

GIAN GALEAZZO STENDARDI

**QUALCHE CONSIDERAZIONE SULLA L. 28. 1. 1977 n. 10
CONTENENTE LA DISCIPLINA DEL REGIME DEI SUOLI**

SOMMARIO: I: Introduzione; II: 1. Il corrispettivo per la concessione edificatoria come contribuzione dovuta; 2. Espropriazione come sanzione per la mancata attuazione delle previsioni di piano; 3. Prospettive di incostituzionalità nel sistema di alternativa fra il pagamento di un tributo e l'espropriazione.

I

Vi è un principio della L. 10/977 che sembra meritevole di brevi considerazioni, stanti il contenuto, la portata, e le conseguenze pratiche che la norma relativa potrà avere: si tratta del VI° comma dell'art. 13, secondo cui i proprietari, che non chiedano, nel tempo fissato, la concessione edificatoria per i terreni ricompresi nei Programmi Pluriennali di Attuazione, sono sottoposti alla procedura espropriativa da parte dei Comuni.

II

1. Il VI° comma dell'art. 13 stabilisce che, qualora nei tempi indicati dai Programmi Pluriennali di Attuazione, (programmi la cui durata non può essere inferiore a 3 e superiore ai 5 anni) i proprietari di immobili, ricompresi nei Programmi stessi, non chiedano le concessioni necessarie per dar luogo alle opere edilizie previste dai Programmi, essi proprietari saranno soggetti ad esproprio delle aree, (ma, in base alla giurisprudenza coerente, si può ritenere che saranno soggetti alle espropriazioni degli immobili) secondo le disposizioni contenute nella L. 865/971. Ben a ragione è stata sostenuta la natura essenzialmente rivoluzionaria di questa disposizione.

La norma, infatti, trasforma la posizione del proprietario di immobili dalla condizione del soggetto che ha la facoltà di

chiedere una concessione per compiere opere edificatorie, nella condizione del soggetto che ha l'obbligo di procedere alla attività edificatoria, sotto pena della gravissima sanzione dell'esproprio. Sembra, quindi, che, già sotto un primo profilo, non meramente nominalistico, non sia più esatto, in questo caso, parlare di concessione edificatoria, in quanto il concetto di concessione implica l'attribuzione, da parte della P.A., ad un soggetto, di un potere che precedentemente tale soggetto non aveva, mentre, con la disposizione considerata, non si attribuisce più un potere ad un soggetto che prima non ne disponeva, bensì gli si accolla un obbligo, accompagnato, per di più, da una sanzione.

La concessione edificatoria rimane come atto reso necessario dalle prescrizioni legislative, ma privo di effettivo contenuto, dato che l'attività edificatoria è divenuta un obbligo, e le modalità per il suo svolgimento o sono già imposte dal Piano, o sono il solo oggetto dell'indagine che l'Amm.ne fa prima di emanare la concessione, essendo superata la fase attinente al giudizio sulla liceità dell'edificare.

La concessione non è più tale; vi è solo il dovere di sottoporre al controllo della P.A. le modalità di esecuzione di un obbligo. L'attività edificatoria, quindi, è divenuta una di quelle « prestazioni personali » previste dall'art. 23 Cost.; tale prestazione obbligatoria è istituito reso costituzionalmente legittimo, sotto il profilo formale, dall'esistenza della legge che lo istituisce, ma ha delle conseguenze che inducono a dubitare fortemente della sua legittimità costituzionale sotto altri e differenti profili.

Infatti, in base all'art. 3 L. 10/977, la concessione comporta l'obbligo di corrispondere al Comune un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione ed al costo di costruzione. Possiamo ritenere che, in forza dell'art. 9 lett. f) della legge in esame, forse non sia dovuto il contributo, per

la parte attinente alle opere di urbanizzazione, in quanto queste opere di urbanizzazione vengano realizzate in « attuazione di strumenti urbanistici », categoria in cui è possibile far rientrare il Programma Pluriennale di Attuazione; ma rimane sempre dovuta l'altra parte del contributo, quella, cioè, commisurata al costo di costruzione. Pertanto il proprietario di beni immobili, ricompresi in un Programma Pluriennale di Attuazione, che dovrà chiedere la concessione, non solo dovrà dar luogo alle opere relative, ma anche pagare almeno quella parte del contributo corrispondente al costo di costruzione, che è conseguenza ineluttabile del rilascio della concessione.

