

### DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori MADERCHI, POERIO, CATALANO, AIMONI, ABENANTE, FABRETTI, CAVALLI, PIRASTU, BRAMBILLA, FUSI e VIGNOLO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 FEBBRAIO 1971**

#### Nuove norme per l'acquisizione delle aree e per la determinazione della indennità di espropriazione

ONOREVOLI SENATORI. — È noto a tutti che ogni intervento pubblico tendente ad assicurare una nuova politica della casa e del territorio incontra uno dei principali ostacoli nel costo e nelle procedure di acquisizione delle aree.

È da questo nodo di fondo che partono le tensioni sociali esistenti in tutto il Paese per la sproporzionata crescita dei canoni di locazione, per la carenza dei servizi sociali, per la crisi del sistema di trasporto, per le condizioni antigieniche dei luoghi di lavoro e di residenza.

Ogni intervento pubblico tendente ad assicurare una nuova disciplina delle locazioni, nel senso di adeguarle al reddito degli inquilini, qualsiasi investimento statale per l'edilizia abitativa, attraverso il rilancio della legge n. 167 del 18 aprile 1962, e qualsiasi azione di selezione del credito e di

agevolazione fiscale tendente ad orientare il risparmio privato verso la costruzione di abitazioni per i lavoratori, così come ogni modificazione della disciplina urbanistica volta ad assicurare un uso del territorio coerente con la programmazione economica e la conseguente pianificazione urbanistica, si scontra inevitabilmente con il grosso problema delle aree, della loro acquisizione e del relativo indennizzo.

In un momento di grande impegno del Parlamento nell'affrontare alcuni tra i più intricati problemi sociali dell'Italia, non riteniamo tollerabile mantenere in vita un sistema di acquisizione delle aree necessarie per l'esecuzione di tutte le opere di interesse pubblico da eseguirsi dallo Stato, regioni, comuni, enti pubblici che costringa la collettività a pagare un tributo elevatissimo alla rendita parassitaria.

A tale necessità fa d'altra parte chiaro riferimento il disposto dell'articolo 42 della Costituzione.

Le norme tuttora vigenti della legge 22 giugno 1865, n. 2359, e lo stesso articolo 834 del codice civile approvato con regio decreto 16 marzo 1942, n. 262, non sono adeguati alla norma costituzionale sopra ricordata.

Con il presente disegno di legge intendiamo adeguare la normativa al dettato costituzionale, nel senso di regolamentare il rapporto tra la proprietà privata e lo Stato in modo che l'interesse della collettività organizzata prevalga nei confronti della proprietà privata (esproprio per motivi di interesse generale — terzo comma, articolo 42 della Costituzione — e non solo per opere pubbliche).

La nostra proposta infatti tende a creare una situazione che consenta il rapido avvio delle opere pubbliche, il rilancio dei piani per l'edilizia economica e popolare, la direzione ed il necessario controllo di attuazione degli strumenti urbanistici, assicurando un notevole risparmio per la collettività attraverso una forte riduzione del costo delle opere pubbliche, consentendo l'avvio di una nuova politica della casa a prezzi tollerabili dai lavoratori in quartieri attrezzati, eliminando finalmente la speculazione sulle aree fabbricabili.

Questa proposta, sostenuta dalla lotta di grandi masse popolari del nostro Paese e condivisa da larghissimi strati di popolazione, è richiesta con forza dagli enti locali, dalle organizzazioni sindacali, dai centri di cultura.

Con essa si vuol porre termine ad una ingiustizia antica che ha consentito finora ai proprietari delle aree di appropriarsi, senza alcun lavoro o investimento, degli effetti prodotti dallo sviluppo sociale ed economico del Paese e dalla realizzazione di opere pubbliche ed attrezzature civili pagate dalla collettività.

Il disegno di legge comprende otto articoli.

*Articolo 1.* — Definisce il campo di applicazione chiarendo che riguarda sia le aree

necessarie per realizzare le opere eseguite dallo Stato, regioni, comuni, province, enti abilitati per legge a compiere espropri per pubblica utilità, sia le aree dei piani 167, sia le aree interessanti gli interventi dei comuni per l'attuazione dei piani regolatori generali nelle zone di espansione residenziale, turistica e industriale.

