

N. 1167

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice MAZZUCA POGGIOLINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° AGOSTO 1996

Modifica delle norme in materia di risarcimento danni per
esproprio di immobili

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 1 comma 65 della legge n. 549 del 1995 si trova in contrasto con le norme della nostra Costituzione, nonchè con i principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico. Ed infatti, detta norma dispone che il risarcimento del danno spettante al proprietario di un immobile illegittimamente espropriato dovrà essere determinato, in tutti giudizi ancora pendenti, in misura pari all'indennizzo previsto per le espropriazioni per pubblica utilità dall'articolo 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, (corrispondente, come è noto, a circa il 30 per cento del valore venale del bene).

Non si era infatti mai dubitato fino ad oggi - e soccorre in proposito la pacifica giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte costituzionale - che solo per le espropriazioni condotte nel pieno rispetto delle relative leggi dovesse corrispondersi agli espropriati l'indennizzo previsto in misura anche inferiore al sacrificio economico sopportato dai medesimi, mentre, invece, dovesse essere risarcito l'intero danno economico arrecato quando il sacrificio del diritto di proprietà fosse avvenuto in conseguenza di atti ablatori illegittimi della pubblica amministrazione.

Rispetto a tali atti, come è noto, è sempre intervenuto il giudice ordinario in base agli articoli 4 e 5 della fondamentale legge abolitrice del contenzioso amministrativo n. 2248 del 20 marzo 1865, per riconoscere, ai soggetti che abbiano subito la lesione di un loro diritto soggettivo, previa disapplicazione dell'atto amministrativo illegittimo, l'integrale risarcimento del danno; ovvero, nell'ipotesi di lesione dell'interesse legittimo, è intervenuto il giudice amministrativo (il Consiglio di Stato dal 1889 e, dall'inizio degli anni '70, quale giudice di primo grado, il TAR) per pronunciare l'annullamento

dell'atto lesivo, consentendo successivamente al giudice ordinario di pronunciare condanna della pubblica amministrazione all'integrale risarcimento del danno in base al fondamentale principio posto dall'articolo 2043 del codice civile.

Il mancato rispetto di tale principio, provocato dalla citata disposizione legislativa, che equipara, ai fini indennitari, il fatto lecito (esproprio legittimo) al fatto illecito (esproprio illegittimo, occupazione illegittima), pone tale disposizione di legge in netta ed inconciliabile antitesi con i principi enunciati dagli articoli 3, 24, 42, 97 e 113 della Costituzione.

In particolare la disposizione legislativa *de qua* si pone in contrasto:

a) con l'articolo 3 della Costituzione perchè pone, in contrasto col fondamentale principio del *neminem ledere*, una identica disciplina indennitaria per due fatti, l'uno lecito e l'altro illecito, facendo scaturire in effetti le stesse conseguenze sia dal comportamento lecito dell'espropriante che si è comportato secondo la legge, sia dal comportamento illecito dell'espropriante che ha violato la legge, trattando ingiustamente allo stesso modo sia il soggetto assoggettato legittimamente ad un doveroso sacrificio, sia il soggetto che ha subito una illegittima violazione della propria sfera giuridica;

b) con l'articolo 24 della Costituzione perchè vanifica ogni tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi lesi in conseguenza di un esproprio illegittimo. Ed infatti, nel momento in cui si riconosce al proprietario il solo diritto all'indennizzo espropriativo, l'unica azione proponibile rimane quella dell'opposizione all'indennizzo non congruo, rimanendo di fatto preclusa, perchè inutile sotto qualsiasi profilo economico, l'azione giudiziaria tendente ad ottenere la disapplicazione dell'atto ammini-

strativo illegittimo innanzi al giudice ordinario e l'annullamento dello stesso atto innanzi al giudice amministrativo;

c) con l'articolo 42 della Costituzione perchè lascia senza alcuna tutela la proprietà di fronte all'esproprio illegittimo, e viola espressamente il comma 3 dello stesso che prevede il pagamento di un indennizzo solo nel caso che la proprietà stessa venga espropriata per motivi di interesse generale, ma non certamente quando ciò avvenga illegittimamente, dovendosi in questo caso ritenere ingiusto il sacrificio arrecato e, quindi, doveroso il completo risarcimento del danno;

d) con l'articolo 97 della Costituzione perchè di fatto esenta da ogni responsabilità i funzionari della pubblica amministrazione addetti alla conduzione del procedimento espropriativo, che non sarebbero più tenuti ad assicurare il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, bene fondamentale, questo, tutelato espressamente dal dettato costituzionale sia

nell'interesse pubblico che dei privati cittadini;

e) con l'articolo 113 della Costituzione per avere di fatto reso inoperante, ovvero del tutto inefficace, per gli espropri, il ricorso del cittadino al magistrato contro gli atti illegittimi della pubblica amministrazione, in quanto dall'annullamento o dalla disapplicazione degli stessi non deriverebbe alcuna seria tutela o utilità economica.

L'incostituzionalità della legge in esame è apparsa subito palese e la reazione dei giudici ordinari si è già manifestata con apposite ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale. Nè la legge in oggetto trova seria giustificazione nel risparmio delle finanze degli enti pubblici esproprianti perchè inciderebbe minimamente sul costo delle opere pubbliche da realizzare con l'esproprio, laddove la sua applicazione comporterebbe la violazione del principio cardine del diritto: *neminem ledere*.

Il presente disegno di legge si propone di conseguenza di eliminare, con un unico articolo, la norma in questione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il comma 6 dell'articolo 5-*bis* del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, come sostituito dal comma 65 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, contenente misure di razionalizzazione della finanza pubblica, è abrogato.