

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2590

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori CARUSO Antonino, NANIA, BUCCIERO, BOBBIO Luigi, SEMERARO, COMPAGNA, BALBONI, BATTAGLIA Antonio, BEVILACQUA, BONATESTA, BONGIORNO, COLLINO, CONSOLO, COZZOLINO, CURTO, DANIELI Paolo, DELOGU, DEMASI, FLORINO, GRILLOTTI, KAPPLER, MAGNALBÒ, MASSUCCO, MEDURI, MENARDI, MORSELLI, MUGNAI, MULAS, PACE, PALOMBO, PEDRIZZI, PELLICINI, PONTONE, RAGNO, SALERNO, SERVELLO, SPECCHIA, TATÒ, TOFANI, ULIVI, VALDITARA e ZAPPACOSTA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 NOVEMBRE 2003

Modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327

ONOREVOLI SENATORI. - L'ultimo dei Governi della XIII legislatura, presieduto dal professor Giuliano Amato, nell'ultima riunione del Consiglio dei ministri, tenutasi il 31 maggio 2001, quando la maggioranza che lo reggeva era stata già sconfitta nella consultazione elettorale, ha varato i tre nuovi testi unici in materia di espropriazione per pubblica utilità (decreti del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 325, contenente le sole disposizioni legislative, 8 giugno 2001, n. 326, contenente le sole disposizioni regolamentari, e 8 giugno 2001, n. 327, contenente in unico testo sia le disposizioni legislative sia quelle regolamentari, tutti pubblicati nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 189 del 16 agosto 2001, e poi ripubblicati con le relative rettifiche e note nella *Gazzetta Ufficiale* n. 214 del 14 settembre 2001).

La nuova normativa, originata da una proposta dell'allora Ministro dei lavori pubblici onorevole Nerio Nesi, è recentemente entrata in vigore (dopo diverse proroghe legislative) il 30 giugno 2003 con alcune modifiche nel frattempo introdotte con l'articolo 5, comma 1, della legge 1° agosto 2002, n. 166, e con il decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302, modifiche che tuttavia si sono limitate a correzioni strettamente tecnico-giuridiche e non hanno, perciò, inciso minimamente sull'impostazione politico-legislativa, che anima la gran parte delle norme dei predetti testi unici e che continua dunque ad essere quella della sistematica persecuzione della proprietà privata.

Infatti, tale normativa - che evidentemente soggiace ancora a qualche mito vetero-marxista, tra cui, in particolare, il concetto secondo cui la proprietà privata è, di per sé, un furto - non soltanto reitera, rendendole

così permanenti, le famigerate vessatorie disposizioni in materia di indennità di espropriazione, di cui all'articolo 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 (governo Amato - XI legislatura), ed in materia di risarcimento per le occupazioni illegittime, di cui all'articolo 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che aggiunse il comma 7-bis al citato articolo 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992 (governo Prodi - XIII legislatura), disposizioni che pure la stessa Corte costituzionale aveva dichiarato di ritenere costituzionalmente legittime soltanto in quanto di carattere temporaneo e transitorio, ed emanate in periodi di duro risanamento della finanza pubblica (sentenze n. 283 del 1993 e n. 148 del 1999), ma addirittura introduce nuove disposizioni ancor più inique e di sovvertimento dei diritti dei cittadini, fino al punto di consentire (articolo 43 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001) che un postumo «atto di acquisizione» possa sanare anche le occupazioni totalmente abusive ed arbitrarie, come quelle effettuate in assenza della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera o in base ad una dichiarazione di pubblica utilità annullata, perché illegittima, dal giudice amministrativo, o, più in generale, fino al punto di consentire (con l'articolo 2, comma 1, del predetto testo unico) - in violazione della tassativa riserva di legge stabilita dall'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, e del principio di legalità consacrato nell'articolo 1, primo comma, del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (l'uno e l'altra resi esecutivi in Italia ai sensi della legge 4

agosto 1955, n. 848) - che nuovi casi di espropriazione possano essere introdotti con semplici regolamenti.

Non meno vessatorie sono, ad esempio, le disposizioni dell'articolo 1, comma 2 (che consente, pur senza che sia prevista la realizzazione di alcuna opera pubblica o di pubblico interesse, di espropriare beni o terreni al solo fine di destinarli ad uso pubblico), e degli articoli 32, comma 1, e 37, commi 3, 4, 5 e 6, del testo unico (volte, in sostanza, a considerare non edificabili le aree sulle quali risulti già imposto un vincolo di inedificabilità di qualsiasi natura, consentendo così di espropriare a vile prezzo agricolo anche le aree più centrali delle grandi città col semplice espediente di apporvi preventivamente, con una opportuna variante del piano urbanistico, un vincolo di inedificabilità, salvo poi, una volta espropriate, realizzarvi opere, anche di ingente volumetria, in deroga alla normativa urbanistica, che è sempre ammessa - in base alla legislazione vigente - quando si tratta di opere pubbliche o di interesse pubblico).

