

CONDONO EDILIZIO ■ Il Consiglio nazionale del notariato fa luce sulle istanze di definizione fatte salve

Riserva limitata per le Regioni

Non sono in discussione gli effetti penali e civili - Domande sospese dal 1° agosto al 10 novembre 2004

Tra decreti legge, leggi regionali e declaratorie di incostituzionalità riguardanti il condono edilizio risulta difficile orientarsi. A provare a fare chiarezza su questo tema, in merito ai tanti dubbi che ancora regnano tra gli operatori, interviene uno studio curato dal Consiglio nazionale del notariato e datato 30 luglio 2004.

La pronuncia della Corte costituzionale. La Consulta, con la recente sentenza n. 196/2004, ha dichiarato incostituzionale l'articolo 32 del decreto legge 269/2003 (poi convertito nella legge 326/2003) nella parte in cui non prevede che: ■ la legge regionale possa determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio (di cui all'allegato 1 del Dl 269/03);

■ il legislatore regionale possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli indicati dalla legge statale;

■ la legge regionale debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi a opera del legislatore statale.

La legge di conversione del Dl 168/2004. Il legislatore, con la legge 191/2004 (pubblicata sulla «Gazzetta Ufficiale» n. 178 del 31 luglio ed entrata in vigore dal 1° agosto): ■ recepisce quanto affermato nella sentenza n. 196 della Corte costituzionale in ordine all'applicabilità della legge 326/2003 al territorio di quelle Regioni che, entro i quattro mesi dalla pubblicazione della sentenza, non abbiano provve-

duto a emanare una propria normativa; ■ precisa che il termine di quattro mesi si applica anche all'emanazione da parte delle Regioni di norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria (in cui esse possono prevedere un incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento); ■ delimita il termine nel quale possono essere presentate le domande di sanatoria al periodo compreso fra l'11 novembre (cioè decorsi i quattro mesi rappresentativi del "congruo termine" che il legislatore nazionale avrebbe sin dall'origine dovuto prevedere per l'esplicazione della potestà legislativa delle Regioni) e il 10 dicembre 2004 (data che era già prevista

come termine ultimo dal decreto legge per la presentazione delle domande). ■ disciplina la sorte delle domande che sono state già presentate. **Domande presentate prima del 7 luglio 2004.** Per effetto della legge di conversione del

Di 168/04, sono salve le istanze di sanatoria presentate prima del giorno di pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» della sentenza n. 126 della Corte costituzionale. Peraltro, il comma 2-bis dell'articolo 5 della legge di conversione precisa che è possibile

con cautela, in considerazione del fatto che la domanda di sanatoria dovesse rivelarsi improcedibile (ad esempio perché la regione introduca limiti alla volumetria sanabile più bassi di quelli per cui è stata presentata l'istanza di condono). In que-

sto caso, infatti, si avrebbe l'incapacità dell'immobile abusivo e la sua sottoponibilità alla sanzione della demolizione o dell'acquisizione al patrimonio comunale. **Domande presentate tra il 7 luglio e l'11 luglio 2004.** Le domande di condono presentate tra la pubblicazione della sentenza della Consulta e la pubblicazione del decreto legge 168/04 non sono idonee a rendere possibile la commerciabilità degli immobili gravati da abusi "totali" in quanto sono state presentate in base a una legge dichiarata incostituzionale.

Domande presentate dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del Dl 168/04. Secondo la legge di conversione del Dl 168/04, le istanze di condono potranno essere nuovamente presentate dall'11 novembre 2004 al 10 dicembre 2004; ne consegue che, dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge 168/04 (ovvero l'1° agosto 2004) fino al 10 novembre 2004, la presentazione delle domande di sanatoria è "sospesa", in attesa della normativa regionale.

ANGELO BUSANI

Norme locali valide solo sul piano amministrativo

In altri termini, non possono da questo derivare effetti in ordine alla commerciabilità dei fabbricati abusivi; resta comunque fermo che occorre procedere con cautela, in considerazione del fatto che la domanda di sanatoria dovesse rivelarsi improcedibile (ad esempio perché la regione introduca limiti alla volumetria sanabile più bassi di quelli per cui è stata presentata l'istanza di condono). In que-

sto caso, infatti, si avrebbe l'incapacità dell'immobile abusivo e la sua sottoponibilità alla sanzione della demolizione o dell'acquisizione al patrimonio comunale.

