

IL CONTENZIOSO NAZIONALE

Dossier 1

La declaratoria di incostituzionalità delle norme in materia di esproprio

A) Regime transitorio – Come si inserisce la declaratoria di incostituzionalità dei primi due commi dell’articolo 5 bis D.L. 333/1992 e dell’articolo 37 d.P.R. 327/2001 nei procedimenti in corso amministrativi (con particolare riferimento all’avvenuta accettazione dell’indennità provvisoria o all’avvenuto trasferimento del diritto), alla luce del principio secondo cui le norme dichiarate incostituzionali non possono trovare applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione ^(*).

Com’è noto, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 348 del 24 ottobre 2007 (pubblicata sulla *G.U.R.I.*, 1° Serie speciale – Corte Costituzionale, n. 42 del 31 ottobre 2007), ha dichiarato l’illegittimità costituzionale delle norme contenute nell’art. 5 bis, commi 1 e 2, del D.L. n. 333/92 convertito con modificazioni in legge n. 359/92, nonché nell’art. 37, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 327/2001 e s.m.i..

In particolare, la predetta pronuncia della Consulta viene ad incidere sul criterio di calcolo della indennità di esproprio per le aree edificabili fino ad oggi attestatosi, come riconosce la stessa Corte, tra il 50 e 30 per cento del valore di mercato del bene, prescindendo peraltro dalla successiva imposizione fiscale (corrispondente al 20%).

^(*) Intervento dell’Avvocato dello Stato Maurizio Borgo al Convegno nazionale “Articoli 5-bis 1-2 D.L. 333/92 e 37 1-2 d.P.R. 327/01 incostituzionali. La nuova indennità di esproprio per le aree edificabili”, tenutosi a Montegrotto (PD) il 21 novembre 2007.

Tale criterio di calcolo, difatti, è stato dichiarato incostituzionale in quanto in contrasto con il novellato art. 117, 1° comma, Cost. che, per quanto di interesse in questa sede, deve leggersi in combinato disposto con le norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (per come interpretate dalla Corte Europea dei diritti dell'Uomo) in base alle quali, nella materia *de qua*, ai soggetti incisi dalla procedura espropriativa, spetta un congruo ristoro del pregiudizio subito, non rinvenibile nell'applicazione dei criteri di legge, più sopra illustrati.

Effetti della dichiarazione di incostituzionalità di una norma di legge o di un atto avente forza di legge

Allorquando la Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità di una norma di legge, sia essa legge dello Stato oppure legge regionale (ovvero di un atto avente forza di legge), la predetta norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della pronuncia d'incostituzionalità nella *Gazzetta Ufficiale* (1).

La dottrina si è posto il problema se la sentenza della Corte, dichiarativa dell'incostituzionalità di una norma, possa essere applicata retroattivamente ed ha affermato che questa retroattività opera quantomeno in collegamento con la lite giudiziaria instaurata, in costanza della quale un giudice abbia sollevato eccezione d'incostituzionalità di una norma di legge, norma indispensabile per la pronuncia giudiziaria in corso (2). Si afferma, infatti, che “*ad evitare incongruenze inaccettabili, si deve ammettere che, almeno nel processo a quo, la legge dichiarata incostituzionale non possa più trovare applicazione*” e che pertanto, “*attraverso la disapplicazione, la dichiarazione di incostituzionalità si deve riflettere su fatti, situazioni e rapporti realizzatisi antecedentemente*” (3).

La Corte costituzionale (4) ha anche, in più occasioni, affermato che il principio che si suole esprimere con il brocardo “*tempus regit actum*”, ricavabile dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al cod. civ. e dagli artt. 65 del R.D. 28 maggio 1931, n. 602 e 16 del d.P.R. 8 agosto 1955, n. 666, significa che la validità degli atti è e rimane regolata dalla legge vigente al momento

(1) L'art. 136 Cost. dispone espressamente: “*Quando la Corte dichiara la illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione*”; cfr., anche, l'art. 30, comma 3, della legge n. 87/53).

(2) Cfr. per tutti G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Imola, 1988, pag. 262, il quale afferma che dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza della Corte sulla *Gazzetta Ufficiale* è fatto divieto di considerare efficace la legge e che si tratta di un divieto *erga omnes* che non ammette ignoranza, basata sulla presunzione di conoscenza che discende dalla pubblicazione predetta.

(3) Sempre G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale, cit.*, 264. V. anche F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. del diritto*, vol. X, Milano, 1962, 966.

(4) Sentenza 2 aprile 1970, n. 49, in *Giur. cost.*, 1970, 555.

della loro formazione e perciò, lungi dall'escludere, postula al contrario che a tale legge gli operatori giuridici debbano fare riferimento quando siano da valutare atti anteriormente compiuti. Ed ha specificato che, se non fosse intervenuta pronuncia di illegittimità costituzionale di norme disciplinanti la formazione di determinati atti, proprio alla stregua di tali norme dovrebbe in prosieguo operarsi, se e quando tuttora possibile, la valutazione degli atti posti in essere nel tempo in cui quelle norme erano in vigore: ciò che, invece, è vietato dopo la pubblicazione della sentenza della Corte, che delle norme stesse ha sostanzialmente accertato *erga omnes* la incostituzionalità.

Ma contemporaneamente è stato chiarito che occorre stabilire i limiti della portata generale della sentenza d'incostituzionalità della norma, considerato che *“la legge è entrata in vigore e si è imposta nell'ordinamento con la forza che le è propria, e che sulla sua base si sono venuti svolgendo i rapporti della vita sociale”* (5).

In definitiva, sembra che in questa materia si sia proceduto per gradi: dopo un primo periodo in cui si tendeva a valutare la pronuncia d'incostituzionalità alla stessa stregua della successione delle norme nel tempo, per cui si riteneva che la retroattività valesse esclusivamente per il processo che aveva dato causa all'eccezione d'incostituzionalità; successivamente si fa strada l'opinione che la retroattività valga in linea generale, per tutte le ipotesi, sul presupposto che l'incostituzionalità della legge debba essere ritenuta tale fin dal momento in cui la legge è stata promulgata.

In questo modo si afferma solitamente (6) che *“le leggi repubblicane dichiarate incostituzionali si considerano “annullate” e la sentenza di accoglimento della Corte costituzionale colpisce tali leggi sin dalla loro entrata in vigore”*; mentre secondo questa dottrina *“altrettanto pacifico è che a tale regola sfuggono i cosiddetti rapporti esauriti, vale a dire tutte quelle situazioni giuridiche che si sono definitivamente consolidate, vuoi per l'intervento di una sentenza passata in giudicato vuoi per lo spirare di termini di decadenza o di prescrizione o per altri motivi previsti nelle leggi dello Stato che valgano ad impedire la giustiziabilità del rapporto interessato dalla norma dichiarata incostituzionale”*.

