

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MALAGODI, FASSINO e CANDIOTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 FEBBRAIO 1988

Modifiche alla legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, concernente norme sulla espropriazione per pubblica utilità

ONOREVOLI SENATORI. - La Corte costituzionale, con sentenza 25-30 gennaio 1980, n. 5, ha dichiarato l'illegittimità dei meccanismi per la determinazione delle indennità di esproprio fissati dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865; così come modificata dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10, e delle altre norme a tali disposizioni collegate.

La legge 29 luglio 1980, n. 385, ha introdotto disposizioni transitorie per far fronte ai problemi operativi aperti dalla sentenza, fissando ad un anno il termine per l'emanazione di una definitiva disciplina della materia.

Tale termine è stato via via prorogato fino al 31 dicembre 1983 dal decreto-legge 28 luglio 1981, n. 396, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 settembre 1981, n. 535, dal

decreto-legge 29 maggio 1982, n. 298, convertito dalla legge 29 luglio 1982, n. 481, e dalla legge 23 dicembre 1982, n. 943.

Con la sentenza 15-19 luglio 1983, n. 223, inoltre, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, primo e secondo comma, e dell'articolo 2 della legge 29 luglio 1980, n. 385, dell'articolo unico della legge 25 settembre 1981, n. 535, ed inoltre ha dichiarato, in applicazione dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, terzo, quarto e quinto comma, e dell'articolo 3 della legge n. 385 del 1980, nonché dell'articolo unico della legge 29 luglio 1982, n. 481, e dell'articolo unico della legge 23 dicembre 1982, n. 943.

Si rende quindi indispensabile l'emanazione

di una legge che fissi criteri per la determinazione delle indennità di esproprio conformi alle indicazioni della Corte contenute nella sentenza del 1980 e sviluppate, in modo più ampio, nel dispositivo della sentenza stessa. La Corte, in particolare, afferma che il criterio generale di riferimento cui attenersi per la determinazione dell'indennizzo deve fare riferimento al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione di esso secondo legge. Solo in tal modo può assicurarsi la congruità del ristoro spettante all'espropriato ed evitare che esso sia meramente apparente o irrisorio rispetto al valore del bene.

Sembra di dover desumere che, secondo la Corte, un'area ha vocazione edificatoria (con conseguenti implicazioni in tema di determinazione dell'eventuale indennizzo) in virtù della circostanza di fatto di essere posta in zona già interessata dallo sviluppo edilizio.

Le indicazioni della Corte si allineano con gli orientamenti della disciplina delle espropriazioni che, sia pure con istituti e procedure diverse, trovano larga applicazione nei paesi dell'Europa occidentale. In tali esperienze sono infatti maturati indirizzi e modelli di legislazione equi nel rispetto della proprietà e funzionali ad una società che, per il suo sviluppo, ha bisogno di poter programmare il territorio e di poterne disporre a fini sociali, senza dover riconoscere ingiustificati privilegi di vendita, ma senza ridurre l'indennizzo a valori puramente simbolici e del tutto svincolati dal valore economico del bene.

Su questa linea si muove il presente disegno di legge.

Per le zone interessate ai processi di crescita urbana ed individuate dagli strumenti urbanistici comunali, le indennità di esproprio dei suoli sono rapportate a valori collegati ai valori delle abitazioni nelle diverse parti della città; per le zone esterne, non interessate allo stato attuale ai processi di crescita urbana, le indennità di esproprio dei suoli sono determinate sulla base di valori commisurati agli usi agricoli in atto, fatto salvo il riconoscimento di eventuali maggiorazioni dovute alla effettiva presenza di quota-parte delle opere di urbanizzazione primaria.

Il disegno di legge fissa, inoltre, in misura

doppia e non tripla, come previsto dall'attuale legislazione, il prezzo di cessione riconosciuto nel caso di esproprio di aree di proprietà di coltivatori diretti.