*Articolo 2.* — Riconosce nel progetto di massima, o nel decreto di applicazione del piano regolatore generale, o nel piano di edilizia economica e popolare, o nella deliberazione consiliare di applicazione dell'articolo 18 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, il titolo per procedere all'espropriazione, istituendo il vincolo sulle aree a partire dalla data di approvazione degli atti e per dieci anni consecutivi.

*Articolo 3.* — Stabilisce i modi per la designazione delle aree da espropriare e regola i rapporti tra espropriante ed espropriato.

*Articolo 4.* — Regola le procedure ed i criteri per determinare le indennità di espropriazione. L'indennità è determinata sulla base del valore agricolo dell'area depurata da ogni forma di rendita parassitaria e da ogni plusvalenza derivante da processi di sviluppo o da interventi pubblici.

Per le aree inedificate è determinata sulla base del maggior valore tra quello corrispondente al momento della espropriazione e quello medio dei terreni compresi nel territorio della stessa provincia e utilizzati o utilizzabili per analoghe coltivazioni.

Per le aree edificate, si aggiunge al valore dell'area il valore corrispondente al costo di costruzione del fabbricato depurato del degrado e prescindendo dalla sua localizzazione.

Per le aree inserite in lottizzazioni si tiene conto delle spese eventualmente sostenute dai proprietari per la realizzazione di opere di urbanizzazione.

Le somme corrisposte dai proprietari per l'imposta sugli incrementi di valore per le aree fabbricabili vanno aggiunte all'indennità di espropriazione.

Si chiarisce che nella determinazione della indennità non deve essere tenuto alcun conto dell'incremento di valore apportato da elementi estranei all'attività economica del proprietario e che comunque tale indennità non può superare quella dichiarata dal proprietario ai fini fiscali o contrattuali.

*Articolo 5.* — Definisce le procedure, assicurando la continuità dell'azione espropriativa anche in caso di contestazioni.

Consente la possibilità di accordo tra le parti, compensando in tal caso la rinuncia dei proprietari a contendere, con una maggiorazione dell'indennità non superiore al 10 per cento.

*Articolo 6.* — Destina tutte le aree acquisite a patrimonio del Comune che le utilizza cedendole in concessione a tempo determinato agli enti pubblici ed ai privati che intendono realizzarvi le opere previste dagli strumenti urbanistici.

In caso di inadempienza del Comune è previsto l'intervento sostitutivo della Regione.

*Articolo 7.* — Istituisce un fondo presso la Cassa depositi e prestiti da distribuirsi da parte della Regione agli enti che ne fanno richiesta, sulla base di un piano poliennale.

*Articolo 8.* — Provvede alla copertura per l'anno 1971.

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

*(Campo di applicazione della legge).*

Al fine di consentire il rapido conseguimento del razionale sfruttamento del suolo e assicurare l'interesse generale dell'uso delle aree, è regolata dalla presente legge la acquisizione delle aree necessarie per:

a) l'esecuzione di tutte le opere da eseguirsi dallo Stato, regioni, province, comuni, nonché da tutti gli enti abilitati dalla legge a compiere espropri per motivi di pubblica utilità direttamente o per concessione, anche se accessorie, complementari, di parziale variazione ad opere già riconosciute di pubblica utilità o preesistenti;

b) le opere di urbanizzazione primaria e secondaria nonché tutti gli interventi pubblici necessari all'attuazione di strumenti urbanistici vigenti;

c) la realizzazione degli interventi di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167;

d) l'urbanizzazione e l'utilizzazione delle aree comprese nelle zone di espansione

residenziale, industriale e turistica previste dai piani regolatori generali allo scopo di predisporre l'ordinata attuazione del piano medesimo, secondo l'articolo 18 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

Art. 2.

*(Decorrenza degli effetti).*

L'approvazione del piano regolatore generale, del piano di zona per l'edilizia economica e popolare, della deliberazione consiliare di applicazione dell'articolo 18 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e l'approvazione dei progetti esecutivi o di massima delle opere di cui all'articolo precedente, lettera *a*), equivale a dichiarazione di pubblica utilità nonchè di indifferibilità e urgenza e costituisce vincolo delle aree per un periodo di dieci anni dalla data di approvazione dei piani e dei progetti e dalla deliberazione del Consiglio comunale.

