

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

115° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 23 FEBBRAIO 1999

Presidenza del presidente PINTO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(3022) BUCCIERO ed altri: Modifiche alle disposizioni di attuazione del codice civile in materia di condominio

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 4, 6 e <i>passim</i>
AYALA, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.	7
BUCCIERO (AN).	6
CALLEGARO (CCD)	5
CORTELLONI (UDR), relatore alla Commissione	2, 6
FOLLIERI (PPI)	6
GRECO (Forza Italia).	4
RUSSO (Dem. Sin.-l'Ulivo)	5

I lavori hanno inizio alle ore 15,35.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(3022) BUCCIERO ed altri: Modifiche alle disposizioni di attuazione del codice civile in materia di condominio

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Modifiche alle disposizioni di attuazione del codice civile in materia di condominio», d'iniziativa dei senatori Bucciero, Maceratini, Caruso Antonino, Battaglia, Valentino, Pellicini, Siliquini, Lisi, Pasquali, Pontone, Magnalbò, Centaro, Greco, Milio, Callegaro, Meloni, Follieri, Cortelloni, Pettinato, Bertoni e Salvato.

Prego il senatore Cortelloni di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

CORTELLONI, *relatore alla Commissione*. Onorevoli colleghi, con il disegno di legge n. 3022, intitolato «Modifiche alle disposizioni di attuazione del codice civile in materia di condominio», i compilatori propongono la modifica sotto il profilo del *quantum* della sanzione pecuniaria per le infrazioni al regolamento condominiale. Oggi la normativa vigente, codificata all'articolo 70 delle disposizioni di attuazione del codice civile, sancisce che tale pena non possa essere superiore a lire 100. Ne discende, come confermato da plurime pronunce della Suprema corte, che ogni previsione del regolamento condominiale contenente una sanzione superiore alle 100 lire è nulla in quanto *contra legem*.

Il disegno di legge in esame, composto di due articoli, di cui il secondo è aggiuntivo rispetto all'attuale normativa, prevede che tale «pena privata», perché di tale sanzione trattasi come pacificamente ammesso in giurisprudenza ove è riconosciuto al precetto natura di norma eccezionale, sia aumentata ad un massimo di lire 100.000.

All'articolo 2 viene proposto di introdurre, a mera discrezione dell'amministratore, senza la necessità di previa delibera assembleare e senza che occorra la modifica regolamentare, la rivalutazione di tale somma secondo gli indici ISTAT.

I proponenti richiamano altresì a fondamento del presente disegno di legge l'ordinanza n. 388 del 1997 emanata dalla Corte costituzionale; pur dichiarando inammissibile la questione di legittimità costituzionale del citato articolo 70 delle disposizioni di attuazione del codice civile, la Corte motivava che la rivisitazione e l'adeguamento delle sanzioni all'attuale contesto socio-economico sono rimesse alla mera discrezionalità del legislatore.

Nella relazione i compilatori si riferiscono, oltre al carattere anacronistico della sanzione, altresì al fatto che l'aggiornamento del *quantum* e la sua rivalutazione, secondo gli indici ISTAT, potrebbe costituire un utile deterrente per «migliorare i rapporti tra condomini e ridurre il contenzioso giudiziario».

Il relatore, pur concordando sull'opportunità di rivedere la misura della pena privata di cui all'articolo 70 citato, non può non richiamare l'attenzione di questa Commissione sul fatto che nonostante esistano pronunce difformi – ne ho trovata una in particolare del giudice conciliatore di Caserta, la n. 15 del 1985 – la Suprema Corte di cassazione – per tutte cito la sentenza n. 10837 del 17 ottobre 1995 – ha ormai consolidato l'orientamento secondo il quale, salva diversa espressa previsione regolamentare, la sanzione di cui all'articolo 70 non si applica ai conduttori delle unità immobiliari.

Il giudice di legittimità ha motivato sentenziando che, pur avendo tale pena privata come destinatari i condomini, non può ritenersi applicabile a soggetti i quali, anche se in virtù di un rapporto di natura obbligatoria (il contratto di locazione) si trovano a godere delle parti comuni, rimangono comunque estranei all'organizzazione condominiale.

È altresì dominante nella giurisprudenza di merito (vedi la sentenza della pretura di Verona n. 135 del 12 febbraio 1990) il convincimento che la sanzione di cui all'articolo 70, proprio per il suo carattere eccezionale di pena privata, non possa essere applicata se non sia espressamente ripresa dal regolamento condominiale, in considerazione del fatto che in caso contrario si risolverebbe in una lesione dei diritti di godimento del singolo condomino sui beni comuni.