Si deve peraltro soggiungere che la gran parte delle disposizioni dei nuovi testi unici, siccome ulteriormente vessatorie dei diritti dei cittadini rispetto alla legislazione previgente, eccedono palesemente i limiti della delega legislativa in base alla quale gli stessi testi unici sono stati emanati, giacché l'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, che aveva autorizzato il Governo all'adozione di testi unici per determinate materie tra le quali quella, appunto, dell'espropriazione per pubblica utilità, aveva posto il preciso vincolo (lettera *d*) del comma 2 del citato articolo 7) del semplice «coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo».

Più in particolare, sempre con riferimento alle disposizioni contenute nel testo unico

di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, si osserva quanto segue.

L'articolo 1, comma 2, consente l'espropriazione anche nel caso in cui non si debba realizzare alcuna opera pubblica o di pubblica utilità, ma semplicemente si vogliono destinare ad uso pubblico e collettivo fabbricati o terreni così come già sono, senza alcuna materiale modificazione o trasformazione.

Si introduce così nel nostro ordinamento un principio gravissimo, che è ispirato a quello delle cosiddette «collettivizzazioni». È sufficiente considerare che una tale norma, soprattutto se utilizzata congiuntamente alla facoltà di introdurre nuovi casi di espropriazione con meri regolamenti (di cui all'articolo 2, comma 1) ed alle ulteriori norme che affidano la competenza per gli atti espropriativi, in tutti i casi, alla medesima autorità che intende realizzare l'intervento (di cui all'articolo 6), renderà di fatto possibile ed agevole che, anche con un semplice regolamento comunale, abbia luogo l'espropriazione di singoli, o di molti, o anche di tutti gli immobili esistenti nel territorio comunale, destinati ad attività produttive o commerciali, realizzando così di fatto la «collettivizzazione dei mezzi di produzione» di sovietica memoria.

L'articolo 1, comma 3, nel suo testo originario, stabiliva che i principi desumibili dalle disposizioni legislative dei nuovi testi unici costituivano norme fondamentali di riforma economico-sociale, con la conseguenza di vincolare al loro rispetto anche la legislazione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Questa previsione è stata soppressa con l'articolo 1, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302, presumibilmente perché ritenuta non compatibile con le nuove norme del titolo V della parte seconda della Costituzione, approvate con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

In realtà, proprio in attuazione della competenza legislativa statale prevista dal nuovo testo dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione («determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»), sembra tuttora doveroso garantire che anche le leggi regionali rispettino i livelli minimi di tutela dei diritti civili dei cittadini in materia di espropriazione previsti dalle norme dei testi unici, così come risultanti dalle modifiche che col presente disegno di legge si propone di introdurre.

L'articolo 2, comma 1, consente, nella vigente formulazione, che l'espropriazione sia disposta non soltanto nei casi stabiliti dalla legge, ma anche nei casi stabiliti dai regolamenti, violando così clamorosamente, per la prima volta nella storia, la tassativa disposizione dell'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, che riserva soltanto alla legge la predeterminazione dei casi nei quali può procedersi ad espropriazione per pubblico interesse. Tale violazione è ancora più grave se si considera che analoghe tassative riserve di legge sono inequivocabilmente stabilite dal già citato articolo 1, primo comma, del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resi esecutivi ai sensi della citata legge n. 848 del 1955 («*dans les conditions prévues par la loi*»), nonché dall'articolo 17, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, la cosiddetta «Carta di Nizza» («nei casi e nei modi previsti dalla legge»).

L'articolo 2, comma 2, nel codificare i principi che ispirano i procedimenti espropriativi, omette del tutto di enunciare quello che dovrebbe essere il principio fondamentale: la tutela dei cittadini titolari dei beni o dei diritti assoggettati ad espropriazione.

L'articolo 3, comma 1, lettera *b*), seconda parte, congiuntamente all'articolo 6, comma 8, consente che l'Amministrazione conce-

dente possa delegare al concessionario cui sia eventualmente affidata l'esecuzione dell'opera – quand'anche si tratti di società o impresa privata – non soltanto i poteri di promuovere il procedimento espropriativo e di effettuare i connessi adempimenti (notifiche, presa di possesso, trascrizioni, pagamento delle indennità) – come era consentito dalla precedente normativa in materia – ma anche i poteri di adottare, anche qualora si tratti di privato, i provvedimenti dispositivi e decisori, quali l'eventuale decreto di occupazione d'urgenza ed il definitivo decreto di espropriazione.

Si tratta quindi di norme di rilevante gravità, perché consentono di delegare anche l'emanazione degli atti autoritativi, che incidono sui diritti e sui beni dei cittadini, al soggetto cui è affidata l'esecuzione dei lavori, il quale, ovviamente, soprattutto quando si tratti, come spesso avviene nella pratica, della società o impresa privata appaltatrice, avrà tutto l'interesse a «non andare troppo per il sottile» con i diritti dei cittadini espropriati, pur di realizzare al più presto, e ad ogni costo, l'opera affidatale.

