

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 475)

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro dei Lavori Pubblici**

(NICOLAZZI)

di concerto col **Ministro di Grazia e Giustizia**

(MARTINAZZOLI)

col **Ministro del Tesoro**

(GORIA)

col **Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

(LONGO)

e col **Ministro dell'Interno**

(SCALFARO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GENNAIO 1984

Norme in materia di espropriazione per pubblica utilità

ONOREVOLI SENATORI. — 1) Occorre premettere che il nostro ordinamento giuridico conosce due tipi di espropriazione per pubblica utilità, riconducibili a criteri ispiratori in parte diversi:

l'espropriazione ad iniziativa di soggetti privati, in cui l'interesse generale che giustifica l'ablazione del diritto di proprietà va visto nella funzione sociale che caratterizza questa ultima;

l'espropriazione ad iniziativa di soggetti pubblici, per la realizzazione di opere qualificate come pubbliche dalle varie leggi che le prevedono.

Uno degli aspetti di tale diversità sta nel modo di determinazione dell'indennità dovuta al soggetto espropriato, la quale nella prima ipotesi consiste nel « giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di com-

pravendita » (art. 39 della legge n. 2359 del 25 luglio 1865), mentre nel caso dell'espropriazione per la realizzazione di opere pubbliche era calcolata sulla base del valore agricolo medio corrispondente al tipo di coltura in atto, per le aree esterne ai centri edificati, ed a quello agricolo medio della coltura più redditizia, nell'ambito di ciascuna regione agraria, moltiplicato per diversi coefficienti, per le aree comprese nei centri abitati (articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10).

La Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 5 del 1980, ha rimosso dall'ordinamento giuridico queste ultime norme ritenendole illegittime sotto vari profili:

a) con riferimento all'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, che fissa il criterio dell'adeguato indennizzo, perchè la base del calcolo dell'indennità (valore agricolo) astrae dalla qualità intrinseca del bene (edificabilità dell'area) e, quindi, dal suo valore effettivo;

b) con riferimento all'articolo 3, primo comma I della Costituzione, che stabilisce il principio di eguaglianza, in quanto:

b1) a terreni in eguale situazione di edificabilità potrebbero essere attribuiti indennizzi diversi in relazione ad un fatto intrinseco (maggiore o minore pregio delle zone agricole nei quali sono posti);

b2) a terreni egualmente ubicati in zone interessate al processo di urbanizzazione potrebbero essere attribuiti indennizzi diversi a seconda che essi siano o meno inclusi nel perimetro del centro edificato;

b3) mentre per i terreni agricoli la determinazione dell'indennità è fissata con riferimento al valore intrinseco del bene, per quelli edificabili si astrae completamente dal valore effettivo (ossia della sua qualità edilizia);

b4) mancano strumenti di perequazione tra proprietari espropriati e coloro che possono disporre di terreni edificabili in regime di libera contrattazione, non potendosi ritenere adeguato allo scopo il sistema degli oneri che accompagnano il rilascio della concessione edilizia, perchè non impedisce la traslazione dell'onere sull'acquirente dell'unità immobiliare.

A tali conclusioni la Corte è pervenuta assumendo come punto fermo che il valore intrinseco del terreno edificabile deve tenere conto della destinazione economica del bene, in quanto, allo stato attuale della legislazione sui suoli, la facoltà di costruire è ricompresa nel diritto di proprietà fondiaria. Deve precisarsi che l'affermazione del giudice costituzionale si fonda non sulla lettera della legge, in base alla quale parte della dottrina riteneva si fosse ormai verificata l'acquisizione pubblica dello *ius aedificandi*, ma sulla sostanza, desumibile dal sistema legislativo che, sia pur nei limiti posti cogli strumenti urbanistici, attribuisce esclusivamente al proprietario dell'area il potere di edificare.