Si nutre dunque qualche perplessità circa la finalità che con la presente proposta i compilatori si rappresentano di raggiungere. Se si condive il fine posto a base del disegno di legge, considerata la natura eccezionale di pena privata tipica, quale deterrente potrebbe introdursi una modifica diminuendo il *quantum* e prevedendo esplicitamente l'applicabilità della disposizione anche ai conduttori.

Il relatore nutre invece perplessità circa la previsione di cui al secondo articolo del disegno di legge al nostro esame, in quanto è difficilmente comprensibile come un'eccezionale «pena privata», proprio per il suo carattere sanzionatorio e punitivo, possa essere equiparata sotto il profilo della disciplina a quegli adempimenti pecuniari la cui rivalutazione è giustificata esclusivamente dal fatto che hanno il carattere della periodicità e quindi vanno commisurati al costo della vita per salvaguardare l'interesse del beneficiario.

Nel caso di specie, inoltre, non troverebbe giustificazione alcuna il fatto che per la medesima infrazione Tizio paghi la somma «x» perché ha compiuto l'azione nel 1999 e Caio la somma «y» perché ha osservato la norma del regolamento ma solo nell'anno 2000.

Si nutrono inoltre forti perplessità sul fatto che tale rivalutazione sia rimessa alla discrezionalità dell'amministratore e ciò considerata la natura e la *ratio essendi* del regolamento stesso. I regolamenti, infatti, secondo

quanto sancito dagli articoli 1136-1138 del codice civile hanno natura contrattuale quando sono approvati con il consenso di tutti i condomini (e ciò avviene quando di regola l'originario costruttore ha predisposto un regolamento al quale ha vincolato tutti gli aventi causa o quando esso è frutto di un contratto tra tutti i condomini o quando è deliberato con il voto di tutti coloro che compongono l'edificio); non contrattuale quando sono approvati in sede assembleare dalla maggioranza.

L'amministratore invece tanto nel piccolo condominio quanto nel grande rimane comunque un mandatario, è terzo estraneo, tant'è che la rappresentanza dell'amministrazione non determina, per pensiero consolidato, il venir meno della legittimazione dei singoli condomini.

Organo sovrano del condominio è l'assemblea, tant'è che se da un lato con la previsione di cui all'articolo 1130, comma 2, appare *prima facie* che l'amministratore abbia ampi poteri autonomi in ordine al governo delle cose comuni, il legislatore con la previsione dell'articolo 1135 del codice civile limita grandemente le facoltà dell'amministratore anche in ordine alla gestione delle cose comuni. Concludendo, la previsione che propongono oggi i compilatori dell'articolo 2 potrebbe comunque in ogni tempo essere cassata dall'assemblea che, quale organo supremo del condominio, ha volontà prevalente rispetto a quella dell'amministratore, mero delegato della prima.

Il relatore, infine, auspica che la Commissione voglia emendare l'articolo 2 del disegno di legge in esame in termini soppressivi, e rivedere nel *quantum*, con l'introduzione espressa del conduttore quale obbligato, l'articolo 1. Ritengo infatti opportuna la subordinazione alla delibera assembleare della rivalutazione della sanzione, ritenendo inoltre, per quanto sopra detto, che proprio non trovi giustificazione alcuna l'adeguamento agli indici ISTAT. Sarebbe come rivalutare anche tutte le sanzioni pecuniarie amministrative. Anche la certezza della «pena» sarebbe del tutto vanificata.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

GRECO. Vorrei esprimere alcune osservazioni sul disegno di legge in esame che considero di grande semplicità e meritevole di approvazione almeno nelle linee generali.

Si tratta di un disegno di legge che si muove sulla scorta dell'invito contenuto nell'ordinanza della Corte costituzionale n. 388 del 1997 che, pur dichiarando inammissibile la questione di legittimità costituzionale della norma sollevata davanti alla stessa Corte, tuttavia rilevava la necessità di rivalutare la somma prevista nell'articolo 70 delle disposizioni di attuazione del codice civile affidando tale compito alla discrezionalità del legislatore.

Concordo con quanto sostenuto dal relatore circa la formulazione dell'articolo 1 del disegno di legge che intende sostituire la parola «cento» con la parola «centomila», cui il primo firmatario ritiene corrisponda il valore acquisito fino ad oggi dalla moneta vigente negli anni '40.