Altra dottrina ha, infatti, chiarito che la decisione d'incostituzionalità esplica effetti retroattivi rispetto a situazioni e rapporti pendenti, cioè suscettibili di fornire materia per un giudizio (7); mentre hanno il connotato di rapporti esauriti i seguenti: passaggio in giudicato della sentenza; prescrizione nel diritto privato; decadenza nel diritto pubblico; preclusione nei rapporti di diritto processuale (8).

(5) Cfr. F. PIERANDREI, *Corte costituzionale, cit.*, 969.

(6) Cfr. M. CARTABIA, *Portata e limiti della retroattività delle sentenze della Corte costituzionale che incidono sugli status giuridici della persona. In margine ad alcune recenti sentenze della Corte di Cassazione in materia di cittadinanza*, in *Giur. cost.*, 1996, 3260.

(7) V. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale, cit.*, 266.

(8) Sempres G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale, cit.*, 267.

In definitiva, si può affermare che, sul punto della retroattività della pronuncia della Corte costituzionale che dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma, la dottrina accoglie le seguenti conclusioni:

a) nessun dubbio che la retroattività operi per la lite giudiziaria che ha determinato l'eccezione di incostituzionalità: il giudice pertanto riterrà la norma mai operativa per il caso di specie, decidendo la lite senza tenerne conto;

b) la retroattività, più in generale, si riferisce anche alle situazioni giuridiche precedenti, salvi i rapporti esauriti (9), i quali continueranno ad essere disciplinati dalla norma dichiarata incostituzionale.

Le procedure espropriative in corso

Appare evidente da quanto precede che la definitività dei rapporti che prelude alle sentenze della Corte Costituzionale di operare può essere tralasciata anche dal lato dei procedimenti amministrativi (e non solo dei processi in sede giudiziaria) pur nella ovvia considerazione che non sussiste un unico tipo di procedimento analogamente a ciò che avviene nei processi giurisdizionali in cui i vari passaggi (le fasi) sono rigorosamente scanditi in via codicistica.

In altri termini e così anche per quello di espropriazione per pubblica utilità, in ogni procedimento amministrativo non è sempre agevole individuare le parti, le fasi che possano attestare una definitività (totale o parziale) non suscettibile di riconsiderazione.

Nello specifico del tema in esame, si osserva che la nuova disciplina dell'espropriazione, inaugurata dal d.P.R. n. 327/2001 e s.m.i., a far data dal 30 giugno 2003, individua (art. 8) in modo preciso – a differenza del passato – le fasi della procedura sembrando attribuire, tra le altre, valore autonomo alla determinazione dell'indennità provvisoria quasi formalizzando un principio già presente in talune pronunce della Cassazione (Sez. I, 20 aprile 1994, n. 3770; ma anche indirettamente, Sez. I, 10 febbraio 2005 n. 2859) secondo cui

(9) Sul concetto di "rapporto esaurito" si rinvia anche alla pacifica giurisprudenza della Corte di legittimità secondo la quale le situazioni giuridiche possono dirsi ormai esaurite, consolidate ed intangibili, allorché i rapporti tra le parti siano stati già definiti anteriormente alla pronuncia di illegittimità costituzionale per effetto, sia di giudicato, sia di atti amministrativi non più impugnabili, sia di atti negoziali rilevanti sul piano sostanziale o processuale, nonostante l'inefficacia della norma dichiarata incostituzionale. La Cassazione ha, in particolare, chiarito che "se la dichiarazione di illegittimità costituzionale ha effetto retroattivo, nel senso che la disposizione dichiarata illegittima non può essere applicata né come norma per la disciplina dei rapporti ancora in corso o da costituire, né come regola di giudizio dei rapporti esauriti, tuttavia, la circostanza che quella disposizione abbia di fatto operato nell'ordinamento giuridico comporta che essa ha prodotto effetti irreversibili, perché essi hanno inciso su rapporti esauriti a causa della mancanza o della inutilizzabilità di strumenti idonei a rimetterli in discussione ovvero a causa della impossibilità giuridica o logica di valutare diversamente, a posteriori, comportamenti che devono essere esaminati alla stregua della situazione normativa esistente al momento in cui si verificano" (cfr. Cass. Civ., sez. I, 18 dicembre 1984, n. 6626, cui si farà riferimento anche nel prosieguo della relazione).

tutto ciò che attiene alla determinazione dell'indennità provvisoria costituisce un sub-procedimento che si chiude con l'accettazione dell'indennità provvisoria "che resta così definitivamente fissata nella misura offerta ed accettata".

a) *Il caso dell'accettazione dell'indennità provvisoria di esproprio*

Per quanto detto sopra, sembra doversi escludere che la sentenza n. 348/07 della Corte Costituzionale possa produrre un qualsivoglia effetto in relazione a quelle procedure espropriative in ordine alle quali l'espropriando abbia accettato l'indennità provvisoria in una data anteriore od almeno coincidente con quella (31 ottobre 2007) di pubblicazione della predetta sentenza sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Ed invero, in aggiunta alla giurisprudenza sopra richiamata, la predetta conclusione sembra trovare una decisiva conferma nella disciplina contenuta nel T.U. degli Espropri; il riferimento è, all'evidenza, alla disposizione contenuta nell'art. 20, comma 5, a tenore della quale l'accettazione dell'indennità provvisoria è irrevocabile; ovvero, ancora, alla previsione di cui al comma 6 del medesimo articolo ove si faculta l'Amministrazione ad una immissione in possesso anticipata nel bene espropriando, sulla base dell'intervenuta accettazione dell'indennità provvisoria da parte del soggetto passivo della procedura (una previsione, questa ultima, che attribuisce all'accettazione dell'indennità provvisoria quasi i connotati del decreto che autorizza l'occupazione d'urgenza).

Pur tuttavia, occorre chiedersi, in chiave ovviamente problematica, se l'espropriando, che abbia accettato l'indennità provvisoria, calcolata sulla base dei criteri di legge, successivamente cadutati dalla pronuncia della Consulta, possa rimettere in discussione l'intervenuto accordo sul *quantum* dell'indennità, invocando il noto istituto della presupposizione (cfr., sul predetto istituto, tra le più recenti, Cass. Civ., sez. III, 24 marzo 2006, n. 6631); in altre parole, occorre porsi il problema del se l'accordo sull'indennità, al pari di qualsivoglia negozio giuridico, possa essere caducato (dichiarato nullo per mancanza di causa o risolto, secondo le formulazioni utilizzate dalla giurisprudenza civilistica) in quanto concluso sulla base di un presupposto oggettivo, comune ad entrambe le parti (espropriante ed espropriando) ma rimasto inespresso, costituito dall'esistenza di criteri legali di determinazione dell'indennità di esproprio per le aree edificabili, successivamente venuti meno per effetto della dichiarazione di incostituzionalità degli stessi.