Data l'ampiezza dei problemi sollevati dalla Corte costituzionale e l'incertezza delle forze politiche sui criteri di determinazione dell'indennità da adottare in via ordinaria, il Parlamento è ricorso all'espedito di ripristinare in via provvisoria i criteri divenuti inefficaci, attribuendo però alla indennità così determinata la natura di acconto; con salvezza cioè del conguaglio da calcolarsi sulla base di future norme « da emanarsi entro il 31 dicembre 1982 ». Tale termine, poi, è stato via via prorogato da varie disposizioni legislative.

Tuttavia, la Corte costituzionale ha ritenuto illegittimo tale modo di procedere (sentenza n. 223 del 1983) in quanto « la riproduzione delle norme già dichiarate illegittime mediante la sentenza n. 5 del 1980... non è stata infatti compensata — come già si è notato — da alcuna predeterminazione dell' " indennità definitiva ", che garantisce il serio ristoro dei soggetti espropriati; mentre il quadro normativo in cui si è inserito e tuttora s'inserisce l'articolo stesso non è per nulla mutato, rispetto a quello in cui si collocava (e dal quale traeva argomento) la pronuncia della Corte che ha inciso sulla disciplina espropriativa, dettata dalle leggi n. 865 del 1971 e n. 10 del 1977 ».

2) La situazione che si è aperta con questa seconda pronuncia della Corte costituzionale è estremamente delicata, non solo sotto gli aspetti politici e sociali in relazione alle aspettative dei proprietari espropria-

ti, ma anche sotto quelli più strettamente giuridici. Ed invero, dalla caducazione definitiva del sistema indennitario facente capo all'articolo 14 della legge n. 10 del 1977, sia che si considerino tali norme come derogatorie di quelle generali in tema di esproprio per pubblica utilità (legge n. 2359 del 1865) sia che le si voglia intendere come sistema a se stante, derivano effetti egualmente negativi sull'attuale assetto degli interessi pubblici economici ed urbanistici.

Nel primo caso, infatti, la dichiarazione di incostituzionalità delle norme *de quibus* non creerebbe un vuoto legislativo ma renderebbe operante la norma generale (art. 39 della legge n. 2359) che, coprendo l'intero valore venale del bene, porterebbe ad oneri difficilmente sopportabili dalla finanza pubblica. Nel secondo caso, invece, non potendosi colmare la lacuna con altre norme vigenti dell'ordinamento, si verificherebbe un vero e proprio vuoto legislativo, il quale renderebbe in pratica inoperante il potere di esproprio, in quanto la previsione di un indennizzo è elemento essenziale, ai sensi dell'articolo 42, terzo comma della Costituzione, per l'esercizio del potere medesimo.

In questa situazione è chiaro che occorre adottare, con urgenza, criteri di determinazione dell'indennità, sostitutivi di quelli stabiliti col ricordato articolo 14 della legge n. 10 del 1977, che siano in grado di colmare validamente il vuoto che si è aperto a seguito della sentenza n. 223 del 1983.

Peraltro va detto che una soluzione, la quale implichi una nuova definizione delle relazioni tra proprietà fondiaria e *ius aedificandi* oltrechè una generale perequazione della posizione dei proprietari come suggerito dalla Commissione Sandulli nel luglio 1980, richiede necessariamente tempi lunghi di elaborazione e di discussione, soprattutto se si tiene conto delle difficoltà anche di ordine tecnico che si frappongono ad un radicale mutamento dell'odierno regime edilizio dei suoli. Ne consegue l'esigenza di una disciplina provvisoria, la quale non implichi una scelta di fondo sulla futura riforma, ma che sia diretta a colmare il vuoto apertosi sulla determinazione dell'indennità, ferma restando l'attuale disciplina edilizia

