SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 732-A)

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE

2ª (Giustizia)

e

8ª (Lavori pubblici, Comunicazioni)

(RELATORE BAUSI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dei Lavori Pubblici

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 FEBBRAIO 1980

Norme provvisorie sulla indennità di espropriazione di aree edificabili

Comunicata alla Presidenza l'11 marzo 1980

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1600) — 2-3-4

ONOREVOLI SENATORI. — Ritengo opportuno, per chiarezza espositiva, suddividere la relazione in tre parti: alcuni ragguagli sulla sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1980; in che modo la sentenza suddetta si riconnette alla legislazione vigente ed a precedenti decisioni della Corte costituzionale e infine quale sia il contenuto del disegno di legge n. 732 e in che misura possa risolvere, anche in modo provvisorio, i problemi operativi conseguenti alla suddetta sentenza della Corte. Seguiranno, per concludere, alcune sommarie considerazioni delle prospettive sulle quali dovremo presto cominciare a discutere per la soluzione auspicabilmente definitiva.

Molti giudici di merito (Bologna, Potenza, Firenze, Lecce, Trieste, TAR Emilia Romagna, Torino, Palermo) hanno, con proprie ordinanze, prospettato negli ultimi tre anni il dubbio di costituzionalità sull'articolo 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (tali articoli dettano i criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione e di occupazione).

La contestazione di costituzionalità veniva formulata sotto vari profili:

a) è stato rilevato che l'adozione del « valore agricolo medio » dei beni da espropriare, come criterio per la determinazione dell'indennità, confliggerebbe con l'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, in quanto il riferimento ad una caratteristica estranea a beni che abbiano una chiara destinazione edificatoria, per i quali sarebbe da escludere ogni relazione con i tipi di coltura praticati nella regione agraria e con la fertilità del suolo, potrebbe portare alla liquidazione di indennizzi irrisori e, comunque, gravemente sperequati rispetto al valore di mercato dei suoli. Inoltre, la mancata considerazione del carattere edificatorio dell'area espropriata, pure se posta all'esterno dei centri edificati, porterebbe all'attribuzione di un indennizzo non conforme al principio enunciato nel citato articolo 42, comma terzo, della Costituzione, il quale esigerebbe che l'indennizzo stesso costituisca un surrogato, sia pure non equivalente, del bene espropriato, al cui valore effettivo dovrebbe comunque essere riferito;

b) è stato altresì osservato che le norme anzidette sarebbero in contrasto con l'articolo 3, comma primo, della Costituzione, in quanto il criterio adottato determinerebbe, per terreni in situazione eguale, indennizzi diversi a seconda delle zona agrarie in cui sono ubicati; inoltre, la previsione di maggiorazioni, per le aree comprese nei centri edificati, rapportate al dato numerico della popolazione, determinerebbe, irrazionalmente, indennizzi diversi per terreni di pari valore in relazione ai prezzi di mercato. Altra irrazionale disparità viene ravvisata nel trattamento dei proprietari di aree edificabili colpiti da provvedimenti di espropriazione rispetto a quelli di aree aventi le stesse caratteristiche e site nella stessa zona, i quali possono disporne in regime di libera contrattazione.

Tutte le anzidette censure vengono estese agli articoli 19 della legge n. 10 del 1977 (il quale prevede l'applicazione delle norme denunziate ai procedimenti in corso, ove la indennità liquidata non sia divenuta definitiva) e 20 della legge n. 865 del 1971 (come modificato dall'articolo 14 della legge n. 10) che adotta gli stessi criteri per la determinazione della indennità di occupazione.

Infine, l'ordinanza della Corte di appello di Palermo (Reg. ord. n. 688 del 1978) denuncia anche la violazione dell'articolo 53 della Costituzione, in quanto la mancata rispondenza dell'indennizzo al valore del bene espropriato determinerebbe una irragionevole ripartizione del costo della iniziativa assunta nell'interesse pubblico, facendone gravare il peso — con una sorta di imposizione tributaria straordinaria, non ragguagliata alla capacità contributiva del soggetto — su di un cittadino determinato e non su tutta la comunità interessata. La stessa ordinanza estende la denuncia di incostituzionalità all'articolo unico della legge 27 giugno 1974, n. 247, che rese applicabili i criteri dell'articolo 16 della legge n. 865 a tutte le espropriazioni preordinate a qualsiasi tipo di opere o di interventi da parte dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni o di altri enti pubblici o di diritto pubblico anche non territoriali.

