

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA.

(N. 233-A)

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORE AZARA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro degli Affari Esteri

e dal Ministro dei Lavori Pubblici

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro dell'Interno

col Ministro delle Finanze

col Ministro del Tesoro

col Ministro della Pubblica Istruzione

col Ministro della Difesa

col Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste

col Ministro dell'Industria e del Commercio

col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale

col Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni

e col Ministro della Marina Mercantile

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 NOVEMBRE 1958

Comunicata alla Presidenza il 20 ottobre 1961

Modifiche alla legge sulle espropriazioni per pubblica utilità

ONOREVOLI SENATORI. — Dal 1865 in poi sulle espropriazioni per pubblica utilità molte leggi sono state emanate per adeguare la legge stessa alle esigenze che erano sopravvenute nel frattempo, esigenze di vario genere particolarmente nelle disposizioni concernenti la procedura. Ne è derivata una situazione tale che affatica non poco gli interpreti delle disposizioni legislative, favorendo le contestazioni e facendo perdere tempo e danaro proprio dove e quando dovrebbe avvenire il contrario nell'interesse pubblico e in quello privato. Col disegno di legge in esame si mira principalmente a snellire la procedura in attesa di una nuova legge organica e completa sulla materia non facilmente trattabile anche perchè si vuole raggiungere la rapidità dell'azione amministrativa senza diminuire le guarentigie, che devono essere sempre assicurate ai cittadini quando le esigenze pubbliche impongono il sacrificio totale o parziale dei loro diritti.

Con l'articolo 1 la dichiarazione di pubblica utilità (nei casi nei quali per l'articolo 9 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, occorra una legge - per esempio, per strade nazionali, ferroviarie, prosciugamento laghi, eccetera) è fatta con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro competente, sentito il Consiglio dei ministri e udito il parere del Consiglio di Stato. Ciò perchè l'accertamento delle esigenze di pubblico interesse che impongono il sacrificio della proprietà privata, può essere più prontamente fatto dal potere esecutivo in rapporto all'opera da eseguire.

Sono state, tuttavia, mantenute ferme le disposizioni degli articoli 30 e 37 del regio decreto 8 febbraio 1928, n. 422, per evitare una interpretazione innovativa degli stessi articoli 30 e 37 senza menomare le garanzie date ai cittadini espropriandi. Praticamente (come è accennato nella relazione ministeriale) lo scopo della legge è quello di agevolare l'esecuzione delle opere pubbliche senza consentire abusi a danno dei cittadini.

È stato osservato da qualche Commissario che lo spostamento di competenza, dalla sede legislativa a quella governativa (sia pure con l'intervento del Presidente della

Repubblica) può aprire la via ad abusi, che col sistema vigente, cioè con la dichiarazione fatta con legge, ben difficilmente possono verificarsi. I sostenitori di tale tesi ritengono pertanto praticamente che si continui a mantenere il sistema vigente pur esaminando se sia possibile, con opportuni ritocchi, evitare almeno alcuni degli inconvenienti sopra accennati.

Il vostro relatore, pur considerando la nobiltà del sentimento che anima gli oppositori del progetto, ritiene che la loro preoccupazione sia infondata, in quanto nei casi gravi, per i quali si insiste sulla dichiarazione di pubblica utilità fatta per legge, ogni parlamentare ha il diritto di promuovere una pubblica discussione in Parlamento ed impedire che abusi possano concretarsi a danno dei cittadini.

Non si deve dimenticare che opere di importante mole, quali sono quelle che determinano una dichiarazione di pubblica utilità non possono sfuggire alla attenzione del pubblico; e che — se effettivamente si concretasse la minaccia di gravi danni — chi temesse di subirli non rimarrebbe inerte. Nel disegno di legge sono indicati i mezzi di difesa.

L'articolo 42 della Costituzione, che riconosce e garantisce la proprietà privata, ne prevede anche l'espropriazione per motivi di interesse generale, che valgano a giustificare la funzione sociale della proprietà, che, nell'articolo 43, la Costituzione stessa impone ai cittadini.