Quindi, in palese spregio del principio costituzionale di imparzialità dell'azione amministrativa (articolo 97, primo comma, della Costituzione), si affidano tutti i poteri del procedimento espropriativo, cioè i poteri di disporre dei beni dei cittadini, proprio alla «parte» che ha come solo interesse la massima rapidità nel conseguimento del proprio, privato, profitto.

L'articolo 5, così come sostituito dall'articolo 1, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302, nel fissare l'ambito di applicabilità delle norme dei testi unici rispetto alla legislazione delle regioni e delle province autonome, omette di vincolare in ogni caso la legislazione di queste al rispetto dei livelli minimi di tutela dei diritti civili dei cittadini previsti dalle norme degli stessi testi unici. Peraltro si richiamano, a questo riguardo, le considerazioni già svolte

più sopra a proposito del testo originario dell'articolo 1, comma 3.

L'articolo 6, la cui rubrica recita «Regole generali sulla competenza», affida la competenza all'emanazione di tutti gli atti espropriativi alla stessa autorità competente alla realizzazione dell'opera (senza, peraltro, spiegare quale sarebbe l'«autorità competente» quando si tratti di un'espropriazione promossa da un ente pubblico economico, che pacificamente non gode di poteri autoritativi, o promossa per un'opera privata dichiarata di pubblica utilità, che, ovviamente, sarà realizzata da un soggetto privato).

Inoltre, nel caso delle opere pubbliche, da un lato, affidando in tutti i casi la competenza alla stessa autorità che realizza l'opera, si vanifica ogni minima parvenza di imparzialità nel procedimento espropriativo, e dall'altro, consentendo ad ogni genere di ente pubblico, ivi compresi i più minuscoli enti e comuni, di istituire l'ufficio per le espropriazioni, cui sarà preposto un dirigente o, in mancanza, il dipendente con la qualifica più elevata (si può intendere, di quell'ufficio), si lasciano i beni ed i diritti dei cittadini alla mercé di un qualsiasi impiegato pubblico, anche di non alta qualifica.

Per giunta, come già accennato a proposito dell'articolo 3, il comma 8 dell'articolo 6 consente di delegare al concessionario della realizzazione dell'opera, quand'anche si tratti di società o impresa privata, non soltanto i poteri di promozione ed impulso del procedimento espropriativo, ma anche i poteri di emanare i provvedimenti ablatori che incidono sui diritti dei cittadini, vanificando così le garanzie di imparzialità e correttezza dell'azione amministrativa imposte dalla Costituzione.

Il disegno di legge viceversa propone, con la sola eccezione delle grandi opere di interesse nazionale o regionale approvate con apposite leggi, che la competenza all'emanazione di tutti gli atti del procedimento espropriativo sia riservata ad apposito ufficio, cui deve essere necessariamente preposto un di-

rigente, alle dirette dipendenze fiduciarie delle Presidenze delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, ovvero, nel solo caso di opere dello Stato, delle prefetture.

Si tratta, infatti, di atti che incidono sui diritti fondamentali dei cittadini, per i quali deve quindi essere assicurato il più elevato livello possibile di correttezza ed imparzialità, riservandoli alla diretta vigilanza e responsabilità delle cariche più rappresentative del consenso popolare (i Presidenti delle regioni o delle province autonome, ovvero, nel caso di opere dello Stato, i prefetti, che costituiscono diretta emanazione del Governo).

L'articolo 32, comma 1, stabilendo che ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione le caratteristiche del bene debbono essere considerate «valutando l'incidenza dei vincoli di qualsiasi natura non aventi natura espropriativa», consente appunto di espropriare al vile prezzo agricolo anche le aree più centrali delle città col semplice espediente di apporvi preventivamente un vincolo di inedificabilità.

L'articolo 35 stabilisce che alle somme corrisposte a titolo di indennità di esproprio, di corrispettivo per cessione volontaria o di risarcimento del danno si applica il regime fiscale dell'articolo 81, comma 1, lettera b), ultima parte, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, equiparando così tali somme - che in realtà costituiscono il semplice ristoro del pregiudizio patrimoniale subito dal cittadino vittima del procedimento espropriativo - ai proventi di operazioni speculative!

È ben vero che tali disposizioni sostanzialmente riproducono quelle a suo tempo introdotte dall'articolo 11, commi 9 e seguenti, della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (collegata alla finanziaria per l'anno 1992), quindi in periodo di risanamento della finanza pubblica, ma è anche vero che si tratta di disposizioni aberranti e vessatorie, costituendo una

vera e propria «beffa» per i diritti del cittadino il fatto che le somme corrispostegli ad indennizzo o risarcimento della sottrazione coattiva dei suoi beni (spesso, per giunta, con anni di ritardo, ed in ogni caso in misura stabilita d'imperio, e non già decisa liberamente dal cittadino espropriato), possano essere fiscalmente equiparate non soltanto ad un reddito ma addirittura ai proventi di una operazione speculativa. Si tratta quindi di un vero e proprio paradosso legislativo.