Al proposito, la, invero scarna, giurisprudenza, sia di legittimità che di merito, rinvenuta sul tema, sembra pervenire a conclusioni negative in ordine alla predetta problematica.

Per vero, la Cassazione, nelle occasioni in cui è stata chiamata a esprimersi, non si è pronunciata *ex professo* sulla predetta problematica atteso che le controversie, sottoposte al suo esame, non concernevano procedure espropriative bensì ipotesi in cui l'Amministrazione aveva optato, ai fini dell'acquisizione dell'area di sedime dell'opera, per il ricorso allo strumento privatistico della compravendita (cfr. Cass. Civ., sez. I, 11 marzo 2006, n. 5390 e Cass. Civ., sez. II, 4 luglio 1991, n. 7368).

Maggiormente significativa sembra, invece, una risalente sentenza del Tribunale di Trieste che – chiamato a pronunciarsi sui riflessi della decisio-

ne della Corte Costituzionale 19 luglio 1983, n. 223 su di una cessione volontaria, stipulata ai sensi dell'art. 12 della legge n. 865/71, nella quale erano state richiamate, ai fini della determinazione del corrispettivo, le norme della legge 29 luglio 1980, n. 385, dichiarate costituzionalmente illegittime con la predetta sentenza della Consulta – ha affermato che *“Non può produrre la nullità di un contratto di cessione volontaria di beni soggetti alla procedura di espropriazione per pubblica utilità la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme sulla presupposizione delle quali il contratto fu concluso, sopravvenuta quando il rapporto si era già esaurito”*. (cfr. Tribunale di Trieste, sentenza 24 luglio 1985, Pres. Fermo, Est. Mezzina, Cronos s.r.l. c/ Comune di Trieste, pubblicata su *Giustizia Civile*, 1986, Parte Prima, pag. 242 e ss., con nota di O. DANESE).

I giudici triestini, dopo avere richiamato i principi generali, fissati dalla giurisprudenza in ordine all'efficacia retroattiva delle pronunce della Consulta, dichiarative dell'illegittimità costituzionale di determinate norme, hanno rilevato che *“la possibilità da parte della società attrice di invocare la sopravvenuta incostituzionalità della legge 385 del 1980 per effetto della già citata sentenza n. 283 del 1983, quale ragione incidente sulla operatività del contratto di cessione stipulato con la p.a., secondo il principio della cosiddetta presupposizione...trova di per sé ostacolo nelle anzidette considerazioni circa i limiti di applicazione delle pronunce della Corte Costituzionale. Altrimenti, l'accertamento, nella specie, della rilevanza dell'invocata presupposizione porterebbe a riconoscere il diritto del privato di liberarsi dagli effetti di un atto negoziale del tutto esaurito, richiamando l'istituto della presupposizione, in ogni caso di sopravvenuto mutamento della situazione presupposta, con gravi conseguenze per la certezza del diritto e per la stabilità dei rapporti giuridici già conclusi”* (cfr., nello stesso senso, Cass. Civ., 18 dicembre 1984, n. 6626, espressamente richiamata nella sentenza di merito, più sopra citata, nella quale si legge che *“l'atto negoziale con il quale i ricorrenti hanno accettato l'indennità di espropriazione offerta conserva la sua validità, anche se è venuta meno la norma giuridica vigente nel momento in cui essi si erano determinati a compierlo”*) (10).

Sarà compito della giurisprudenza (che, con ogni probabilità per non dire certezza, sarà nuovamente chiamata a pronunciarsi sul punto) conferma-

(10) Per completezza, si osserva che la società attrice, anziché chiedere la caducazione della cessione volontaria, avrebbe dovuto, invece, adire la Corte di Appello al fine di ottenere la determinazione giudiziale del conguaglio del prezzo di cessione volontaria, da calcolarsi ai sensi dell'art. 39 della legge n. 2359/1865. Si richiama, al proposito, la pacifica giurisprudenza della Corte di Cassazione secondo la quale l'art. 1 della legge n. 385/1980 prevedeva *“che il prezzo della cessione doveva essere corrisposto in due quote, una prima, da calcolare in base ai criteri provvisori di cui alla citata legge del 1980, da ritenere illegittimi e una seconda, costituita dalla eventuale differenza ancora dovuta per effetto della liquidazione dell'indennità in base a criteri sostitutivi dei precedenti. La illegittimità costituzionale della L. 385/80 consentiva, dal giorno successivo alla data di pubblicazione della sentenza che l'aveva accertata n. 223/83, di chiedere la liquidazione delle somme dovute in*

re ovvero smentire le conclusioni di cui ai prefati risalenti precedenti giurisprudenziali.

b) Il caso di mancata accettazione dell'indennità provvisoria di esproprio

Argomentando implicitamente ed *a contrario* da quanto affermato con riferimento all'ipotesi *sub a)*, si ricava che, se non vi è stata accettazione dell'indennità provvisoria, tale fase non potrebbe dirsi chiusa (con esaurimento del relativo rapporto giuridico) e l'indennità dovrebbe ancora ritenersi "provvisoria" (*rectius*: suscettibile di rideterminazione).

Al riguardo, deve però rilevarsi che si parla da più parti di "definitività in via amministrativa" allorché, a seguito del rifiuto dell'indennità provvisoria, la determinazione della medesima venga affidata a organi terzi (tali dovendosi considerare, oggi, non solo la già nota Commissione Provinciale Espropri bensì anche i tecnici, componenti la relativa terna, ai quali il nuovo art. 21 del d.P.R. n. 327/01 affida, in alternativa alla Commissione predetta, la valutazione in parola), i quali provvedono ad elaborare una relazione sulla misura dell'indennità non accettata da comunicare successivamente agli interessati nei modi e termini di legge.

Nel prosieguo dell'*iter* procedurale, dopo tale comunicazione, la nuova normativa sembrerebbe, a prima vista, atteggiarsi in modo diverso rispetto alla precedente (legge 865/71) la quale, tranne le ipotesi definite "anomale" dalla giurisprudenza, aveva previsto, in via ordinaria, nei casi di rifiuto, prima l'emanazione del decreto d'esproprio (art. 13) e poi la definizione della indennità in via amministrativa (art. 15), come peraltro esplicitato dalla successione cronologica degli articoli sopra indicati (cfr., in tale senso, Cass. Civ., Sez. I, 2 febbraio 2007, n. 2238 e ulteriori riferimenti giurisprudenziali ivi contenuti).

