URBANISTICA

NUOVI INTERROGATIVI SULL'INDENNITÀ DI ESPROPRIO

Tra i molti problemi insoluti che l'anno che sta finendo lascia aperti, confidando in una migliore sorte per il 1981, un'importanza particolare riveste quello dei criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità. Lo svolgimento della ormai annosa vicenda è generalmente noto: vediamo di ricapitolare per grandi linee.

Punto di partenza è la legge 25 giugno 1865, n. 2359, il cui art. 39 stabiliva che l'indennità da corrispondere al proprietario espropriato doveva corrispondere al giusto prezzo che l'immobile avrebbe avuto in una libera contrattazione di compravendita. Il principio adottato più di un secolo fa era chiarissimo: nessun danno — e, al tempo stesso, nessun vantaggio economico — doveva derivare al proprietario espropriato, che — unico sacrificio — era costretto a privarsi della proprietà di un bene per il perseguimento di uno scopo di utilità pubblica.

E un principio che conservò validità quasi assoluta per circa un secolo: non mancarono infatti leggi speciali che stabiliscono criteri particolari per la determinazione dell'indennizzo, ma quando ciò avvenne fu per consentire la corresponsione di un indennizzo più elevato del prezzo di mercato.

La legge 15 gennaio 1885, n. 2892, per restare all'esempio più noto, stabilì all'art. 13 che l'indennità da corrispondersi per le espropriazioni disposte in base alla legge stessa, concernente il risanamento della città di Napoli, doveva essere pari alla media tra il valore venale del bene ed il cocacervo dei fitti negli ultimi 10 anni; poiché quelli da espropriare erano edifici situati nella zona più centrale di Napoli e ceduti in fitto a canoni superiori a quelli calcolati in base al valore degli immobili, ne risultava una indennità di espropriazione superiore al valore venale del bene.

Il sistema era ancorato saldamente a due presupposti: una concezione pressocché generalizzata della proprietà privata quale diritto pieno ed assoluto sulla cosa, tale che se il proprietario ne era privato doveva essere congruamente risarcito, e la eccezionalità del procedimento espropriativo, collegato alla realizzazione di opere pubbliche, campo questo a quei tempi sostanzialmente circoscritto alle strade e alle ferrovie oltre che ad opere di interesse strettamente locale.

Fu un equilibrio che si mantenne sostanzialmente inalterato fino agli anni '40: il punto di crisi del sistema, più che dall'abbandono della concezione tradizionale della proprietà privata, derivò dalla crescente spinta all'urbanesimo, con la rapida espansione delle città, accompagnato dal vertiginoso aumento dei prezzi dei terreni edificabili. Al tempo stesso si andava dilatando la nozione stessa di pubblica utilità, ormai riferita ad opere che prima pubbliche non erano e la cui realizzazione era solo episodica (scuole, ospedali, mercati) fino a lambire l'edilizia residenziale, quando destinata a determinati soggetti (edilizia economica e popolare).

Si determinò così una situazione di potenziale conflittualità tra proprietari di immobili soggetti all'espropriazione e pubblica autorità, i primi tesi a riaffermare il loro diritto ad una integrale reintegrazione del patrimonio decurtato in seguito all'espropriazione e a pretendere conseguentemente il pagamento di un indennizzo pari al valore di mercato del bene espropriato; la pubblica autorità tesa invece a corrispondere un indennizzo inferiore a quel prezzo in quanto esso risultava crescente in conseguenza dell'espansione degli aggregati urbani, fatto questo quasi meccanico ed in ogni caso non riconducibile ad una qualunque attività del proprietario del bene.

La legge urbanistica del 1942 infranse l'equilibrio esistente stabilendo (art. 38) che per la determinazione dell'indennità di espropriazione delle aree site nelle zone di espansione non si sarebbe dovuto tener conto degli incrementi di valore attribuibili sia direttamente sia indirettamente all'approvazione del piano regolatore generale ed alla sua attuazione.

Si apriva così per la prima volta una falla nel sistema: l'indennità di espropriazione nei comuni forniti di p.r.g. poteva anche essere inferiore al valore di mercato del bene espropriato.