Appare, quindi, evidente che il proprietario non soltanto sarà tenuto ad una prestazione personale, ma anche ad una prestazione patrimoniale.

Questa prestazione patrimoniale ben difficilmente potrà essere classificata come « tassa », bensì sarà, più facilmente, classificata come « imposta »; ed allora avremo una imposizione di un tributo completamente svincolato dalla « capacità contributiva » posta dall'art. 53 Cost. come presupposto ineluttabile per la legittimità di qualsiasi tributo. Non si può dimenticare infatti che il pagamento del contributo commisurato al costo di costruzione, proprio perchè il ricavato di tale contributo viene destinato alla realizzazione di opere di urbanizzazione, al risanamento di complessi edilizi e all'acquisizione di aree da espropriare (art. 12 L. 10/977), è un vero e proprio tributo con destinazione specifica, posto a carico dei privati edificatori ed a vantaggio dei Comuni.

Si potrà, quindi, fondatamente dubitare della legittimità costituzionale di una norma che, oltre che imporre una prestazione personale (obbligo di costruire e, quindi, di accollarsi la spesa relativa) impone anche il pagamento di una somma, che costituisce sostanzialmente un tributo locale, senza tener conto del limite posto a questa possibilità di pretesa dall'art. 53 Cost.

2. Ma vi è una ulteriore considerazione: colui che non ottempera questo obbligo viene punito con l'espropriazione del bene di cui era proprietario.

La norma che impone il pagamento del tributo è, quindi, accompagnata da una duplice sanzione, perchè, se è vero che l'espropriazione ai sensi dell'art. 865/971 prevede il pagamento di una indennità di esproprio, è altresì vero che nel caso di specie l'indennizzo è meramente apparente e proprio il fatto di applicare l'espropriazione a danno di colui che non ha eseguito una prescrizione dell'autorità locale, privando il proprietario di un bene infungibile, attribuisce all'istituto della espropriazione un significato tipicamente punitivo.

Da troppo tempo, infatti, si è dimenticato che, nel momento della espropriazione, al soggetto espropriato vengono imposti alcuni differenti sacrifici: uno, consistente nell'imporgli la perdita di un bene infungibile, cioè non sostituibile, e, contestualmente, nel togliergli il potere dispositivo su quel bene e, quindi, nel negargli, per sempre, di poter disporre di quello specifico bene; l'altro, consistente nell'imporgli di ricevere un controvalore comunque sempre inferiore al valore obiettivo del bene che gli è stato sottratto.

Quando si è parlato e si è scritto di esproprio, si è sempre sottolineata la necessità che l'indennizzo fosse inferiore al valore venale del bene espropriato perchè al singolo proprietario doveva essere imposto un sacrificio nell'interesse della collettività; ma, così argomentando, si è (volutamente o meno) dimenticato che il sacrificio nell'interesse della collettività viene già imposto, e sopportato dal proprietario, nel momento in cui lo si priva di un bene infungibile, cioè di un bene che non è possibile sostituire con altro eguale, perchè altro eguale non esiste, e gli si toglie il potere di utilizzare un dato bene secondo le sue scelte, le sue intenzioni, le sue aspirazioni, le sue aspettative. Già questa perdita costituisce un sacrificio imposto al singolo a vantaggio della collettività, la quale utilizzerà quel

bene secondo le scelte proprie e non secondo quelle del proprietario; ciò, di per sè solo, vale ad escludere che gli si possa imporre un ulteriore sacrificio attraverso l'attribuzione di un indennizzo non corrispondente al valore venale del bene espropriato.