Si consideri peraltro che, se il cittadino espropriato ha necessità, come spesso accade, di reimpiegare le somme percepite a titolo di indennità o risarcimenti per acquistare altri beni immobili analoghi a quelli coattivamente sottrattigli, tale reimpiego subisce già, ingiustamente, la non lieve imposizione fiscale ordinariamente gravante sugli acquisti immobiliari, cosicché il cittadino espropriato che voglia o abbia necessità di ripristinare il proprio patrimonio immobiliare violato dal procedimento espropriativo viene a trovarsi, già per le ordinarie norme fiscali, più povero di prima.

L'articolo 36, comma 1, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera *dd*), numero 1), del decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302, considera applicabili i criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione di cui alle sezioni III e IV del Titolo I, Capo VI, dello stesso testo unico (cioè tutte le disposizioni vessatorie che conducono ad una determinazione dell'indennità fortemente decurtata rispetto al valore reale dei beni), anche alle espropriazioni «nell'ambito dei piani di insediamenti produttivi di iniziativa pubblica». Tale estensione è però ingiustificata ed ingiustificabile, atteso che i piani di insediamenti produttivi sono preordinati all'assegnazione dei lotti ad imprese e società private, che vi eserciteranno le loro attività secondo le normali regole di mercato (cioè con fini di lucro, e senza alcun vincolo dei prezzi praticati alla clientela), cosicché non sussiste e non può sussistere alcuna ragione etica o politica per consentire a tali imprese e so-

cietà di realizzare i loro stabilimenti, fabbriche o uffici, acquisendo coattivamente a vile prezzo di esproprio le aree occorrenti; anzi, tale abnorme ed ingente agevolazione, per giunta erogata a spese unicamente degli incolpevoli cittadini espropriati, sembra costituire un evidente «aiuto di Stato», contrario alla normativa comunitaria.

L'articolo 37, commi 3, 4, 5 e 6, disciplina specificamente l'iniquo meccanismo consentito dalla sopra ricordata parte dell'articolo 32, comma 1 (le aree preventivamente vincolate non valgono nulla), giungendo a consentirne l'operatività perfino nel caso in cui il vincolo sia preordinato alla realizzazione di piani di edilizia residenziale o di investimenti produttivi, ed in generale stabilendo che ai fini dell'indennità si considerano edificabili soltanto le aree nelle quali era consentita la «realizzazione di edifici o manufatti di natura privata». Come se le aree poste all'interno di un centro abitato e dotate di tutte le infrastrutture, vincolate, ad esempio, alla costruzione di uffici pubblici, o di alloggi economico-popolari, o alla realizzazione di un piano comunale per gli insediamenti produttivi (aree, queste ultime, che verranno poi assegnate a soggetti privati) possano essere considerate e parificate, ai fini della determinazione del loro valore, a meri terreni agricoli.

Lo stesso articolo 37, commi 7 ed 8, stabilisce in sostanza che l'indennità non può superare il valore dell'area dichiarato dal proprietario nell'ultima dichiarazione ai fini dell'ICI. Si tratta di norme praticamente riprodotte delle disposizioni dell'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, che benché (singolarmente) ritenute costituzionalmente legittime dalla Corte costituzionale, sono nel loro complesso clamorosamente contrarie al generale principio di diritto della pertinenza sanzionatoria (chi avesse dichiarato ai fini dell'ICI un valore inferiore al reale dovrà essere assoggettato alle sanzioni fiscali stabilite per l'insufficiente dichiarazione, ma non dovrà subire

sanzioni ulteriori a carattere indiretto). E, soprattutto, si omette di considerare che spesso il proprietario può non avere compiuta conoscenza del valore della propria area, o addirittura non sapere neppure che la stessa area sia divenuta edificabile, in ragione della perdurante incertezza della disciplina delle notificazioni in materia (le varianti ai piani urbanistici comunali non vengono direttamente notificate o comunque comunicate ai singoli proprietari interessati, ma semplicemente depositate presso gli uffici comunali, con avviso al pubblico soltanto nel Bollettino Ufficiale della regione, per giunta nella parte degli annunci legali, confusi tra una miriade di avvisi di aste giudiziarie e di convocazioni di assemblee di società).

L'articolo 40 stabilisce il principio che tutte le aree non edificabili sono indennizzate al solo valore agricolo, consentendo così un ulteriore grave *vulnus* ai diritti dei cittadini in tutti quei casi in cui si tratti di aree - benché non edificabili - suscettibili, per posizione e caratteristiche oggettive, di utilizzazioni economiche ben più pregiate di quella agricola (si pensi, ad esempio, ad un'area idonea alla realizzazione di parcheggi all'aperto, o di campi da tennis, o di una pista per gare automobilistiche, o di teatri tenda).

L'articolo 42, comma 2 - il cui attuale testo, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera *ii*), del decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302, corregge il grave errore del testo originario, che concedeva al fittavolo, mezzadro o compartecipante un'indennità pari a quella spettante al proprietario - necessita, in conseguenza delle modifiche al testo dell'articolo 40 proposte col presente disegno di legge, di rettifica nel senso che l'attuale rinvio al comma 4 dell'articolo 40 va riferito al comma 3 dello stesso articolo.

