CAMERA DEI DEPUTATI N. 2203

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FERRANTE, PERICU, DI ROSA, CESETTI, DE BENETTI, MAGDA NEGRI, RANIERI, SALES, SITRA, SORIERO, VOZZA

Interpretazione autentica di talune norme in materia di proroga dei termini di scadenza delle occupazioni d'urgenza

Presentata il 10 marzo 1995

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1980 ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, nella parte in cui stabilisce che l'indennità di espropriazione e di occupazione temporanea delle aree « edificabili » deve essere determinata in base a valori agricoli medi. In materia di espropriazione per pubblica utilità, si delineano ora due distinti orientamenti. Da una parte quello della Cassazione, secondo il quale, in mancanza di nuove disposizioni di legge sui criteri di determinazione delle indennità di espropriazione e di occupazione d'urgenza, si deve far riferimento all'articolo 39 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, che commisura l'indennità al valore venale del bene espropriato. Questa impostazione ha esposto le amministrazioni pubbliche ad esborsi assolutamente imprevisti ed imprevedibili al momento in cui sono stati approvati progetti di opere pubbliche e piani urbanistici, o – per converso – a sospendere programmi di realizzazione di opere pubbliche. Dall'altra, l'orientamento prevalente della legislazione: in assenza di un criterio certo di determinazione delle indennità, ha disposto a più riprese diverse proroghe della scadenza del termine delle occupazioni d'urgenza.

Dopo qualche incertezza iniziale, per cui diverse Amministrazioni pubbliche (principalmente comuni) hanno ritenuto che la proroga *ex lege* operasse automaticamente, cioè senza bisogno di formali atti amministrativi che esplicitassero la volontà dell'Amministrazione di avvalersi,

nel caso concreto, delle proroghe legali (i testi normativi sono sempre espressi in questi termini: « la scadenza .... è prorogata » non, invece, con la formula classica « ....può essere prorogata », come nell'articolo 20, secondo comma della legge 22 ottobre 1971, n. 865, dove è scritto: « l'occupazione può essere protratta fino a cinque anni »), la Cassazione, con la sentenza del 20 gennaio 1987, n. 465, e, successivamente, con altre pronunce, ha affermato che le proroghe *ex lege* non operano automaticamente, ma devono essere espressamente richieste dalla pubblica amministrazione. Peraltro, la stessa Cassazione, a sezioni riunite, con sentenza n. 7826, del 15 luglio 1991 affermava il contrario.

Molti comuni hanno continuato a comportarsi come se tali proroghe operassero automaticamente. Le occupazioni sono pertanto divenute illegittime ed ora le amministrazioni si trovano costrette a pagare, invece delle indennità di cui all'articolo 5-*bis* del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, risarcimenti di danni (calcolati sui valori di mercato delle aree, con rivalutazioni, interessi e quant'altro) per occupazioni divenute illegittime e per espropriazioni non effettuate nei termini.

È evidente che il legislatore, che ha disposto le proroghe *ex lege* sopra indicate, intendeva consentire alle amministrazioni pubbliche di realizzare opere in attesa della legge statale sui nuovi criteri di determinazione dell'indennità di esproprio (decreto-legge n. 333 del 1982, articolo 5-*bis*) senza dover sostenere costi esorbitanti di acquisizione delle aree. Dopo il vuoto creato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1980, l'intenzione del legislatore non poteva essere diversa, considerato il grande ritardo nella fissazione di nuovi criteri di determinazione delle indennità di esproprio.

Quando si parla di proroga dell'occupazione d'urgenza, non vi è dubbio che il legislatore intenda anche « proroga del termine di espropriazione » (perché ogni occupazione d'urgenza è finalizzata all'espropriazione e perché è in riferimento al momento espropriativo che entra in gioco la determinazione dell'indennità di espropriazione): fenomeno di formazione delle leggi tutt'altro che infrequente, se la dottrina giuridica e la stessa giurisprudenza ammettono, come canone ermeneutico delle leggi, anche il noto brocardo *minus dixit quam voluit*.

Pertanto le proroghe, siccome riferite alle « occupazioni in corso » (sempre le leggi citate hanno usato questa espressione), devono intendersi automatiche. In realtà l'interpretazione dell'efficacia automatica delle proroghe *ex lege* sembra connaturata alla *ratio* delle proroghe stesse, cioè alla finalità di prolungare i termini di definizione dei procedimenti espropriativi fino all'emanazione della nuova legge sui criteri di determinazione delle indennità di espropriazione e di occupazione di aree « edificabili ». Si evitano così le nefaste conseguenze del ritardo statale nel legiferare sui nuovi criteri di determinazione delle indennità espropriative e del principio giurisprudenziale della commisurazione delle indennità al valore venale delle aree edificabili.

Molte amministrazioni locali, indotte in errore da leggi mal formulate, in buona fede sono incorse in situazioni procedimentali « illegittime » (per scadenza dei termini di occupazione e di espropriazione) e, sono ora costrette a pagare, a titolo risarcitorio, somme ingenti commisurate ai valori di mercato (che, in giudizio, tendono, di solito, a lievitare oltre ogni ragionevolezza). Sembra pertanto giusto ed opportuno che il legislatore, rimediando ad una formulazione normativa imprecisa ed insufficiente, intervenga con una norma di interpretazione.

La presente proposta di legge nell'articolo unico dispone che le proroghe dei termini di scadenza delle occupazioni di urgenza, si intendono riferite anche ai procedimenti espropriativi in corso alle scadenze previste nelle singole leggi e si intendono efficaci senza bisogno di atti dichiarativi delle amministrazione procedenti. In questo modo, si pone rimedio alla confusa situazione creata da norme fretto-

lose ed imprecise, che stanno depauperando i bilanci di non poche amministrazioni locali e si evita il necessario esborso finanziario dello Stato per coprire i maggiori oneri sostenuti dalle amministrazioni locali per le indennità di esproprio.

La proposta di legge non comporta, quindi, costi aggiuntivi per la finanza pubblica: al contrario, consente di risparmiare consistenti risorse finanziarie. Basti pensare che la legge 27 ottobre 1988, n. 458, ha autorizzato la Cassa depositi e prestiti a concedere ai comuni mutui per un importo complessivo di lire 1.800 miliardi a titolo di concorso dello Stato alla spesa degli enti locali, per i maggiori oneri sostenuti per l'esproprio di aree destinate ad interventi di pubblica utilità.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Le proroghe dei termini di scadenza delle occupazioni di urgenza, stabilite: nell'articolo 5 della legge 29 luglio 1980, n. 385; nell'articolo 1, comma 5-*bis*, del decreto-legge 22 dicembre 1984, n. 901, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° marzo 1985, n. 42; nell'articolo 14, comma 2 del decreto-legge 29 dicembre 1987, n. 534, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1988, n. 47; nell'articolo 22 della legge 20 maggio 1991, n. 158, si intendono riferite anche ai procedimenti espropriativi in corso alle scadenze previste nelle singole leggi e si intendono efficaci anche in assenza di atti dichiarativi delle amministrazioni procedenti.

Stampato su carta riciclata ecologica

DDL12-2203
Lire 500