Proprio la logica che aveva affermato la necessità di un « sacrificio individuale » a vantaggio della collettività, doveva condurre a riconoscere che, una volta subito quel sacrificio consistente nella perdita di un bene infungibile e del relativo potere dispositivo, non si poteva costringere il singolo proprietario a subire un ulteriore sacrificio, attraverso la riduzione coattiva dell'entità del suo patrimonio.

Col sistema attualmente vigente, quindi, il proprietario viene colpito due volte: una, perchè perde un bene non sostituibile, di cui non può più disporre; l'altra, perchè riceve una somma di denaro inferiore al valore del bene stesso. Quando ciò avvenga perchè egli non ha dato esecuzione a quanto disposto dal Programma Pluriennale di Attuazione, cioè avvenga quale punizione inflittagli per la mancata esecuzione di una prestazione personale e patrimoniale impostagli dal Comune, il proprietario subisce contestualmente tre riduzioni: della sua iniziativa, della sua proprietà, e del suo patrimonio. Queste « riduzioni » o limitazioni, in quanto si verifichino a titolo sanzionatorio, sono punitive, e sono di molto dubbia legittimità costituzionale.

3. Va, innanzitutto, posto in rilievo che queste limitazioni non sono giustificate da alcuno dei motivi in base ai quali le norme costituzionali ammettono la compressione del diritto di iniziativa economica e del diritto di proprietà.

L'espropriazione, nel caso di specie, non è uno strumento per evitare danni alla sicurezza, alla libertà, ed alla dignità umana, nè per indirizzare l'attività economica a fini sociali, bensì è soltanto uno strumento punitivo.

Il limite alla proprietà privata non è posto per assicurarne la funzione sociale o per renderla accessibile a tutti, perchè l'esproprio degli immobili, facendoli entrare nel patrimonio dell'ente pubblico, li toglie, sostanzialmente, dalla circolazione e dalla possibilità che i singoli soggetti possano acquisirli. Inoltre, l'accollare ad un soggetto l'obbligo di corrispondere un tributo all'ente locale, indipendentemente dal fatto che egli sia in condizioni o meno di poterlo corrispondere, e, quindi, senza nessun rapporto tra il tributo impostogli e la sua capacità contributiva, fa sì che l'esproprio conseguente al mancato pagamento del tributo, ancorchè tale mancato pagamento sia il frutto di una obiettiva mancanza di capacità contributiva, resti una sanzione posta al di là e contro il principio costituzionale.

Nè si può trascurare il fatto che ci si trova di fronte ad una punizione irrogata ad opera non di un giudice, ma della P.A., dopo un giudizio formulato dalla stessa P.A.; che, in questo giudizio, non è consentito al soggetto posto sotto accusa di liberarsi dall'obbligo di fare, dimostrando che egli si trovava nella materiale impossibilità di fare, e, quindi, non gli è consentita alcuna difesa; che la sanzione, applicata al soggetto che non ha adempiuto alla prescrizione del Programma Pluriennale, viene applicata proprio perchè egli ha esercitato un suo diritto fondamentale: quello di scelta fra l'agire nel campo economico e il restare inerte, cioè che tale sanzione gli viene applicata per essersi egli avvalso di una libertà essenziale per un individuo: quella di decidere sull'impiego del proprio patrimonio.

Se è vero che il potere dispositivo sui propri beni è limitato dalla norma costituzionale in funzione del pubblico interesse, in questo caso siamo di fronte non ad una limitazione del potere dispositivo, ma ad un indirizzo di questo potere in una unica direzione, indirizzo che è divenuto coattivo. Non si tratta più del contenimento di una potestà, bensì della creazione di un obbligo di esercitare questa presunta potestà in un solo modo, senza alcuna possibilità di scelta. Se la limitazione

del potere individuale è prevista dalla norma costituzionale, la costrizione ad agire non rientra nella previsione costituzionale, e non può certo essere assimilata alla limitazione del potere di agire.

Due aspetti, quindi, fanno sorgere degli interrogativi sulla legittimità costituzionale della norma: quello relativo all'obbligo di fare, e quello relativo alla punizione per il mancato adempimento di questo obbligo.