

**ASSOCIAZIONE SINDACALE DEI NOTAI  
DELLE TRE VENEZIE**  
*Aderente a FEDERNOTAI*

# ***Incontro di studio***

*Padova - sabato 14 giugno 2003*

## **IL NUOVO TESTO UNICO SULL'EDILIZIA RIFLESSI SULL'ATTIVITA' NOTARILE**

A cura di Giovanni Rizzi  
Notaio in Vicenza  
Docente della Scuola del Notariato del Comitato Triveneto

## PREMESSA

Il T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia è stato approvato con **DPR 6 giugno 2001 n. 380**.

Ne era prevista l'entrata in vigore il 1 gennaio 2002

Prima di tale data erano già intervenute **2 rettifiche**:

- in G.U n. 262 del 10.11.2001
- in GU 13.11.2001 n. 264

Il TU è entrato in vigore, come previsto, il **1 gennaio 2002** ma peraltro ha **cessato i suoi effetti** dieci giorni dopo, il **10 gennaio 2002**, con l'entrata in vigore della legge **31 dicembre 2001 n. 463** che ne ha prorogato l'entrata in vigore al 30 giugno 2002; successivamente con D.L. 122/2002 convertito con legge 185/2002 il termine è stato ulteriormente prorogato al **30 giugno 2003**.

Nel frattempo è entrata in vigore (nelle Regioni a statuto ordinario dall'11 aprile 2002) la **legge 21 dicembre 2001 n. 443** (cd. "legge Lunardi") che ha inciso profondamente sulla disciplina in materia edilizia con norme fra l'altro in contrasto con quelle del T.U. già formalmente approvato ma in "stato di quiescenza" e ponendo pertanto non pochi problemi di coordinamento con il T.U. medesimo, tant'è che nella suddetta legge 443/2001 era prevista **una delega al Governo** per emanare entro il 31 dicembre 2002 un decreto legislativo volto ad introdurre nel T.U. le modifiche necessarie per adeguarlo alla legge medesima: tale delega è stata attuata con il **decreto legislativo 27 dicembre 2002 n. 301** con il quale sono state introdotte modificazioni ed integrazioni al D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380

Il testo Unico si divide in tre parti:

**Parte 1 (ATTIVITA' EDILIZIA)**- disciplina dell'attività edilizia sotto il profilo normativo (denuncia inizio attività - permesso di costruire - certificato di agibilità - definizione degli interventi e degli abusi - sanzioni per gli abusi) (da art. 1 ad art. 51)

**Parte 2 (NORMATIVA TECNICA PER L'EDILIZIA)** - disciplina dell'attività edilizia sotto il profilo tecnico (definizione del tipo di strutture e dei sistemi costruttivi, disposizioni in tema di progettazione e direzione lavori, disciplina del collaudo statico, eliminazione delle barriere architettoniche, norme per le costruzioni in zone sismiche, **norme per la sicurezza degli impianti, dichiarazione di conformità, norme per il risparmio energetico**) (da art. 52 ad art. 135)

**Parte 3 (Disposizioni finali)** - abrogazioni (art. 136) elencazione delle norme che restano in vigore (art. 137) - entrata in vigore (art. 138)

Anche nel TU, come peraltro nelle precedenti leggi in materia edilizia, si possono distinguere **due categorie** di norme:

- le norme che disciplinano gli **aspetti formali** ossia i **requisiti formali** richiesti per la validità degli atti aventi per oggetto beni immobili (dichiarazioni, menzioni e allegazioni prescritte a pena di nullità)
- le norme che disciplinano gli **aspetti sostanziali** ossia che disciplinano gli strumenti di controllo dell'attività edilizia (caratteristiche, ambito di applicazione, procedimento di formazione, sanzioni in caso di abusi, ecc. ecc.)

Ovviamente le norme che **maggiormente incidono sull'attività notarile** sono le prime, quelle cioè che disciplinano i requisiti formali, in quanto condizionanti in maniera diretta l'attività del Notaio in campo immobiliare.

Ma anche le altre norme (quelle di carattere sostanziale) comunque incidono sull'attività del Notaio, il quale deve pur sempre compiere, ai fini della valida stipulazione dell'atto, una valutazione sull'idoneità del titolo autorizzativo o del certificato di destinazione urbanistica esibiti e sulla riferibilità del provvedimento autorizzativo alla costruzione oggetto di contratto.

Esaminiamo innanzitutto i riflessi sull'attività notarile **delle norme di carattere formale** del T.U. (e non solo del T.U. stante la non completezza in materia della disciplina contenuta nel TU)

## **DISCIPLINA REQUISITI FORMALI**

Il TESTO UNICO **non prevede modifiche sostanziali** in ordine agli adempimenti **di carattere formale** relativi agli atti notarili sia per gli edifici che per i terreni

Per quanto riguarda i **TERRENI** la nuova norma del T.U. (art. 30) recepisce in sostanza il testo dell'attuale art. 18 della legge 47/1985, senza novità di rilievo in materia

Per quanto riguarda gli **EDIFICI** invece bisogna distinguere a seconda dell'epoca di costruzione:

- per quelli costruiti **PRIMA del 17 marzo 1985** nulla dice, addirittura, il T.U., per cui la disciplina applicabile è ancora quella dettata dall'art. 40 legge 28 febbraio 1985 n. 47 (e in caso di procedimento di sanatoria ex legge 47/1985 o ex legge 724/1994 non ancora definito col rilascio del relativo provvedimento, troveranno applicazione anche le disposizioni dell'art. 2 comma 58 legge 23 dicembre 1996 n. 662 e dell'art. 39 comma 15 legge 23 dicembre 1994 n. 724)
- per quelli costruiti **DOPO il 17 marzo 1985** la disciplina applicabile è quella dell'art. 46 del T.U., norma, peraltro, che in sostanza recepisce la disciplina dell'art. 17 legge 47/1985 (norma abrogata dall'art. 136 TU), salvo che per la **previsione del tutto nuova** del comma 5bis (introdotta col dec.leg. 301/2002) (ovviamente anche per tali edifici, in caso di procedimento di sanatoria, che potrà essere esclusivamente quello disciplinato dalla legge 724/1994, non ancora definito col rilascio del relativo provvedimento, troveranno applicazione anche le disposizioni dell'art. 2 comma 58 legge 23 dicembre 1996 n. 662 e dell'art. 39 comma 15 legge 23 dicembre 1994 n. 724)

(al riguardo si precisa che le norme dell'art. 40 legge 47/1985 e dell'art. 2 comma 58 legge 662/1996 sopra richiamate sono ricomprese tra quelle norme che l'art. 137 TU espressamente mantiene in vigore)

Dunque **sotto il profilo formale** il T.U. ha perso l'occasione di riunire tutta la normativa in materia, con la conseguenza che come sopra abbiamo visto occorrerà fare riferimento a più fonti normative; anzi col T.U., paradossalmente, aumentano le fonti normative cui bisogna fare riferimento:

### **per le formalità disciplina ante TU:**

- artt. 17, 18, 40 legge 47/1985;
- art. 39, legge 724/1994;
- art. 2, comma 58, legge 662/1996.