Nel nuovo sistema, la situazione sembra essersi rovesciata poiché la disposizione che regola i casi di determinazione dell'indennità definitiva in via amministrativa (art. 21, ma anche art. 27 del d.P.R. n. 327/01) precede quelle disposizioni in cui si disciplinano l'emanazione e l'esecuzione del decreto d'esproprio (artt. 23 e 24).

Viene così spontaneo all'operatore domandarsi se sia mutato l'indirizzo legislativo con l'attribuzione alla soluzione amministrativa dell'indennità di un carattere in qualche modo esaustivo ad ogni effetto di tale fase, quantomeno una volta decorsi i trenta giorni dall'avviso con il quale gli interessati hanno notizia dell'intervenuta relazione di stima da parte dell'organo a ciò deputato (C.P.E. o "collegio peritale").

Invero, una lettura più attenta delle norme sopraindicate, in combinazione con quelle contenute nell'art. 54 (disciplina dell'opposizione alla stima)

base al corrispettivo corrispondente al valore venale dell'area, di cui alla citata legge del 1865" (cfr., tra le tante, Cass. Civ., sez. I, 2 aprile 2007, n. 8217).

ed alla luce delle considerazioni svolte dall'Adunanza Generale del Consiglio di Stato in sede di parere reso al governo sul nuovo T.U. espropri (parere 29 marzo 2001 n. 4), porta ad escludere che vi siano ragioni per ritenere mutato il sistema delineato in precedenza (e quindi valido ancora oggi).

Si ricava, infatti, dall'articolazione dell'*iter* procedurale:

– che nei trenta giorni dall'avviso di deposito della relazione di stima amministrativa dell'indennità, gli interessati possono prenderne visione e estrarne copia;

– che nei trenta giorni successivi, gli stessi debbono manifestare espressamente l'accettazione della somma stabilita degli organismi di cui sopra (ed in tal caso soltanto, si dovrebbe considerare chiusa la vicenda indennitaria); oppure addivenire al rifiuto della somma in parola la quale, per l'eccedenza rispetto all'indennità provvisoria rifiutata, andrà depositata presso la Cassa DD.PP. (oggi, presso la competente sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato).

Ma è proprio dalla lettura dell'art. 54 T.U. che si può inferire che, in tale ultima ipotesi, non può considerarsi chiusa o "definitiva", nel senso che qui viene in rilievo, la vicenda dell'indennità, esposta – in quanto, appunto, non definitiva – alle possibili azioni giudiziarie davanti alla Corte d'Appello (di cui viene confermata la competenza in unico grado) con un duplice termine di opposizione alla stima che il sopra richiamato parere n. 4/2001 del Consiglio di Stato ha voluto rimarcare:

– come termine "dilatatorio" (o meglio, facoltativo, *ex art. 54, comma 1*, atteso che chi ne abbia interesse "... può impugnare gli atti innanzi alla Corte d'Appello) entro trenta giorni dalla comunicazione del deposito della relazione di stima;

– come termine perentorio (ovvero a pena di decadenza *ex art. 54, 2° comma*), entro trenta giorni dalla notifica del decreto d'esproprio ovvero entro trenta giorni dalla notifica della stima (peritale o della C.P.E.) nella ipotesi in cui la stima sia successiva al decreto d'esproprio.

Se tale deve ritenersi l'assetto normativo recato dall'ordinamento odierno, sembra potersi considerare ancora contestabile ed assoggettabile a riconsiderazione, nei modi sopra delineati, la misura dell'indennità nelle fattispecie in cui l'espropriando, a fronte dell'offerta dell'indennità provvisoria, non la abbia condivisa e non abbia, neppure, accettato la stima amministrativa, effettuata dal "collegio peritale" ovvero dalla C.P.E.

Una conclusione, questa ultima, che vale anche per l'ipotesi in cui sia già intervenuto il decreto di esproprio ma non sia stata ancora determinata (dal collegio peritale ovvero dalla C.P.E.) l'indennità definitiva.

Il che sconfessa le, quantomeno frettolose, conclusioni cui sono pervenuti i primi commentatori all'indomani della pubblicazione sulle riviste (soprattutto su quelle *on line*) della sentenza n. 348/07 ovvero che la stessa non avrebbe potuto produrre effetti con riferimento alle procedure espropriative già concluse mercé l'emanazione del decreto ablatorio.

Avv. Maurizio Borgo

B) I nuovi criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione per le aree edificabili. Brevi riflessioni, a caldo, sull'art. 37-bis (*) del disegno di legge Finanziaria 2008

Come era stato ampiamente previsto, sotto l'albero del Natale 2007 troveremo il "regalo" del nuovo, o meglio dei nuovi criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione per le aree edificabili.

Il Governo, raccogliendo l'invito, rivoltogli dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 348/07 e adempiendo all'impegno cui era stato vincolato dalla Risoluzione, adottata dalla Commissione VIII – Ambiente della Camera dei Deputati nella seduta del 14 novembre, ha, infatti, presentato un emendamento al disegno di legge finanziaria 2008 con il quale viene colmata la lacuna, apertasi nel panorama espropriativo a seguito della prefata sentenza della Consulta.

Per amore di verità, come si avrà modo di evidenziare nella parte conclusiva del presente contributo, il Governo ha inteso, in qualche modo, "dare esecuzione" anche alla sentenza n. 349/07 della Corte Costituzionale.

Ma andiamo con ordine e passiamo ad esaminare l'art. 37-bis del disegno di legge finanziaria 2008, non prima di avere osservato che non è molto felice la scelta di introdurre, tra le altre norme, i nuovi commi 1 e 2 dell'art. 37 del T.U. Espropri, con un articolo che porta il numero 37-bis della legge finanziaria.

Alla lettera a) del comma 1 del predetto articolo, viene previsto che i commi 1 e 2 dell'art. 37 del T.U. (dichiarati incostituzionali dalla sentenza n. 348/07) siano sostituiti dalle seguenti disposizioni: "1. *L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economica-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento.* 2. *Nei casi in cui è stato concluso l'accordo di cessione, o quando questo non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva, l'indennità è aumentata del dieci per cento*".

Dall'esame delle disposizioni, sopra riprodotte, emerge, in primo luogo, che il Governo ha ritenuto (in ciò esercitando una facoltà che gli era stata riconosciuta dalla Consulta) di dovere diversificare i criteri di determinazione dell'indennità di esproprio per le aree edificabili, a seconda che ci si trovi in presenza di quello che la stessa Corte Costituzionale, mutuando una espressione utilizzata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, aveva defi-

(*) Questo articolo corrisponde ora all'art. 2, commi 89 e 90, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (Legge finanziaria 2008), che si pubblicano a pag. 161.

nito un esproprio isolato ovvero di una espropriazione “*finalizzata ad attuare interventi di riforma economica-sociale*” (qui la terminologia, utilizzata dall’Esecutivo, diverge, come si avrà modo di evidenziare più avanti, dalle espressioni utilizzate dalla Consulta nella sentenza n. 348/07).

