

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

### 27° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 6 OTTOBRE 1988

**Presidenza del Presidente BERLANDA**

#### INDICE

##### **Disegni di legge in sede deliberante**

«Concorso dello Stato nella spesa degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri delle indennità di esproprio» (1261), d'iniziativa dei deputati Botta ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

**(Seguito della discussione e approvazione)**

|   |              |
|---|--------------|
| PRESIDENTE .....                                | Pag. 2, 5, 7 |
| BRINA (PCI) .....                               | 3            |
| DE CINQUE (DC) .....                            | 4, 5, 7      |
| FAVILLA (DC) .....                              | 6            |
| GITTI, sottosegretario di Stato per il tesoro . | 3, 7         |
| LEONARDI (DC), relatore alla Commissione .      | 2, 5         |
| MARIOTTI (Fed. Eur. Ecol.) .....                | 5            |
| PIZZOL (PSI) .....                              | 6            |
| TRIGLIA (DC) .....                              | 5            |

*I lavori hanno inizio alle ore 15,50.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Concorso dello Stato nella spesa degli enti locali in relazione ai progressi maggiori oneri delle indennità di esproprio» (1261), d'iniziativa dei deputati Botta ed altri, approvato dalla Camera dei deputati**  
(Seguito della discussione e approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Concorso dello Stato nella spesa degli enti locali in relazione ai progressi maggiori oneri delle indennità di esproprio», d'iniziativa dei deputati Botta ed altri, già approvato dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo l'esame sospeso nella seduta del 23 settembre.

LEONARDI, *relatore alla Commissione*. Non ripeterò le considerazioni già svolte sul disegno di legge, in quanto ritengo di averle sufficientemente motivate nella scorsa seduta. Allora attendevamo il parere della 13<sup>a</sup> Commissione, che nella giornata di ieri si è riunita. Ho partecipato ai lavori di quella Commissione per seguire la discussione su tale parere. Alla fine la Commissione territorio, ambiente e beni ambientali ci ha rassegnato il seguente parere: «La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime parere favorevole per quanto di competenza, con le seguenti osservazioni.

Considerando prioritaria la necessità di fronteggiare lo stato di difficoltà in cui versano le finanze comunali per via dei maggiori oneri derivanti dal pagamento di indennità di esproprio commisurato a livelli più elevati di quelli previsti, a causa della sentenza n. 5 del 1980 della Corte costituzionale, e tenendo conto della situazione di estremo disagio derivante dalla carenza di una normativa organica in materia – che ormai si protrae da oltre un decennio – la Commissione condivide l'opportunità di una rapida conclusione dell'*iter* del provvedimento.

Si sottolinea, peraltro, la necessità che il provvedimento avendo le predette finalità, non interferisca con il varo della normativa organica in materia di espropriazione, che la Commissione ha all'esame». Si tratta dei tre disegni di legge che già sono all'esame del Senato. Evidentemente non arriveranno alle stesse conclusioni cui arrivano oggi i magistrati. Quindi fatalmente, come avevamo già evidenziato nella scorsa seduta, si verificherà un trattamento differenziato tra coloro che verranno indennizzati in base alle sentenze e coloro che in futuro verranno indennizzati in base alla normativa che verrà approvata.

Prosegue il parere della 13<sup>a</sup> Commissione: «Pertanto, si chiede di limitare, all'articolo 1, il concorso dello Stato ai soli casi in cui vi sia una sentenza esecutiva o un progresso accordo amichevole, effettuando una accurata analisi delle situazioni pendenti, utile anche al fine di procedere nella detta normativa organica.

Si osserva, infine, la necessità di chiarire il disposto dei termini "maggiori oneri" e "maturati" che compaiono al primo comma dell'articolo 1».