### **per le formalità disciplina dopo T.U:**

- art. 40, legge 47/1985 (art. 137 TU);
- art. 39, legge 724/1994;
- art. 2 comma 58 legge 662/1996 (art. 137 T.U);
- artt. 46 e 30 TU.

L'unica **novità di carattere formale** introdotta dal T.U. (a seguito della modifica di cui al dec.leg.vo 301/2002 - art. 46 comma 5bis) (salvo quanto in appresso si preciserà) riguarda pertanto le **SOLE COSTRUZIONI** per le quali il provvedimento autorizzativo sia stato perfezionato

**dal 30 GIUGNO 2003** in poi: tale novità consiste nell'obbligo di citare negli atti notarili, **a pena di nullità** anche gli estremi della **denuncia di inizio attività** peraltro per i soli interventi elencati dall'art. 22 terzo comma TU (interventi per i quali è prevista la possibilità di ricorrere alla DIA in alternativa al permesso di costruire)

Come si ricorderà in precedenza sia l'art. 17 che l'art. 40 legge 47/1985 imponevano l'obbligo di citare in atto gli estremi solo della **licenza o della concessione edilizia** per cui era opinione diffusa ed ormai consolidata che non fosse affatto necessario, ai fini della validità degli atti, citare gli estremi dei provvedimenti cd. "minori" (autorizzazione edilizia e DIA)

Al riguardo peraltro si apre **una questione di carattere formale** di non poco conto: la facoltà di ricorrere alla DIA in alternativa alla concessione edilizia era già stata introdotta dalla legge 443/2001 (art. 1 comma 6) ma in tale legge non vi è una disposizione simile a quella dell'attuale comma 5bis dell'art. 46 TU che imponga per tali interventi l'obbligo della menzione in atto degli estremi della DIA. Si può quindi sostenere che per interventi (può trattarsi addirittura di "nuove costruzioni" alle condizioni previste nella legge 443/2001) eseguiti prima del 30 giugno 2003 e per i quali si sia optato per la DIA non sia necessario citare alcunché negli atti notarili?

Io ritengo di no. Anche in mancanza di una disposizione che imponga tale obbligo questo lo si può ricavare dal sistema: infatti si tratta pur sempre di interventi per i quali la "regola" è il ricorso alla concessione edilizia e che per motivi di semplificazione viene concessa, in alternativa, a scelta dell'interessato, la possibilità di ricorrere allo strumento della DIA. Ma l'intervento per tutti gli altri aspetti (sanzioni amministrative, sanzioni penali e quindi anche requisiti formali) **rimane sottoposto alla disciplina propria**, dettata in relazione all'incidenza dell'intervento medesimo sul territorio (l'unica eccezione alle regole riguarderebbe pertanto solo lo "strumento" autorizzativo): altrimenti si dovrebbe ammettere per lo stesso intervento, a seconda che il soggetto si avvalga del permesso o della DIA, una diversa disciplina in ordine alle sanzioni amministrative, penali, ed ai requisiti formali; il che non è accettabile; ciò lo si ricava anche dall'attuale disciplina del T.U. dettata per gli interventi di cui all'art. 22 terzo comma (ai quali ad esempio l'art. 44 comma 2bis rende applicabili le sanzioni penali previste per le costruzioni realizzate in assenza o in difformità dal permesso di costruire)

Pertanto anche per **gli interventi di cui all'art. 1 comma 6 legge 443/2001** per i quali ci si sia avvalsi della DIA in luogo della concessione edilizia vi è a mio parere l'obbligo, **a pena di nullità dell'atto** di citare gli estremi della DIA; e ciò sia per gli atti stipulati prima del 30 giugno 2003 che per gli atti stipulati dopo il 30 giugno 2003 (per questi ultimi oltre che per le ragioni suesposte anche in applicazione analogica della disposizione dell'art. 46 comma 5bis TU; al riguardo si osserva che se è vero che tale norma fa espresso riferimento ai soli *interventi di cui all'art. 22 terzo comma TU* è peraltro altrettanto vero che tali interventi corrispondono nella sostanza agli interventi di cui all'art. 1 comma 6 legge 443/2001, per cui ben può essere giustificata un'applicazione analogica della norma in questione)

Da tutto ciò ne deriva che il **requisito formale** introdotto **espressamente** per la prima volta dal T.U. col comma 5bis dell'art. 46, non costituisce in realtà una novità assoluta, dovendosi **già ritenere operativo nel nostro ordinamento** dalla data di entrata in vigore della legge Lunardi (per le regioni a statuto ordinario dall'11 aprile 2002)

Esaminiamo ora nel dettaglio la disciplina di **carattere formale** applicabile a seguito dell'entrata in vigore del T.U. distinguendo come sopra già anticipato tra TRASFERIMENTI di **costruzioni anteriori al 17 marzo 1985, di costruzioni posteriori al 17 marzo 1985 e di terreni**

## **2.1 COSTRUZIONI ANTERIORI AL 17 MARZO 1985**

Per tali costruzioni **nulla è stato innovato dal T.U.** e la disciplina applicabile è quella dettata dall'art. 40 legge 47/1985, dall'art. 2 commi 58 e 59 legge 662/1996, dall'art. 39 comma 15 legge 724/1994

## 1. PRESCRIZIONI:

### 1.1. Disciplina

Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica che privata aventi per oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali relativi ad edifici o loro parti (*esclusi gli atti costitutivi modificativi o estintivi di diritti reali di garanzia o di servitù*) **sono nulli** e non possono essere stipulati ove da essi non risultino gli estremi della concessione o della licenza edilizia a meno che si tratti di costruzioni realizzate **prima del 1° settembre 1967** per le quali è sufficiente la corrispondente dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà

### 1.2 Disciplina in caso di abusi edilizi per i quali sia stata presentata istanza di sanatoria a sensi degli artt. 31 e segg. legge 47/85 e dell'art. 39 legge 724/1994

Se il bene è stato realizzato in **assenza** di concessione o licenza ovvero in **totale difformità** bisogna citare gli estremi **della licenza o concessione in sanatoria se già rilasciata** o se non ancora rilasciata bisogna citare:

- gli estremi della **domanda di sanatoria (non è più necessaria l'allegazione)**
- gli estremi **del versamento** dell'intera oblazione e (solo per il condono legge 724/94) dei contributi concessori,
- **l'attestazione** dell'avvenuta richiesta all'Autorità competente dell'espressione del parere in caso di fabbricati assoggettati ai vincoli di cui all'art. 32 terzo comma legge 47 (vincoli maggiori).