Domande presentate dal 12 luglio 2004 e prima dell'entrata in vigore della legge di conversione del Dl 168/2004. Anche queste domande, in considerazione del

parato burocratico permetterà al residente di ottenere un congruo risarcimento «per la perdita di utilità conseguente alla mancata utilizzazione dell'immobile» e «per i maggiori costi sostenuti per l'ultimazione avvenuta dopo più di undici anni».

Motivando il provvedimento, il Tribunale amministrativo regionale, terza sezione, (presidente Amedeo Urbano, giudice estensore Raffaele Greco), ha riscontrato a carico del Comune pugliese responsabilità simili a quelle di un "inadempiamento" per il «contratto che s'instaura tra privato e Amministrazione». È l'ente locale, il contraente che non ha rispettato i suoi compiti e, pertanto, deve essere condannato per il danno causato ai terzi. Sul piano processuale — si legge ancora nella sentenza — si assiste ad un'inversione dell'onere della prova», che non ricade sul "creditore" (cioè il residente) ma sul "debitore" (in questo caso la Pubblica amministrazione) che deve fornire giustificazioni valide per declinare ogni responsabilità. In

questo caso, il Comune non ha addotto nessuna giustificazione idonea «ad escludere la sussistenza della responsabilità, limitandosi ad una sola, generica, contestazione».

GABRIELE MASTELLARINI

Tar Puglia / Tempi stretti per le risposte dei Municipi

Comuni «lenti»: scatta il risarcimento

Per gli enti si configura l'ipotesi di inadempimento di fronte alla richiesta del cittadino

Il Comune che non risponde tempestivamente a un'istanza di condono può essere condannato a risarcire i danni al cittadino. Il caso-limite si è verificato a Bitonto, in provincia di Bari, dove l'Amministrazione ha rilasciato il provvedimento definitivo di sanatoria dopo ben tredici anni dalla richiesta originaria. Tanto tempo, forse troppo, da far perdere la pazienza e da costringere il cittadino a tre ricorsi di fronte ai giudici amministrativi. L'epilogo della *querelle* è arrivato, infatti, soltanto il 26 luglio scorso, con la sentenza del Tar pugliese (la n. 3472).

La vicenda. Comincia il 22 marzo 1986 quando gli uffici municipali ricevevano la richiesta di condono (in base

alla legge 47/1985) per un immobile abusivo costituito da un seminterrato e da un piano rialzato di circa 500 metri quadrati. Da quel giorno, la lentezza della burocrazia l'ha fatta da padrona e la richiesta è riemessa dopo sei anni, nel 1992.

Era il 14 gennaio e l'allora assessore all'urbanistica respingeva l'ipotesi di condono, ma quell'eccessivo lasso di tempo aveva già fatto scattare il "silenzio-assenso" previsto dalla normativa per le opere costruite prima dell'ottobre

1983. Il diniego veniva così impugnato di fronte al Tar (il 21 giugno 1995) e poi di fronte al Consiglio di Stato che, il 20 maggio 1999, accoglieva l'istanza del residente e ordinava al Comune di rilasciare la licenza edilizia in sanatoria, con un ritardo di tredici anni.

L'epilogo. La storia infinita, però, è poi proseguita ancora nelle aule del Tar, dove si è conclusa nei giorni scorsi (a 18 anni dalla prima istanza) con una decisione di piena condanna per l'Amministrazione. La lentezza dell'ap-

parato burocratico permetterà al residente di ottenere un congruo risarcimento «per la perdita di utilità conseguente alla mancata utilizzazione dell'immobile» e «per i maggiori costi sostenuti per l'ultimazione avvenuta dopo più di undici anni».

Motivando il provvedimento, il Tribunale amministrativo regionale, terza sezione, (presidente Amedeo Urbano, giudice estensore Raffaele Greco), ha riscontrato a carico del Comune pugliese responsabilità simili a quelle di un "inadempiamento" per il «contratto che s'instaura tra privato e Amministrazione». È l'ente locale, il contraente che non ha rispettato i suoi compiti e, pertanto, deve essere condannato per il danno causato ai terzi. Sul piano processuale — si legge ancora nella sentenza — si assiste ad un'inversione dell'onere della prova», che non ricade sul "creditore" (cioè il residente) ma sul "debitore" (in questo caso la Pubblica amministrazione) che deve fornire giustificazioni valide per declinare ogni responsabilità. In