L'articolo 43, nel prevedere la regolarizzazione postuma dei procedimenti espropriativi illegittimi attraverso un «atto di acquisizione» (strumento già di per sé molto grave), consente surrettiziamente di utilizzare tale strumento di sanatoria anche nei casi in cui

la dichiarazione di pubblica utilità manchi del tutto o sia stata annullata dal giudice amministrativo: casi in cui, evidentemente, nessuna sanatoria è concepibile perché non sussistono dall'origine, o sono stati annullati dal giudice amministrativo, i «motivi d'interesse generale» che costituiscono, a norma dell'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, il requisito essenziale ed irrinunciabile dell'espropriazione.

Si tenga presente che la fattispecie cui le surrettizie estensioni dell'articolo 43 fanno riferimento (definita, non a caso, «occupazione usurpativa» dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 1814 del 18 febbraio 2000), è quella contraddistinta dal livello più elevato di illegalità realizzabile da una pubblica amministrazione, perché in tali casi manca *ab origine* la dichiarazione di pubblica utilità, ovvero questa è stata ritenuta illegittima dal giudice amministrativo (si vedano tra le altre, le seguenti sentenze della Corte di cassazione: a sezioni unite, n. 1907 del 4 marzo 1997; I sezione, n. 6515 del 16 luglio 1997; I sezione, n. 7998 del 26 agosto 1997; a sezioni unite, n. 460 del 19 luglio 1999).

Si consideri infatti che la costante giurisprudenza ritiene che «il presupposto indefettibile» di ogni procedura espropriativa «è l'esistenza di una valida dichiarazione di pubblica utilità, quale atto che accertando e valutando l'interesse pubblico perseguito con la procedura espropriativa, configura il comportamento dell'ente espropriante come esplicazione di potestà amministrativa e conferisce all'opera effettiva natura pubblica». In difetto di tale presupposto viene a mancare qualsiasi collegamento tra un interesse pubblico (non dichiarato nei modi di legge, ovvero annullato perché illegittimo) e l'opera realizzata, che non può pertanto definirsi pubblica, se non nel più ristretto significato che è riconducibile all'attività posta in essere da un soggetto non privato, il quale tuttavia non attua alcuna pubblica potestà: ne deriva che la sua condotta si traduce in una attività

meramente materiale e lesiva del diritto dominicale, con i connotati dell'illecito permanente, e «... viene meno alla radice, infatti, qualsiasi potere di incidere, nell'esercizio di una potestà pubblica, nel diritto di proprietà» (citata sentenza della Corte di cassazione n. 6515 del 1997).

Va inoltre precisato che sempre, fin dalla giurisprudenza meno recente (Corte di cassazione a sezioni unite, sentenza n. 2435 del 16 aprile 1984), si è univocamente ritenuto che la dichiarazione di pubblica utilità costituisce «la garanzia prima e fondamentale del cittadino, e la pietra angolare su cui deve poggiare, per legge, l'espropriazione per pubblico interesse».

Si tratta, peraltro, di principio fondamentale, universalmente accettato e rigorosamente garantito sia nell'articolo 1, primo comma, del citato protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («*Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique*»), sia nell'articolo 17, comma 1, della «Carta di Nizza» («Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse»), cosicché è veramente inconcepibile che nel nostro Paese si pretenda di sanare, con un brutale e postumo «atto di acquisizione», anche le occupazioni avvenute in carenza della dichiarazione di pubblica utilità, ovvero quelle la cui dichiarazione di pubblica utilità è stata annullata, perché illegittima, dal giudice amministrativo.

L'articolo 55 - il cui attuale testo, così come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera *pp*), del decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302, ha fortunatamente eliminato l'ancor più grave originaria estensione della decurtazione del risarcimento anche ai casi in cui manchi o sia stata annullata la dichiarazione di pubblica utilità - continua tuttavia a render permanente la pesante decurtazione dei risarcimenti (ridotti, in pratica, al solo 55 per cento del valore di mercato) per le occupazioni illegittime avvenute entro il 30 set-

tembre 1996 introdotta dall'articolo 3, comma 65, della legge n. 662 del 1996 (che, come già accennato, la Corte costituzionale aveva ritenuto legittima solo in quanto di carattere temporaneo, ed emanata in periodi di duro risanamento della finanza pubblica), perpetuando così una normativa che impone, per giunta retroattivamente, ai cittadini vittime di procedimenti espropriativi illegittimi anteriori al 30 settembre 1996, un «sacrificio particolare ed esorbitante», sicuramente in contrasto con il consolidato insegnamento della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo. Quest'ultima, infatti, è puntualmente intervenuta con la condanna dell'Italia, da ultimo con sentenza del 30 ottobre 2003.

