



# Indennizzi, urgente una legge che oltre a fissare i nuovi valori disciplini le modifiche urbane

All'indomani delle sentenze della Corte costituzionale sugli espropri, le nuove regole dovrebbero affrontare anche la disciplina della proprietà e delle trasformazioni urbanistiche.

PIERLUIGI

e recenti sentenze numero 348 e 349 della Corte costituzionale, che travolgono la misura dell'indennità di espropriazione in Italia costituiscono nel contempo un problema e un'opportunità di grande rilievo.

Il problema è dato dal fatto che gli effetti economici, come impatto del debito sul bilancio pubblico, sono ingenti e non più trascurabili.

Non vi sono stime attendibili ma le sole cause dinanzi alla Corte europea per i diritti dell'uomo sono alcune centinaia (nella sola sentenza Scordino la stima del maggior debito supera il milione di euro) e sono migliaia i contenziosi in materia di opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione innanzi le Corti d'appello italiane mentre altrettanto numerose sono le controversie riguardanti l'istituto dell'occupazione appropriativa (per illecito della Pa).

Bisogna regolare il contesto complessivo dell'espropriazione, il concetto di vocazione dell'area, le forme di compensazione e perequazione.

Non si potrà continuare ad accumulare il debito sotto il tappeto perché gli effetti delle sentenze espressamente riguardano tutti i «procedimenti in corso».

L'opportunità è quella (*more solito*) offerta dall'urgenza a provvedere che costringerà il legislatore a intervenire, se non

con la finanziaria 2008, per problemi politici e di copertura, con un decreto *ad hoc* che ha tutti i caratteri di necessità ed urgenza.

Senonché, nell'affrontare il tema della riscrittura di un indennizzo soddisfacente del valore di mercato del terreno espropriato, come impone la Corte, sarà utile non limitarsi alla nuova determinazione del *quantum* dell'indennizzo ma invece regolare anche il «contesto» dell'espropriazione, il concetto di «vocazione edificatoria» dell'area, i vincoli, le forme possibili di compensazione, di perequazione, le misure utili per marginalizzare le espropriazioni con piani urbanistici non sempre vincolanti e conformativi: in altri termini, sarebbe utile e necessario stabilire norme sulla disciplina delle proprietà e delle trasformazioni urbanistiche.

Una tale «dimensione» dell'intervento è utile per tre ordini di ragioni.

In primo luogo, perché non si può abbandonare alle regioni, neppure in epoca di confuso federalismo, il regime civilistico delle proprietà trasformando la riserva di legge statale, stabilita dall'articolo 42 della Costituzione, in «riserva di legge regionale».

In secondo luogo, perché è da tempo attesa una legge di principi sul governo del territorio che invece è colpevolmente arenata al Senato.

In terzo luogo perché le idee finiscono per rivendicare i loro diritti sulle ideologie e,



dopo decenni di estenuante scontro sul regime dei suoli, combattuto in nome di opposte ideologie (liberali e socialiste), è tempo di addivenire a soluzioni post-ideologiche e concrete su una *re.rata fluaestio* che non può essere abbandonata solo per comodità (o sfimimento) dei contendenti.

#### I contenuti delle sentenze

Le sentenze numero 348 e 349 della Corte costituzionale sono state sollecitate dalle numerose condanne dell'Italia da parte della Corte europea per i diritti dell'uomo.

In particolare nella causa Scordino contro Italia, la Corte di Strasburgo con decisione del 29 marzo, ha stabilito i seguenti principi:

a) un atto della autorità pubblica, che incide sul diritto di proprietà, deve realizzare un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui;

b) nel controllare il rispetto di questo equilibrio, la Corte riconosce allo Stato «un ampio margine di apprezzamento», tanto per scegliere le modalità di attuazione, quanto per giudicare se le loro conseguenze trovano legittimazione, nell'interesse generale, dalla necessità di raggiungere l'obiettivo della legge che sta alla base dell'espropriazione;

e) l'indennizzo non è legittimo, se non consiste in una somma che si ponga «in rapporto ragionevole con il valore del bene»; se da una parte la mancanza totale di indennizzo è giustificabile solo in circostanze eccezionali, dall'altra non è sempre garantita dalla Cedu una riparazione integrale;

d) in caso di «espropriazione isolata», pur se a fini di pubblica utilità, solo una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene;

e) «obiettivi legittimi di utilità pubblica. come quelli perseguiti da misure di riforma economica o di giustizia sociale possono giustificare un indennizzo inferiore al valore di mercato effettivo». In sostanza, poiché i criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione previsti dalla legge italiana porterebbero alla corresponsione, in tutti i casi, di una somma largamente inferiore al valore di mercato (o venale), la Corte europea ha dichiarato che l'Italia ha il dovere di porre fine a una violazione sistematica e strutturale dell'articolo I del primo Proto-

collo della Cedu, anche allo scopo di evitare ulteriori condanne dello Stato italiano in un numero rilevante di controversie seriali pendenti davanti alla Corte medesima.

