

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1034

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore COMPAGNA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GENNAIO 2002

—————

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. - Come è noto, in data 31 maggio 2001, su proposta dell'allora Ministro dei lavori pubblici Nerio Nesi, l'ultimo Consiglio dei ministri del Governo Amato ha varato il «testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità». Il testo unico è stato emanato con decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 189 del 16 agosto 2001 ed il termine dell'entrata in vigore, già fissato al 1° gennaio 2002, è stato prorogato al 30 giugno 2002 dall'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 23 novembre 2001, n. 411, convertito dalla legge 31 dicembre 2001, n. 463.

Si tratta in verità di uno dei primi esempi di testo unico cosiddetto «misto», in quanto costituito di un testo che raccoglie le norme legislative in materia (di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 325), un testo che raccoglie quelle di natura regolamentare (di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 326 nella stessa data) e finalmente di un testo che raccoglie le une e le altre (di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001). In questa sede, conformemente alla circolare del Presidente del Senato del 20 aprile 2001 «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» si farà riferimento solo all'ultimo.

Il testo unico introduce alcune disposizioni aggiuntive e controverse rispetto a quelle già introdotte in *subiecta materia* dai governi Amato nel 1992 (articolo 5-bis della legge 8 agosto 1992 n. 359), Dini nel 1995 (articolo 1, comma 65, della legge 22 dicembre 1995, n. 549, successivamente dichiarato incostituzionale con la sentenza della Corte costituzionale n. 369 del 2 novembre 1996), e

Prodi nel 1996 (articolo 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

In particolare, assume carattere assai controverso la regolamentazione delle «occupazioni senza titolo» avvenute prima del 1996, per le quali si realizza un vero e proprio «colpo di spugna» a danno dei soggetti passivi di queste abusive occupazioni. Tale regolamentazione costituisce una palmare aggressione non soltanto al diritto di proprietà, ma finanche ad un elementare senso di giustizia ed equità.

L'articolo 55 del testo unico, di cui qui si propongono modificazioni, fa riferimento alle occupazioni senza titolo anteriori al 30 settembre 1996.

L'articolo 55 dispone che, anche nel caso in cui un suolo edificabile sia stato «appreso» e utilizzato in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità alla data del 30 settembre 1996, si applicano, in luogo del risarcimento del danno integrale, gli stessi criteri indennizzatori previsti per le espropriazioni cosiddette legittime con una lievissima maggiorazione. In pratica, spetta al privato un importo pari al 55 per cento del valore di mercato dell'area (al lordo della ritenuta fiscale del 20 per cento) abusivamente sottratta.

Coloro i quali hanno intrapreso un giudizio di risarcimento danni (come nella maggior parte dei casi) e che attendono verosimilmente da lustrì la definizione della causa, sono egualmente assoggettati a tale norma e vedono pertanto improvvisamente vanificata ogni loro aspettativa, atteso che nel secondo comma della citata disposizione si specifica che tale modifica si applica anche ai giudizi pendenti alla data del 1° gennaio 1997.

La fattispecie delle occupazioni senza titolo, definita anche «occupazione materiale», è contraddistinta da un livello elevato di illegalità in quanto o manca un valido ed efficace provvedimento di esproprio, ovvero – cosa ancora più grave – manca un valido provvedimento dichiarativo di pubblica utilità.

Sulla base della costante giurisprudenza (Cass., Sezioni Unite Civ., 4 marzo 1997, n. 1907; Cass. Civ., Sez. I, 16 luglio 1997, n. 6515; Cass. Civ., Sez. I 26 agosto 1997, n. 7998; Cass., Sezioni Unite Civ., 19 marzo 1999, n. 460) l'occupazione materiale ha sempre dato diritto ad un integrale risarcimento.