Inoltre, faccio mie alcune delle perplessità espresse dal relatore in ordine alla formulazione dell'articolo 2. Pur essendo io uno dei firmatari del provvedimento, mi permetto di rilevare, senatore Bucciero, che quanto ha testé osservato il collega Cortelloni circa l'eccessiva discrezionalità che sarebbe assegnata all'amministratore per una questione che attiene ad una sanzione rappresenta un rilievo fondato. Infatti, ritengo che la previsione contenuta nell'ultima parte dell'articolo 2 con le parole «senza necessità di delibera assembleare o modifica del regolamento» lasci completamente all'amministratore del condominio la valutazione della somma di cui al primo comma secondo l'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale.

Mi permetto, quindi, di sollecitare i colleghi ad una riflessione sull'opportunità di eliminare l'ultima parte dell'articolo 2, facendo salva la prima parte.

CALLEGARO. Signor Presidente, ritengo che l'articolo 1 del disegno di legge non susciti alcun tipo di problema, ma è necessario stabilire chi è chiamato a valutare l'ammontare della sanzione e ad indicarlo nel regolamento, perché altrimenti la sanzione non potrebbe essere applicabile.

La seconda parte dell'articolo 2, infatti, si presenta alquanto equivoca perché stabilisce che l'amministratore può rivalutare la somma di cui al primo comma senza necessità di delibera assembleare o modifica del regolamento; ma questo lascia presupporre che fino a questo momento si è richiesta una delibera assembleare per stabilire l'entità delle somme.

L'articolo 70 delle disposizioni di attuazione del codice civile non assegnava all'amministratore la facoltà di determinare l'ammontare della sanzione. Chi aveva questa facoltà? L'assemblea e non l'amministratore.

Pertanto, sarebbe opportuno chiarire chi deve stabilire l'entità della sanzione una volta che questa è prevista nel regolamento di condominio.

RUSSO. Signor Presidente, non attribuisco grande importanza a questa riforma perché non condivido l'idea che nei rapporti condominiali si preveda anche l'inflizione di sanzioni.

Ad ogni modo, dal momento che stiamo esaminando un provvedimento di questo genere, ritengo accettabile la modifica prevista dall'articolo 1 dal momento che l'ammontare della sanzione così come finora previsto non ha senso.

Al collega Callegaro vorrei dire che la legge dovrebbe stabilire che la previsione della sanzione può essere contenuta nel regolamento di condominio. Ad ogni modo, limiterei l'intervento legislativo alla sola modifica dell'ammontare della sanzione e dichiaro la mia contrarietà all'articolo 2 di cui propongo la soppressione.

Sono, inoltre, contrario alla proposta del relatore di estendere ai conduttori delle unità immobiliari l'applicabilità della sanzione perché questa ha senso quando, in qualche maniera, diventa una sorta di pena privata, una sanzione contrattuale, ma deve operare nei confronti di chi fa parte del condominio. Eventualmente, sarà poi il condomino che - se lo riterrà

opportuno – potrà avvalersi della sanzione nei confronti del conduttore che possa essere responsabile dell'infrazione.

Pertanto – ripeto – sono favorevole ad una modifica dell'articolo 70 delle disposizioni di attuazione del codice civile solo per la parte che riguarda l'ammontare della sanzione.

FOLLIERI. Condivido l'impostazione dei senatori Callegaro e Russo perché ritengo che la modifica dell'articolo 70 delle disposizioni di attuazione del codice civile debba essere limitata all'entità della sanzione che, giustamente, è stata definita «privata».

Ritengo, pertanto, che nell'ambito di questo limite la novella possa essere approvata.

BUCCIERO. Vorrei chiedere precisazioni sulle osservazioni espresse in ordine all'articolo 2. Vorrei infatti capire se l'articolo 2 è considerato non costituzionale.

Come primo firmatario del disegno di legge in esame, posso anche dichiararmi favorevole alla soppressione dell'articolo 2 ma la previsione in esso contenuta nasceva dall'esigenza di evitare che in futuro il Parlamento fosse nuovamente costretto ad intervenire sulla materia, attendendo poi magari altri 50 anni per procedere ad una rivalutazione della somma.

Per questo motivo, ho proposto nel disegno di legge la rivalutazione automatica dell'ammontare della sanzione comminata dall'amministratore e non pensavo fosse scandaloso prevederlo in questi termini.