La Corte costituzionale ha colto doverosamente questa occasione per un delicato esame della natura delle norme della convenzione europea escludendo che esse comportino, come le norme dei trattati europei, in cui si cede ad organizzazioni sovranazionali parte della sovranità statale, ai sensi degli articoli 10 e 11 della Costituzione, un rango prevalente sulle norme interne e un obbligo di «adattamento automatico» anche da parte del giudice e delle pubbliche amministrazioni nazionali, poiché pur sempre norme di natura pattizia tra Stati che richiedono, in certa misura, norme interposte.

Tuttavia il particolare rilievo della Convenzione sui diritti fondamentali, la riconosciuta autonomia giurisdizionale della Corte di Strasburgo in merito a essi, e il nuovo testo dell'articolo 117, primo comma, che vincola lo Stato e le Regioni al rispetto degli obblighi internazionali, comporta la competenza della Corte costituzionale in ordine alla compatibilità costituzionale dell'interpretazione (non della norma *ex se*) con gli interessi costituzionalmente protetti.

Sulla base di questa competenza la Corte ha riletto la precedente propria giurisprudenza, a partire dalla nozione di «serio ristoro» (sentenza n. 5 del 1980), soffermandosi sulla sentenza n. 283 del 1993 ove si affermò che «l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'articolo 42, comma terzo, della Costituzione, se non deve costituire un'integrale riparazione della perdita subita – in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare – non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica ma deve rappresentare un serio ristoro. Perché ciò possa realizzarsi, occorre far riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge. Solo in tal modo può assicurarsi la congruità del ristoro spettante all'espropriato ed evitare che esso sia meramente apparente o irrisorio rispetto al valore del bene».

Con la sentenza n. 348 del 2007 la



## MA L'INDENNIZZO NON DEVE ESSERE INTEGRALE

**L'articolo 42 della Costituzione prescrive alla legge di riconoscere e garantire il diritto di proprietà, ma ne mette in risalto la «funzione sociale». Quest'ultima deve essere posta dal legislatore e dagli interpreti in stretta relazione all'articolo 2 della Costituzione, che richiede a tutti i cittadini l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale. Livelli troppo elevati di spesa per l'espropriazione di aree edificabili destinate a essere utilizzate per fini di pubblico interesse potrebbero pregiudicare la tutela effettiva di diritti fondamentali previsti dalla Costituzione (salute, istruzione, casa, tra gli altri) e potrebbero essere di freno eccessivo alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per un più efficiente esercizio dell'iniziativa economica privata.**

blica utilità delle aree edificabili, che consistono nell'applicazione dell'articolo 13, terzo comma, della legge 15 gennaio 1885, n. 2892 (Risanamento della città di Napoli), «sostituendo in ogni caso ai fitti coacervati dell'ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato di cui agli articoli 24 e seguenti del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con Dpr 22 dicembre 1986, n. 917». L'importo così determinato è ridotto del 40 per cento. Il secondo comma aggiunge che, in caso di cessione volontaria del bene da parte dell'espropriato, non si applica la riduzione di cui sopra.

Ora però, a giudizio della Corte, la situazione economico-finanziaria del Paese, per quanto gravata da un torto debito pubblico, non è più quella del 1993 e il diverso contesto storico giustifica un adeguamento del «serio ristoro» del proprietario espropriato che riporti la misura dell'indennizzo più vicina al valore venale del bene.

Al riguardo la Corte conclude nel senso che l'articolo 5-bis, ribadito nell'articolo 37 Testo unico espropriazioni, che prevede un'indennità oscillante, nella pratica, tra il 50 ed il 30 per cento del valore di mercato del bene, non supera il controllo di costituzionalità in rapporto al «ragionevole legame» con il valore venale, prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto, con il «serio ristoro» richiesto dalla giurisprudenza consolidata

Corte ricorda che in quella decisione ebbe ad affermare che anche «una sfavorevole congiuntura economica» può conferire un diverso peso ai contiggenti interessi oggetto di bilanciamento e che questa valutazione è stata rilevante per concludere sulla non incostituzionalità dell'articolo 5-bis legge 359 del 1992.