Si rammenta che l'art. 39 legge 724/1994 (2° condono edilizio) ha previsto **la riduzione dell'oblazione per abusi di necessità (abitazione principale)** e che in caso di alienazione del fabbricato sanato avvalendosi di tale riduzione con atto inter vivos oneroso **entro i 10 anni dall'entrata in vigore della legge** deve essere versata la differenza della oblazione più gli interessi in misura legale. La ricevuta del versamento deve inoltre essere allegata **a pena di nullità** all'atto di trasferimento (comma 15). Tale norma rimane tuttora applicabile.

Si rammenta anche che la presenza di un **ABUSO EDILIZIO** non determina di per sé stessa l'incommerciabilità del bene; BISOGNA ACCERTARE di volta in volta il tipo e la gravità dell'abuso e solo in presenza di un **abuso "maggiore"** (*assenza di licenza o concessione o totale difformità*) si avrà l'incommerciabilità del bene;

In questo senso si è pronunciato anche il **Ministero dei Lavori Pubblici** con propria circolare 18 luglio 1995 (Capitolo 9 - paragrafo 9.1) ove si afferma che *"occorre innanzitutto ribadire che l'eventuale nullità degli atti di trasferimento è circoscritta soltanto agli immobili eseguiti in assenza di concessione o in totale difformità di essa ..... mentre non sono oggetto ad alcun limite alla commerciabilità gli abusi di minore gravità che restano assoggettati alle sanzioni di tipo amministrativo o penale"*

### 1.3. Sanatoria per silenzio assenso

Il provvedimento di sanatoria può formarsi anche per **silenzio-assenso**

In questo caso vi è la necessità **di far risultare il silenzio-assenso** nell'atto notarile: l'art. 2 comma 58 legge 662/96 lo prescrive **a pena di nullità** (limitatamente peraltro al condono ex art. 39 legge 724/94)

Tuttavia si reputa **vi sia la necessità di far risultare** il silenzio-assenso nell'atto notarile anche per il condono legge 47/85, in base ai principi generali di diritto amministrativo (silenzio assenso equivale a vera e propria concessione edilizia) (vedasi la Circolare CNN in materia)

L'art. 2 comma 58 legge 662/1996 suddetto stabilisce in particolare che **nell'atto notarile debbano essere indicati i seguenti elementi costitutivi del silenzio assenso:**

- data della domanda
- estremi del versamento di tutte le somme dovute
- dichiarazione dell'Autorità preposta alla tutela dei vincoli nei casi di fabbricati soggetti ai vincoli di cui all'art. 32 legge 47/85
- dichiarazione di parte che il Comune non ha provveduto ad emettere il provvedimento di sanatoria nei termini stabiliti dalla legge

Riteniamo opportuno nella dichiarazione da riportare in atto circa l'avvenuta formazione del silenzio assenso **integrare gli elementi** prescritti dalla legge con gli **altri elementi costitutivi** del silenzio assenso (ad esempio avvenuta presentazione denuncia catastale, mancanza di vincoli di inedificabilità ex art. 33 legge 47/85 ecc.).

Si rammentano quelli che sono i **requisiti** per la formazione del silenzio-assenso:

- Presentazione di **una valida domanda** (da parte del soggetto legittimato, all'autorità competente ed entro i termini di legge);
- Decorso del termine salvo che vi siano **vincoli** ex art. 32 legge 47/85 per i quali **sia prescritto il parere delle competenti autorità**; in presenza di **vincoli** si applica la seguente disciplina:
  - se il parere non viene emesso entro 180 giorni dalla richiesta si intende reso in senso favorevole
  - se si tratta di vincoli ex leggi 1089/1939, n. 1497/1939 e n. 431/1985 (leggi ora abrogate e confluite nel **T.U. 490/1999** in materia di beni culturali e ambientali) o imposti da leggi statali o regionali o strumenti urbanistici a tutela di **interessi idrogeologici** e di **falde idriche, parchi e aree protette** se non emessi entro 180 giorni i pareri si intendono **respinti** (silenzio diniego) per cui non resta che procedere con eventuale ricorso al TAR (da ricordare peraltro che la **legge 127/97** cd. Bassanini ha introdotto il silenzio assenso anche per le autorizzazioni ex legge 1089/1939: se l'Autorità preposta non provvede entro 90 gg. dalla richiesta l'interessato la può diffidare a provvedervi entro i successivi 30 giorni dopodichè l'istanza si intende accolta).
  - se si tratta di vincoli ex leggi n. 1497/1939 e n. 431/1985 (leggi ora abrogate e confluite nel **T.U. 490/1999** in materia di beni culturali e ambientali) e le opere consistono in ampliamenti o tipologie di abuso **non comportanti aumenti di superficie o volume** il parere deve essere rilasciato entro 120 giorni dalla richiesta, dopodichè si intende reso in senso favorevole
- Presentazione della **documentazione** richiesta (descrizione delle opere, stato lavori con documentazione fotografica, perizia e certificato di idoneità statica per opere superiori a 450 mc, **accatastamento**)

- **Pagamento di tutte le somme dovute** a titolo di oblazione (per il solo condono del 1994 anche pagamento di tutte le somme dovute a titolo di contributo concessorio);
- **Insussistenza di vincoli di inedificabilità** ex art. 33 legge 47/85 che rendono le opere insuscettibili di sanatoria
- Non dolosa infedeltà della domanda
- Inerzia del Comune che non ha provveduto ad emettere alcun provvedimento (né positivo né ovviamente negativo)