Costante giurisprudenza ritiene che il presupposto indefettibile di ogni procedura espropriativa sia l'esistenza di una valida dichiarazione di pubblica utilità quale atto che, accertando e valutando l'interesse pubblico perseguito con la procedura espropriativa, configuri il comportamento dell'ente espropriante come esplicazione di potestà amministrativa e conferisca all'opera effettiva natura pubblica. In difetto di tale presupposto viene a mancare qualsiasi collegamento tra un interesse pubblico (non accertato e valutato) e l'opera realizzata che non può definirsi pubblica se non nel più ristretto significato riconducibile all'attività posta in essere da un soggetto non privato il quale, tuttavia, non attua alcuna pubblica potestà, e ne deriva che la sua condotta si traduce in una attività meramente materiale e lesiva del diritto dominicale; con i connotati dell'illecito permanente viene meno alla radice, infatti, qualsiasi potere di incidere, nell'esercizio di una potestà pubblica, nel diritto di proprietà (tra le tante vedasi Cass. Civ., Sez. I, 16 luglio 1997, n. 6515).

La decurtazione del danno patrimoniale in presenza di occupazioni materiali avvenute prima del 30 settembre 1996 presenta anche rilevanti ed ingiustificati aspetti di discriminazione, con riferimento all'articolo 3 della Costituzione, sia tra differenti classi di sog-

getti passivi di un fatto illecito (in quanto si stabilisce una macroscopica eccezione rispetto all'intero sistema del danno patrimoniale (articoli 1223-1226 codice civile e 2056 codice civile) e al fondamentale principio civilistico (articolo 2043 codice civile secondo il quale chi abbia subito un danno ingiusto ha diritto al suo integrale risarcimento da parte dell'autore dell'illecito (soggetto pubblico o privato) e sia relativamente ai proprietari illegalmente ablati prima o dopo il 30 settembre 1996.

La giurisprudenza meno recente (Cassazione, Sezioni unite, n. 2435 del 16 aprile 1984) ha 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.

Pertanto sono ricomprese in tale fattispecie varie ipotesi di prevaricazione di diritti soggettivi che, nella sfera giuridica, se realizzate da un qualsiasi soggetto privato, per la loro gravità vengono sanzionate anche penalmente.

In definitiva, le norme poste a garanzia del cittadino o le statuizioni giurisdizionali riferentisi a occupazioni avvenute fino al 30 settembre 1996, in seguito all'introduzione dell'articolo 55 del testo unico in questione, sono divenute «carta straccia», enunciazioni vuote e prive di alcun valore concreto per il soggetto leso dal comportamento illegittimo della pubblica amministrazione che, grazie a questa sanatoria o colpo di spugna che dir si voglia, è stata esentata, per il passato, dal rispetto di qualsiasi legge o sentenza.

Trattasi, evidentemente, di un caso unico nel panorama giuridico europeo occidentale (Francia, Gran Bretagna, Germania), ove – affermato il criterio dell'indennizzabilità secondo il valore effettivo in libero mercato per le espropriazioni *secundum legem* – a maggior ragione non è neppure ipotizzabile addirittura una decurtazione dei risarcimenti

per le ipotesi di occupazione materiale qui indicate.

La norma di cui si chiede la modifica è altresì in contrasto con l'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo il quale stabilisce che ogni persona o ente morale ha diritto al rispetto dei propri beni e che nessuno può essere privato della sua proprietà se non per motivo di utilità pubblica e con l'osservanza delle condizioni previste dalla legge e dai principi generali di diritto internazionale.

Sulla scorta dell'applicazione di questo principio, l'Italia è ripetutamente condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con riferimento alla normativa introdotta in materia di occupazione illegittima o appropriativa, fattispecie per altro meno grave di quella qui contestata, come si è detto definita «occupazione materiale», ove manca addirittura la dichiarazione di pubblica utilità. (vedasi caso Zubani contro Italia sentenza del 16 giugno 1999; Carbonara e Ventura contro Italia, sentenza in data 30 maggio 2000; Belvedere Alberghiera srl contro Italia, sentenza del 30 maggio 2000).

In particolare, la Corte di Strasburgo ha ritenuto che sussista la violazione dell'indicato articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione perfino nel caso in cui lo Stato offra un risarcimento integrale al soggetto passivo di una procedura espropriativa, appunto in considerazione del contrasto della mutevole e vessatoria legislazione nazionale in materia con i diritti e i principi fissati nella Convenzione europea.