e, quindi, dando per scontato la pertinenza della *ius aedificandi* alla proprietà fondiaria, ribadita nelle due sentenze della Corte costituzionale. In tale ottica si è ritenuto che la soluzione provvisoria più rispondente fosse quella di reintrodurre, per le espropriazioni ad iniziativa di soggetti pubblici, il criterio della media fra il valore venale del bene e quello del reddito dominicale degli ultimi dieci anni, derivato, con opportuni adattamenti, e con l'abbattimento di un terzo dell'importo così determinato, dalla nota legge sul risanamento della città di Napoli (n. 2892 del 1885). Da ciò è scaturito l'unito schema di disegno di legge, i cui tratti essenziali sono:

a) provvisorietà dell'ambito di applicazione temporale, in quanto i nuovi criteri di determinazione dell'indennità sono destinati a durare fino alla riforma del regime edilizio dei suoli (articolo 1, primo comma) e comunque non oltre il 31 dicembre 1985;

b) distinzione del criterio sulla base del carattere, edificatorio o non, dell'area; applicazione, nel primo caso (articolo 1, primo comma), della legge per Napoli e, nel secondo (articolo 1, secondo comma), del valore agricolo medio, giacchè quest'ultimo criterio non era mai stato censurato per quel che attiene alle aree non edificabili;

c) possibilità per il proprietario di optare per l'uno o per l'altro criterio (articolo 3, terzo comma);

d) snellimento delle procedure per la liquidazione definitiva dell'indennità (articolo 4);

e) applicazione della nuova disciplina a tutti i procedimenti per i quali l'indennità non è stata ancora definita ovvero sia ancora impugnabile ovvero sia stata liquidata in base alla legge n. 385 del 1980 (articolo 7);

f) proroga dei termini di urgenza dei piani di zona e delle occupazioni d'urgenza, i quali hanno subito una battuta d'arresto a causa del vuoto legislativo (articolo 8).

In tal modo si è cercato di dare una valida risposta ai problemi sollevati dalla Corte costituzionale (sentenza n. 5 del 1980), mediante l'introduzione di un sistema indenni-

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tario, il quale, facendo perno sul valore del bene desunto dalla sua destinazione economica, ricrea sostanzialmente una situazione di parità di trattamento, tra proprietari di terreni aventi identica destinazione ed assoggettati all'espropriazione, e si propone l'obiettivo di assicurare ad essi il massimo ristoro possibile in relazione alle finalità di carattere sociale che cogli espropri si intende realizzare. Con riferimento a quest'ultimo punto giova precisare che gli adattamenti apportati al meccanismo stabilito dalla legge su Napoli sono dovuti in parte all'esigenza di rendere più generale un sistema, originariamente pensato per una particolare ipotesi di espropriazione di aree già urbanizzate ed edificate. In tal senso è stato espunto dalla formula di calcolo l'elemento dei « fitti coacervati », poco realistico se riferito ad aree inedificate, per sostituirlo col più affidabile criterio del reddito dominicale rivalutato.

Per altro verso, l'adattamento, per quel che concerne l'abbattimento di un terzo dei valori determinati con la legge su Napoli, è dovuto al diverso peso che l'iniziativa pub-

blica 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. Al riguardo, non v'è dubbio che nella odierna realtà sociale ed economica, anche al di là degli aspetti meramente giuridici, una parte cospicua della rendita conseguente all'urbanizzazione delle aree è dovuta non tanto all'effetto della crescita delle città, in sé considerato, quanto all'assunzione da parte dei pubblici poteri in misura sempre crescente di quei servizi e di quelle opere che consentono in concreto lo sfruttamento edificatorio delle aree medesime. Ne consegue che, ove anche tale rendita dovesse essere pienamente considerata nella determinazione dell'indennità di espropriazione, sarebbero frustrati proprio quegli obiettivi che i soggetti pubblici intendono realizzare con le espropriazioni. A parte ciò, sta per certo che, nell'attuale situazione economica, ulteriori oneri in tale direzione non sono praticamente possibili senza che ne consegua un notevole rallentamento nei programmi di intervento pubblico.