INTERVENTO

Class action a caccia di regole processuali

DI CLAUDIO CONSOLO*

La discussione sul disegno di legge approvato dalla Camera il 21 luglio sulle "azioni di gruppo" a tutela di consumatori e utenti, concretizza un dibattito di mesi che ha visto sostenitori e critici parimenti accesi. Un osservatore di buona fede avrà a ragione perplessità sul fatto che le class actions o qualcosa di davvero simile ad esse occorrono davvero anche nei paesi europei. I rischi che l'istituto presenta — quasi aggravati nelle sue versioni più edulcorate (tipiche delle cosiddette azioni collettive istituzionali di Camere di commercio e delle associazioni consumeristiche o, alla brasiliana, di "attori pubblici") — sono proprio nella realtà socio-economica e negli ambienti professionali italiani ancor più gravi che altrove. Rischi più gravi, certo, che nell'Europa del nord e forse anche di quelli messi in evidenza non a torto dai critici di quelle class actions statunitensi il cui boom si è avuto circa un quarto di secolo fa, anche se la loro disciplina "moderna" risale al 1938.

La funzione di queste azioni è sì risarcitoria, ma più ancora disincentivante-preventiva: per un caso importante e fragoroso giudicato illecito e dannoso per molti se ne possono, stante la pesantezza del risarcimento così dovuto a tutti (e non ai pochi zelanti), disinnescare molti futuri, ad opera della stessa azienda e di tante altre. Questa deterrenza esige però che le condanne siano effettive, rapide, pubbliche e realmente adempibili (si che il relativo costo si imprima nella memoria di molti di coloro chiamati alle scelte imprenditoriali intessute in chiave di prognosi sui costi-benefici).

Giova che i tanti "percorsi" dalla lezione siano nel caso di specie ristoratori. Ma ancor di più che il convenuto reo ristori tutti e così sopessi i costi (insopportabili se reiterati) dell'illecito "onnioffensivo" e i suoi amministratori ne debbano temere le ricadute endo-aziendali e financo personali.

Ecco perché la conciliazione giudiziale (o in genere la transazione) ha senso solo negli hard cases davvero dubbi, specie quanto al nesso causale e alla coscienza colpevolezza, e così ad esempio in quelli di danno o disastro ambientale, di responsabilità del produttore. Non nei casi — cui si rivolge invece questo disegno di legge — di piccoli risparmiatori o utenti di servizi di massa (luce, gas, telefonia, etc.), dove la eziologia dannosa è di solito di facile accertabilità: il rischio è qui quello di transazioni di comodo (ossia di svendita della minaccia insita nell'azione promossa).

A tali fini risultano insoddisfacenti il nuovo comma 6 bis (che dà azione solo alle associazioni consumeristiche o di professionisti o alle Camere di commercio, tagliando così fuori singoli e studi legali), e poi il comma 6 quater che assegna alla sentenza di condanna sull'azione collettiva (e solo in via eventuale: «quando le risultanze del processo

lo consentono») al più il compito di fissare i criteri di liquidazione del danno a favore dei singoli (che dovranno farsi poi da soli, uno a uno, le conseguenti "azioni di completamento" con il rito ordinario o promuovere le richieste monitorie, stranamente previste, in modo quanto meno sbrigativo, qui per crediti illeciti e privati per iscritto solo nell'an). Periplessità che toccano anche i commi 6 quater/quinqües/sexis/septies che, con ampiezza, regolano le conciliazioni giudiziali transattive, ossia un epilogo delle liti purtoppo accattivante per le associazioni e tale, se non controllato con puntiglio da un organo terzo davvero autorevole, da frustrare sia le finalità riparatorie sia, ancor più, quelle deterrenti dell'istituto: ebbene, nonostante la "buona volontà" rivelata dall'articolo comma sexis, un tale controllo affidabile non è stato previsto e non vi sarà.

Mancano poi regole processuali su misura sia quanto al calcolo del valore

Nel disegno di legge mancano indicazioni su questioni chiave come l'uso dei danneggiati-testi e la possibilità di provvisoriale

della causa (rilevante in vista delle spese di lite che nelle azioni collettive pesano eccome, poiché la competenza è sempre giustamente affidata al tribunale, e non come in certi altri progetti, al giudice di pace), sia quanto al rito da seguire, che qui potrebbe financo essere quello nuovo societario, trattandosi di liti di valore aggregato assai elevato sia quanto alla possibilità di interventi volontari dei singoli danneggiati, da escludere (poiché, in caso contrario, l'articolo 105 la consentirebbe e non sarebbe neppure un mero intervento adesivo, comportando una potenziale straripante pletera di parti).