Si torna, quindi, in pratica ad una formulazione che io stesso avevo indicato la volta scorsa. Sarebbe stato più opportuno limitare l'intervento ai casi definiti da sentenze esecutive, ma mi è stato precisato che tale norma era prevista nella prima stesura dell'articolo 1 e che la Commissione affari costituzionali della Camera l'aveva soppressa. Secondo me è inutile riproporla introducendo questa limitazione, se poi ciò potrà costituire un ostacolo per l'altro ramo del Parlamento.

Si è anche discusso dell'opportunità di consentire, magari utilizzando lo strumento dell'ordine del giorno, alla Cassa depositi e prestiti di stabilire una griglia nella determinazione degli interventi, individuando delle scale di priorità in ordine all'ammontare del «sommerso», anche per censurare l'attività disinvolta di alcuni comuni. Mi chiedo se l'applicazione di questa norma, in caso di contrasto con la Cassa depositi e prestiti, non sia piuttosto complessa.

Pertanto, pur con le dovute riserve che ho avuto già modo di esprimere, penso sia necessario adeguarsi alla prima parte di questo parere. Tanto più che sorge un altro rischio: se rinviassimo alla Camera il provvedimento, iniziando tra pochi giorni la sessione di bilancio e non potendo quindi più deliberare su leggi di spesa, il provvedimento verrebbe riesaminato ed approvato tra qualche mese.

GITTI, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. L'opinione del Governo era ed è che fosse più esatta la formulazione sulla quale il Governo stesso si era espresso favorevolmente, vale a dire quella che riservava l'accesso alla possibilità di contrarre mutui ai comuni che erano interessati da sentenze esecutive o da accordi bonari nell'ambito delle procedure espropriative già intervenute; nel primo caso poichè alcuni comuni si trovavano a subire le conseguenze della sentenza della Corte costituzionale, nel secondo caso perchè generalmente gli accordi bonari non tengono conto del prezzo di mercato, ma si fissano su cifre corrispondenti alla metà circa del valore reale. Proprio perchè la formulazione iniziale veniva incontro a queste situazioni di priorità in modo migliore, il Governo espresse il proprio parere favorevole.

Il meccanismo che si instaura ora è di riparto proporzionale tra i comuni ed ha tutti gli inconvenienti di una ripartizione del genere. È corretto quanto diceva il relatore: l'attuale formulazione risulta da una revisione del testo in ottemperanza ai pareri espressi dalla 1<sup>a</sup> Commissione della Camera, nonchè al parere della Commissione bilancio, con la quale il Governo concorda. Siccome anche alla Camera il Governo ha mantenuto la propria opinione, nonostante il parere della 1<sup>a</sup> Commissione, non posso che ribadirlo in questa occasione, ricordando che, per quanto riguarda la copertura finanziaria, è stato mantenuto anche nella nuova legge finanziaria l'accantonamento previsto. Ciò a riprova del fatto che il rinvio che il Governo aveva chiesto la settimana scorsa non aveva fini dilatori o preclusivi.

BRINA. Esprimo parere favorevole all'approvazione del provvedimento nel testo pervenuto dalla Camera con questa considerazione: le

perplessità sollevate dal senatore Leonardi nella relazione iniziale e poi nel corso del dibattito sussistono; è vero che ci sono delle incongruenze. Se avessimo avuto più tempo a disposizione per sottoporlo nuovamente all'esame dell'altro ramo del Parlamento, ciò avrebbe certamente consentito la stesura di un testo più efficace.

Il disegno di legge in discussione va però interpretato come una misura transitoria, nel senso che ci riserviamo di dare un assetto più definitivo alla materia relativa agli espropri. Ritengo che con questo spirito si debba approvare il provvedimento in esame.

DE CINQUE. Mi rendo conto che ci sono indubbiamente ragioni di urgenza del provvedimento derivanti dal fatto che i comuni sono oppressi dalle richieste di pagamento, dai debiti.