## 2. ESCLUSIONI

### 2.1. Procedure esecutive

Le nullità non si applicano ai trasferimenti derivanti da **procedure esecutive immobiliari, individuali o concorsuali**, nonché a quelle derivanti da procedure di amministrazione straordinaria e di liquidazione coatta amministrativa. Nel caso di aggiudicazione di immobili sui quali siano stati commessi degli abusi edilizi, l'aggiudicatario potrà avvalersi della sanatoria prevista dalla legge 47/1985 e dalla successiva legge 724/1994, purchè le ragioni di credito per cui si è proceduto siano di data anteriore all'entrata in vigore di dette leggi; la domanda di sanatoria deve essere presentata entro **120 giorni** dall'atto di trasferimento dell'immobile

### 2.2. Edilizia pubblica

Le medesime disposizioni previste per le procedure esecutive (art. 40 commi quinto e sesto legge 47/1985) si applicano anche ai trasferimenti previsti dalla **legge 560/1993 (Edilizia sovvenzionata)** ed ai trasferimenti di immobili di proprietà di enti di assistenza e previdenza e delle amministrazioni comunali (art. 2 comma 59 legge 662/1996) nonché a tutti i trasferimenti di alloggi di proprietà pubblica, disposti da leggi nazionali o regionali (art. 7 comma 2° legge 136/1999)

### 2.3 Servitù e garanzie

Sono pure esclusi dalle nullità, come sopra già indicato, gli atti costitutivi modificativi o estintivi **di diritti reali di garanzia o di servitù**

## 3. CONVALIDA

Se la mancanza delle dichiarazioni da indicarsi **non sia dipesa dalla insussistenza della licenza o della concessione** o dalla insussistenza della domanda di sanatoria al tempo in cui gli atti medesimi sono stati stipulati, ovvero dal fatto che la costruzione **sia stata iniziata successivamente al 1 settembre 1967**, essi possono **essere confermati** anche da una sola delle parti mediante atto successivo, redatto nella stessa forma del precedente, che contenga la menzione omessa.

## COSTRUZIONI POSTERIORI AL 17 MARZO 1985

Sono queste le **sole costruzioni** alle quali fa riferimento il **T.U.** nella norma, l'art. 46, dedicato "*alla nullità degli atti giuridici*"; la disciplina applicabile è quindi quella dettata dall'art. 46 del

T.U., da integrarsi peraltro con quella dettata dall'art. 2 comma 58 legge 662/1996 e dall'art. 39 comma 15 legge 724/1994

## 1. PRESCRIZIONI:

### 1.1. Disciplina

Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica che privata aventi per oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali relativi ad edifici o loro parti (esclusi gli atti costitutivi modificativi o estintivi di diritti reali di garanzia o di servitù) **sono nulli** e non possono essere stipulati ove da essi non risultino gli estremi della **concessione edilizia** (*per gli interventi eseguiti dal 17 marzo 1985 al 29 giugno 2003*) ovvero del **permesso di costruire** (*per gli interventi eseguiti dal 30 giugno 2003*)

(N.B.: *l'art. 46 T.U. fa riferimento per le costruzioni eseguite dopo il 17 marzo 1985 al solo permesso di costruire: tuttavia è chiaro che di permesso di costruire si potrà parlare solo per le costruzioni assentite dopo l'entrata in vigore del T.U.; per le costruzioni assentite tra il 17 marzo 1985 ed il 29 giugno 2003 il titolo abilitante è invece la concessione edilizia*)

La **sentenza** che accerta la nullità degli atti notarili di cui sopra non pregiudica i diritti di garanzia o di servitù acquisiti in base ad un atto iscritto o trascritto anteriormente alla trascrizione della domanda diretta a far accertare la nullità degli atti (art. 46 terzo comma T.U.)

### 1.2 Interventi per i quali è possibile il ricorso alla DIA

**Per gli interventi edilizi di cui all'art. 22 comma terzo T.U.** per i quali in alternativa al permesso di costruire si sia **fatto ricorso alla DIA**, sarà necessario, sempre a pena di nullità dell'atto, **citare gli estremi della DIA** (art. 46 comma 5bis TU così come introdotto con legge 301/2002)

Tale obbligo deve **ritenersi esteso** anche agli interventi edilizi eseguiti a sensi dell'art. 1 comma 6 legge 443/2001 per le ragioni già sopra esposte alle quali pertanto si rinvia.

Gli interventi edilizi di cui all'art. 22 comma terzo TU sono i seguenti:

- a) **gli interventi di ristrutturazione** di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c); (*ossia gli interventi che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso*).
- b) **gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati**, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano **precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive**, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti;
- c) **gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.**

### 1.3 Disciplina in caso di abusi edilizi

Se il bene è stato realizzato in **assenza di concessione o di permesso** (a seconda dell'epoca di realizzazione) ovvero in **totale difformità** bisogna citare gli estremi **della concessione o del permesso in sanatoria** (potrà trattarsi del cd. "accertamento di conformità" già disciplinato

dall'art. 13 della legge 47/85 ed ora dall'art. 36 del TU ovvero, per i soli interventi abusivi compiuti sino al 31 dicembre 1993, della sanatoria del cd. "condono bis" di cui all'art. 39 legge 724/1994; la sanatoria di cui alla legge 47/1985 riguardava invece abusi commessi sino al 31 ottobre 1983)

Se si tratta di interventi abusivi per i quali sia stata presentata domanda di sanatoria a sensi **dell'art. 39 legge 724/1994**, e per i quali non sia ancora stato rilasciato il formale provvedimento di sanatoria, bisognerà citare in atto:

- gli estremi della suddetta domanda di sanatoria (**non è più necessaria l'allegazione**),
- **gli estremi** del versamento dell'intera oblazione e dei contributi concessori,
- l'attestazione dell'avvenuta richiesta all'Autorità competente dell'espressione del parere in caso di fabbricati assoggettati ai vincoli di cui all'art. 32 terzo comma legge 47 (vincoli maggiori) (norma non abrogata dal T.U.).

Nel caso ci sia avvalsi della **riduzione dell'oblazione per abusi di necessità**, in caso di alienazione entro i 10 anni dall'entrata in vigore della legge, deve essere versata la differenza della oblazione più gli interessi in misura legale e la ricevuta del versamento deve inoltre essere allegata **a pena di nullità** all'atto di trasferimento

Come sopra già ricordato, la presenza di un **ABUSO EDILIZIO** non determina di per sé stessa l'incommerciabilità del bene; **BISOGNA ACCERTARE** di volta in volta il tipo e la gravità dell'abuso e solo in presenza di un **abuso "maggiore"** (*assenza di concessione o permesso o totale difformità*) si avrà l'incommerciabilità del bene.