Per la prima volta il baricentro si spostava decisamente a favore della pubblica autorità, anche se le vicende belliche di quegli anni ed i casi estremamente ridotti di ricorso all'espropriazione per pubblica utilità (quasi esclusivamente per la costruzione di rifugi antiaerei) impedì il pieno emergere della novità introdotta.

La situazione cambiò rapidamente a partire dal primo dopoguerra: sempre più numerose si fecero le leggi tendenti ad estendere il campo di applicazione della espropriazione per pubblica utilità (da quelle di riforma fondiaria alla legge n. 43 del 1949, relativa al primo piano «Ina Casa») e, al tempo stesso, a stabilire criteri per la determinazione dell'indennizzo che avessero come risultato l'attribuzione di una indennità inferiore al valore venale del bene.

Si accese a questo punto una polemica vivacissima tra i maggiori

dell'Irpef verrebbero in pratica a scendere a nemmeno 12.000 miliardi. E tutto questo per il lussuoso correttivo di cui sopra?
Si obietterà che la suddetta patrimoniale, almeno per ora o per molti anni, non si dovrà e non si deve applicare quale correttivo generale nel senso suindicato. Si deve studiare per essere applicata, entro il 1982, come imposta autonoma sui soli patrimoni immobiliari, imposta da destinarsi tutta intera alla finanza locale e, più precisamente, ai Comuni. Rappresenterà un correttivo soltanto parziale, però limitatamente ai fabbricati, o sia pure anche ai terreni.
All'obiezione è facile rispondere che: 1) il gettito che ai Comuni deriverà non potrà superare, complessivamente, i 1300 o 1500 miliardi, meno del doppio dell'Invim (che perciò non dovrebbe essere abolita, né assorbita in parte); 2) che il predetto gettito sarà vanificato dalle enormi spese di accertamento, gestione e riscossione di tale patrimoniale comunale sugli immobili.
È un'impresa che non vale la spesa. E viceversa. Infatti c'è da tenere conto, soprattutto, che lo Stato non può venire in loro soccorso sotto il profilo dell'accertamento, giacché non esiste un funzionante e aggiornato Catasto erariale. Lo Stato replicherà che, dal momento che i Comuni esigono una propria autonomia impositiva — e la reclamano pretendendo soprattutto codesta patrimoniale immobiliare — debbono rendersi autonomi anche in fatto di accertamenti, come dicono di esserlo già per quella parte di redditi immobiliari che «scoprono» ai fini dell'Irpef. Avverrà che i Comuni, punti sul proprio orgoglio, dichiareranno che accettano la sfida, che faranno per conto proprio gli accertamenti nel settore immobiliare. Quanto però succederà, lungi dall'essere nel grembo di Giove, è ben fisso già nella memoria e nella «esperienza-prassi» del passato (ma anche del presente): i Comuni non hanno mai avuto mezzi per provvedere a tali accertamenti, perciò già è scontato in partenza che dovranno spendere somme ingentissime per provvedervi per proprio conto. In coerenza con la loro richiesta, inoltre, dovranno sobbarcarsi alle altrettanto ingenti spese per la riscossione in proprio. Ecco in conseguenza alcune inevitabili domande.
Si finirà — ad evitare tanti inconvenienti — per dare ai Comuni il gettito di una sovrimposta sul reddito degli immobili, cioè una sovrimposta Irpef ed Irpeg? Ma dove come e quando, allora, verrà accontentata la loro esigenza di autonomia impositiva?
Si finirà per devolvere loro — tenuto conto di tante difficoltà — tutto il gettito proveniente allo Stato dall'Irpef e dall'Irpeg sui redditi immobiliari (terreni e fabbricati)? Anche con tale sistema non sarebbe risolto il discorso sull'«autonomia». I Comuni non fanno questione di denaro, di fondi, di mezzi finanziari comunque denominati, giacché contribuzioni da parte dello Stato — con denominazioni le più disparate — ne hanno avute e ne hanno da sempre, specie dal 1972/73 ad oggi. «Ora o mai più — protestano — vogliamo un'autonomia piena in fatto di prelievo fiscale, un'autonomia almeno pari a quella di cui fruivamo prima che ci fossero tolti tributi grossi e forti come i dazi sui consumi, l'imposta di famiglia, l'imposta sul valore locativo, i contributi fognatura, quelli di miglioria». Destinare loro il modesto prelievo statale delle imposte dirette sui terreni, a onor del vero, sarebbe come fare l'elemosina. Non altrettanto, però, per il prelievo statale delle imposte dirette (tranne l'Ilor) sui fabbricati. Dal reddito di questi l'Irpef e l'Irpeg (sia per quanto riguarda la rendita catastale aggiornata, sia per quanto riguarda il reddito effettivo) traggono circa 1500 miliardi, secondo stime formulate per il Bilancio preventivo 1981. Da questa constatazione scaturisce una scelta alternativa: 1) devolvere tali 1500 miliardi ai Comuni, quali lo Stato incassa o prevede di incassare ogni anno dai redditi dei fabbricati; 2) oppure lasciare che i Comuni — subentrati nella precedente sfera di competenza erariale (Irpeg ed Irpef) — applichino in proprio l'imposta sul reddito dei fabbricati?
«Fabbricati» equivale a dire genericamente «case». E allora troverebbe spiegazione qui, a questo punto, quell'«Imposta sulle case» di cui ha parlato e parla qualche membro del Governo. Pur ammettendo che questa si applichi, però, non verrebbe meno nessuno degli inconvenienti sopra considerati. Perciò in tema di imposizione sugli immobili, di patrimoniale immobiliare, di autonomia della finanza locale con la fiscalizzazione delle case o fabbricati che siano, ogni discorso non sfocia ancora su prospettive serie e concrete. È ancora campato in aria, malgrado il documentato e approfondito «libro bianco sugli immobili».

