

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 265**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori CHINCARINI, AGONI, FRANCO Paolo,  
MONTI, PEDRAZZINI, STIFFONI, TIRELLI e VANZO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 GIUGNO 2001**

---

Disposizioni concernenti l'imposizione fiscale della indennità  
di esproprio. Interpretazione autentica dell'articolo 11, comma  
5 e seguenti, della legge 30 dicembre 1991, n. 413

---

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 11, commi da 5 a 10, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, ha previsto un prelievo a titolo di ritenuta d'acconto (in realtà un'imposta secca) del 20 per cento sul plusvalore derivante da «plusvalenze conseguenti alla percezione (...) di indennità di esproprio o di somme percepite a seguito di cessioni volontarie nel corso di procedimenti espropriativi nonché di somme comunque dovute per effetto di acquisizione coattiva».

Il legislatore ritenne infatti, nel periodo successivo alla dichiarazione di incostituzionalità delle norme relative alla determinazione dell'indennità di espropriazione, che l'indennità, quale veniva determinata ai sensi dell'articolo 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, sull'espropriazione per pubblica utilità, nelle espropriazioni, nelle cessioni bonarie in corso di espropriazione e nei casi di occupazione illegittima, fosse da un lato troppo gravosa per le finanze degli enti pubblici e, dall'altro, troppo «vantaggiosa» per l'espropriato.

Fu così che vennero inserite nel *mare magnum* della legge n. 413 del 1991 le disposizioni succitate dell'articolo 11, le quali prevedevano appunto una «imposta» del 20 per cento a titoli di ritenuta d'acconto sull'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), sulle somme (plusvalenze) sopra richiamate, da versare quale ritenuta da parte dell'ente espropriante. Ciò sul presupposto contenuto nella relazione al disegno di legge n. 3005 del Governo (X legislatura, comunicata alla Presidenza del Senato il 30 settembre 1991): «Tali disposizioni che trovano giustificazione anche nella nuova configurazione che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha dato all'indennità di espropriazione divenuta un serio ristoro del bene

espropriato hanno le finalità di recuperare a tassazione somme che hanno consentito agli espropriati un realizzo prossimo al valore corrente di mercato per terreni i cui prezzi, peraltro sono lievitati in virtù non di un'attività produttiva del proprietario, ma per l'avvenuta destinazione edificatoria in sede di pianificazione urbanistica».

Come fu acutamente rilevato nel corso della discussione parlamentare, non si trattava in realtà di imposta sul reddito, ma di un prelievo patrimoniale giustificato dalla presunzione della sussistenza di un plusvalore (articolo 11, comma 5, della legge n. 413 del 1991), ancorché non determinato dalla legge.

Con la successiva emanazione del drastico e risolutivo disposto contenuto nell'articolo 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, il quale determina l'indennizzo, per le espropriazioni, nella semisomma del valore venale e del reddito catastale, la norma «tampone» di cui al citato articolo 11, dovrebbe correttamente «intendersi automaticamente caduta (per difetto di presupposti necessari)»: affermazione questa comune alla giurisprudenza delle nostre Corti (vedi Consiglio di Stato, sentenza n. 48 del 21 aprile 1983).

Con l'applicazione dell'articolo 5-bis del citato decreto-legge n. 333 del 1992, è venuto, tra l'altro, a mancare il presupposto (plusvalenze) su cui si basava la legge n. 413 del 1991.

In effetti la stessa Corte costituzionale, in merito all'esame sulla legittimità costituzionale del citato articolo 5-bis, aveva riconosciuto che l'«obiettivo di perequare il costo della indennità in limiti quanto più possibili aderenti al valore proprio dei suoli» si poteva

raggiungere «decurtandolo dal valore aggiunto determinato dall'azione della pubblica amministrazione e che, con riguardo ai proprietari non espropriati, viene, anche se non interamente, recuperato o attraverso misure di contribuzione all'atto della edificazione o attraverso la tassazione dei così acquisiti incrementi di valore all'atto dell'eventuale trasferimento del suolo» (sentenza n. 283 del 10-16 giugno 1993, punto 6.3, lettera *b*). La Corte costituzionale dimostra così, con estrema chiarezza, di intendere alternativa e non concorrente, la possibilità di ridurre, al massimo, la quantificazione dell'indennizzo, come previsto dall'articolo 5-*bis*, alternativa scelta del legislatore, con la possibilità di agire a mezzo della tassazione.

Ove quindi si dovesse intendere, che la norma di cui all'articolo 11, commi 5 e seguenti, della legge n. 413 del 1991, debba invece concorrere, a cascata, con quella di cui all'articolo 5-*bis* del citato decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, si avrebbe un cumulo di prelievi per lo stesso titolo «valore aggiunto determinato dall'azione della pubblica amministrazione» e un'ulteriore cospicua riduzione della (ridotta) inden-

nità, prevista da quest'ultima norma, con la conseguenza che l'applicazione congiunta delle due norme incorrerebbe in una chiara ipotesi di illegittimità costituzionale, proprio in base alle considerazioni fatte dalla Corte costituzionale delle quali una è stata riportata in precedenza.

Nonostante la sopravvenienza della fondamentale, chiara e risolutiva previsione legislativa contenuta nell'articolo 5-*bis* - norma profondamente innovativa, come riconosce la Corte di Cassazione, di carattere generale la quale regola l'intera materia degli indennizzi, accordi in caso di procedura di esproprio e risarcimento danni per illegittima occupazione - la precedente norma (tampone) dovrebbe ritenersi abrogata.

Appare perciò necessario, allo scopo sia di offrire una linea di guida agli enti pubblici esproprianti, che di eliminare un cumulo di prelievi a cascata, il sorgere di un lungo contenzioso, fornire, con la presente proposta, una corretta interpretazione della legge n. 413 del 1991, evitando nel contempo la eventuale proposizione di ricorsi avverso la legittimità costituzionale del combinato disposto delle due norme citate.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Espropriazioni per pubblica utilità)*

1. Le previsioni di cui ai commi da 5 a 10 dell'articolo 11 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, non si applicano alle indennità corrisposte ai sensi dell'articolo 5-*bis* del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, e successive modificazioni.