Il disegno di legge introduce due principi di grande incisività comuni a tutte le legislazioni dell'Europa. Il primo riguarda la facoltà, per le proprietà vincolate, di essere espropriate trascorso un determinato periodo di tempo (cinque anni) dall'imposizione del vincolo, al fine di evitare il potersi nel tempo di vincoli, con effetti ingiusti per le proprietà e già giudicati illegittimi con precedente sentenza della Corte costituzionale.

Il secondo riguarda invece il diritto di prelazione a favore di comuni, di enti pubblici e di società a partecipazione pubblica per tutti i trasferimenti nelle zone soggette a piano per l'edilizia economica e popolare, a piani per insediamenti produttivi o nelle zone per le quali sia stato approvato un piano di recupero. Tale norma, di grande utilità specie nelle zone di ristrutturazione e risanamento urbano, è finalizzata a consentire maggiori e più incisive possibilità di intervento delle pubbliche amministrazioni, anche a sostegno di iniziative private, ai fini del conseguimento degli obiettivi di trasformazione urbana.

Il disegno di legge, composto di cinque articoli, si inserisce in modo coordinato nel titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865, al fine di rendere agevole, senza necessità di complessi rinvii, la lettura delle norme.

L'articolo 1 del disegno di legge sostituisce l'articolo 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

Il comma 1 integra la commissione, già prevista dall'articolo sostituito, con esperti in materia urbanistica ed edilizia, scelti dalla regione su terne proposte dagli ordini dei notai, degli ingegneri, degli architetti e dalle associazioni sindacali della proprietà edilizia, degli inquilini e degli agenti immobiliari, al fine di introdurre nella commissione stessa le competenze necessarie per la determinazione del valore dei suoli nelle aree urbane.

I commi 2 e 3 confermano la possibilità di operare mediante sottocommissioni e confermano le precedenti disposizioni relativamente alla sede ed alla segreteria della commissione.

Il comma 4 conferma l'impegno della commissione a determinare, entro il 31 gennaio di ogni anno, i valori agricoli dei suoli nelle singole regioni agrarie, a seconda dei tipi di coltura effettivamente praticati.

Il comma 5 prevede che la commissione sia chiamata a determinare, entro il 31 gennaio di ogni anno, il valore medio delle costruzioni residenziali, riferito ad un metro quadro di superficie utile, per ogni ambito urbano individuato dai comuni ai sensi del successivo articolo 3 della proposta di legge.

I commi 6 e 7 confermano, per le aree a destinazione non urbana esterne alla perimetrazione effettuata dai comuni ai sensi del successivo articolo 3 del disegno di legge, che l'indennità di esproprio è pari al valore agricolo medio della coltura in atto. Si introduce tuttavia la possibilità di riconoscere una maggiorazione non superiore ad un limite fissato annullamente dal Ministro dei lavori pubblici in relazione all'effettivo stato della urbanizzazione delle aree.

Il comma 8 fissa i criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione nelle aree interne alla perimetrazione effettuata dai comuni, ai sensi del successivo articolo 3 del disegno di legge. L'indennità viene calcolata applicando una formula che tiene conto di una incidenza convenzionale del costo dell'area, della superficie espressa in metri quadrati dell'area soggetta ad esproprio, della densità territoriale media potenziale di edificazione, del valore medio delle costruzioni a destinazione residenziale, dell'altezza virtuale degli immobili, posta convenzionalmente pari a metri 3,50.

Il comma 9 conferma le vigenti disposizioni per la determinazione dell'indennità di esproprio dei fabbricati, fatto evidentemente salvo il diverso meccanismo da applicare per la determinazione del valore dell'area su cui insistano i fabbricati.

L'ultimo comma, infine, conferma il riconoscimento di maggiorazioni dell'indennità di esproprio a fronte di imposte precedentemente pagate dalla proprietà e dà alla proprietà la facoltà di essere indennizzata in base ai valori di esproprio relativi alla zona esterne alla perimetrazione delle aree interessate allo sviluppo urbano di cui all'articolo 3, nel caso

in cui tali valori siano per essa più vantaggiosi.