Sembra pertanto al vostro relatore che non siano fondati i motivi di perplessità sopra accennati.

Con l'articolo 3 del disegno di legge si attribuisce al Ministro della difesa la competenza che per l'articolo 11 della legge 25 giugno 1865 apparteneva al Capo dello Stato, anche qui senza menomare le garanzie dei cittadini ma con notevole snellimento della procedura.

Altrettanto deve dirsi per l'articolo 4.

L'articolo 5 del progetto impone di fissare nello stesso decreto di espropriazione i termini entro i quali devono essere iniziate e compiute le espropriazioni e i lavori togliendo così l'incertezza che oggi resta quando

si impone che con altro provvedimento saranno fissati tali termini lasciando uno stato di incertezza sulla sorte dei beni.

Circa l'articolo 6 vi sono state divergenze in dottrina e in giurisprudenza per determinare se l'approvazione del piano particolareggiato debba essere di competenza della autorità che ha pronunciato la dichiarazione di pubblica utilità ovvero di quella che ha approvato il progetto di massima. L'articolo 6 impone la seconda ipotesi considerando lo stretto legame che esiste tra il progetto di massima e quello esecutivo.

Con gli articoli 7 e 8 si mira ad accelerare la procedura per considerare accettata la somma offerta dagli esproprianti.

Gli articoli da 10 a 13 mirano ad uno snellimento della procedura senza lesione dei diritti dei cittadini.

L'articolo 18 infine autorizza il Governo a coordinare entro due anni dall'entrata in vigore della legge, in testo unico, le disposizioni per le espropriazioni, requisizioni, prestazioni obbligatorie di cose, opere e servizi, indicando i criteri fondamentali che devono essere seguiti.

In conclusione il disegno di legge presenta indubbi vantaggi di immediata chiarificazione della situazione legislativa attuale e merita approvazione.

AZARA, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Fermo restando il disposto degli articoli 30 e 37 del regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422, la dichiarazione di pubblica utilità, nei casi nei quali, per l'articolo 9 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, occorra una legge, è fatta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro competente, sentito il Consiglio dei ministri, udito il parere del Consiglio di Stato.

Art. 2.

L'articolo 10 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, modificato con la legge 18 dicembre 1879, n. 5188, è sostituito dal seguente:

« Per le opere provinciali, comunali e consorziali la dichiarazione di pubblica utilità è fatta dal Prefetto, dopo intervenuta la approvazione dei progetti da parte delle autorità competenti. Quando, peraltro, per tali opere sia chiesto o spetti il contributo dello Stato, la dichiarazione di pubblica utilità è implicita nel decreto di approvazione del relativo progetto.

La dichiarazione di pubblica utilità per le opere predette, che siano obbligatorie per legge, dispensa dall'autorizzazione all'acquisto degli stabili prescritta dalla legge 21 giugno 1896, n. 218 ».

Art. 3.

L'articolo 11 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, è sostituito dal seguente:

« Fermo restando il disposto dell'articolo 693 del Codice della navigazione, per la costruzione di fortificazioni, fabbricati, strade militari e, in genere di ogni altra opera di interesse militare, nonchè per la sistemazione dei servizi occorrenti alle Forze ar-

mate dello Stato, la dichiarazione di pubblica utilità è fatta con decreto del Ministro per la difesa ».

Art. 4.

L'articolo 12 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, è sostituito dal seguente:

« Fuori dei casi preveduti dagli articoli 9 e 10, e salve le altre competenze previste da norme speciali, la dichiarazione di pubblica utilità è fatta dal Ministro per i lavori pubblici o — nel caso di cui all'articolo 84 — dal Ministro per la pubblica istruzione, udito il Consiglio di Stato.

Art. 5.

L'articolo 13, primo comma, della legge 25 giugno 1865, n. 2359, è sostituito dal seguente:

« L'atto che dichiara un'opera di pubblica utilità deve, a pena di nullità, contenere l'indicazione dei termini entro i quali devono essere iniziate e compiute le espropriazioni ed i lavori ».