Non ho alcun problema ad affermare che non mi sono innamorato della prospettiva dell'articolo 2 e quindi non insisterei nemmeno su tale articolo. Mi meraviglio, peraltro, di queste sentenze della Cassazione che con tanta premura il relatore ci ha proposto. La sentenza n. 10837 prima citata è un caso specifico; in essa si afferma che il godimento delle parti comuni dell'edificio ad opera del conduttore in base ad un diritto derivato non può avere contenuto più ampio di quello spettante al locatore. Fin qui ci siamo perfettamente, infatti la violazione del regolamento condominiale da parte di un conduttore non rappresenta certamente l'espressione di tale godimento più ampio. Invece, qualche difficoltà potrebbe sorgere ove il conduttore violasse il regolamento e tale violazione dovesse essere ascritta al proprietario, il quale poi dovrebbe rivalersi della spesa sul conduttore; mi sembra che leggere così questa sentenza della Cassazione sia un po' difficile.

Comunque io attenderò di vedere gli emendamenti proposti per regolarli in proposito.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

CORTELLONI, *relatore alla Commissione*. Ringrazio i colleghi dell'attenzione che hanno prestato a questo modesto disegno di legge. Mi sembra che le perplessità o i punti sui quali si è attirata l'attenzione siano principalmente due: quello dell'estensibilità del tracciato normativo anche

ai conduttori anziché ai soli proprietari e quello della bontà della rivalutazione della sanzione privata in seno all'articolo 2.

In ordine alla prima fattispecie, quella della non applicabilità della sanzione anche ai conduttori, mi sono limitato a produrre delle sentenze della Cassazione, le quali motivano questa esclusione sostanzialmente con il fatto che il conduttore rimane estraneo all'organizzazione condominiale. Quindi, se non è prevista per legge, temo che la soluzione cui eventuali vertenze andranno incontro sia di escludere il conduttore. Per cui il relatore sommessamente suggerisce di presentare un emendamento aggiuntivo all'articolo 1 con il quale stabilire che la presente sanzione è applicabile anche ai conduttori.

In ordine alla rivalutazione automatica, francamente non conosco sanzioni amministrative per le quali questa sia prevista. Credo che in questo caso poi trattandosi di una pena privata tale meccanismo non sia applicabile. O meglio, la rivalutazione automatica è prevista per quegli adempimenti pecuniari che hanno il carattere della periodicità, che cioè sono posti nell'interesse del beneficiario; mentre in questo caso più che tutelare l'interesse di chi riceve il pagamento della sanzione si intende, nello spirito del legislatore, far desistere colui che potrebbe violare tale norma. Questo credo sia il punto principale, salvo poi addirittura verificare se vi possa essere una violazione della Costituzione. Non si capisce infatti il motivo per il quale ad uno stesso soggetto viene applicata oggi una certa sanzione e l'anno prossimo gliene verrà applicata un'altra; addirittura si può ipotizzare che anziché una rivalutazione si potrebbe verificare un decremento.

Per cui, in conclusione, suggerisco di emendare il disegno di legge in oggetto - mi sembra che tale orientamento sia stato accolto da parecchi Commissari - riducendo l'importo della sanzione pecuniaria di cui all'articolo 1, includendo il conduttore tra i soggetti destinatari della sanzione medesima e rimeditando i contenuti dell'articolo 2.

AYALA, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Signor Presidente, credo che l'esigenza di fondo che ispira il disegno di legge al nostro esame sia condivisibile. Per quanto riguarda poi l'articolazione normativa, anche in esito alle osservazioni emerse nel corso della discussione generale, il Governo esprimerà il proprio orientamento nella successiva fase dell'esame degli emendamenti.

PRESIDENTE. In conclusione dei nostri lavori vorrei sottoporre all'attenzione del relatore, come spunto di riflessione, una mia brevissima osservazione proprio in relazione all'articolo 2 e alla determinazione automatica della pena. Poiché la sanzione prevista in questa norma non ha soltanto il fine di punire ma anche quello di prevenire, non è il caso, ma l'affido alla valutazione del proponente e del relatore, di rendere più cospicua la prevista sanzione di lire 100.000? Anche perché, come a tutti è noto, tale cifra non costituisce una cristallizzazione della sanzione in quanto la vecchia norma diceva e la nuova dirà: «fino a». Quindi, si può partire

da una cifra minima fino ad una più elevata. Probabilmente elevare tale cifra da lire 100.000 ad altra cifra che si riterrà opportuna può rispondere anche ad un'esigenza di determinazione automatica.

Propongo di fissare per mercoledì 24 febbraio, alle ore 18, il termine per la presentazione degli emendamenti.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito. Rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,55.