamente ai casi in cui l'indennità sia ancora impugnabile, o, comunque, sia stata impugnata, ovvero sia stata determinata, in via provvisoria, ai sensi della legge 29 luglio 1980, n. 385.

Sulla somma a conguaglio, rideterminata ai sensi della presente legge dalla data del decreto di espropriazione, saranno corrisposti soltanto gli interessi legali, quindi, senza alcuna rivalutazione del valore in termini di reale inflazione.

Onorevoli Colleghi, al testo che viene ripresentato non sono state volutamente

apportate modifiche, volendo esso costituire l'occasione per la ripresa di un dibattito non più rinviabile sulla materia e come testimonianza del lavoro compiuto nella IX legislatura.

D'altra parte esso costituisce il punto di equilibrio raggiunto dopo una lunghissima discussione protrattasi per oltre 2 anni.

Tutto è ovviamente modificabile, però le modifiche è bene nascano dal nuovo confronto che si vuole sollecitare di cui questo testo può costituire il punto di partenza.

Confidiamo, pertanto, in un sollecito esame della materia in modo da chiudere una vicenda che più si protrae più costa alla collettività.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Per tutte le espropriazioni preordinate alla realizzazione di opere o interventi da parte e per conto dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali, o comunque alla realizzazione di opere ed interventi dichiarati di pubblica utilità, l'indennità di espropriazione, per le aree edificabili, è determinata a norma dell'articolo 13, terzo comma, della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, sostituendo in ogni caso, ai fitti coacervati dell'ultimo decennio, il reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 22 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597. L'importo così determinato è ridotto del 40 per cento.

2. Il criterio stabilito dal comma 1 è applicato anche per determinare l'indennità di espropriazione per le aree edificabili sulle quali siano state realizzate opere dichiarate di pubblica utilità nell'ambito di procedimenti espropriativi ritualmente avviati dai competenti organi prima dell'entrata in vigore della presente legge. In tali casi, le pubbliche amministrazioni interessate devono, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, portare a compimento le procedure espropriative in sanatoria necessarie per l'acquisizione della proprietà delle aree sulle quali siano state realizzate le predette opere pubbliche.

3. Per la valutazione della edificabilità delle aree, si devono considerare le possibilità legali ed effettive di edificazione esistenti al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

4. Per le aree agricole e per quelle che, ai sensi del comma 3, non sono clas-

sificabili come edificabili, si applicano le norme di cui al titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni ed integrazioni.

ART. 2.

1. Per l'espropriazione di aree edificabili su cui insistono opere di urbanizzazione, l'indennità è calcolata in base alla somma del valore dell'area determinato ai sensi dell'articolo 1 e del valore delle opere di urbanizzazione realizzate dal proprietario, tenendo conto del loro stato di conservazione, ovvero dei contributi da esso corrisposti a tale titolo.

2. Per l'espropriazione di aree edificate, l'indennità è determinata in base alla somma del valore venale dell'area, ridotto del 70 per cento, e del valore delle costruzioni, tenendo conto del loro stato di conservazione. Per le espropriazioni di aree agricole su cui insistono costruzioni si applicano le disposizioni dell'articolo 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10. Per le costruzioni realizzate dopo la data di entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, si tiene conto anche del contributo di concessione corrisposto.

3. Nella determinazione dell'indennità di cui ai commi 1 e 2 si tiene conto degli interessi maturati, in misura pari a quella del tasso legale di sconto, con riferimento sia al valore delle opere di urbanizzazione che all'entità del contributo di concessione corrisposto.

4. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano nei casi in cui le opere di urbanizzazione e le costruzioni sono state realizzate dal proprietario in conformità con le disposizioni vigenti al momento della loro esecuzione. Le suddette disposizioni si applicano altresì nei casi di opere e costruzioni realizzate senza licenza o concessione di edificare o in difformità da esse o in base a provvedimento sindacale annullato, qualora siano state applicate le norme di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, come modificate dal decreto-legge

23 aprile 1985, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 1985, 298, previste dall'articolo 41 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, come sostituito dall'articolo 13 della legge 6 agosto 1967, n. 765, o dall'articolo 15 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

ART. 3.