Come noto l'articolo 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, prescrive, al primo comma, i criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione per pub-

di questa Corte. La suddetta indennità è inferiore alla soglia minima accettabile di riparazione dovuta ai proprietari espropriati, anche in considerazione del fatto che la pur ridotta somma spettante ai proprietari viene ulteriormente falcidiata dall'imposizione fiscale, la quale – come rileva il ri-mettente – si attesta su valori di circa il 20 per cento. Il legittimo sacrificio che può essere imposto in nome dell'interesse pubblico non può giungere sino alla pratica vanificazione dell'oggetto del diritto di proprietà.

Tuttavia, a giudizio della Corte, si deve riaffermare che il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene abitato. ( vedi box a lato)

Ciò premesso, secondo la Corte, 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. Certamente non sono assimilabili singoli espropri per finalità limitate a piani di esproprio volti a rendere possibili interventi programmati di riforma economica o migliori condizioni di giustizia sociale. Infatti, l'eccessivo livello della spesa per espropriazioni renderebbe impossibili o troppo onerose iniziative di questo tipo; tale effetto non deriverebbe invece da una riparazione, ancorché più consistente, per gli «espropri isolati», di cui parla la Corte di Strasburgo.

Con la sentenza n. 349 la Corte estende all'istituto dell'occupazione appropriativa la censura di incostituzionalità aderendo ai rilievi della Corte di Strasburgo.

La Corte europea nel considerare specificamente la disciplina dell'occupazione acquisitiva, ha anzitutto premesso e ribadito che «l'ingerenza dello Stato nel caso di espropriazione deve sempre avvenire rispettando il "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (Sporrong e Linnroth c. Svezia del 23 settembre 1982). Inoltre, con riferimento allo specifico profilo della congruità della disciplina censurata, la Corte europea ha ritenuto che la liquidazione del danno per l'occupazione acquisitiva stabili-



ta in misura superiore a quella stabilita per l'indennità di espropriazione, ma in una percentuale non apprezzabilmente significativa, non permette di escludere la violazione del diritto di proprietà, così come è garantito dalla norma convenzionale (tra le molte, I Sezione, sentenza 23 febbraio 2006, Immobiliare Cerro Sas; IV sezione, sentenza 17 maggio 2005, Scordino; IV Sezione, sentenza 17 maggio 2006, Pasculli); e ciò dopo aver da tempo affermato espressamente che il risarcimento del danno deve essere integrale e comprensivo di rivalutazione monetaria a far tempo dal provvedimento illegittimo (sentenza 7 agosto 1996. Zubani).»

In conclusione, secondo la Corte, l'articolo 5-bis, comma 7-bis, del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, introdotto dall'articolo 3, comma 65, della legge n. 662 del 1996, non prevedendo un ristoro integrale del danno subito per effetto dell'occupazione acquisitiva da parte della pubblica amministrazione, corrispondente al valore di mercato del bene occupato, è in contrasto con gli obblighi internazionali sanciti dall'articolo 1 del Protocollo addizionale alla Cedu e per ciò stesso viola l'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

#### Conclusioni

Il contenuto di politica costituzionale delle due sentenze è assai rilevante e merita un approfondimento impossibile *funditus* in questa sede. Tuttavia può apparire poco ragionevole l'indicazione di una doppia misura dell'indennità di esproprio in relazione alla natura di interesse pubblico: il confronto si svolge pur sempre tra diritto di proprietà e funzione sociale di essa e una graduazione di quest'ultima può rilevare sotto il profilo delle forme dell'effetto ablativo (confisca, requisizione, occupazione d'urgenza, ecc.) non sul *quantum* dell'indennizzo.

Si può inoltre osservare che la diversa pregnanza della funzione sociale di taluni interessi (casa, istruzione, sanità), che può giustificare una misura inferiore dell'indennizzo, stimola il rilancio di politiche di programmazione con cui creare un «demanio di aree a basso costo», per usare un'espressione degli anni Sessanta.

Resta tuttavia confermata l'idea che l'urgenza legislativa di provvedere, a seguito delle sentenze della Corte, possa costituire

un viatico per riconsiderare il tema del regime dei suoli e della «vocazione» edificatoria delle aree alla luce dei nuovi principi di perequazione, compensazione e della dicotomia piani direttori/progetti operativi conformativi.

In sostanza vi è l'opportunità, a nostro avviso, di scindere dalla legge generale sul governo del territorio, ora incagliata al Senato, i contenuti propri del regime civilistico delle proprietà e della negoziazione urbana.

L'Associazione italiana di diritto urbanistico ha avanzato proposte utili nel suo recente Congresso e non mancano materiali legislativi utili (rinvio ad atto Camera n. 1215 del 2007).

Occorre che il dibattito sia ampio e che il legislatore lo ascolti.

(\*) *Deputato Ulivo*