Nel caso in cui sia prevista l'irrogazione di una sanzione soltanto pecuniaria, ma non il rilascio del **permesso** in sanatoria (ad esempio nel caso di interventi eseguiti in base *a permesso annullato*), agli atti notarili deve essere allegata la prova dell'integrale pagamento della sanzione medesima.

#### ***1.4 Sanatoria per silenzio assenso***

Si ricorda che il provvedimento di sanatoria ex art. 39 legge 624/1994 può formarsi per **silenzio-assenso**: in questo caso vi è la necessità di far risultare il silenzio-assenso nell'atto notarile: l'art. 2 comma 58 legge 662/96 lo prescrive **a pena di nullità**

L'art. 2 comma 58 legge 662/1996 suddetto stabilisce in particolare che **nell'atto notarile debbono essere indicati i seguenti elementi costitutivi del silenzio assenso**:

- *data della domanda*
- *estremi del versamento di tutte le somme dovute*
- *dichiarazione dell'Autorità preposta alla tutela dei vincoli nei casi di fabbricati soggetti ai vincoli di cui all'art. 32 legge 47/85*
- *dichiarazione di parte che il Comune non ha provveduto ad emettere il provvedimento di sanatoria nei termini stabiliti dalla legge*

Riteniamo opportuno nella dichiarazione da riportare in atto circa l'avvenuta formazione del silenzio assenso integrare gli elementi prescritti dalla legge con gli **altri elementi costitutivi** del silenzio assenso (ad esempio avvenuta presentazione denuncia catastale, mancanza di vincoli di inedificabilità ex art. 33 legge 47/85 ecc.)

(*per i requisiti del silenzio assenso vedi sopra quanto riportato in ordine alla disciplina per le costruzioni anteriori al 17 marzo 1985*)

## **2. ESCLUSIONI**

## **2.1 Procedure esecutive**

Le nullità **non si applicano** agli atti derivanti da procedure esecutive immobiliari, individuali o concorsuali. L'aggiudicatario, qualora l'immobile si trovi nelle condizioni previste per il rilascio del **permesso di costruire** in sanatoria (trattasi del cd. "*accertamento di conformità*" ora disciplinato dall'art. 36 TU), dovrà presentare domanda di **permesso** in sanatoria entro 120 giorni dalla notifica del decreto emesso dalla autorità giudiziaria (art. 46 quinto comma T.U.)

## **2.2. Edilizia Pubblica**

Per gli interventi **successivi al 17 marzo 1985** (contrariamente a quanto previsto per gli interventi anteriori al 17 marzo 1985) **NON E' PREVISTA** l'applicazione della disposizione relativa alle procedure esecutive anche ai trasferimenti di cui alla **legge 560/1993** (Edilizia sovvenzionata), ai trasferimenti di immobili di proprietà di enti di assistenza e previdenza e delle amministrazioni comunali ed ai trasferimenti di alloggi di proprietà pubblica in genere (infatti il rinvio compiuto dall'art. 2 comma 59 legge 662/1996 e dalle disposizioni di legge relative alla edilizia pubblica è limitato all'art. 40 commi quinto e sesto legge 47/85 che disciplina le sole costruzioni eseguite PRIMA del 17 marzo 1985)

## **2.3 Servitù e garanzie**

Sono pure esclusi dalle nullità gli atti costitutivi modificativi o estintivi **di diritti reali di garanzia o di servitù**

## **3. CONVALIDA**

Se la mancata indicazione in atto degli estremi non sia dipesa dalla insussistenza della **concessione edilizia** (per gli interventi eseguiti dal 17 marzo 1985 al 29 giugno 2003) ovvero **del permesso di costruire** (per gli interventi eseguiti dal 30 giugno 2003) ovvero della **DIA** (per gli interventi di cui all'art. **22 terzo** comma TU) al tempo in cui gli atti medesimi sono stati stipulati, essi possono essere **confermati** anche da una sola delle parti mediante atto successivo, redatto nella stessa forma del precedente, che contenga la menzione omessa.

## **TRASFERIMENTI DI TERRENI**

La disciplina in tema di trasferimento di terreni, già contenuta nell'art. 18 legge 47/1985 (espressamente abrogato dall'art. 136 TU) è ora dettata **dall'art. 30 TU**:

### **1. TRASFERIMENTO TERRENI e C.D.U.:**

Gli **atti tra vivi**, sia in forma pubblica sia in forma privata, aventi ad oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali relativi a terreni **sono nulli** e non possono essere stipulati né trascritti nei pubblici registri immobiliari ove agli atti stessi non sia **allegato il certificato di destinazione urbanistica** contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti l'area interessata.

Il certificato di destinazione urbanistica deve essere rilasciato dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale entro il termine perentorio di trenta giorni dalla presentazione della relativa domanda. **Esso conserva validità per un anno dalla data di rilascio** se, per dichiarazione dell'alienante o di uno dei dividendi, non siano intervenute modificazioni degli strumen-

ti urbanistici (cd. "**dichiarazione di vigenza**" che in base a ricorrente interpretazione è prescritta a pena di **nullità** al pari dell'allegazione del c.d.u.; in questo senso Cass. N. 11568 del 23.10.1992).

In caso di mancato rilascio del suddetto certificato nel termine previsto, esso può essere **sostituito da una dichiarazione dell'alienante** o di uno dei condividenti attestante l'avvenuta presentazione della domanda, nonché la destinazione urbanistica dei terreni secondo gli strumenti urbanistici vigenti o adottati, ovvero l'inesistenza di questi ovvero la prescrizione, da parte dello strumento urbanistico generale approvato, di strumenti attuativi.

## **2. ESCLUSIONI DALL'OBBLIGO DI ALLEGAZIONE DEL C.D.U.:**

le disposizioni in tema di CDU (allegazione e dichiarazione di vigenza) non si applicano

- ai terreni che costituiscono **pertinenze di edifici** censiti nel nuovo catasto edilizio urbano, purché la superficie complessiva dell'area di pertinenza medesima sia inferiore a **5.000 metri** quadrati.
- alle **divisioni ereditarie,**
- **alle donazioni fra coniugi e fra parenti in linea retta**
- ai testamenti;
- agli atti costitutivi, modificativi od estintivi di **diritti reali di garanzia e di servitù.**

## **3. CONSIDERAZIONI SUL CONTENUTO DEL CDU**

Sul contenuto del CDU sono sorti dei dubbi, stante anche la non uniformità di comportamento da parte dei Comuni.