1. L'indennità di espropriazione per le aree edificabili, per quelle su cui insistono opere di urbanizzazione e per le aree edificate è determinata in via provvisoria dall'autorità competente, sentito l'ente espropriante.

2. Rimangono ferme le indennità aggiuntive di cui all'articolo 17, secondo e terzo comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

3. Entro trenta giorni dalla notificazione dell'indennità provvisoria, il proprietario può chiedere che l'indennità venga determinata ai sensi del comma 4 dell'articolo 1. In tal caso il termine di cui primo e secondo comma dell'articolo 12 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dal decreto-legge 2 maggio 1974, n. 115, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 giugno 1974, n. 247, ricomincia a decorrere dalla notificazione della nuova indennità.

ART. 4.

1. Per le aree di cui al comma 1 dell'articolo 3, in caso di mancata accettazione dell'indennità provvisoria, l'indennità definitiva è determinata dalla commissione di cui all'articolo 16, primo comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'articolo 24 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, sentito l'ufficio tecnico erariale.

2. La commissione provvede entro 90 giorni dalla richiesta in mancanza della quale l'indennità, determinata ai sensi del comma 1 dell'articolo 3, diviene definitiva. In tal caso il termine per proporre

opposizione alla stima davanti alla corte d'appello competente per territorio decorre dalla comunicazione al proprietario dell'intervenuta definitività dell'indennità, effettuata dall'espropriante nei modi e nelle forme di cui all'articolo 15, secondo comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come sostituito dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, ovvero dalla piena conoscenza della definitività stessa.

ART. 5.

1. In ogni fase del procedimento espropriativo le parti possono convenire la cessione volontaria del bene. L'accordo è reso esecutivo dall'autorità competente con decreto che produce i medesimi effetti della espropriazione.

2. Il provvedimento può essere rifiutato quando l'autorità competente, sentito il parere dell'ufficio tecnico erariale, non ritenga adeguato il prezzo concordato.

3. Qualora sia in corso una controversia giurisdizionale innanzi al giudice ordinario o amministrativo in ordine al provvedimento espropriativo o a provvedimenti presupposti, conseguenti o comunque collegati ad esso, le parti possono addivenire a transazione prevedendo la cessione volontaria del bene.

4. La transazione è definita previo parere dell'ufficio tecnico erariale sulla adeguatezza della valutazione del bene.

ART. 6.

1. L'indennità di occupazione per le aree edificabili è pari a un dodicesimo, per ciascun anno di occupazione, dell'indennità che sarebbe dovuta al proprietario per l'espropriazione dell'area, determinata a norma degli articoli 1 e 2, senza tener conto di alcuna maggiorazione.

2. L'indennità di occupazione per le aree agricole è pari a un dodicesimo, per ciascun anno di occupazione, dell'indennità che sarebbe dovuta al proprietario per l'espropriazione dell'area, determinata

a norma degli articoli 12, 15 e 17 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come da ultimo modificati dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

3. Qualora l'occupazione si protragga per mesi o frazioni di mese, l'indennità è pari, per ciascun mese o frazione di esso, ad un dodicesimo dell'indennità annua.

ART. 7.

1. L'articolo 23 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, come da ultimo modificato dall'articolo 5 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94, è sostituito dal seguente:

« ART. 23. — (*Pagamento delle indennità*). — 1. Il pagamento delle indennità di espropriazione e di occupazione di urgenza può essere autorizzato mediante apertura di credito a favore di funzionari delegati.