È di intuibile comprensione che la disposizione in esame, che decurta di circa la metà i risarcimenti nel caso di occupazioni materiali ovvero non munite di una valida dichiarazione di pubblica utilità, non potrà a maggior ragione che essere duramente sanzionata dalla predetta Corte europea.

La stessa Corte costituzionale negli ultimi anni, talvolta così discutibilmente incline a sacrificare in nome delle superiori esigenze di contenimento della spesa pubblica fonda-

mentali principi costituzionali, con la sentenza n. 148 del 30 aprile 1999 aveva statuito che le disposizioni riduttive della misura del risarcimento danni si applicavano alle sole occupazioni illegittime dei suoli mentre tali norme viceversa non si applicano allorché manchi una valida dichiarazione di pubblica utilità ovvero nel caso in cui la dichiarazione di pubblica utilità sia annullata perché illegittima. Sicché, almeno per tale ipotesi più grave, risultava essere pacifico un risarcimento pari al valore del bene illegittimamente utilizzato.

Deve infine essere osservato che il Governo avrebbe dovuto emanare il testo unico in esame nel rispetto dei limiti tracciati dall'articolo 7 della legge 8 marzo 1999 n. 50, che lo aveva autorizzato all'adozione di testi unici, per determinate materie tra le quali quella *de quibus*, ma vincolando precisamente il legislatore delegato (vedasi la lettera *d*) del citato articolo 7) al semplice coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo.

Invece, come si è visto, vi è stato sicuramente un ampliamento della normativa vigente relativamente alle espropriazioni effettuate in carenza della dichiarazione di pubblica utilità, sicché in realtà, ben al di là degli autorizzati obiettivi di coordinamento formale delle disposizioni vigenti e di semplificazione, si è verificata una violazione dei limiti della legge delegante, la quale non consentiva una alterazione di siffatta portata che ha decurtato della metà dei risarcimenti dovuti per tali macroscopici casi di illiceità delle procedure espropriative.

Il Consiglio di Stato, nel parere 29 marzo 2001, n. 4/2001 (prot. norm. n. 124/2000) al punto n. 37 ha ritenuto che l'articolo 55 (di cui si chiede la modifica) riproduca il comma *7-bis* dell'articolo *5-bis* del decreto legge n. 333 del 1992, che si applica per le

occupazioni precedenti al 30 settembre 1996. Tuttavia, tale comma si applica solamente e semplicemente alle ipotesi di occupazioni illecite (o occupazioni acquisitive) ma non alle ipotesi di occupazione materiale, in cui manca qualsiasi valida dichiarazione di pubblica utilità. Pertanto, anche su questo aspetto, l'articolo 55 del testo unico rappresenta un inammissibile *ius novum*.

Si propone pertanto l'abrogazione dell'articolo 55 citato relativamente all'ipotesi afferente alla mancanza del provvedimento dichiarativo della pubblica utilità. Si propone inoltre l'integrale abolizione del comma 2 di tale articolo.

I commi 3, 4, 5, 6, 7 e 8 dell'articolo 37 del testo unico in oggetto si riferiscono alla determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area edificabile.

Queste disposizioni stabiliscono indennizzi irrisori, assolutamente sperequati rispetto al valore di mercato di determinati suoli assoggettati ad esproprio. Ci si riferisce, in particolare, ad aree situate all'interno di centri urbani, ove esiste un compiuto sviluppo edilizio (quindi ubicate anche nelle zone più pregiate di una città), nelle quali tuttavia non sussistano le possibilità legali di edificazione, in considerazione dell'esistenza di un vincolo di inedificabilità derivante da un fatto di pianificazione del territorio (ad esempio il piano regolatore generale) o comunque da qualsiasi altro atto o provvedimento amministrativo.