* * *

Sulla scorta di valutazioni conseguenziali e, talvolta, con cenni di contraddizione, la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale:

1) dell'articolo 16, commi quinto, sesto e settimo della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificati dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10;

2) dell'articolo 19, comma primo, della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e dell'articolo 20, comma terzo, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10;

3) dell'articolo unico della legge 27 giugno 1974, n. 247, nella parte in cui, convertendo in legge, con modificazioni, il decreto-legge 2 maggio 1974, n. 115, ne modifica l'articolo 4, estendendo l'applicazione dell'articolo 16, commi quinto, sesto e settimo, della legge n. 865 del 1971 a tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o di interventi dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni o di altri enti pubblici o di diritto pubblico anche non territoriali.

Le motivazioni addotte dalla Corte possono così schematicamente riassumersi:

1) l'indennizzo assicurato all'espropriato, a norma dell'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita — in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare — non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro;

2) sulla base di tali premesse l'adozione del « valore agricolo medio » come criterio per la determinazione della misura dell'indennità di esproprio è da ritenere non conforme al predetto articolo 42, in quanto per la determinazione della indennità non vengono specificate le caratteristiche del bene, adottandosi al contrario un criterio diverso (appunto il valore agricolo) che prescinde dal valore del bene. Viene introdotto, cioè, sempre secondo la Corte costituzionale, un elemento di valutazione del tutto astratto che porta inevitabilmente, per i terreni destinati ad insediamenti edilizi che non hanno alcuna relazione con le colture praticate nella zona, alla liquidazione di indennizzi sperequati rispetto al valore dell'area da espropriare, con palese violazione del diritto a quell'adeguato ristoro che la norma costituzionale assicura all'espropriato;

3) vengono anche ritenute fondate le censure riferite all'articolo 3, comma primo, della Costituzione, per l'astrattezza del criterio adottato e la mancata considerazione delle caratteristiche del singolo bene da espropriare. Ciò può portare a irragionevoli trattamenti differenziati di situazioni sostanzialmente omogenee, in quanto, per terreni in eguale situazione per la loro destinazione edilizia, potrebbero essere attribuiti indennizzi diversi in relazione al maggiore o minore pregio delle zone agricole nelle quali sono ubicati.

Egualmente palese viene ritenuta la disparità di trattamento che viene a determinarsi tra gli espropriati per effetto dell'attribuzione del coefficiente di maggiorazione dell'indennità, relativamente ad aree situa-

te all'interno dei centri edificati (articolo 16 della legge n. 865 e articolo 14 della legge n. 10).

Nella specie sussiste la violazione dell'articolo 3, comma primo, della Costituzione, in quanto, in situazioni sostanzialmente omogenee, stante la contiguità e la identità della destinazione delle aree, vengono disposti trattamenti differenziati attribuendo, senza adeguata ragione, la maggiorazione dell'indennità di esproprio solo ai suoli ubicati all'interno del perimetro urbano, riconoscendo così per questi la rilevanza della loro destinazione edilizia che è negata per gli altri, nonostante la identità della situazione;

4) meritevole di considerazione è anche un'altra incongruità del sistema, fonte pur essa di disparità di trattamento. L'articolo 15 della legge n. 865, come sostituito dall'articolo 14 della legge n. 10, prevede che per i terreni agricoli l'indennità di esproprio sia fissata, sia pure a seguito di opposizione dell'interessato alla liquidazione dell'indennità in base al « valore agricolo medio », con specifico riferimento alle colture effettivamente praticate nel fondo espropriato ed anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola. Si stabilisce così l'esatto criterio che l'indennità va liquidata in base al valore effettivo del bene espropriato, determinato in relazione alle sue caratteristiche e alla sua destinazione economica; non aver considerato tali riferimenti per le aree con destinazione edilizia e aver adottato per esse criteri astratti e irrazionali determina una ulteriore disparità di trattamento tra gli espropriati;

5) egualmente fondata appare, infine, la censura di irrazionale disparità di trattamento tra proprietari di aree edificabili colpiti da provvedimento di espropriazione e proprietari di aree aventi identiche caratteristiche e poste nella stessa zona, i quali possono disporne in regime di libera contrattazione.