Per quanto riguarda però l'articolo 1, si potrebbe quanto meno recepire l'osservazione della 13<sup>a</sup> Commissione: occorrerebbe stabilire come criterio amministrativo se non legislativo una scala di priorità. Infatti, con uno stanziamento abbastanza limitato si fa un calderone di tutto: da situazioni cancerose che possono essere diventate tali forse per negligenza degli amministratori locali a situazioni meno annose. Non avrei tutta questa fretta di approvare il disegno di legge; penso che si potrebbe introdurre qualche modifica limitativa, anche perchè la Camera dei deputati ha approvato altri due articoli non omogenei con la materia trattata all'articolo 1.

L'articolo 2 del disegno di legge crea una disarmonia nell'ambito dei mutui fondiari concessi ai sensi dell'articolo 2, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 21 gennaio 1976, n. 7. Attualmente l'atto di quietanza si fa dopo che si sono verificate determinate condizioni ed ha effetti propri peculiari, come quelli di fare acquisire agli interessi lo stesso grado della somma principale: effetto che, prevedendo un unico contratto sia pure con la ritenzione della somma da parte dell'ente mutuante fino all'accertamento della priorità dell'iscrizione, non raggiungiamo. L'articolo 2 va contro quanto dispone l'articolo 3 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 7. Questa proposta di modifica potrebbe creare problemi nella stipula di mutui fondiari che interessano categorie molto larghe di cittadini, ad esempio le cooperative edilizie.

Proporrei quindi di espungere dal testo l'articolo 2 che non avrebbe certamente effetti positivi, come pure l'articolo 3 del quale in pratica non vedo sinceramente l'utilità: infatti, che il proprietario abbia diritto al risarcimento del danno causato da un provvedimento espropriativo dichiarato illegittimo, con esclusione della retrocessione del bene, è *in re ipsa*, non vedo perchè si debba definire per legge. Sono disposizioni che servono a complicare di più le cose.

Comprendo, signor Presidente, l'utilità del disegno di legge ma ritengo che sarebbe opportuno rinviarlo all'altro ramo del Parlamento per apportare le necessarie correzioni. Proporrei questa soluzione perchè penso che sia la più corretta per un buon modo di legiferare. Si dovrebbe modificare l'articolo 1, prevedendo criteri di priorità nella concessione dei mutui, senza lasciare tutto alla completa discrezionalità, peraltro puntuale, del consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti.

PRESIDENTE. L'articolo 1 del disegno di legge stabilisce che i benefici del provvedimento vengono ripartiti proporzionalmente tra i comuni richiedenti in relazione alla disponibilità delle risorse.

DE CINQUE. Non deve essere proporzionalità aritmetica. In base a quali criteri c'è proporzionalità? Si deve dire, altrimenti si lascia il consiglio di amministrazione libero di fare quello che vuole. Diamo la preferenza ai piccoli o ai grandi comuni?

TRIGLIA. I colleghi della 13<sup>a</sup> Commissione si rivolgono ai noi come se la materia rientrasse nelle competenze della nostra Commissione.

LEONARDI, *relatore alla Commissione*. Per quanto riguarda questo provvedimento, la nostra non è una Commissione di merito, salvo che per la parte finanziaria.

TRIGLIA. Ormai siamo diventati predicatori dei nostri doveri.

Vorrei fare le stesse osservazioni sensate che ha fatto il Governo.

Non è che spetti alla Cassa depositi e prestiti fissare criteri discrezionali diversi da quelli contenuti nell'articolo 1. Si creeranno comunque disparità tra amministrazioni prudenti e amministrazioni che hanno proceduto agli espropri con leggerezza, non con quell'attenzione necessaria in azioni di esproprio. Questa è la situazione in cui si trova tutto il comparto. Procederemo sempre più con provvedimenti tampone che saranno tutti necessari e ugualmente ingiusti, se non si pone fine a ciò che sta diventando una tragedia per i comuni nel settore finanziario, tributario. Questi provvedimenti sono diventati necessari ma sono tutti ingiusti.