L'articolo 2 del disegno di legge sostituisce il primo comma dell'articolo 17 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, così come modificato dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, fissando, nel caso di esproprio di aree coltivate dai proprietari diretti coltivatori, il prezzo di cessione in misura doppia rispetto all'indennità prevista ai sensi di legge.

L'articolo 3 del disegno di legge sostituisce l'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

Il comma 1, ai fini di determinare l'indennità di espropriazione per le aree interessate a sviluppo urbano, impone ai comuni di provvedere, entro un tempo predeterminato, alla perimetrazione delle aree interessate allo sviluppo urbano.

Ai commi 2 e 3 si prevede che i comuni, con atto contestuale, debbano individuare ambiti per le diverse parti urbane e fissare, per ciascuno di tali ambiti, la densità territoriale media potenziale di edificazione e l'incidenza del valore del suolo sul valore medio delle costruzioni, in misura fissata variabile tra il 15 per cento ed il 25 per cento.

Il comma 3 fornisce, inoltre, indicazioni per la determinazione della densità territoriale media potenziale di edificazione nel caso di ambiti comprendenti zone destinate ad attrezzature ed impianti a servizio generale e ambiti comprendenti esclusivamente zone a destinazione produttiva.

L'articolo 4 del disegno di legge aggiunge, dopo l'articolo 25 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, gli articoli 25-bis e 25-ter.

L'articolo 25-bis prevede, al comma 1, che i proprietari delle aree soggette a vincolo abbiano facoltà, trascorsi cinque anni dall'entrata in vigore dello strumento urbanistico che ha imposto il vincolo stesso, di chiedere al comune o al soggetto a cui compete la realizzazione delle opere di essere espropriati, calcolando la indennità di esproprio secondo quanto disposto dalle norme di legge.

Il comma 2 prevede che, in sede di prima applicazione, la facoltà di cui sopra operi dopo cinque anni dall'entrata in vigore della legge stessa.

L'articolo 25-ter istituisce, al comma 1, nelle

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zone destinate dagli strumenti urbanistici vigenti a piano per insediamenti produttivi, a piano per edilizia economica e popolare e nelle zone per le quali sia stato approvato un piano di recupero, un diritto di prelazione a favore del comune, delle amministrazioni pubbliche e delle società di intervento a partecipazione pubblica.

Al comma 2 si fissano le modalità per l'esercizio di tale diritto di prelazione, con l'obbligo per le proprietà di comunicare

all'amministrazione comunale l'intenzione di trasferire la proprietà e le relative condizioni. Il comune o gli altri soggetti titolari del diritto hanno facoltà di dare seguito al diritto di prelazione entro sessanta giorni dalla data della notifica.

Infine, l'ultimo articolo del presente disegno di legge prevede una necessaria correzione formale dell'articolo 17 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, dovuta alle modifiche apportate al suddetto testo di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, è sostituito dal seguente:

«Art. 16. - 1. Con provvedimento della regione è istituita, in ogni provincia, una commissione composta dal presidente dell'amministrazione provinciale o da un suo delegato, che la presiede, dall'ingegnere capo dell'ufficio tecnico erariale o da un suo delegato, dal presidente dell'Istituto autonomo delle case popolari della provincia o da un suo delegato, nonché da due esperti nominati dalla regione in materia urbanistica ed edilizia, da sei esperti nella stessa materia scelti dalle regioni su terne proposte rispettivamente dagli ordini di notai, degli ingegneri e degli architetti, dalle associazioni sindacali della proprietà edilizia e degli inquilini, dalle associazioni degli agenti immobiliari e da tre esperti in materia di agricoltura e di foreste scelti sempre dalla regione su terne proposte dalle associazioni sindacali agricole maggiormente rappresentative.

2. La regione, ove particolari esigenze lo richiedano, può disporre la formazione di sottocommissioni, le quali opereranno nella medesima composizione della commissione di cui al comma 1. A tal fine la regione nomina gli ulteriori membri.

3. La commissione di cui al comma 1 ha sede presso l'ufficio tecnico erariale. L'intendente di finanza provvede alla costituzione della segreteria della commissione ed alla assegnazione ad essa del personale necessario.