Art. 6.

L'articolo 17, primo comma, della legge 25 giugno 1865, n. 2359, è sostituito dal seguente:

« Il piano di esecuzione, dopo essere stato approvato dalla stessa Autorità, che ha approvato il progetto di massima, deve essere depositato, su ordine del Prefetto, per la parte relativa a ciascun Comune in cui deve aver luogo l'espropriazione, nell'ufficio comunale per quindici giorni continui ».

All'articolo 17 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, è aggiunto il seguente comma:

« Il piano particolareggiato di esecuzione e l'elenco delle indennità proposte devono essere notificati ai proprietari da parte di chi promuove l'espropriazione ».

Art. 7.

L'articolo 25 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, è sostituito dal seguente:

« Il proprietario deve restituire, entro il termine stabilito dall'articolo 18, a colui che promuove l'espropriazione, l'estratto dell'elenco delle indennità e del piano particolareggiato a lui notificato, indicando se accetta o rifiuta l'indennità offerta.

Ove i proprietari siano analfabeti, la dichiarazione può essere sottoscritta dagli stessi con apposizione, in calce, di crocese-gno, alla presenza di due testimoni, se la indennità non sia superiore alle lire 50.000 o, in caso diverso, alla presenza del Sindaco o di un notaio.

L'accettazione del prezzo può essere subordinata agli effetti delle osservazioni che fossero nell'atto stesso presentate ».

Art. 8.

L'articolo 26 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, è sostituito dal seguente:

« Prima della scadenza del termine indicato nell'articolo 18, sia il proprietario interessato e sia colui che promuove l'espropriazione possono procurare un amichevole concordamento dell'indennità.

Nel caso che il proprietario sia analfabeta, per la sottoscrizione dell'atto di amichevole concordamento si applica il secondo comma dell'articolo 25 ».

Art. 9.

Il deposito delle indennità accettate o convenute ai sensi dell'articolo 30, primo comma, della legge 25 giugno 1865, n. 2359, deve essere ordinato dal Prefetto entro cinque giorni dal ricevimento delle dichiarazioni di accettazione dell'indennità e degli accordi conclusi.

L'articolo 30, secondo comma, della legge predetta è sostituito dal seguente:

« In seguito alla prova dell'eseguito deposito o pagamento, il Prefetto pronuncia la espropriazione e autorizza l'occupazione degli immobili per i quali fu accettata o convenuta l'indennità, facendo di questa menzione ».

Art. 10.

Le innovazioni apportate con l'articolo 9 della presente legge non pregiudicano l'efficacia degli accordi amichevoli che abbiano per oggetto il trasferimento di beni compresi nell'espropriazione.

Art. 11.

Il deposito delle indennità determinate in sede di perizia giudiziale o di stima da parte di uffici tecnici governativi deve essere ordinato dal Prefetto, a norma dell'articolo 48 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, entro cinque giorni dal ricevimento della relazione dei periti o del verbale di stima.

L'articolo 48, secondo comma, della predetta legge è sostituito dal seguente:

« Nel decreto che pronuncia l'espropriazione deve indicarsi l'ammontare dell'indennità assegnata con la perizia o con la stima e di cui venne effettuato il deposito o il pagamento ».

Art. 12.

Le stime compilate dagli uffici tecnici delle Amministrazioni dello Stato allo scopo di determinare le indennità da offrirsi ai proprietari ai sensi dell'articolo 24 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, equivalgono, per tutti gli effetti degli articoli 48 e 51, della legge stessa, alla perizia di cui all'articolo 32, ove siano redatte sulla base di stati di consistenza compilati dai detti uffici con le modalità di cui ai seguenti commi.

Almeno otto giorni prima di procedere alla visita per l'accertamento dei beni da espropriare, i proprietari sono invitati a intervenire, con le forme stabilite dal regolamento. Nell'invito devono essere indicati i confini, la natura, la quantità e l'allibramento dell'immobile, nonchè la data della visita.

I proprietari possono intervenire alla visita personalmente o mediante rappresentante munito di procura.