In tali casi, il combinato disposto delle indicate norme stabilisce che il loro valore deve essere determinato in base al criterio del valore agricolo. Pertanto, sulla scorta di questo criterio, un'area completamente urbanizzata e situata in pieno centro urbano (ad esempio limitrofa ad un centro commerciale o ad altro edificio con grande affluenza di persone quale un importante ufficio pubblico o ancora posta in prossimità di una arteria viaria, dove comunque possono legalmente essere realizzate strutture di parcheggio, deposito, sportive, chioschi mobili, eccetera),

deve essere valutata in caso di esproprio come un terreno, anche incolto e montagnoso, sito a 50 o 100 chilometri dal più vicino centro urbano.

Tale *monstrum* vulnera tra l'altro il disposto della sentenza della Corte Costituzionale 30 gennaio 1980, n. 5, che ha per prima sancito l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge 22 ottobre 1971, n. 865 che commisurava al valore agricolo l'indennizzo per l'espropriazione di aree edificabili, nonché con le pronunce n. 223 del 1983, n. 283 del 1983 e n. 231 del 1984, sempre afferenti alla riferibilità dell'indennizzo alle concrete caratteristiche dell'immobile espropriato.

Nel caso di specie - con la pretestuosa motivazione della mancanza della cosiddetta edificabilità legale del suolo, prevista nelle norme del testo unico denunciate (concetto tra l'altro estremamente mutevole anche a causa, ad esempio, nell'avvicinarsi di differenti giunte al governo di un comune con differenti prospettive sulla pianificazione urbanistica o dal variare delle esigenze edilizie in città, eccetera), si assimila, sotto il profilo della sua valutazione, un'area situata in un centro abitato e dotata di tutte le possibili reti infrastrutturali (presenza di strade, possibilità di allacciamento alle reti idriche, fognarie e alla distribuzione dell'energia elettrica, servizi pubblici, eccetera) a un suolo agricolo in base ad una quantificazione assolutamente arbitraria del suo valore.

Al contrario, la natura edificatoria del suolo (cosiddetta «edificabilità di fatto») costituita dalla sua collocazione nell'ambito urbano e dall'esistenza di tutte le citate reti infrastrutturali, secondo questo bizzarro criterio estimativo non assume alcun valore.

La disposizione in esame prevede inoltre che l'indennità di esproprio di un'area edificabile deve essere «ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'imposta comunale sugli immobili...», sicché da un lato si chiede al citta-

dino, nel momento dell'imposizione fiscale, che la base imponibile dell'ICI sia calcolata sul valore venale di comune commercio del bene, mentre dall'altro lato, vale a dire nel momento espropriativo, tale valore di mercato non conta più ovvero conta solo per contenere entro il limite più basso l'indennità di esproprio che comunque, secondo quanto stabilito dal testo unico in esame, corrisponde circa al 30 per cento del valore effettivo del bene.

In ogni caso si utilizza una norma fiscale impropriamente, ipotizzando del tutto erroneamente che attraverso la dichiarazione resa dal proprietario ai fini dell'ICI, sia possibile determinare in modo assoluto il valore oggettivo dell'immobile; la quale dichiarazione, peraltro, viene utilizzata solo se conveniente per la pubblica amministrazione ai

fini di un'ulteriore riduzione dell'indennità di espropriazione.

Altra grave incoerenza della norma in commento è rappresentata dal fatto che chi ha omesso di effettuare la dichiarazione ICI e ha evaso completamente l'imposta, viene avvantaggiato rispetto al proprietario che ha dichiarato un valore inferiore all'indennità offerta, atteso che nel primo caso non si applica l'articolo 37, comma 7, e si percepirebbe l'intera indennità, mentre nella seconda ipotesi si subirebbe la decurtazione dell'indennità stessa.

Si propone pertanto l'abrogazione dei commi 3, 4, 5, 6, 7 e 8 dell'articolo 37 del testo unico.

In conclusione, onorevoli Senatori, non posso che augurarmi che tale disegno di legge, che mi onoro di presentare a quest'Aula, possa godere della vostra attenzione.

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, sono apportate le seguenti modificazioni:

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

b) all'articolo 55:

1) al comma 1, le parole: «o dichiarativo della pubblica utilità» sono soppresse;

2) il comma 2 è abrogato.