La seconda considerazione che viene suscitata dalla lettura delle prefate disposizioni è che il Governo ha ritenuto, con riferimento agli espropri c.d. isolati, di dovere identificare l’indennizzo espropriativo con il valore venale ovvero il valore di mercato dell’area edificabile.

Al proposito, va detto che tale scelta non era affatto obbligata alla luce delle statuizioni della sentenza costituzionale del 24 ottobre atteso che i giudici costituzionali, nella parte, per così dire propositiva, avevano rimesso al legislatore la decisione se commisurare perfettamente, o meno, l’indennizzo, dovuto per l’ablazione di un’area edificabile, al valore di mercato di questa ultima.

Ma vi è di più!

La scelta, operata dal Governo, sembra porsi in contrasto con le direttive ad esso rivolte dal Parlamento; il riferimento è alla Risoluzione della Commissione Ambiente della Camera dei Deputati, più sopra menzionata, nella quale si legge che “*alla luce delle richiamate pronunce, si può constatare che sia la giurisprudenza della Corte costituzionale sia quella della Corte EDU concordano nel ritenere sia che il punto di riferimento per determinare l’indennità di espropriazione debba essere il valore di mercato (o venale) del bene abitato, sia la non coincidenza necessaria tra valore di mercato e indennità espropriativa, alla luce del sacrificio che può essere imposto ai proprietari di aree edificabili in vista del raggiungimento di fini di pubblica utilità*”.

A ciò si aggiunga che, come acutamente evidenziato dall’amico Paolo Loro nella relazione dallo stesso predisposta in occasione del recente Convegno nazionale, tenutosi a Montegrotto Terme in data 21 novembre, “*l’esperienza pratica insegna che solo in casi di opere di modeste dimensioni incidenti in aree edificabili, casi che si possono ritenere complessivamente minoritari (ancorché prevalentemente concentrati in capo ai Comuni), il differenziale tra il valore venale e il criterio del cinque bis può mettere a rischio – come teorizza la Corte Costituzionale – la realizzazione stessa dell’opera in corso*”.

Il che impone la seguente riflessione: non era forse più opportuno prevedere uno scostamento dell’indennità di espropriazione delle aree edificabili dal valore di mercato delle stesse proprio con riferimento a quelle procedure espropriative che, sebbene “*isolate*”, vanno ad incidere su aree, per la quasi totalità edificabili, ed in ordine alle quali, ove l’articolato in esame dovesse diventare norma di legge, si registrerà un consistente aumento dei costi di esproprio con la concreta possibilità che le Amministrazioni locali si determinino nel senso di non realizzare più le opere pubbliche progettate? Un pericolo, questo ultimo, che sembra avere avuto ben presente la Commissione Ambiente della Camera laddove ha evidenziato che “*è, dunque, evidente che la stessa giurisprudenza riconosce l’esigenza, avvertita anche a livello istituzionale, di non impedire, di fatto, agli enti locali di esercitare la potestà espro-*

priativa e di non porre tali enti in condizioni di vera e propria emergenza economico-finanziaria per la corresponsione della relativa indennità”.

La scelta, operata dal Governo, va, invece, in una direzione opposta in quanto lo scostamento del 25% rispetto al valore di mercato viene previsto con riferimento all'indennità di espropriazione che dovrà essere corrisposta, ai proprietari delle aree edificabili, con riferimento ad una espropriazione *“finalizzata ad attuare interventi di riforma economica-sociale”*.

Una espressione, questa ultima, che, oltre che divergere dalla terminologia utilizzata dalla Corte Costituzionale (per non dire della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che, come noto, ha ammesso divergenze fra indennità di esproprio e valore venale solo con riferimento ad ipotesi di veri e propri mutamenti dell'ordinamento costituzionale ovvero di altri “eventi epocali”), si presenta alquanto criptica.

Quali sarebbero, infatti, gli espropri finalizzati ad attuare le predette riforme?

Gli espropri finalizzati all'attuazione di un PEEP o di un PIP, per esempio, possono ricondursi alla predetta eccezione alla regola del valore venale? E gli espropri finalizzati alla realizzazione di un'opera pubblica compresa negli elenchi della “legge obiettivo”?

A questo ultimo proposito, l'amico Paolo Loro, nella relazione più sopra citata, ha espresso, in merito, delle perplessità che mi sento di condividere; a ciò aggiungo che la (forse voluta?) indeterminatezza dell'espressione *“espropriazione finalizzata ad attuare interventi di riforma economica-sociale”* ingenererà sicuramente incertezze fra le autorità esproprianti e conseguentemente un prevedibile massiccio contenzioso sul punto (nuovo contenzioso del quale, sinceramente, non si avvertiva il bisogno).

Passiamo adesso al nuovo secondo comma dell'art. 37 del T.U. Espropri che, in realtà, riecheggia, per gran tratta, la precedente formulazione, con la sola eccezione del “premio” che viene riconosciuto a chi accetterà l'indennità provvisoria di esproprio (ovvero sarà costretto a non accettarla a cagione di una offerta non congrua) che non consisterà più, come in passato, nella non applicazione della falcidia del 40% bensì nell'aumento dell'indennità di esproprio di un 10%.

Devo confessare che, fin dalla prima lettura della predetta disposizione, sono rimasto perplesso; perplessità che non è scomparsa a seguito di una successiva, più meditata, lettura della norma.

Il problema è il seguente: a quale ipotesi si riferisce la previsione premiale? Mi spiego meglio: l'aumento dell'indennità di esproprio del 10% riguarda tutte le ipotesi di esproprio di aree edificabili ovvero soltanto gli espropri per i quali l'indennità sarà pari al 75% del valore venale?

Ed invero, ove si dovesse optare per la prima delle due alternative, sopra indicate, la conseguenza sarebbe che il soggetto espropriato di un'area edificabile, nel caso di accettazione ovvero di non accettazione “forzata” dell'indennità provvisoria (pari al valore di mercato del bene), percepirebbe il 110% del valore venale; il che si porrebbe in contrasto con il principio di contabilità pubblica, più volte richiamato, in passato, dalla Corte

Costituzionale (cfr., per tutte, la sentenza n. 1022 del 1988) secondo il quale il valore venale costituisce il “tetto massimo” di qualsivoglia esborso in tema di indennità di esproprio.