Per quanto riguarda l'osservazione del collega De Cinque sugli articoli 2 e 3, devo dire che approvare una modifica significherebbe impantanare il provvedimento alla Camera dei deputati che si dovrà anche occupare del disegno di legge finanziaria, vorrebbe dire mettere nella disperazione quanti si attendono una soluzione positiva dal provvedimento in discussione. Ci saranno urla di rabbia da parte di chi si è comportato diversamente, di chi ha transato con l'espropriato, ma questo è il dramma di un settore al quale non si vuole dare una regolamentazione.

Sono, quindi, favorevole all'approvazione del disegno di legge, anche perchè altrimenti tra dieci anni ci diranno che si aspetta da vent'anni: mi riferisco al parere della 13<sup>a</sup> Commissione.

MARIOTTI. Quando si affrontano problemi di questo genere, emergono facilmente contraddizioni. Chi mi ha preceduto ha in termini chiarissimi illustrato la situazione che si deve affrontare.

Fatta questa premessa, ritengo anche io che un provvedimento come questo, pur con tutte le carenze e le contraddizioni, sia meritevole di approvazione per venire incontro alla difficile situazione in cui versano gli enti locali e a stati di necessità che si evidenziano quotidianamente e che le amministrazioni sottopongono all'attenzione del Parlamento.

Pertanto, nonostante le difficoltà sottolineate dallo stesso relatore, ritengo che sia opportuno approvare il provvedimento così come è stato presentato.

PIZZOL. A nome del Gruppo socialista esprimo parere favorevole all'approvazione di questo disegno di legge, ritenendolo un atto dovuto, nel senso che esso consente ai comuni di far fronte a delle obbligazioni che, come tutti sappiamo, sono nate in conseguenza della pronuncia di incostituzionalità delle norme in materia di esproprio.

Questo è perciò il minimo che possiamo fare. Naturalmente, il provvedimento al nostro esame non è risolutivo del problema; occorrerà varare poi una legge sugli indennizzi e sui suoli, con le modalità di esproprio dei suoli stessi. Tuttavia, poichè tale provvedimento riguarda situazioni pregresse, non possiamo far altro che approvarlo.

Le preoccupazioni che sono state espresse circa eventuali disparità di trattamento tra i comuni, a mio avviso, non sono giustificate. Infatti, tutti i comuni che hanno proceduto a degli espropri lo hanno fatto, all'epoca, in base a norme vigenti. Non si può perciò rimproverare ai comuni di essere stati più o meno oculati: ognuno ha agito nel nome dell'interesse pubblico che riteneva prevalente in quel momento, sulla base di norme di legge esistenti. Pertanto, non mi sembra il caso di preoccuparsi di disparità tra gli enti; semmai un'unica precisazione sarebbe stato giusto fare al primo comma dell'articolo 1, laddove si parla di maggiori oneri di esproprio: sarebbe stata quella di aggiungere «a seguito della pronuncia di incostituzionalità delle norme che stabilivano l'entità dell'indennizzo». Infatti noi sappiamo che il presupposto dei maggiori oneri è proprio la pronuncia di incostituzionalità di alcune norme, ma si tratterebbe solo di un chiarimento formale.

Non distinguerei tra varie categorie di comuni, tra quelli che hanno già ottenuto sentenze definitive e quelli che non le hanno ottenute. Tutti quei comuni che hanno pendenze aperte e che devono ancora sanare la loro situazione e procedere all'indennizzo si troveranno agevolati da una maggiore disponibilità, fermo restando che potrebbe ancora esserci per molti comuni la difficoltà di reperire mezzi sufficienti, perchè non è detto che tutte le domande di finanziamento vengano accolte.

Fatte queste osservazioni, ritengo che sia giusto approvare, e rapidamente, il provvedimento al nostro esame.

FAVILLA. Pur dichiarandomi favorevole all'approvazione del provvedimento, credo che si debba tener conto del parere della Commissione 13<sup>a</sup> e dei suggerimenti in esso espressi, e stabilire una priorità nella destinazione dei fondi disponibili presso la Cassa depositi e prestiti.