Cenisio Zoppis



322

che cosa ha fatto la giunta rossa?
MOLTI «CIRCENSES» E POCO «PANEM»

Quasi in sordina, già da qualche settimana dal Campidoglio è stato dato il segnale d'inizio della campagna elettorale per le consultazioni amministrative della prossima primavera. Lo stesso Sindaco è sceso personalmente in campo facendo mobilitare cronisti e fotografi perchè assistessero all'avvio dei lavori intesi a riportare alla luce gran parte dell'area archeologica sepolta negli Anni Trenta sotto l'asfalto di via della Consolazione e di via dei Fori Imperiali. «Il primo colpo di piccone alla presenza di Petroselli» annunciarono trionfanti all'indomani alcuni giornalisti che avevano assistito allo storico evento e che certamente erano ignari di evocare, con tale espressione, i fastigi di un regime con il quale, almeno nello stile, quello che attualmente governa la capitale d'Italia ha tanti punti di contatto.

Con queste premesse è facile prevedere quale sarà il tono della tambureggiante propaganda di cui saremo i destinatari nei prossimi mesi ed a conclusione della quale dovremmo essere convinti che, in effetti, l'avvento dei comunisti al Comune di Roma ha comportato una ripresa di iniziative e di opere di cui tutti dovremmo esser loro grati. Tale dimostrazione sarà però tutt'altro che agevole, dal momento chè da un primo sommario esame dei risultati della quinquennale gestione di cui il PCI reca la maggiore responsabilità, il giudizio su tanto asserito attivismo è decisamente negativo. Non uno solo dei grandi problemi che affliggono la città è stato infatti, se non avviato a soluzione, per lo meno concretamente affrontato. Non quello dell'abitazione, non quello del traffico, non quello della carenza di aule scolastiche, non quello dei trasporti urbani, non quello ospedaliero, non quello dell'abusivismo edilizio, non quello dell'inquinamento del Tevere e del litorale marino, non quello di un più lineare afflusso di derrate alimentari ai Mercati generali, non quello della disoccupazione. E potremmo continuare per un pezzo. A ben guardare, in un solo settore l'Amministrazione Petroselli a buon diritto può menare il vanto di aver introdotto elementi nuovi rispetto al passato: il settore delle cosiddette «feste popolari», di partito e non, organizzate nelle stagioni estive da un giovane assessore in ogni parte di Roma, anche nelle più auguste, come i giardini che circondano la Mole Adriana. Poco male se poi alcune di queste «sagre» (è rimasta famosa una a Castelfusano) siano degenerate in qualcosa di molto simile a quelli che dovevano essere gli antichi baccanali, magari con l'aggiunta di qualche «spinello» e qualche «bucatura»: l'importante, per il Campidoglio, era che la gente avvertisse, quasi tangibilmente, che lassù c'era chi si preoccupava perfino di offrirle svaghi e divertimenti gratuiti, in attesa di darle più consistenti prove delle proprie capacità amministrative. Sembra infatti che uno degli slogans più insistenti della prossima campagna propagandistica sarà sostanzialmente questo: «Abbiamo fatto quel che era possibile nel breve periodo che abbiamo avuto a disposizione. Dateci ancora la vostra fiducia e vi dimostreremo di saper dare ben altra consistenza alla nostra volontà realizzatrice».