Infatti alcuni Comuni rilasciano sistematicamente CDU che potremmo definire "**sintetici**" contenenti le prescrizioni urbanistiche relative alla sola "zonizzazione" (in tali certificati ci si limita ad indicare la destinazione urbanistica dell'area sulla base della zonizzazione di PRG, secondo la nota classificazione in zone A - B - C - D - E - F precisando eventualmente se la zona è soggetta a Piano Urbanistico attuativo già approvato o da predisporre o se esistono fasce di rispetto, ad es. fasce di rispetto stradale, fluviale, cimiteriale ecc. ovvero vincoli, ad es. vincoli idrogeologici, paesaggistici, ambientali ecc, ma senza poi specificare anche la disciplina specifica prevista per ciascuna zona in termini ad esempio di densità edilizia, di distanze tra costruzione e dai confini, di tipologie costruttive ecc. ecc.) mentre altrettanti Comuni rilasciano sistematicamente CDU che potremmo definire "**analitici**" contenenti le prescrizioni urbanistiche relative non solo alla "zonizzazione" ma anche alla disciplina specifica prevista per l'attività edilizia per ciascuna zona in termini di densità edilizia, di distanze tra costruzione e dai confini, di tipologie costruttive (normalmente allegando al CDU vero e proprio un estratto delle Norme Tecniche di Attuazione del P.R.G.)

Ci si è posti pertanto il quesito se entrambi i CDU sopra illustrati possano essere considerati validi alla luce del disposto dell'art. 18 legge 47/1985 norma ora sostituita dall'art. 30 TU (di identico contenuto) o se al contrario solo i CDU cd. "analitici" possano considerarsi conformi al disposto di legge in quanto i soli contenenti le *prescrizioni urbanistiche riguardanti l'area interessata* richiesti dalle norme suddette (con conseguente nullità degli atti ai quali fosse stato eventualmente allegato un CDU sintetico)

Noi riteniamo validi e pienamente conformi al disposto di legge **sia i CDU cd. sintetici sia ovviamente i CDU cd. analitici** e ciò per le seguenti ragioni:

- il secondo comma dell'art. 30 TU (corrispondente al precedente comma 2 art. 18 legge 47/1985) va letto in stretta correlazione con il quarto comma della medesima norma che così dispone: *"in caso di mancato rilascio del suddetto certificato nel termine previsto, esso può essere sostituito da una dichiarazione dell'alienante o di uno dei dividendi attestante l'avvenuta presentazione della domanda, **nonché la destinazione urbanistica** dei terreni secondo gli strumenti urbanistici vigenti o adottati ovvero l'inesistenza di questi ovvero la prescrizione, da parte dello strumento urbanistico generale approvato, **di strumenti attuativi**"*

Il fatto che alla mancanza del rilascio del CDU da parte del Comune si possa ovviare con una dichiarazione di parte attestante *la destinazione urbanistica dei terreni secondo gli strumenti urbanistici vigenti o adottati ovvero l'inesistenza di questi ovvero la prescrizione, da parte dello strumento urbanistico generale approvato, di strumenti attuativi* sta a confermare che scopo del CDU, o dell'eventuale dichiarazione sostitutiva della parte, è quella di rendere edotte le parti della **sola natura urbanistica** (e non anche di tutta la disciplina urbanistica ed edilizia) dell'area oggetto di contratto. Si è infatti precisato (N. Raiti - in Studi e materiali - Milano 1990) che *"il certificato di destinazione urbanistica nasce dall'esigenza di far sì che la circolazione giuridica dei suoli avvenga a condizione che siano espressamente identificati **il regime di edificabilità o di inedificabilità, nonché la natura urbanistica dell'area oggetto dell'atto**"*

- il CDU ha avuto il suo primo riconoscimento legislativo con l'art. 8 comma 9 legge 94/1982; tale norma stabiliva che *"i Comuni con popolazione superiore a trentamila abitanti sono tenuti a rilasciare .....un certificato in cui siano indicate **tutte le prescrizioni urbanistiche ed edilizie** riguardanti l'area o gli immobili interessati"* con la conseguenza che *"... la domanda di concessione che il progettista attesti .... conforme al certificato ..... si intende assentita qualora entro 90 giorni non venga comunicato il provvedimento motivato con cui viene negato il rilascio"*

In questo caso il CDU costituiva lo strumento necessario per chi voleva intraprendere un'attività edificatoria sulla base del **silenzio-assenso**, strumento necessario per portare a conoscenza di detto soggetto tutte le regole **urbanistiche ed edilizie** concernenti l'area interessata.

E' proprio per tale specifico scopo (finalizzato ad una concreta attività edificatoria) il CDU di cui alla legge 94/1982 doveva contenere **tutte le prescrizioni urbanistiche ed edilizie** riguardanti l'area o gli immobili interessati.

Si noti come nel testo dell'art. 30 TU si faccia riferimento alle sole (non si usa il "tutte") **prescrizioni urbanistiche** (non si parla più delle prescrizioni edilizie) e ciò in relazione al diverso scopo del CDU ex TU (e prima a sensi della legge 47/85) che non è finalizzato ad una concreta attività edilizia ma a **fornire una semplice informativa sulla natura urbanistica** delle aree oggetto di contratto.

Dal confronto tra le due norme e dal diverso testo adottato nell'art. 30 TU (e prima dall'art. 18 legge 47/1985) si può ricavare un ulteriore fondato argomento per ritenere che nei CDU ex art. 30 TU (e prima ex legge 47/1985) debbano essere indicate **le sole notizie sulla "natura urbanistica" dei beni** e non anche le notizie in ordine alla intera disciplina urbanistica ed edilizia.

Da notare infine che se il CDU. dovesse contenere l'intera disciplina urbanistico-edilizia di un'area, questa prescrizione non sarebbe rispettata neppure con l'allegazione delle N.T.A del P.R.G perché l'intero status urbanistico-edilizio di un bene si fonda su molteplici altre fonti: in primis le leggi urbanistiche ed edilizie, di fonte statale e regionale, in secondo luogo gli strumenti urbanistici (e non solo il P.R.G. ma anche il regolamento Edilizio ed eventuali Piani attuativi)

Ma è chiaro che trasfondere nel CDU tutta la disciplina vigente, discendente da questa molteplicità di fonti sarebbe impresa ardua e a ben vedere, per le finalità connesse alla circolazione giuridica dei beni, anche del tutto inutile.