Sembra, pertanto, doversi preferire la seconda delle predette alternative ovvero che la previsione “premiale” riguardi soltanto le ipotesi in cui l’indennità di esproprio, per previsione di legge, diverge dal valore venale di un 25%; in altre parole, ove l’indennità di esproprio venga determinata, in futuro, dall’Autorità espropriante in una misura che, secondo l’espropriando, si discosta significativamente (lo scarto dovrà essere superiore ai due decimi) dal 75% del valore venale dell’area edificabile, questo ultimo ben potrà non accettare l’indennità offerta e, in sede di determinazione dell’indennità definitiva (sia essa operata dal collegio peritale, dalla Commissione Provinciale Espropri ovvero dalla Corte di Appello nel giudizio di opposizione alla stima), otterrà non più il 75% del valore di mercato bensì l’85%; lo stesso dicasi in caso di accettazione dell’indennità provvisoria.

Non meritano particolari commenti le disposizioni di cui alle lettere *b*), *c*) e *d*) del comma 1 dell’art. 37-*bis* del disegno di legge finanziaria in quanto le stesse sono imposte, come riconosce la stessa relazione di accompagnamento all’e-mendamento, da mere esigenze di coordinamento di alcune disposizioni del T.U. espropri con i novellati commi 1 e 2 dell’art. 37 del predetto provvedimento.

Qualche riflessione merita, invece, la lettera *e*) con la quale viene sostituito l’art. 55, comma 1, del T.U. espropri.

Come più sopra anticipato, con la predetta novella, il Governo ha inteso “dare esecuzione” alla sentenza n. 349/07 della Corte Costituzionale che, come noto, ha dichiarato incostituzionale l’art. 5-*bis*, comma 7-*bis*, del D.L. n. 333/92 convertito in legge n. 359/92.

Orbene, come sanno tutti coloro che hanno almeno letto la predetta pronuncia della Consulta, i giudici costituzionali, pur potendolo fare, non hanno ritenuto di estendere la declaratoria di illegittimità costituzionale anche all’art. 55, comma 1 del T.U. espropri.

Si è trattato di dimenticanza?

La risposta alla predetta domanda deve essere negativa in quanto, altrimenti, si offenderebbe l’intelligenza dei giudici costituzionali che, tra l’altro, con la sentenza n. 348/07 hanno esteso la pronuncia di incostituzionalità dei commi 1 e 2 dell’art. 5-*bis*, sopra menzionato, ai commi 1 e 2 dell’art. 37 del T.U. Espropri.

La spiegazione al mancato esercizio della facoltà, riconosciuta alla Consulta dall’art. 27 della legge n. 87/53, potrebbe rinvenirsi nella circostanza che, richiamando, l’art. 55, comma 1, del T.U. Espropri, l’art. 37, la dichiarazione di incostituzionalità di questa ultima norma, disposta con la sentenza n. 348/07, esonerava la Corte dall’estendere gli effetti della sentenza successiva n. 349/07 all’art. 55.

Ma la spiegazione potrebbe essere anche un’altra; ovvero che i giudici costituzionali abbiano voluto rimarcare la differenza esistente fra l’art. 5-*bis*, comma 7-*bis*, del D.L. n. 333/92 convertito in legge n. 359/92 rispetto all’art. 55 del T.U. espropri.

Una differenza che, oltre che dal confronto fra la lettera delle predette disposizioni (nella prima, si parla di occupazioni illegittime anteriori al 30 settembre 1996, nella seconda, invece, di utilizzazione di un suolo edificabile per scopi di pubblica utilità, in assenza del valido ed efficace decreto di esproprio, anteriore al 30 settembre 1996), sembra emergere dal fatto che la prima delle disposizioni si riferiva chiaramente all'istituto, di creazione pretoria, della c.d. "occupazione acquisitiva" o "accessione invertita" che dir si voglia, mentre la seconda disposizione si riferisce chiaramente (lo testimonia la terminologia utilizzata) all'istituto della acquisizione coattiva sanante di cui all'art. 43 del T.U. Espropri.

Il che potrebbe significare che la Consulta, consapevole della diversità esistente fra i predetti due istituti, abbia voluto limitare la propria pronuncia alle ricadute patrimoniali delle fattispecie di "occupazione acquisitiva", perfezionate anteriormente al 30 settembre 1996, con ciò, sebbene implicitamente, escludendo che all'art. 43 del T.U. Espropri, contrariamente a quanto affermato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (in ciò, però, contrastata dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione), possa riconoscersi efficacia retroattiva.

La novella dell'art. 55 del T.U. Espropri, disposta con la norma in commento, sembrerebbe, invece, smentire la predetta conclusione e potrebbe essere interpretata nel senso di un avallo (non si sa quanto consapevole), da parte del legislatore, della tesi della retroattività dell'art. 43 del T.U. Espropri.

Da ultimo, una breve riflessione sul comma 2 dell'art. 37-*bis* del disegno di legge finanziaria con il quale viene disciplinato il c.d. regime transitorio, prevedendosi l'applicazione delle nuove disposizioni anche alle procedure espropriative in corso, fatta eccezione per i casi in cui, anteriormente all'entrata in vigore della legge finanziaria 2008, vi sia stata condivisione dell'indennità provvisoria di esproprio, accettazione di quella definitiva ovvero sia, comunque, spirato il termine decadenziale, previsto dall'art. 54, comma 2, del T.U. espropri per la proposizione dell'opposizione alla stima davanti alla Corte di Appello.

Trattasi di disposizione che, chi scrive, non può che salutare con favore atteso che la stessa conferma la bontà delle conclusioni cui il sottoscritto, con l'autorevole conforto del Cons. Stefano Benini, era pervenuto, in occasione del Convegno nazionale più sopra menzionato, in ordine alle ricadute della sentenza costituzionale n. 348/07 sulle procedure espropriative in corso alla data di pubblicazione della decisione della Consulta.

Avv. Maurizio Borgo

Emendamento alla Legge Finanziaria 2008 – A.C. 3256 – Indennità di espropriazione. Articolo 37-*bis*

«(Modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 327).

1.- Al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 327, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'art. 37, i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti:

“1. L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari

al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento.

2. Nei casi in cui è stato concluso l'accordo di cessione, o quando esso non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato, ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva, l'indennità è aumentata del 10 per cento”;

b) all'articolo 45, co. 2, lettera a), le parole: “senza la riduzione del 40 per cento” sono sostituite dalle seguenti: “con l'aumento del 10 per cento di cui al comma 2”;

c) all'art. 20, comma 14, il secondo periodo è sostituito dal seguente: “L'autorità espropriante dispone il deposito, entro trenta giorni, presso la Cassa depositi e prestiti, della somma senza le maggiorazioni di cui all'art. 45”;

d) all'art. 22, comma 3, le parole: “senza applicare la riduzione del quaranta per cento di cui all'art. 37, comma 1”, sono soppresse;

e) all'art. 55, il comma 1 è sostituito dal seguente:

“Nel caso di utilizzazione di un suolo edificabile per scopi di pubblica utilità, in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio alla data del 30 settembre 1996, il risarcimento del danno è liquidato in misura pari al valore venale del bene”.