L'articolo 57, comma 2, consente che restino in vigore le disposizioni regionali che attribuiscono ad autorità diverse dal Presidente della regione la competenza ad adottare atti del procedimento espropriativo, con la conseguenza che i provvedimenti che incidono sul diritto di proprietà dei cittadini rimarranno delegati o attribuiti, in tutto o in parte, ai funzionari, e spesso ai semplici impiegati, della stessa amministrazione che realizza l'opera. Si richiamano, al riguardo, le considerazioni già svolte più sopra a proposito dell'articolo 6.

Si propone, infine, di introdurre, prima dell'articolo 57, un nuovo articolo 56-*bis* in modo che le disposizioni in materia di indennità e risarcimenti e relativo regime fiscale, come risultanti dalle modifiche proposte col presente disegno di legge, siano applicabili anche ai procedimenti ed alle fattispecie anteriori, escluse soltanto le questioni già definite con sentenza passate in giudicato.

Concludendo, colleghi Senatori, sono dunque ricomprese nei testi unici in esame variegate ipotesi di prevaricazione dei diritti dei cittadini, che, nell'ordinaria disciplina del regolamento dei rapporti, verrebbero sanzionate anche penalmente, per via della loro intrinseca gravità, se realizzate da un qualsiasi soggetto privato, mentre nell'ingiustificata

ottica dei testi unici vengono brutalmente ed immotivatamente (a meno di non voler riconoscere dignità di motivazione a ragioni d'innaccettabile «cassa ad ogni costo») legittimate; unitamente, peraltro, alla costante vanificazione degli stessi principi di certezza del diritto e di legalità ed imparzialità dell'azione amministrativa.

Molte altre, peraltro, sono le norme discutibili e vessatorie contenute nei testi unici di cui si tratta, che ne renderebbero opportuna una più ampia e completa riscrittura, in aderenza ai principi dello Stato liberale.

Ad esempio, ed in primo luogo, pare inaccettabile che permangano a lungo nel nostro ordinamento giuridico le norme dell'articolo 37, commi 1 e 2, che riducono l'indennità di espropriazione legittima delle aree edificabili in pratica al 50 per cento del loro valore di mercato o addirittura, in caso di opposizione giudiziaria del proprietario, ad appena il 30 per cento. Disposizioni che con tutta probabilità verranno ben presto censurate, in quanto comportanti anch'esse un «sacrificio particolare ed esorbitante», dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che già quattro anni or sono ha avuto occasione di censurare una legge della Grecia che comportava un'indennità di espropriazione decurtata del 20 per cento (sentenza del 25 marzo 1999 nella causa Papachelas contro Grecia). Senza contare che una così drastica decurtazione dell'indennità rispetto all'effettivo valore dell'immobile espropriato appare manifestamente inconciliabile con l'esplicita garanzia di «una giusta indennità» prevista dal già ri-

cordato articolo 17, comma 1, della «Carta di Nizza».

Sembra infatti evidente che il soggetto passivo del procedimento di espropriazione di un'area edificabile non soltanto sopporta il sacrificio di essere forzatamente privato del suo bene, ma deve anche subire la sostanziale confisca di quella parte, ingente, del valore del bene che non gli viene indennizzata. Sicché, in definitiva, il costo della realizzazione dell'opera pubblica non viene interamente posto, come dovrebbe essere in un Paese civile, a carico dell'intera collettività dei contribuenti, ma viene per una parte ingente - corrispondente alla metà o addirittura al 70 per cento del valore dell'area occorrente - addossato al singolo malcapitato cittadino proprietario dell'area prescelta per la realizzazione dell'opera.

Tuttavia, la considerazione del non felice momento dell'economia nazionale e dei conti pubblici, unita al banale pretesto che, dopo tutto, si tratta di norme applicabili ai soli procedimenti espropriativi legittimi, induce a rinviare a tempi migliori ogni proposta di modifica del criterio di determinazione dell'indennità per le aree edificabili nel caso di espropriazione legittima.

Ma particolarmente urgente ed indilazionabile pare invece essere la necessità di correzione delle altre specifiche disposizioni sopra elencate, che riducono la legislazione in materia di espropriazione per pubblica utilità ad un livello di barbarie giuridica che non può essere tollerato, neppure per un solo giorno, in un Paese che voglia definirsi civile.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Le norme legislative del presente testo unico che prevedono garanzie procedurali e sostanziali per i soggetti titolari dei diritti assoggettati a procedimento espropriativo e che stabiliscono la misura delle indennità o risarcimenti ed il relativo regime fiscale costituiscono, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, la determinazione dei livelli minimi essenziali di tutela dei diritti civili che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (L).»;

b) all'articolo 2:

1) nel comma 1, le parole: «e dai regolamenti» sono soppresse;

2) nel comma 2, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «assicurando, nel contempo, la più ampia considerazione e la massima tutela dei diritti ed interessi dei titolari dei beni o diritti da occupare o espropriare»;

c) all'articolo 3, comma 1, lettera *b*), le parole: «ovvero il soggetto privato, al quale sia stato attribuito tale potere, in base ad una norma» sono soppresse;

d) all'articolo 5, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. In ogni caso, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costi-

tuzione, la legislazione delle regioni a statuto ordinario, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano deve rispettare i livelli minimi di tutela dei diritti civili costituiti dalle norme legislative del presente testo unico che prevedono garanzie procedimentali e sostanziali per i soggetti titolari dei diritti assoggettati a procedimento espropriativo e che stabiliscono la misura delle indennità o risarcimenti ed il relativo regime fiscale (L).»;

e) l'articolo 6 è sostituito dal seguente:

«Art. 6. - (L) (*Regole generali sulla competenza*). - 1. Salvo che per le grandi opere di preminente interesse statale o regionale, la cui realizzazione sia prevista da apposite leggi speciali rispettivamente statali o regionali, le quali potranno diversamente disciplinare i necessari procedimenti espropriativi, la competenza ad emanare gli atti e i provvedimenti del procedimento espropriativo è riservata alla prefettura, limitatamente alle opere dello Stato, ed alla Presidenza della regione o della provincia autonoma nel cui territorio deve realizzarsi l'opera, o parte dell'opera, in tutti gli altri casi. Tale competenza non può in nessun caso essere delegata ad altri organi o enti.

2. Al fine di cui al comma 1 ciascuna prefettura e ciascuna Presidenza di regione o di provincia autonoma individua ed organizza un apposito ufficio per le espropriazioni, cui è preposto, nel caso della prefettura, un dirigente di grado non inferiore a viceprefetto nominato a sua discrezione dal prefetto, e, nel caso della Presidenza di regione o provincia autonoma, un dirigente della più elevata qualifica prevista nei ruoli regionali o provinciali, nominato a sua scelta dal Presidente della regione o della provincia autonoma. Gli atti di nomina hanno carattere fiduciario e non richiedono alcuna motivazione.

3. Il dirigente preposto all'ufficio delle espropriazioni può essere, in qualsiasi momento e senza necessità di motivazione, re-

vocato o sostituito, anche temporaneamente, dalla stessa autorità cui appartiene il potere di nomina.

4. Il dirigente dell'ufficio per le espropriazioni designa il responsabile di ciascun procedimento, che coordina e cura tutte le operazioni e predispone i relativi atti, anche avvalendosi dell'ausilio di tecnici.

5. La competenza ad emanare ogni provvedimento conclusivo di ciascun procedimento o sub-procedimento è riservata al dirigente dell'ufficio delle espropriazioni, anche se si tratti di atto non predisposto dal responsabile del procedimento.

6. Se l'opera pubblica o di pubblica utilità deve essere realizzata da un concessionario, l'amministrazione concedente può delegargli, in tutto o in parte, i propri poteri di promozione ed impulso del procedimento espropriativo ed in genere tutti gli adempimenti posti a carico del soggetto promotore dell'espropriazione, ivi compreso il pagamento delle indennità, determinando chiaramente l'ambito della delega nella concessione. In tal caso il concessionario agisce espressamente in nome e per conto dell'amministrazione concedente ed è tenuto ad indicare in ogni atto gli estremi dell'atto di concessione, di cui è tenuto a rilasciare, senza ritardo e senza spese, una copia integrale a semplice richiesta di qualunque interessato. In ogni caso di tutti gli atti, attività, obbligazioni e comportamenti del concessionario resta responsabile nei confronti dei terzi anche l'amministrazione concedente, salva l'azione di rivalsa nei confronti del concessionario.»;

f) all'articolo 32, comma 1, le parole: «valutando l'incidenza dei vincoli di qualsiasi natura non aventi natura espropriativa e» sono soppresse;

g) l'articolo 35 è sostituito dal seguente:

«Art. 35. - (L) (*Regime fiscale*). - 1. Tutte le somme percepite a titolo di indennità o di corrispettivi per cessione volontaria o di risarcimenti a seguito di procedimenti espropriativi legittimi o illegittimi o di occupa-

zioni senza titolo, nonché a titolo di rivalutazioni ed interessi sugli importi di dette indennità, corrispettivi e risarcimenti, non costituendo reddito ma semplicemente ristoro del pregiudizio patrimoniale subito, sono totalmente esenti da qualsiasi imposizione fiscale, diretta o indiretta, di qualunque carattere o natura.

2. Le indennità, i corrispettivi per cessione volontaria ed i risarcimenti sono in ogni caso determinati o liquidati indipendentemente ed indifferentemente dal valore indicato nelle dichiarazioni o denunce presentate ai fini dell'imposta comunale sugli immobili (ICI), ovvero dal valore accertato dal competente ufficio comunale in sede di controllo delle dichiarazioni o di accertamento d'ufficio, ovvero dalla circostanza che l'immobile espropriato non sia stato dichiarato ai fini dell'ICI.