2. Un acconto pari all'80 per cento delle indennità di espropriazione e di occupazione di urgenza, previste dalla normativa in vigore, anche se determinata a titolo provvisorio deve essere corrisposto, entro 60 giorni dalla immissione nel possesso del suolo oggetto del procedimento espropriativo, in attesa del provvedimento autorizzativo al pagamento diretto o della stipulazione dell'atto di cessione volontaria, dagli enti, aziende e amministrazioni, in favore degli aventi diritto che dichiarino, nei modi e nelle forme di cui all'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, che l'immobile, oggetto del procedimento espropriativo, è nella loro piena e libera proprietà. A decorrere dalla scadenza del predetto termine, sono dovuti gli interessi in misura pari a quella del tasso legale di sconto.

3. Il destinatario del pagamento provvederà a dichiarare, quando ne ricorrano le condizioni, anche la propria qualità di diretto coltivatore del suolo oggetto del procedimento espropriativo.

4. Il pagamento, anche a titolo provvisorio, delle indennità aggiuntive previste

in favore del fittavolo, del mezzadro, del colono o del compartecipante, costretto ad abbandonare il suolo oggetto del procedimento espropriativo, avviene con le modalità indicate nel comma 2.

5. Il pagamento delle indennità aggiuntive è subordinato ad apposita dichiarazione scritta, resa nei modi e nelle forme previste dall'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, dalla quale risulti la qualità di fittavolo, di mezzadro, di colono o di compartecipante relativa al suolo oggetto del procedimento espropriativo.

6. Le dichiarazioni di cui ai commi precedenti rese nei modi previsti dalle vigenti leggi esonerano da ogni responsabilità i funzionari, gli incaricati o comunque i titolari degli uffici all'uopo delegati, che dispongano il pagamento degli accenti di cui ai precedenti commi ».

ART. 8.

1. Per quanto non previsto dalla presente legge si applicano le norme procedurali contenute nella legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni ed integrazioni, fatta salva, per le espropriazioni promosse dalle Amministrazioni statali, la competenza degli organi di Stato per quanto riguarda lo svolgimento e la definizione del procedimento espropriativo.

2. Per le finalità di cui alla legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni ed integrazioni, l'indennità determinata ai sensi del comma 4 dell'articolo 1, è maggiorata, in caso di accettazione, del 70 per cento.

ART. 9.

1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle espropriazioni e occupazioni — anche relative alle aree di cui al comma 2 dell'articolo 1 — per le quali l'indennità non sia stata definita con sentenza passata in giudicato.

2. Qualora l'indennità di espropriazione non sia stata definita in via amministrativa ovvero l'indennità stessa sia stata determinata, anche a seguito di cessione volontaria, ai sensi della legge 29 luglio 1980, n. 385, e successive proroghe, si dovrà provvedere alla rideterminazione dell'indennità ai sensi della presente legge entro 180 giorni dalla data della sua entrata in vigore.

3. Decorsi i termini di cui al comma 2, l'ente espropriante corrisponde sul conguaglio agli aventi diritto, interessi pari al tasso legale di sconto. Sulla somma totale o a conguaglio, spettante a titolo di indennità di espropriazione rideterminata ai sensi della presente legge, sono corrisposti gli interessi legali dalla data del decreto di espropriazione e fino a 180 giorni dopo la data di entrata in vigore della presente legge.

4. Per le aree di cui al comma 2 dell'articolo 1 è corrisposta l'indennità di occupazione di cui all'articolo 6 per il periodo antecedente alla data del decreto di esproprio in sanatoria. Sulle somme dovute a titolo di occupazione e di indennità di espropriazione sono corrisposti gli interessi legali fino a 180 giorni dopo la data di entrata in vigore della presente legge.

5. Per i programmi costruttivi di edilizia sovvenzionata, convenzionata e agevolata localizzati in aree comprese nei piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni ed integrazioni, ovvero delimitate ai sensi dell'articolo 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, i conguagli derivanti dalla rideterminazione delle indennità di esproprio ai sensi della presente legge restano a carico degli enti concedenti le aree.

ART. 10.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.