La visita ha luogo con l'assistenza di due testimoni, non dipendenti dall'Amministrazione espropriante, e di essa il rappresentante dell'Amministrazione redige un verbale in cui fa risultare tutte le indicazioni sulla natura e sulle condizioni dell'immobile che possono servire come elementi per la sua valutazione. I proprietari hanno diritto di fare inserire nel verbale le osservazioni che credono nel loro interesse sui particolari delle descrizioni dell'immobile.

Non presentandosi i proprietari nel giorno stabilito, si procede ugualmente alla visita con l'assistenza dei testimoni, la cui firma basta a rendere valido il verbale. Esso è ugualmente valido con le stesse firme, quando i proprietari non lo abbiano sottoscritto per qualsiasi altro motivo.

Art. 13.

L'articolo 31 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, è sostituito dal seguente:

« Il Prefetto, ove, in casi di particolare rilevanza, non ritenga di potersi avvalere della stima di uffici tecnici governativi, nel termine di cinque giorni di cui al precedente articolo 30, forma l'elenco dei proprietari che non accettarono o non dettero comunicazione, nel termine stabilito, di accettare l'offerta indennità o non conclusero amichevole accordo con gli esproprianti, indicando sommariamente i loro beni soggetti ad espropriazione, e lo trasmette, insieme col piano di esecuzione e con gli altri documenti, al Presidente del Tribunale nella cui circoscrizione sono situati i beni da espropriare.

Il Prefetto, ove non si avvalga della stima di uffici governativi, deve darne immediato avviso all'Amministrazione statale espropriante ».

Art. 14.

La facoltà di presentare opposizioni ai sensi dell'articolo 51 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, spetta anche a colui che ha promosso l'espropriazione, osservate tutte le norme di cui al citato articolo 51.

Art. 15.

La notificazione preveduta dall'articolo 65, secondo comma, della legge 25 giugno 1865, n. 2359, deve essere eseguita a cura di colui il quale chiede l'occupazione temporanea. Questi deve dare al Prefetto la prova della eseguita notificazione.

Art. 16.

All'articolo 73 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, è aggiunto il seguente comma:

« Nel caso che l'occupazione poi sia resa definitiva, in luogo dell'indennità prevista dal precedente articolo 72, al proprietario va corrisposto l'interesse legale sull'importo dell'indennità definitiva di espropriazione ».

Art. 17.

L'articolo 74, secondo comma, della legge 25 giugno 1865, n. 2359, è sostituito dal seguente:

« I piani di massima e di esecuzione non sono resi pubblici nè notificati a norma delle disposizioni dei Capi I e III della presente legge ».

Art. 18.

Entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo della

LEGISLATURA III - 1958-61 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Repubblica è autorizzato a raccogliere e coordinare in testo unico, con facoltà di introdurre modificazioni ed integrazioni, le disposizioni di legge concernenti:

a) le espropriazioni per pubblico interesse di beni mobili ed immobili;

b) le occupazioni temporanee e di urgenza di beni;

c) le requisizioni;

d) le limitazioni particolari imposte alla proprietà privata e le servitù pubbliche;

e) le prestazioni obbligatorie di cose, opere e servizi.

Il testo unico dovrà risultare informato ai seguenti criteri:

1) indicazione delle autorità centrali e periferiche competenti a provvedere nei ca-

si ordinari e nei casi di contingibilità o di urgenza;

2) attuazione del principio di decentramento, anche per quanto attiene alle attribuzioni degli organi consultivi;

3) specificazione dei presupposti di fatto e di diritto per l'adozione dei provvedimenti, e affermazione dell'obbligo di motivazione;

4) individuazione dei presupposti specifici dei provvedimenti di urgenza, i quali, comunque denominati, devono essere diretti al soddisfacimento di bisogni pubblici immediati ed indilazionabili e devono essere circoscritti nei loro effetti per il tempo strettamente necessario, salve giustificate proroghe;

5) semplificazione dei procedimenti, con adeguate garanzie per i cittadini interessati.