2.- Le disposizioni di cui all'art. 37, commi 1 e 2, e quelle di cui all'art. 45, comma 2, lettera a), del citato testo unico di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 327, come sostituiti dal comma 1 del presente articolo, si applicano a tutti i procedimenti espropriativi in corso, salvo che la determinazione dell'indennità di espropriazione sia stata condivisa, ovvero accettata, o sia comunque divenuta irrevocabile».

«**Relazione** – Con sentenza n. 348 del 2007 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, co. 1 e 2, del d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*), nella parte in cui, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli edificabili, prevedono un criterio di calcolo fondato sulla media tra il valore venale del bene ed il reddito dominicale rivalutato.

Ad avviso della Corte tali norme violano l'art. 117, primo comma, della Costituzione (in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, secondo l'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo), in quanto le somme liquidate al proprietario del bene espropriato non sono adeguatamente proporzionate al valore di mercato del bene.

L'emendamento in oggetto è finalizzato ad accogliere l'invito – rivolto dalla Corte costituzionale al legislatore – ad introdurre nuove norme che bilancino l'interesse individuale del proprietario del bene espropriato con la funzione sociale della proprietà, tenuto conto dei principi espressi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui l'equilibrio tra i contrapposti interessi può essere realizzato in modo differenziato, in base alla qualità dei fini di utilità pubblica di volta in volta perseguiti.

All'uopo vengono disciplinati *ex novo* i criteri per la determinazione dell'indennità di esproprio, distinguendo i casi di espropriazione isolata di un singolo bene (nei quali l'indennizzo sarà determinato in misura corrispondente al suo valore venale) dai casi in cui l'espropriazione avvenga nell'ambito di iniziative aventi rilevante interesse economico- sociale (nei quali la misura dell'indennizzo, pur restando agganciata al parametro del valore venale del bene espropriato, verrà ridotta in funzione del peculiare fine di utilità sociale che l'espropriazione è diretta a realizzare).

Esigenze di coordinamento con i novellati commi 1 e 2 dell'art. 37 del d.P.R. n. 327 del 2001, impongono di modificare anche l'articolo 45 del testo unico (nella parte in cui disciplina la determinazione del corrispettivo spettante al proprietario nelle ipotesi di cessione volontaria del bene sottoposto al procedimento di espropriazione), l'art. 20, co. 14, (nella parte in cui disciplina il deposito dell'indennità provvisoria non condivisa dal proprietario del bene) e l'art. 22, co. 3 (nella parte in cui disciplina il pagamento dell'indennità provvisoria determinata nei casi d'urgenza).

È stata infine prevista una disciplina transitoria che consente di applicare le nuove disposizioni anche nei procedimenti di espropriazione in corso, con esclusione dei casi in cui la determinazione dell'indennità di esproprio sia divenuta intangibile a seguito della condivisione dell'indennità provvisoria (art. 3, co. 4 del testo unico), a seguito dell'accettazione dell'indennità definitiva (art. 21, co. 12 del testo unico), o perché è comunque scaduto il termine per proporre opposizione alla stima definitiva (art. 54, co. 2, del testo unico).

Con sentenza n. 349 del 2007 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione – dell'art. 5 *bis*, co. 7 *bis*, del d.l. 11 luglio 1992, n. 333 (convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359), nella parte in cui non prevede un ristoro integrale del danno subito per effetto dell'occupazione acquisitiva da parte della Pubblica amministrazione, corrispondente al valore di mercato del bene occupato, ponendosi in tal modo in contrasto con gli obblighi internazionali sanciti dall'art. 1 del primo protocollo addizionale alla CEDU.

La Corte non ha esteso la declaratoria di incostituzionalità all'art. 55 del testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità (che pure riproduce la norma dichiarata incostituzionale, disciplinando il regime risarcitorio del danno derivante dalle occupazioni illegittime anteriori al 30 settembre 1996).

Sussiste pertanto la necessità di modificare l'art. 55, co. 1, del testo unico, adeguandolo alle indicazioni della Corte costituzionale, secondo cui la liquidazione del danno cagionato dall'occupazione acquisitiva deve essere commisurata al valore di mercato del bene».

Camera dei Deputati, Commissione VIII – seduta 14 novembre 2007 – 7-00302
Realacci: Disciplina dei criteri di computo dell'indennità di espropriazione.

«Risoluzione approvata dalla Commissione

La VIII Commissione, premesso che:

– la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), con la sentenza Scordino c/ Italia del 29 marzo 2006, ha riconosciuto l'incompatibilità dei criteri di computo dell'indennità di espropriazione previsti dall'articolo 5-*bis*, commi 1 e 2, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (*Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 35, con l'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione europea per i Diritti dell'Uomo e le Libertà fondamentali (CEDU), recante disposizioni in materia di protezione della proprietà;

– secondo la citata sentenza Scordino c/ Italia del 29 marzo 2006, i criteri di quantificazione dell'indennità di esproprio sostanziano violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, per mancanza del necessario equilibrio che deve sussistere, in tema di proprietà, tra esigenze di carattere generale, direttamente a salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo, e imperativi di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo, equilibrio che viene vulnerato quando l'indennizzo non sia ragionevolmente rapportabile al valore della proprietà espropriata;

– sulla materia si era espressa la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 283 del 1993, nel dichiarare non fondata la questione relativa al citato articolo 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992, aveva posto in rilievo il carattere transitorio di tale disciplina, giustificata dalla grave congiuntura economica che il Paese stava attraversando, precisando che la valutazione sull'adeguatezza dell'indennità doveva essere condotta in termini relativi, avendo riguardo al quadro storico-economico ed al contesto istituzionale;

– la medesima Corte costituzionale, con la sentenza n. 348, depositata il 24 ottobre 2007, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato articolo 5-bis, da un lato constatando che il criterio dichiaratamente provvisorio previsto dallo stesso articolo era divenuto definitivo ad opera dell'articolo 37 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*) e, dall'altro, rilevando che la condizione della «sfavorevole congiuntura economica» che aveva indotto nel 1993 la stessa Corte a ritenere le suddette disposizioni non incompatibili con la Costituzione, non poteva protrarsi all'infinito, «conferendo *sine die* alla legislazione una condizione di eccezionalità che, se troppo prolungata nel tempo, perde tale natura ed entra in contraddizione con la sua stessa premessa»;