#### **4. ALCUNI CASI "PARTICOLARI" IN TEMA DI CDU**

Ricordiamo alcuni casi che sotto il vigore della legge 47/1985 si sono presentati in relazione al CDU; le conclusioni cui si è giunti in passato possono valere anche per il futuro, stante l'identica disciplina recata dall'art. 30 TU. Rispetto al precedente art. 18 legge 47/1985:

**1 CASO** - Tizio vende un capannone industriale insistente su un lotto di terreno di complessivi mq 1550 di cui mq 1037 circa coperti dal capannone realizzato solo nella struttura portante e nelle coperture in base a regolare concessione edilizia. Il capannone non è ancora stato denunciato al Catasto Fabbricati.

*L'allegazione è stata ritenuta obbligatoria dal Tribunale di Lucca 17.12.92 che ha dichiarato nullo l'atto privo di CDU. Tale sentenza peraltro è stata riformata dalla successiva sentenza della Corte di Appello Firenze 11.6.93 che ha escluso l'obbligatorietà dell'allegazione del CDU ritenendo così valido l'atto stipulato.*

**2 CASO** - Tizio intende vendere un terreno di sua proprietà e si reca quindi dal Notaio con un certificato di destinazione urbanistica rilasciato da oltre un anno ma di recente integrato dal medesimo Comune con la seguente dicitura: "Si confermano i dati contenuti nel presente certificato di destinazione urbanistica" con sottoscrizione del Responsabile del Servizio timbro del Comune e data..

*Il Presidente del Tribunale di Sondrio con provvedimento 4 marzo 1997, chiamato a pronunciarsi sul rifiuto del Conservatore dei RR.II di trascrivere un atto cui era stato allegato un simile CDU, ha ritenuto valido tale atto ordinando la trascrizione.*

*In questo senso anche CNN parere 6.2.1997 ("la conferma del certificato equivale a rilascio di un nuovo certificato")*

## DISCIPLINA REQUISITI SOSTANZIALI

Ben più rilevanti sono le modifiche apportate dal T.U. alla disciplina sostanziale in materia edilizia, disciplina che, anche se non in maniera diretta come per la disciplina formale, comunque incide sull'attività del Notaio (il quale deve pur sempre compiere, ai fini della valida stipulazione dell'atto, una valutazione sull'idoneità del titolo esibito e sulla riferibilità del provvedimento autorizzativo alla costruzione oggetto di contratto)

Il T.U. detta (nella sua Parte I) la disciplina dei cd. **STRUMENTI AMMINISTRATIVI DI CONTROLLO** ossia di quegli strumenti che sono rivolti ad assicurare il rispetto delle prescrizioni urbanistiche mediante il controllo della conformità dell'attività edilizia che si intende svolgere alle leggi e agli strumenti urbanistici (P.R.G., Piani Attuativi, regolamento edilizio ecc.)

Al riguardo la disciplina dettata dal T.U. è il punto di arrivo di una lunga **evoluzione normativa** le cui tappe possono essere così riassunte:

### **Prima della Legge Urbanistica (1150/1942)**

Per la costruzione di ogni casa di abitazione era necessaria l'autorizzazione del Sindaco che aveva più natura di un controllo igienico che non di un controllo urbanistico (art. 220 RD. 1265/1934 T.U. Leggi Sanitarie)

### **La Legge Urbanistica (1150/1942)**

Ha prescritto la licenza edilizia per "eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero per ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura e l'aspetto" **nell'ambito del centro abitato** o per i Comuni dotati di PRG nelle zone di espansione.

### **La Legge Ponte (765/1967) (dal 1° settembre 1967)**

Ha prescritto la licenza per "eseguire nuove costruzioni, ampliare modificare o demolire quelle esistenti ovvero per procedere ad opere di urbanizzazione" estendendola **a tutto il territorio comunale**.

### **La Legge Bucalossi (10/1977) (dal 30 gennaio 1977)**

Ha subordinato a **concessione onerosa** "ogni attività comportante trasformazione urbanistica o edilizia del territorio"

### **Dopo la Legge Bucalossi**

Vi è la tendenza a sottrarre a concessione per assoggettarli ad AUTORIZZAZIONE GRATUITA gli interventi di MINOR carico urbanistico non riguardanti BENI VINCOLATI (ex legge 1089/1939 e 1497/1939)

Ad esempio la Legge 457/1978 per gli interventi di straordinaria manutenzione o la Legge 94/1982 per le pertinenze e per gli interventi di restauro (leggi che per tali interventi introducono la nuova figura della **autorizzazione edilizia** per la quale è previsto anche il perfezionamento mediante **silenzio-assenso**)

Con la legge 23 dicembre 1996 n. 662 (art. 2 comma 6) (variata con legge 135/1997) che ha modificato sul punto l'art. 4 legge 4.12.1993 n. 493 alcuni **interventi minori**, alcuni dei quali erano già stati assoggettati ad autorizzazione vengono addirittura sottratti anche alla necessità dell'autorizzazione: è sufficiente una **denuncia di inizio attività** (D.I.A.) accompagnata da una **dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato** che attesti la conformità delle opere agli strumenti urbanistici nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. E' escluso il ricorso alla D.I.A. nel caso di immobili "vincolati" (ad es. vincolo ex Dec. Lgs 490/1999)

Con l'entrata in vigore (nelle regioni a Statuto Ordinario **a partire dall'11 aprile 2002**) della **Legge 21 dicembre 2001 n. 443 (cd. "Legge Lunardi")** è stato ulteriormente ampliato l'ambito di applicazione della D.I.A. (tuttavia la legge all'art. 1 comma 12 fa salvo il potere delle **regioni** di assoggettare, con legge, a concessione edilizia o autorizzazione taluno degli interventi per i quali è prevista la sola D.I.A.)

**Il ricorso alla D.I.A. è previsto dalla legge Lunardi in alternativa alla concessione e all'autorizzazione edilizia**, su scelta dell'interessato (che quindi potrebbe comunque ricorrere alla concessione o all'autorizzazione) per i seguenti interventi:

a) **gli interventi edilizi minori**, di cui all'articolo 4 comma 7 del decreto-legge 23 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493;

b) **le ristrutturazioni edilizie**, comprensive della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma.;

c) **gli interventi sottoposti a concessione**, se sono specificamente disciplinati dai piani attuativi che contengano **precise disposizioni planovolumetriche, tipologiche, formali e costruttive**, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal consiglio comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti;

d) **i sopralzi, le addizioni, gli ampliamenti e le nuove edificazioni** in diretta esecuzione di idonei strumenti urbanistici diversi da quelli indicati alla lettera c) ma recanti analoghe previsioni di dettaglio.