Tuttavia, mi rendo conto del fatto che non sia opportuno ritardare l'iter dell'approvazione del provvedimento in discussione, apportando variazioni al testo pervenutoci dalla Camera dei deputati, perchè ciò ne imporrebbe il riesame. Sarebbe a mio avviso utile, perciò, presentare un ordine del giorno in cui si inviti il Governo e la Cassa depositi e prestiti ad accordare la precedenza, nelle concessioni per il concorso dello Stato nella spesa e nei maggiori oneri sostenuti dagli enti locali, ai casi in cui vi sia una sentenza esecutiva o un pregresso accordo amichevole.

GITTI, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Nei limiti del rispetto dei criteri di proporzionalità, il consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti può dare direttive perchè ci si comporti nell'istruttoria delle pratiche in questo senso. Tuttavia, tengo a ribadire che la precedenza si stabilisce in base al criterio della proporzionalità.

In ogni caso il Governo si impegna, nei limiti del possibile, a tener conto delle indicazioni formulate dal senatore Favilla, allorchè convocheremo il consiglio di amministrazione della Cassa, nell'elaborare eventualmente le indicazioni illustrative che daremo ai comuni in via operativa. Ma non mi sembra opportuno che si presenti un ordine del giorno in tal senso.

DE CINQUE. Onorevole Sottosegretario, vorrei porle un quesito: su che base si determina la proporzionalità? A che cosa ci si rapporta: al numero degli abitanti, al numero dei miliardi da pagare?

Credo che ciò vada specificato, perchè parlare solo di proporzionalità è troppo vago e generico.

GITTI, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Si intende dire che le risorse saranno distribuite tra i comuni richiedenti in relazione alla disponibilità delle risorse stesse.

DE CINQUE. Dovremmo, a mio avviso, dettare dei criteri interpretativi di questa proporzionalità.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale. Passiamo all'esame e alla votazione degli articoli. Ne do lettura:

#### Art. 1.

1. La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere ai comuni mutui, per un importo complessivo di lire 900 miliardi per ciascuno degli anni 1988 e 1989, destinati al finanziamento dei maggiori oneri di esproprio, maturati alla data del 31 dicembre 1987, per l'acquisizione di aree destinate ad interventi di pubblica utilità. I benefici di cui al presente comma sono ripartiti proporzionalmente fra i comuni richiedenti in relazione alla disponibilità delle risorse. Le domande devono essere presentate entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. L'onere di ammortamento dei mutui è assunto a carico dello Stato.

2. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in lire 100 miliardi per l'anno 1989 e lire 200 miliardi per l'anno 1990, si provvede utilizzando le proiezioni per gli stessi anni 1989 e 1990 dell'accantonamento «Concorso dello Stato nella spesa degli enti locali in relazione ai pregressi maggiori oneri delle indennità di esproprio» iscritto, ai fini del bilancio triennale 1988-1990, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1988.

3. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

**È approvato.**

Art. 2.

1. I mutui fondiari concessi ai sensi dell'articolo 2, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 21 gennaio 1976, n. 7, potranno essere perfezionati anche con la stipulazione di un unico contratto; in tal caso le somme erogate saranno costituite in deposito cauzionale presso gli enti mutuanti finchè non sia stata ad essi giustificata l'assenza di iscrizioni, privilegi o trascrizioni pregiudizievoli all'ipoteca a garanzia del mutuo e siano adempiute le altre condizioni stabilite nel contratto.

**È approvato.**

Art. 3.

1. Il proprietario del terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata e convenzionata, ha diritto al risarcimento del danno causato da provvedimento espropriativo dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato, con esclusione della retrocessione del bene.

2. Oltre al risarcimento del danno spettano le somme dovute a causa della svalutazione monetaria e le ulteriori somme di cui all'articolo 1224, secondo comma, del codice civile, a decorrere dal giorno dell'occupazione illegittima.

**È approvato.**

Art. 4.

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

**È approvato.**

L'esame degli articoli è così esaurito.

Passiamo alla votazione finale.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

**È approvato.**

*I lavori terminano alle ore 16,25.*