4. La commissione determina ogni anno, entro il 31 gennaio, nell'ambito delle singole regioni agrarie delimitate secondo l'ultima pubblicazione ufficiale dell'Istituto centrale di statistica, il valore agricolo medio, nel precedente anno solare dei terreni, considerati liberi da vincoli di contratti agrari, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati.

5. La commissione, inoltre, determina ogni anno, entro il 31 gennaio, per ogni ambito individuato dai comuni ai sensi dell'articolo 18, comma 2, il valore medio delle costruzioni a destinazione residenziale, riferito ad un metro quadrato di superficie utile, così come definito dalla legge 27 luglio 1978, n. 392.

6. L'indennità di espropriazione, per le aree esterne alla perimetrazione di cui al comma 1 dell'articolo 18, è commisurata al valore agricolo medio, di cui al comma 4, corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare. Nel primo anno di applicazione della presente legge, al valore come sopra calcolato sarà riconosciuta una maggiorazione non superiore a 5.000 lire per metro quadrato in relazione all'effettivo stato di urbanizzazione delle aree, alla vicinanza alla rete stradale ed alle restanti reti di urbanizzazione primaria.

7. Negli anni successivi al primo anno di applicazione della presente legge, il Ministro dei lavori pubblici, con proprio decreto, determinerà annualmente il valore massimo della maggiorazione di cui al comma 6.

8. L'indennità di espropriazione, per le aree interne alla perimetrazione di cui al comma 1 dell'articolo 18, è calcolata secondo la seguente formula:

$$J = \frac{i \times A \times dt}{3,50} \times V$$

dove:

- J = indennità di espropriazione;
- i = coefficiente di riferimento per l'incidenza del costo dell'area, variabile tra 0,15 e 0,25 ai sensi dell'articolo 18, comma 4;
- A = superficie espressa in metri quadrati dell'area soggetta ad esproprio;
- dt = densità territoriale media potenziale di edificazione, così come definita ai commi 2 e 3 dell'articolo 18;
- V = valore medio delle costruzioni a destinazione residenziale riferito ad un metro quadrato di superficie utile, così come definito al comma 5 del presente articolo;
- 3,50 = altezza virtuale di riferimento dell'immobile.

9. Per l'espropriazione della aree che risultino edificate o urbanizzate ai sensi dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, come modificato dall'articolo 8 della legge 6 agosto 1967, n. 765, l'indennità è determinata in base alla somma del valore dell'area, definita a norma dei precedenti commi e del valore delle opere di urbanizzazione e delle costruzioni, tenendo conto del loro stato di conservazione. Se la costruzione è stata eseguita in difformità alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti al momento della costruzione e senza licenza o in contrasto con essa o in base ad una licenza annullata e non è stata ancora applicata la sanzione pecuniaria prevista dall'articolo 41, secondo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, ne deve essere disposta ed eseguita la demolizione ai sensi dell'articolo 26 della stessa legge e l'indennità è determinata in base al valore della sola area.

10. L'indennità determinata a norma dei commi precedenti è aumentata della somma eventualmente corrisposta dai soggetti espropriati, fino alla data dell'espropriazione, a titolo di imposta sugli incrementi di valore della aree fabbricabili ai sensi della legge 5 marzo 1963, n. 246, nonchè delle somme pagate dagli stessi per qualsiasi imposta relativa all'ultimo trasferimento dell'immobile precedente, l'espropriazione. È facoltà della proprietà, ove ciò porti a indennizzi più vantaggiosi per la stessa, richiedere di essere indennizzata in base ai valori di esproprio relativi alle zone esterne alla perimetrazione di cui al comma 1 dell'articolo 18».

Art. 2.

1. Il primo comma dell'articolo 17 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, è sostituito dal seguente:

«Nel caso che l'area da espropriare sia coltivata dal proprietario diretto coltivatore, nella ipotesi di cessione volontaria ai sensi dell'articolo 12, comma 1, il prezzo di cessione è determinato in misura doppia rispetto all'indennità prevista al comma 6 dell'articolo 16, esclusa la maggiorazione prevista al medesimo comma».