Regole processuali specifiche sono poi assenti anche per la possibilità di sostituire il class rappresentativo con altro più idoneo che si faccia avanti a fronte di "debolezze" dell'attore originario (chance che andrebbe invece ammessa); e per la possibilità di sentire come testi i danneggiati (da escludere, se non forse come fonte solo ausiliaria e residuale in vista dei criteri liquidatori e della provvisoriale); per la possibilità, almeno questa da prevedere, che la collettiva condanna generica, oltre ai "criteri", contenga già una liquidazione provvisoriale minimale e per la previsione delle ipotesi di sua inibitoria in appello.

Insomma, siamo di fronte ad un inizio: è doveroso darvi un seguito forte ma prudente e debitamente "immaginario".

* *Ordinario di Procedura civile, Università di Padova*

Per la Corte di Strasburgo la legge italiana sull'indennizzo è in contrasto con i diritti fondamentali

Espropri al nodo del valore

La disciplina non osserva il principio del rimborso «ragionevole»

Molta attenzione da parte di cittadini e pubbliche amministrazioni ha generato la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 29 luglio 2004, nella causa Scordino contro Repubblica italiana (si veda «Il Sole-24 Ore» del 30 luglio). Un privato, espropriato nel 1982 di 1.800 mq dal Comune di Reggio Calabria che voleva realizzare case popolari, ha contestato l'indennizzo di 600.000 lire. Con la sentenza di Strasburgo ha ottenuto 240 milioni di lire (rivalutati poi in 400.000 euro), oltre alle spese legali e ai danni morali.

Non è la prima volta che un calcolo viene rifiutato: è invece la prima volta che i giudici di Strasburgo bacchettano l'Italia affermando che la normativa sui criteri di indennità di esproprio è contraria alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Nell'agosto 1992 (articolo 5-bis della legge 359) lo Stato italiano pose termine a un decennio di incertezze, stabilendo che gli espropri avvenissero con indennizzo pari a circa il

50% del valore venale dei suoli edificabili, somma poi ulteriormente ridotta dall'applicazione della ritenuta fiscale del 20% (articolo 11, legge 413/1991).

La Corte europea condannò l'Italia non solo per l'eccessiva durata del processo sull'indennità (otto anni per due gradi) ma anche per violazione del diritto di proprietà tutelato dall'articolo 1 del primo Protocollo addizionale. La violazione di tale diritto europeo può essere invocata anche in altre procedure di esproprio, ad esempio in quelle in cui l'indennizzo non è divenuto definitivo o giudicato con sentenza. Il principio innovativo affermato a Strasburgo è che l'indennizzo calcolato secondo la norma italiana non è in ragionevole rapporto con il valore della proprietà espropriata.

Per mancanza di ragionevolezza rischia quindi di naufragare un intero decennio di

esperienze in tema di espropri, dopo che la Corte costituzionale ha più volte ribadito (sentenze 283 e 442 del 1993) che un importo pari a circa il 50% del valore venale è giusto e non irrisorio. Questa opinione non è stata condivisa dai giudici della Corte europea, secondo i quali la legge italiana, nel prevedere un'indennità inferiore all'integrale

Singoli troppo penalizzati nei confronti dello Stato

valore venale del terreno espropriato, ulteriormente ridotta dall'applicazione della ritenuta fiscale del 20%, è in contrasto con il diritto di proprietà e con il principio che esige un indennizzo «ragionevolmente collegato con il valore venale».

La legge italiana sarebbe infatti priva di un giusto e necessario equilibrio tra l'interesse generale e gli imperativi di salvaguardia dei diritti fon-

damentali del singolo, generando su quest'ultimo un onere sproporzionato. La decisione della Corte europea avrà ripercussioni sulle finanze locali e sulle pretese dei privati, sovrapposizioni al Testo unico sulla espropriazione per pubblica utilità (Dpr 327/2001) in vigore dal 30 giugno 2003: tale norma, all'articolo 37, riproduce pressoché integralmente l'articolo 5-bis, cioè il meccanismo di calcolo che la Corte di Strasburgo ritiene errato. La Corte europea supera anche la recente giurisprudenza delle Sezioni unite della Cassazione italiana (sentenze 5902 del 14 aprile 2003 e 6853 del 6 maggio 2003): i giudici romani avevano ritenuto che l'indennità riconosciuta dall'articolo 5-bis poteva dirsi conforme all'articolo 1 del primo Protocollo addizionale, ma la Corte di Strasburgo, interpretando la propria Carta fondamentale, ha escluso tale conformità.