**DISEGNO DI LEGGE**  
—

## Art. 1.

1. Fino all'entrata in vigore della legge di riforma del regime dei suoli, e comunque non oltre il 31 dicembre 1985, per tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o interventi da parte e per conto dello Stato, delle regioni, delle provincie, dei comuni e degli altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali, l'indennità di espropriazione, per le aree edificabili, è determinata a norma dell'articolo 13, terzo e quarto 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 di un terzo.

2. Per le aree non edificabili si applicano le norme di cui al titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modifiche ed integrazioni, ivi compreso l'articolo 16, quinto comma, della legge stessa, nel testo sostituito dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

## Art. 2.

Per l'espropriazione di aree edificate o urbanizzate, l'indennità è determinata in base alla somma del valore dell'area definito a norma del precedente articolo 1, del valore delle opere di urbanizzazione realizzate dal proprietario, ovvero, per le costruzioni realizzate, dopo l'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, del contributo di concessione corrisposto e del valore delle costruzioni, tenendo conto del loro stato di conservazione. Se la costruzione è stata eseguita senza licenza o concessione di edificare o in contrasto con esse o in base a provvedimento sindacale annullato e non sono

state ancora applicate le sanzioni amministrative previste dall'articolo 41, secondo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, o dall'articolo 15 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, l'indennità è determinata in base al valore della sola area, determinato a norma del precedente articolo 1.

### Art. 3.

1. L'indennità di espropriazione per le aree edificabili è determinata in via provvisoria dall'autorità competente, sentito l'ente espropriante. In caso di cessione volontaria l'aumento non può essere superiore al 10 per cento.

2. Rimangono ferme le indennità aggiuntive di cui all'articolo 17, secondo e terzo comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865. Esse sono detratte dall'indennità da versare al proprietario dell'area edificabile.

3. Entro trenta giorni dalla notificazione della indennità provvisoria, il proprietario può chiedere che l'indennità venga determinata con i criteri stabiliti per le aree non edificabili. In tal caso il termine di cui al primo e secondo comma dell'articolo 12 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, ricomincia a decorrere dalla notificazione della nuova indennità.

### Art. 4.

1. Per le aree edificabili, in caso di mancata accettazione, l'indennità definitiva è determinata dalla commissione di cui all'articolo 16, primo comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, sentito l'ufficio tecnico erariale.

2. La commissione provvede entro 90 giorni dalla richiesta; e, in mancanza, l'indennità determinata ai sensi del primo comma del precedente 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'ar-

articolo 15, secondo comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, nel testo sostituito dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, ovvero dalla piena conoscenza della definitività stessa.

#### Art. 5.

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

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

#### Art. 6.

1. Per quanto non previsto dalla presente legge si applicano le norme procedurali contenute nella legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modifiche 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 modifiche ed integrazioni, l'indennità stabilita dall'articolo 1, secondo comma, della presente legge è maggiorata, in caso di accettazione, del 70 per cento.

#### Art. 7.

1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle espropriazioni e occupazioni per le quali l'indennità non sia stata definita con sentenza passata in giudicato.

2. Qualora l'indennità di esproprio 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 della indennità ai sensi della presente legge entro 180 giorni dalla data della sua entrata in vigore.

3. Decorsi i termini di cui al precedente comma l'ente espropriante corrisponderà sul conguaglio agli aventi diritto interessi pari al tasso legale di sconto.

Art. 8.

1. Il termine di cui all'articolo 51 della legge 5 agosto 1978, n. 457, è prorogato di due anni limitatamente alle zone per le quali i comuni abbiano già avviato le procedure di espropriazione, anteriormente all'entrata in vigore della presente legge.

2. I termini per le occupazioni d'urgenza in atto e per le espropriazioni, non ancora pronunciate alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere protratti per altri due anni rispetto ai termini stabiliti nei relativi decreti.