* * *

È da rilevare che nel corso degli anni si sono succedute numerose decisioni della Corte costituzionale aventi per oggetto per un verso i limiti della proprietà e, per altro verso, le indennità di espropriazione.

Dalle complessive venti sentenze è possibile, a giudizio del relatore, trarre due princìpi che si trovano enunciati, con molta chiarezza, nel testo della sentenza n. 55 del 1968 che a suo tempo sollevò non poco scalpore: « Secondo i concetti, sempre più progredienti, di solidarietà sociale, resta escluso che il diritto di proprietà possa venire inteso come dominio assoluto e illimitato sui beni propri, dovendosi invece ritenerlo caratterizzato dall'attitudine di essere sottoposto nel suo contenuto ad un regime che la Costituzione lascia al legislatore di determinare. Nel determinare tale regime, il legislatore può persino escludere la proprietà privata di certe categorie di beni, come pure può imporre, sempre per categorie di beni, talune limitazioni in via generale, ovvero autorizzare imposizioni a titolo particolare, con diversa gradazione e più o meno accentuata restrizione delle facoltà di godimento e di disposizione. Ma tali imposizioni non possono mai eccedere, senza indennizzo, quella portata al di là della quale il sacrificio imposto venga ad incidere sul bene, oltre ciò che è connaturale al diritto dominicale, quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico. Al di là di tale confine esse assumono carattere espropriativo ».

Mi premeva ricordare i precedenti, insistenti richiami della Corte costituzionale che valgono, non adesso (giacchè ci troviamo di fronte ad un provvedimento di emergenza) ma potranno valere in seguito a scongiurare due opposte tentazioni che potrebbero venire sollecitate dalla sentenza n. 5 della Corte costituzionale: per un verso il ripristino di ingiustificati profitti sulle aree, che possono assumere aspetti di inaccettabile speculazione e, per altro verso, la pubblicizzazione generalizzata — sotto qualsiasi forma — con il conseguente controllo pubblico di tutto il settore edilizio, il che è altrettanto inaccettabile.

* * *

Mentre tali problemi vanno doverosamente impostati, c'è intanto una realtà emer-

gente che consegue alla recente pronuncia della Corte costituzionale.

Il disegno di legge in esame si propone di dare una soluzione temporanea agli inconvenienti che si sono determinati appunto a seguito della sentenza n. 5.

È da tener presente infatti che la dichiarazione di incostituzionalità comporta la scomparsa, dal testo della legge, delle norme dichiarate incostituzionali. Dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza non esiste più dunque una normativa che regoli la corresponsione dell'indennizzo per esproprio e tornano forse (ma la tesi non incontra, invero, consenso) ad essere applicabili le norme precedenti che risalgono al 1865. Altra soluzione non si prospetterebbe, neanche per il futuro, se non intervenisse un provvedimento sostitutivo il quale potrebbe essere o definitivo (il che sarebbe stato auspicabile) o di raccordo (come ormai si usa dire « tampone »). Le obiettive difficoltà di inquadrare in legge, con urgenza, le indicazioni della Corte costituzionale, hanno consigliato il Governo a ricorrere ad un disegno di legge che propone, come si è detto, una soluzione provvisoria.

Con tale provvedimento si mantengono sostanzialmente in vita le norme dichiarate incostituzionali, ma come elemento di definizione provvisoria, prevedendosi espressamente che l'indennità sia soggetta a conguaglio secondo quanto sarà stabilito dalla legge sostitutiva, da emanarsi entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge.

Si prevede — all'articolo 1 — oltre quanto sopra, la corresponsione del « premio » del 50 per cento in caso di cessione volontaria, stabilendo che tale 50 per cento verrà calcolato sia sull'indennità provvisoria che su quella definitiva.

L'articolo 2 prevede, sempre in modo conforme alle norme dichiarate incostituzionali, ma anche in questo caso a titolo provvisorio, la corresponsione della indennità per le occupazioni di urgenza nella misura pari a 1/12 dell'indennità provvisoria o definitiva per ciascun anno d'occupazione.

L'articolo 3 esclude la applicazione delle nuove norme ai procedimenti per i quali la liquidazione sia divenuta definitiva alla data di pubblicazione della sentenza n. 5.