Effettivamente cinque anni non sono molti, certo inadeguati all'attuazione di una politica di largo respiro. Ma sono più che sufficienti ad impostarla, una tale politica, e addirittura abbondanti per l'adozione di misure parziali, da tempo mature e per il varo delle quali esistevano tutti gli indispensabili presupposti.

Sandro Zapelloni



323

giuristi del nostro Paese, alcuni fermi nel sostenere la illegittimità costituzionale di quelle norme in quanto la proprietà privata deve ritenersi integralmente tutelata dall'art. 42 della Costituzione, che renderebbe necessaria in ogni caso la corresponsione di un indennizzo pari al valore venale del bene, altri invece altrettanto decisi nel negare la validità di tale tesi, affermando che il riferimento alla funzione sociale della proprietà privata fatto nello stesso art. 42 configura un tipo di proprietà diversa da quella tradizionale che, oltre a rendere legittimi vincoli e limitazioni alla proprietà stessa, aprirebbe la strada alla determinazione, con legge, di una indennità di espropriazione inferiore al prezzo di mercato del bene.

È appena da ricordare che la pur dibattuta ed attuale questione della inerenza o meno dello *jus aedificandi* alla proprietà dell'immobile trae la sua radice più profonda proprio dalla ricordata diversità di opinioni circa la misura dell'indennizzo: una volta ammesso infatti che lo *jus aedificandi* fa parte del diritto di proprietà, è poi giocoforza concludere che nella determinazione dell'indennità di espropriazione dell'immobile si deve comunque tener conto della sua potenziale utilizzazione a fini edilizi e quindi del suo prezzo di mercato, che scaturisce appunto da quella possibilità.

Per completezza del quadro di riferimento è forse opportuno aggiungere che quello così sommariamente enunciato è problema che si pone in maggiore o minore misura in tutti i paesi dell'Europa occidentale, ciascuno dei quali ha adottato soluzioni o meccanismi particolari, soggetti peraltro — e quanto è avvenuto ed avviene, ad esempio, in Inghilterra ne è la riprova — a continui cambiamenti.

In Italia dal 1949 ad oggi, le leggi recanti norme particolari o generali per la determinazione dell'indennità di espropriazione sono qualche decina: la grande svolta, dopo le esperienze della legge n. 167 del 1962, sembró costituita dalla legge n. 865 del 1971, che come è noto, stabilì criteri (quasi) generali in tema di indennizzo: valore agricolo del bene, moltiplicato per determinati coefficenti, in relazione all'ampiezza demografica del Comune e alla collocazione dell'immobile nel territorio comunale.

Successivamente, con la legge n. 10 del 1977 quei parametri furono, come è noto, ampiamente modificati, nel presumibile intento di parare in qualche modo la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme stabilite dalla legge n. 865: la Corte Costituzionale era già stata infatti investita della questione e si accingeva a pronunziarsi sul merito.

Fu una fatica vana: con la sentenza n. 5 del 1980 la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 42, terzo comma, e con l'art. 13, primo comma, della Costituzione, delle norme della legge n. 865, modificate dalla legge n. 10, relative alla determinazione dell'indennità di espropriazione.