3. L'ufficio per le espropriazioni comunica agli uffici tributi dei comuni ove sono siti gli immobili espropriati o occupati l'importo delle indennità definitivamente determinate e corrisposte o dei corrispettivi pagati per cessione volontaria o dei risarcimenti definitivamente liquidati e pagati, con le rispettive indicazioni dei percipienti e degli immobili cui le somme si riferiscono, ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri di accertamento e di irrogazione delle sanzioni in materia di imposta comunale sugli immobili.»;

h) all'articolo 36, comma 1, le parole: «nonché nell'ambito dei piani di insediamenti produttivi di iniziativa pubblica» sono soppresse;

i) all'articolo 37, i commi 3, 4, 5, 6, 7 e 8 sono abrogati;

l) l'articolo 40 è sostituito dal seguente:

«Art. 40. - (L) (*Disposizioni generali*). - 1. Nel caso di esproprio di un'area non edificabile, l'indennità è determinata in misura pari al valore effettivo del bene, secondo le sue possibilità di utilizzazione economica.

2. Qualora si tratti di area avente utilizzabilità soltanto agricola, l'indennità è determinata in misura pari all'effettivo valore agri-

colo, anche in relazione all'eventuale esercizio di azienda agricola tecnicamente organizzata, tenendo conto delle colture effettivamente praticate o praticabili sul fondo e del valore degli edifici e manufatti edilizi legittimamente realizzati sul fondo nonché dell'eventuale maggior valore derivante al fondo dagli ulteriori edifici e manufatti legittimamente realizzabili. Se l'area non è effettivamente coltivata, l'indennità è commisurata al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura prevalente nella zona ed al valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, nonché all'eventuale maggior valore derivante al fondo dagli ulteriori edifici e manufatti legittimamente realizzabili.

3. Al proprietario coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale spetta un'indennità aggiuntiva, determinata in misura pari al valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticata.

4. Nei casi previsti dai commi da 1 a 3, l'indennità è aumentata delle somme pagate dall'espropriato per qualsiasi imposta relativa all'ultimo trasferimento dell'immobile.»;

m) all'articolo 42, comma 2, le parole: «ai sensi dell'articolo 40, comma 4» sono sostituite dalle seguenti: «ai sensi dell'articolo 40, comma 3»;

n) all'articolo 43:

1) nella rubrica, le parole: «per scopi di interesse pubblico» sono sostituite dalle seguenti: «per opere dichiarate di pubblica utilità»;

2) nel comma 1, le parole: «per scopi di interesse pubblico» sono sostituite dalle seguenti: «per scopi di pubblica utilità legalmente dichiarata» e le parole: «o dichiarativo della pubblica utilità» sono soppresse;

3) nel comma 2, lettera *a)*, le parole: «l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o» sono soppresse;

4) nel comma 3, le parole: «Qualora sia impugnato uno dei provvedimenti indicati nei commi 1 e 2, ovvero sia esercitata una azione volta alla restituzione di un bene utilizzato per scopi di interesse pubblico» sono sostituite dalle seguenti: «Qualora sia impugnato un decreto di espropriazione, ovvero sia esercitata una azione volta alla restituzione di un bene utilizzato, in assenza del decreto di esproprio, per un'opera legalmente dichiarata di pubblica utilità»;

5) nel comma 6, alla lettera *a*), le parole: «per scopi di pubblica utilità e, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'articolo 37, commi 3, 4, 5, 6 e 7» sono sostituite dalle seguenti: «per le opere legalmente dichiarate di pubblica utilità» e la lettera *b*) è sostituita dalla seguente:

«*b*) col computo della rivalutazione monetaria e degli interessi moratori sulle somme via via annualmente rivalutate, a decorrere dalla data di ultimazione delle opere dichiarate di pubblica utilità, senza pregiudizio del diritto all'indennità di occupazione temporanea e al risarcimento del danno per gli eventuali periodi di occupazione legittima o illegittima anteriori alla data di ultimazione delle opere»;

o) l'articolo 55 è sostituito dal seguente:

«Art. 55. - (L) (*Occupazioni divenute illegittime anteriormente al 30 settembre 1996*).
- 1. Nel caso di utilizzazione entro la data del 30 settembre 1996 di un'area edificabile per opere legalmente dichiarate di pubblica utilità, in assenza del valido ed efficace decreto di esproprio, ovvero quando il decreto di esproprio emanato entro la data del 30 settembre 1996 sia stato annullato anche successivamente alla stessa data, il risarcimento del danno è determinato, ancorché vi sia giudizio già pendente, secondo le disposizioni del comma 6 dell'articolo 43.»;

p) dopo l'articolo 56, è inserito il seguente:

«Art. 56-bis. - (L) (*Applicabilità delle norme sulle indennità e sui risarcimenti*). - 1. Le disposizioni del presente testo unico in materia di indennità di espropriazione ed occupazione e di risarcimento del danno, e relativo regime fiscale, si applicano anche ai procedimenti ed alle fattispecie anteriori, ancorché vi sia giudizio pendente, escluse soltanto le questioni già definite con sentenza passata in giudicato.»;

q) all'articolo 57:

1) nel comma 1, nel primo periodo, dopo le parole: «Le disposizioni del presente testo unico» sono inserite le seguenti: «diverse da quelle contemplate dall'articolo 56-bis» e, nel secondo periodo, la parola: «tutte» è soppressa;

2) il comma 2 è abrogato.