Art. 3.

1. L'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, è sostituito dal seguente:

«Art. 18. - 1. Ogni comune provvede, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la commissione di cui all'articolo 16, alla perimetrazione delle aree interessate allo sviluppo urbano. La perimetrazione deve comprendere tutte le aree classificate non agricole ai sensi degli strumenti urbanistici vigenti o adottati. Nel caso di comuni sprovvisti di strumenti urbanistici, dovranno essere comprese nel perimetro tutte le aree interessate allo sviluppo urbano, in relazione all'effettivo stato delle urbanizzazioni.

2. I comuni, sentita la commissione di cui all'articolo 16, approvano con atto contestuale la suddivisione in ambiti omogenei, comprendenti aree edificabili ed aree a servizio, delle zone interne alla perimetrazione. Per tali ambiti viene individuata la densità territoriale media potenziale di edificazione.

3. Nel caso di ambiti comprendenti esclusivamente zone che gli strumenti urbanistici destinano ad attrezzature ed impianti di interesse generale - zone territoriali omogenee di cui alla lettera f) dell'articolo 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968 o altre analoghe classificazioni di provvedimenti regionali - la densità territoriale media potenziale di edificazione può essere fissata in misura non inferiore a 0,20 mc/mq e non superiore a 0,80 mc/mq a seconda delle specifiche destinazioni previste. Nel caso di ambiti comprendenti esclusivamente zone a destinazione produttiva, la densità territoriale media potenziale di edificazione può essere fissata in misura non inferiore a 0,50 mc/mq e non superiore a 1,50 mc/mq a seconda dello stato delle urbanizzazioni e delle caratteristiche dell'edificazione consentita.

4. Con l'atto di cui al comma 2, i comuni determinano, per gli ambiti delle zone interne alla perimetrazione, la incidenza del valore del suolo sul valore medio delle costruzioni a destinazione residenziale, in misura variabile tra il 15 per cento ed il 25 per cento».

Art. 4.

1. Dopo l'articolo 25 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, sono aggiunti i seguenti:

«Art. 25-bis. - 1. I proprietari delle aree soggette a vincolo hanno facoltà, trascorsi cinque anni dall'entrata in vigore dello strumento urbanistico che ha imposto il vincolo, di chiedere al comune o al soggetto cui compete la realizzazione delle opere cui il vincolo è preordinato, di essere espropriati. In tal caso l'avvio delle procedure di esproprio deve avvenire entro 180 giorni dalla richiesta, secondo le modalità previste agli articoli 10, 11, 12, 13 e 14. L'indennità di esproprio è calcolata secondo quanto indicato nel precedente articolo 16 e deve essere corrisposta entro il termine massimo previsto per l'avvio delle procedure di esproprio, pena la decadenza del vincolo imposto.

2. In sede di prima applicazione, la facoltà di cui al comma 1, opera dopo 5 anni dall'entrata in vigore della presente legge.

Art. 25-ter. - 1. Nelle zone che gli strumenti urbanistici vigenti destinano a piani per insediamenti produttivi, a piani di edilizia economica popolare e nelle zone urbane per le quali sia stato approvato un piano di recupero, è istituito a favore del comune, di amministrazioni pubbliche o di società di intervento a partecipazione pubblica, statutariamente finalizzate alla realizzazione degli interventi edilizi suddetti, un diritto di prelazione.

2. Le proprietà interessate sono tenute a comunicare all'amministrazione comunale l'intenzione a trasferire la proprietà e le relative condizioni. Entro 60 giorni il comune o gli altri soggetti, di cui al comma 1, possono dare seguito al diritto di prelazione».

Art. 5.

1. Il terzo comma dell'articolo 17 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, è sostituito dal seguente:

«L'indennità aggiuntiva prevista dai precedenti commi è determinata in ogni caso in

misura uguale al valore agricolo medio, di cui al comma 4 dell'articolo 16, corrispondente al tipo di coltura effettivamente praticato, ancorchè si tratti di aree comprese nei centri edificati o delimitate come centri storici».