– secondo la Corte costituzionale, un'indennità «congrua, seria ed adeguata» non può «adottare il valore di mercato del bene come mero punto di partenza per calcoli successivi che si avvalgono di elementi del tutto sganciati da tale dato, concepiti in modo tale da lasciare alle spalle la valutazione iniziale, per attingere risultati marcatamente lontani da essa», giungendo «sino alla pratica vanificazione dell'oggetto del diritto di proprietà»;

– con la richiamata sentenza n. 348 del 2007, il «Giudice delle leggi» ha dichiarato anche l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'articolo 37, commi 1 e 2, del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*), poiché recanti norme identiche a quelle contenute nel citato articolo 5-bis e dichiarate in contrasto con la Costituzione con la medesima sentenza;

– alla luce delle richiamate pronunce, si può constatare che sia la giurisprudenza della Corte costituzionale sia quella della Corte EDU concordano nel ritenere sia che il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione debba essere il valore di mercato (o venale) del bene ablato, sia la non coincidenza necessaria tra valore di mercato e indennità espropriativa, alla luce del sacrificio che può essere imposto ai proprietari di aree edificabili in vista del raggiungimento di fini di pubblica utilità;

– è, dunque, evidente che la stessa giurisprudenza riconosce l'esigenza, avvertita anche a livello istituzionale, di non impedire, di fatto, agli enti locali di esercitare la potestà espropriativa e di non porre tali enti in condizioni di vera e propria emergenza economico-finanziaria per la corresponsione della relativa indennità;

– sia la Corte EDU con il richiamato arresto del 29 marzo 2006 sia la Corte costituzionale con la sentenza n. 348 del 2007 evidenziano, peraltro, l'esigenza di un intervento del legislatore nella materia;

– in proposito, si ricorda che la sentenza n. 348 del 2007 ha dettato i seguenti principi in materia di revisione dell'indennità di esproprio:

a) «il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablato. L'articolo 42 Cost. prescrive alla legge di riconoscere e garantire il diritto di proprietà, ma ne mette in risalto la «funzione sociale»»; ciò comporta, dunque, che il valore dell'indennità corrisponda ad un equo e ragionevole indennizzo del danno prodotto e non all'integrale valore venale del bene;

b) «valuterà il legislatore se l'equilibrio tra l'interesse individuale dei proprietari e la funzione sociale della proprietà debba essere fisso e uniforme, oppure, in conformità all'orientamento della Corte europea, debba essere realizzato in modo differenziato, in rapporto alla qualità dei fini di utilità pubblica perseguiti», posto che secondo la Corte EDU vi è la possibilità di distinguere due tipologie di obiettivi di utilità sociale a cui possono essere preordinate le espropriazioni: da un lato, obiettivi di riforma economica o sociale o di mutamento del contesto politico istituzionale; dall'altro obiettivi di utilità sociale che non si inseriscono in una prospettiva di ampia riforma e che si realizzano attraverso «espropriazioni isolate»; mentre per la prima categoria di espropriazioni è compatibile con la CEDU un'indennità inferiore al valore venale del bene, per la seconda categoria non è giustificata un'indennità inferiore a tale valore;

c) «criteri di calcolo fissi e indifferenziati rischiano di trattare allo stesso modo situazioni diverse, rispetto alle quali il bilanciamento deve essere operato dal legislatore avuto riguardo alla portata sociale delle finalità pubbliche che si vogliono perseguire, pur sempre definite e classificate dalla legge in via generale»;

d) «i parametri per la determinazione dell'indennità di espropriazione riguardante aree edificabili devono fondarsi sulla base di calcolo rappresentata dal valore del bene, quale emerge dal suo potenziale sfruttamento non in astratto, ma secondo le norme ed i vincoli degli strumenti urbanistici vigenti nei diversi territori», impegna il Governo:

– ad adottare ogni opportuna iniziativa finalizzata a pervenire ad una nuova disciplina legislativa dell'indennità di espropriazione, tenendo presenti i criteri individuati nella sentenza n. 348 del 2007 della Corte costituzionale, di cui in premessa;

– a muoversi, in questo contesto e in coerenza con la giurisprudenza costituzionale, verso una commisurazione dell'indennità di espropriazione superiore a quella fissata dalla legislazione vigente, adottando tuttavia una logica che – non potendo garantire l'integrale applicazione del valore di mercato – miri ad assicurare una maggiore prossimità di tale indennità con il valore venale del bene ablato.

(8-00099) – *Realacci, Iannuzzi, Mariani, Bocci, Fasciani, Vichi, Marantelli, Stradella, Lupi, Osvaldo Napoli, Dussin, Camillo Piazza, Chianale, Galeazzi, Mereu, Foti*».

Legge 24 dicembre 2007 n. 244 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008). Pubblicata nel Supplemento Ordinario alla Gazzetta Ufficiale 28 dicembre 2007, n. 300 – Articolo 2, commi 89 e 90.

«89. 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, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 37 (L), i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti:

«1. L'indennità di espropriazione di un'area edificabile è determinata nella misura pari al valore venale del bene. Quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del 25 per cento. (L).

2. Nei casi in cui è stato concluso l'accordo di cessione, o quando esso non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato ovvero perché a questi è stata offerta un'indennità provvisoria che, attualizzata, risulta inferiore agli otto decimi di quella determinata in via definitiva, l'indennità è aumentata del 10 per cento. (L)»;

b) all'articolo 45 (L), comma 2, lettera *a*), le parole: «senza la riduzione del quaranta per cento» sono sostituite dalle seguenti: «con l'aumento del dieci per cento di cui al comma 2 dell'articolo 37»;

c) all'articolo 20 (L), comma 14, il secondo periodo è sostituito dal seguente: «L'autorità espropriante dispone il deposito, entro trenta giorni, presso la Cassa depositi e prestiti S.p.a., della somma senza le maggiorazioni di cui all'articolo 45»;

d) all'articolo 22 (L), comma 3, le parole: «, senza applicare la riduzione del quaranta per cento di cui all'articolo 37, comma 1» sono soppresse;

e) all'articolo 55 (L), il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Nel caso di utilizzazione di un suolo edificabile per scopi di pubblica utilità, in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio alla data del 30 settembre 1996, il risarcimento del danno è liquidato in misura pari al valore venale del bene. (L)».

90. Le disposizioni di cui all'articolo 37, commi 1 e 2, e quelle di cui all'articolo 45, comma 2, lettera *a*), del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, come modificati dal comma 89 del presente articolo, si applicano a tutti i procedimenti espropriativi in corso, salvo che la determinazione dell'indennità di espropriazione sia stata condivisa, ovvero accettata, o sia comunque divenuta irrevocabile».