Art. 3.

*(Della designazione dei beni da espropriare).*

I progetti esecutivi o di massima delle opere di cui all'articolo 1 contengono l'individuazione su mappe catastali delle aree da espropriare. Essi debbono essere trasmessi al Consiglio comunale che, entro 60 giorni dal ricevimento, li adotta e provvede al loro deposito nella segreteria comunale. Dell'avvenuto deposito il sindaco dà notizia al pubblico mediante avviso da affiggere nell'albo del Comune e da inserire nel foglio annunci legali della Provincia. Decorso il termine di 15 giorni dalla data della inserzione dell'avviso nel foglio degli annunci legali, durante il quale gli interessati possono proporre le loro osservazioni mediante dichiarazione scritta depositata nella segreteria del Comune, i progetti sono trasmessi alla Regione. La Regione, entro 10 giorni dal ricevimento dei progetti, li approva pronunciandosi anche sulle eventuali osservazioni fatte dai privati.

La stessa procedura seguono le deliberazioni consiliari di applicazione dell'articolo 18 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e quelle di attuazione dei piani regolatori generali.

Art. 4.

*(Dell'indennità e del modo di determinarla).*

Entro 30 giorni dalla pubblicazione dell'estratto dell'atto di approvazione del progetto dell'opera da eseguirsi, deve essere richiesta all'Ufficio tecnico erariale la determinazione della indennità di espropriazione. L'Ufficio tecnico erariale determina l'indennità entro i 30 giorni successivi.

L'indennità di espropriazione è determinata in base ai seguenti criteri:

a) l'indennità di espropriazione delle aree è determinata considerando il terreno come agricolo e libero da vincoli di contratti agrari, sulla base del maggior valore tra quello corrispondente alla coltura effettivamente praticata al momento dell'espropriazione ed il valore medio dei terreni compresi nel territorio della stessa provincia, utilizzati ed utilizzabili per analoghe coltivazioni, prescindendo dalla già avvenuta o prevista utilizzazione ai fini della edificazione dei terreni limitrofi e tenendo conto del lavoro e delle opere eseguite ai fini della coltivazione del terreno prima della approvazione del piano urbanistico o del progetto in relazione al quale è promossa l'espropriazione;

b) quando si tratti di terreni coperti da costruzioni legittimamente realizzate, la indennità di espropriazione è pari alla somma del valore del terreno determinato in base ai criteri indicati al precedente punto a) e del costo della costruzione, tenendo conto del suo stato di conservazione e prescindendo dalla sua localizzazione.

L'indennità di espropriazione è decurtata di una somma corrispondente all'ammontare dei contributi a qualsiasi titolo disposti da parte dello Stato, debitamente rivalutati;

c) per i terreni compresi in lottizzazioni convenzionate, regolarmente stipulate ai sensi dell'articolo 28, terzo comma, numeri

1 e 2, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, quale modificato dall'articolo 8 della legge 6 agosto 1967, n. 765, l'indennità è pari alla somma tra il valore determinato in base ai precedenti punti e il valore delle opere di urbanizzazione realizzate a spese dei proprietari.

L'indennità determinata a norma del comma precedente è maggiorata della somma eventualmente corrisposta dall'ultimo proprietario espropriato, fino alla data della espropriazione, a titolo di imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili, ai sensi della legge 5 marzo 1963, n. 246.

Nel determinare l'indennità non si tiene conto degli aumenti di valore derivanti dall'edificabilità dell'area o dall'esistenza di opere o infrastrutture o comunque da altre utilizzazioni cui l'area potrebbe essere destinata.

In ogni caso l'indennità di espropriazione non potrà essere superiore al minor valore tra quello medio denunciato ai fini dell'imposta complementare negli ultimi cinque anni e quello risultante da eventuali atti di acquisto stipulati nel medesimo periodo.

#### Art. 5.

##### *(Procedure di espropriazione).*

Il sindaco emette ordinanza di esproprio recante i nomi dei soggetti espropriati, l'indicazione dell'indennità dovuta come determinata dall'Ufficio tecnico erariale e lo stato di consistenza dei beni espropriati. Tale atto è definitivo.