Non è la prima volta che i giudici europei censurano norme in materia di indennizzi: hanno subito analoghe senten-

Indennizzo sotto esame

Il problema sottoposto alla Corte europea dei diritti dell'uomo

■ **La vicenda.** Un privato cittadino nel 1982 aveva subito l'esproprio da parte del Comune di Reggio Calabria, di un terreno di 1.800 metri quadrati su cui dovevano essere realizzate delle case popolari. Il Comune per l'esproprio aveva previsto un indennizzo di 600mila lire, contestato dal cittadino

■ **La decisione.** Con la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo il cittadino ha ottenuto una rivalutazione dell'indennizzo pari a 240 milioni di lire (poi rivalutati poi in 400mila euro), oltre al rimborso delle spese legali e dei danni morali

■ **Il principio innovativo.** Per la prima volta i giudici di Strasburgo hanno affermato che la normativa sui criteri di indennità di esproprio è contraria alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, essendo in contrasto con il diritto di proprietà e con il principio che esige un indennizzo «ragionevolmente collegato con il valore venale»

■ **Le regole italiane.** L'articolo 5-bis della legge 359/92 stabilisce che gli espropri devono avvenire con indennizzo pari a circa il 50% del valore venale dei suoli edificabili; la somma viene poi ulteriormente ridotta dall'applicazione della ritenuta fiscale del 20 per cento (articolo 11, legge 413/1991)

ze sfavorevoli la Grecia e la Turchia. Ora anche l'Italia dovrà rivedere le proprie norme, tenendo presente che, nel caso esaminato a Strasburgo, hanno contribuito non poco alla condanna due circostanze: la prima, rappresentata dal prelievo fiscale del 20% sull'importo dell'indennità (già di per sé inferiore al 50% del valore venale); la seconda, che l'area espropriata sarebbe servita a realizzare abi-

tazioni che appena cinque anni dopo la consegna ai primi assegnatari, potevano essere immesse sul libero mercato. La sentenza è direttamente applicabile solo alle parti litiganti, ma in ogni giudizio pendente innanzi al giudice nazionale potranno essere invocati i principi che vi si leggono in tema di ragionevole rapporto tra indennizzo e valore della proprietà espropriata.

GUGLIELMO SAPORITO

Sulla confisca versione Ue un cauto sì alla Camera

ROMA ■ Per la confisca versione Ue un cauto sì alla Camera. E di conseguenza un piccolo passo avanti verso la costruzione di uno spazio giuridico comune tra i Paesi dell'Unione. La commissione Giustizia di Montecitorio ha, infatti, approvato una relazione con la quale viene dato il via libera alla proposta di decisione quadro del consiglio Ue sul riconoscimento reciproco delle decisioni di confisca dei beni. Una maniera

Decisioni riconosciute solo nel rispetto di condizioni

per facilitare anche la restituzione, per quanto possibile, in forma specifica, alla vittima del reato.

Il documento varato dalla Camera mette una serie di paletti che trova origine soprattutto nell'articolo 5 della decisione quadro, che individua i reati per i quali la decisione di confisca dà luogo all'esecuzione senza verifica della doppia incriminabilità. Sulla base della disposizione il giudice italiano — osserva la relazione — «potrebbe essere costretto a dare attuazione a un provvedimento giudiziario che abbia ad oggetto un fatto che

per la legge italiana non costituisce reato o che addirittura potrebbe essere configurabile da questa come l'esercizio di un diritto costituzionale». Di qui l'elenco delle riserve cui è subordinato l'assenso della commissione. Innanzitutto la possibilità di rifiuto da parte dell'autorità giudiziaria italiana ogni volta che questo sia necessario per assicurare il rispetto dei principi costituzionali e, in particolare, quelli della libertà di espressione del pensiero e di associazione (ma a dover essere esplicitamente rispettato è anche il principio del «giusto processo»). Un rifiuto che può, poi, essere giustificato anche quando i provvedimenti di confisca non siano adeguatamente motivati.

Per quanto riguarda il legislatore nazionale, è poi lasciata a lui la facoltà di disciplinare in modo più dettagliato le fattispecie che corrispondono ai reati previsti dall'articolo 5. In omaggio al principio di innocenza è inoltre stabilito che l'esecuzione in Italia sia possibile solo quando la sentenza sia definitiva. Come pure un diniego dovrà essere opposto dall'autorità giudiziaria quando le misure siano relative a fatti commessi prima della data di approvazione della decisione quadro. Sullo sfondo, infine, c'è anche la tutela degli interessi di terzi in buona fede cui dovrà essere condizionata l'esecuzione.