Il relatore non può non esprimere alcuni motivi di perplessità ed interrogativi che così possono sinteticamente riassumersi:

1) se il dar vita, seppure limitatamente nel tempo, a norme dichiarate incostituzionali non sia a sua volta viziato di incostituzionalità (ai sensi dell'articolo 136 della Costituzione);

2) se la mancata definizione legislativa del modo e non solo della misura dell'indennizzo, possa incidere sull'efficacia traslativa dell'atto di esproprio;

3) se la impossibilità di conoscere la incidenza del costo dell'area non possa comportare la impossibilità di realizzazioni edilizie convenzionate per le cui successive determinazioni (prezzo di alienazione) viene a mancare una componente rilevante.

Pur con tali perplessità il relatore ritiene che, allo stato attuale, la soluzione provvisoria proposta dal Governo sia da approvare.

Poichè tuttavia persiste una sorta di parziale lacuna legislativa, quel che occorre è che l'anno previsto per l'adozione della legge definitiva non si spenda del tutto.

Da parte delle varie componenti interessate occorrerà un opportuno senso di realismo che eviti le opposte tentazioni cui sopra mi sono riferito; affinchè non accada che la timida ripresa edilizia, che si va profilando anche per la messa in moto del piano decennale, si fermi bruscamente, con effetti rovinosi, per l'incepparsi del meccanismo relativo alla acquisizione delle aree.

* * *

Concordando con le considerazioni fin qui svolte e sottolineando in particolare l'esigenza di pervenire sollecitamente alla definitiva disciplina legislativa della materia, le Commissioni riunite hanno dato mandato al relatore di proporre l'approvazione del disegno di legge nel testo presentato dal Governo.

BAUSI, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore MANCINO)

5 marzo 1980

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole.

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(Estensore GIACOMETTI)

5 marzo 1980

La Commissione, esaminato il disegno di legge, per quanto di competenza esprime parere favorevole.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Fino all'entrata in vigore di apposita legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con sentenza n. 5 del 1980, per tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o interventi da parte o per conto dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali, l'indennità è commisurata:

a) per le aree esterne ai centri edificati delimitati ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, al valore agricolo medio, determinato a norma dell'articolo 16, quarto comma, della stessa legge come modificato dall'articolo 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare;

b) per le aree comprese nei centri edificati, al valore agricolo medio della coltura più redditizia tra quelle che, nella regione agraria in cui ricade l'area da espropriare, coprono una superficie superiore al 5 per cento di quella coltivata dalla regione agraria stessa. Tale valore è moltiplicato per un coefficiente:

da 2 a 5 se l'area ricade nel territorio di comuni con popolazione fino a 100.000 abitanti;

da 4 a 10 se l'area ricade nel territorio di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti.

L'indennità così determinata sarà soggetta a conguaglio secondo quanto stabilito dalla legge sostitutiva di cui al comma precedente, da emanarsi entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

Nel caso di cessione volontaria di cui all'articolo 12 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, la maggiorazione del 50 per cento trova applicazione sia sull'indennità corrisposta a titolo di acconto e soggetta a conguaglio, sia su quella definitiva.

Sulla differenza eventualmente risultante tra l'indennità determinata ai sensi del primo comma e quella definitiva, eventualmente maggiorata ai sensi del comma precedente, l'espropriato ha diritto agli interessi legali per il periodo intercorrente tra la corresponsione dell'acconto e quella dell'indennità definitiva.

Art. 2.

L'indennità da corrispondere in caso di occupazione di urgenza è pari ad un dodicesimo, per ciascun anno di occupazione, dell'indennità determinata ai sensi del primo comma dell'articolo 1 ovvero, per ciascun mese o frazione di mese di occupazione, ad un dodicesimo dell'indennità annua. Può essere rideterminata a richiesta dell'interessato sulla base delle norme in materia di determinazione dell'indennità definitiva da emanare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Sulla eventuale differenza il proprietario ha diritto agli interessi legali per il periodo intercorrente tra la corresponsione dell'indennità di cui al primo comma e quella dell'indennità rideterminata.

Art. 3.

Le disposizioni della presente legge non si applicano ai procedimenti in corso, se la liquidazione dell'indennità di espropriazione o di occupazione sia divenuta definitiva, ovvero non impugnabile ovvero sia stata definita con sentenza passata in giudicato alla data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1980.