L'ordinanza di cui al precedente comma è depositata presso la segreteria del Comune. Essa è resa pubblica mediante avviso da affiggere nell'albo del Comune e da inserire nel foglio annunci della Provincia ed è notificata ai soggetti espropriati.

Entro 30 giorni dalla notifica i proprietari e gli altri interessati al pagamento dell'indennità possono proporre azione contro l'ordinanza del sindaco davanti all'autorità giudiziaria competente. L'azione non sospende nè interrompe la procedura di esproprio, ai sensi dell'articolo 36 del regolamento approvato con regio decreto 17 agosto 1907,

n. 642, salvo i casi di errore grave ed evidente nella individuazione degli immobili o nell'indicazione delle persone dei proprietari.

Dopo 30 giorni dalla notifica l'espropriante è autorizzato ad occupare l'area.

I proprietari, entro 30 giorni dalla notificazione dell'ordinanza di cui al primo comma, possono concordare con il sindaco il prezzo per la cessione bonaria delle aree, in misura non superiore al 10 per cento dell'indennità determinata. L'atto di cessione dell'area sulla base del prezzo concordato deve essere stipulato entro tre mesi dalla sottoscrizione dell'accettazione del concordato.

#### Art. 6.

*(Disposizioni particolari).*

Le aree espropriate ed acquisite in base all'articolo 1 della precedente legge fanno parte del patrimonio del Comune.

Il Comune utilizza direttamente le aree occorrenti per la esecuzione delle opere e dei programmi di sua competenza e dà in concessione a tempo determinato le rimanenti alle amministrazioni statali, alla Regione, alla Provincia, o agli enti pubblici competenti ad eseguire le opere per le quali è stato promosso il procedimento di espropriazione, ed ai privati.

Qualora il Comune non provveda nei termini previsti alla approvazione dei progetti, la Regione esaminerà nel periodo di tre mesi i motivi del rifiuto e definirà, sentite le parti, le sue decisioni in merito, sostituendosi al Comune o alle amministrazioni statali, agli enti territoriali ed agli enti pubblici nelle approvazioni dei progetti e dei piani. Anche in questo caso l'acquisizione delle aree necessarie a realizzare gli interventi previsti avverrà esclusivamente attraverso i criteri e le procedure previste dalla presente legge.

#### Art. 7.

*(Fondo speciale di rotazione per gli espropri).*

I Comuni per il finanziamento degli espropri possono utilizzare i fondi dei propri bi-

lanci o quelli disponibili in base alle leggi relative al pubblico intervento oppure richiedere le necessarie erogazioni al fondo speciale di rotazione di cui ai seguenti commi.

I fondi occorrenti per il finanziamento dell'esproprio delle aree necessarie all'esecuzione delle opere e dei piani sono attribuiti ad apposito fondo speciale costituito presso la Cassa depositi e prestiti.

Il fondo è formato dai seguenti prelevamenti:

tutte le somme previste, a titolo di indennità per l'acquisizione delle aree, nei progetti delle opere ammesse a finanziamento;

il ricavato dell'emissione di cartelle di credito comunale e provinciale fino all'importo di 400 miliardi.

I mutui ventennali saranno concessi dalla Cassa depositi e prestiti alle condizioni vigenti. A garanzia dei mutui i comuni sono autorizzati a utilizzare i cespiti di cui all'articolo 15 della legge 22 dicembre 1969, numero 964. Ai fini della presente legge non si applicano le limitazioni previste dall'articolo 300 del testo unico della legge comunale e provinciale del 3 marzo 1934, n. 383.

La Regione per la distribuzione del fondo forma un programma poliennale per l'acquisizione delle aree occorrenti per realizzare gli obiettivi della presente legge secondo le comunicazioni delle Amministrazioni statali, degli enti territoriali e degli altri enti pubblici.

#### Art. 8.

##### *(Copertura).*

Alla copertura dell'onere derivante dalla presente legge per l'anno finanziario 1971, si farà fronte mediante riduzione di pari importo dello stanziamento iscritto nel capitolo n. 5381 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno medesimo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.