In verità i rapporti tra Parlamento e Corte Costituzionale di questi ultimi venti anni per quanto riguarda il problema degli indennizzi possono immaginarsi come quelli di un gatto che insegue un topo, che insegue il gatto, che insegue il topo . . . e così via all'infinito.

La Corte Costituzionale esamina infatti le varie norme in tema di indennità di espropriazione e stabilisce, valutandone la legittimità costituzionale, certi principi, il Parlamento prende atto delle decisioni della Corte, ritiene — a torto o a ragione — che esse vadano intese in un certo modo ed emana di conseguenza nuove norme in sostituzione di quelle dichiarate costituzionalmente illegittime, norme sulla cui legittimità costituzionale la Corte è puntualmente chiamata a pronunciarsi. Se anche le nuove norme cadono sotto la mannaia della Corte, la vicenda inizia nuovamente dal principio: è un'esperienza ormai quasi ventennale.

La realtà è che la questione è politica prima che giuridica: ogni soluzione adottata in Parlamento costituisce il risultato di una lunga e spesso defatigante ricerca di un compromesso tra forze politiche che hanno diversi orientamenti in un tema così qualificante quale è quello del trattamento giuridico della proprietà privata. Si tratta peraltro di compromessi sempre molto fragili, in quanto tendono a soluzioni che lasciano impregiudicate le questioni di fondo: è accaduto così che ha avuto buon gioco la Corte Costituzionale nel dichiarare la illegittimità costituzionale delle norme sopra ricordate argomentando principalmente dal fatto che nel nostro ordinamento non risulta chiaramente se lo *jus aedificandi* è o meno ricompreso nel diritto di proprietà.

Occorreva dunque uscire dall'equivoco: si è invece ancora una volta prescelta la strada più facile del rinvio. Si è giunti così alla emanazione della legge 29 luglio 1980, n. 385, che proroga fino alla entrata in vigore di una nuova legge in materia la validità delle norme dichiarate costituzionalmente illegittime: l'indennità così determinata sarà soggetta a conguaglio secondo quanto stabilito dalle nuove norme, da emanarsi entro un anno.

Soluzione dunque chiaramente a carattere transitorio, in attesa di un chiarimento di idee e di propositi, che sembra peraltro ancora molto lontano: non si conoscono infatti gli orientamenti in proposito dei partiti mentre il Governo esita a rendere note integralmente le conclusioni cui è pervenuta la apposita Commissione, istituita presso il ministero dei Lavori Pubblici con la presidenza del Prof. Sandulli ed incaricata di presentare proposte in merito.

In questo clima di incertezza è sopraggiunta come fulmine a ciel sereno la recente decisione della Corte d'Appello di Roma di dichiarare non manifestamente infondata la eccezione di illegittimità costituzionale della legge n. 385 in quanto «non sembra garantito un eguale trattamento tra soggetti colpiti da identici provvedimenti ablatori emessi in epoche diverse», e la liquidazione delle indennità definitive dovute agli espropriati in base alla legge 385 «non può non apparire futura ed incerta essendo condizionata all'emanazione di un successivo testo legislativo, del quale non si conoscono neppure le linee ispiratrici».

La patata bollente è tornata così alla Corte Costituzionale la quale peraltro, dati i quasi quattromila giudizi pendenti, si pronuncerà presumibilmente tra qualche anno, quando cioè la preannunciata nuova legge sarà stata emanata.

A questo punto ogni ulteriore commento diviene superfluo: non sciogliere i nodi di fondo non giova ormai più a nessuno, nè al cittadino, per il quale l'applicazione di questa o quella norma diviene una sorta di *roulette* russa, nè alla pubblica amministrazione, che vede rapidamente sconvolti i suoi piani e programmi.

È indubbiamente quello dei criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione un problema complesso e delicato per le sue innumerevoli implicazioni: è però anche un problema da risolvere in modo chiaro e preciso, una volta per tutte, rinunciando a procedere per tentativi come fin qui avvenuto. È nell'interesse di tutti ed è una speranza per il 1981.

M.P.