Nulla è innovato quanto all'obbligo di **versare il contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione**: pertanto gli interventi già assoggettati a concessione anche se eseguiti in base a D.I.A. sono subordinati al pagamento del contributo concessorio.

La facoltà di optare per la D.I.A. è **prevista anche per gli interventi su immobili "vincolati"** purché venga acquisito il parere o l'autorizzazione dell'Amministrazione preposta alla tutela del vincolo

Da rilevare che l'art. 13 comma 6 della legge 1 agosto 2002 n. 166 ha modificato l'art. 1 comma 12 della legge 443/2001 nel senso di prevedere che *"le disposizioni di cui al comma 6 si applicano nelle regioni a statuto ordinario a decorrere dal novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge, salvo che le leggi regionali emanate prima della data di entrata in vigore della presente legge siano già conformi a quanto previsto dalle lettere a), b), c) e d) del medesimo comma 6, anche disponendo eventuali categorie aggiuntive e differenti presupposti urbanistici. Le regioni a statuto ordinario, con legge, possono individuare quali degli interventi indicati al comma 6 sono assoggettati a concessione edilizia o ad autorizzazione edilizia."*

E finalmente si arriva al **TESTO UNICO delle leggi in materia edilizia approvato con D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380**

Con il T.U. la concessione edilizia cambia nome e diventa **"permesso di costruire"**.

Viene **inoltre soppressa la autorizzazione edilizia** che si era posta come strumento intermedio tra la concessione e la D.I.A.

**La modifica essenziale** introdotta dal TU sta peraltro nel fatto che mentre prima era la concessione ad essere la fattispecie residuale ora invece i termini della questione si invertono **ed è la D.I.A. ad assumere la funzione di fattispecie residuale.**

Pertanto se prima del T.U. erano soggetti a D.I.A. ed a autorizzazione SOLO ed esclusivamente gli interventi che risultavano puntualmente indicati nelle disposizioni delle leggi 94/1982 e 122/1989 (per l'autorizzazione) e dell'art. 1 comma 6 Legge 443/2001 (per quanto riguarda la D.I.A) mentre tutti gli altri interventi dovevano ritenersi subordinati a concessione edilizia, ora invece **sono soggetti a permesso di costruire** i soli interventi puntualmente indicati **all'art. 10 T.U. (interventi di nuova costruzione, di ristrutturazione urbanistica e di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici o, limitatamente alle zone A, mutamento di destinazione d'uso)** mentre TUTTI GLI ALTRI INTERVENTI non riconducibili a tale elencazione **saranno soggetti a D.I.A.** (inoltre, per effetto della disposizione dell'art. **22 comma 3 TU**, introdotta con il decreto legislativo 301/2002, possono essere assoggettati a D.I.A. **in alternativa al permesso di costruire**, a scelta quindi dell'interessato, anche alcuni degli specifici interventi indicati dall'art. 10, come ad esempio la ristrutturazione edilizia)

Analogamente a quanto previsto anche nella legge 443/2001 (legge Lunardi) é peraltro riconosciuta all'interessato la facoltà di richiedere il permesso di costruire **anche per interventi altri-menti soggetti a D.I.A.** (anche le **Regioni** possono peraltro individuare con apposita legge ulteriori interventi oltre a quelli indicati dall'art. 10 del T.U. che in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, siano da sottoporre al preventivo rilascio del permesso di costruire)

Con il T.U viene inoltre istituito un nuovo ufficio denominato **SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA** che cura tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di denuncia di inizio attività.

Da ricordare che la Legge "Lunardi" n. 443 del 21 dicembre 2001 (successiva come data di "emanazione" al T.U. approvato con DPR 6 giugno 2001, ma anteriore allo stesso in relazione all'entrata in vigore per effetto delle successive proroghe del T.U.) conteneva una delega al Governo per emanare entro il 31 dicembre 2002 un decreto legislativo volto ad introdurre nel T.U. le modifiche necessarie per adeguarlo alla legge medesima: tale delega è stata attuata con il **decreto legislativo 27 dicembre 2002 n. 301** con il quale sono state introdotte modificazioni ed integrazioni al D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380

Dunque con il TU rimangono sul "campo" due soli "strumenti di controllo": il **permesso di costruire** e la **denuncia di inizio attività (DIA)**

Vediamone le caratteristiche ed il rispettivo ambito di applicazione.

## **1. PERMESSO DI COSTRUIRE**

### **1.1 CARATTERISTICHE**

**E' un atto dovuto:** deve essere rilasciato dal dirigente o responsabile del competente Ufficio Comunale nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e degli strumenti urbanistici al proprietario o a chi abbia titolo per richiederla (es. superficiario) (artt. 11 e 13 T.U.); *l'eventuale diniego pertanto deve essere motivato ed indicare le prescrizioni di legge, dello strumento urbanistico o del regolamento in contrasto con la relativa domanda.*

**E' un atto trasferibile:** il permesso è trasferibile insieme all'immobile ai successori ed aventi causa; esso peraltro non incide sulla titolarità della proprietà o di altri diritti reali relativi agli immobili realizzati per effetto del suo rilascio (art. 11 T.U.); *il permesso al pari della concessione ha pertanto natura reale e non personale. Può essere trasferito insieme all'area. Necessita un provvedimento di voltura che peraltro non dà luogo ad un nuovo permesso (solo cambio di intestazione)*

**E' un atto irrevocabile:** lo stabilisce l'art. 11 del T.U. *La irrevocabilità non esclude peraltro la **decadenza** per decorrenza del termine di inizio o ultimazione lavori (con efficacia ex nunc): si può ovviare con il rinnovo del permesso con il quale si ha un nuovo permesso di costruire o con la **proroga dei termini** che evita la decadenza. In particolare:*

- nel permesso di costruire sono indicati **i termini di inizio e di ultimazione dei lavori.**
- Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere **completata** non può superare i tre anni dall'inizio dei lavori. **Entrambi i termini possono essere prorogati**, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso. Decorso tali termini il permesso **decade di diritto per la parte non eseguita**, tranne che, anteriormente alla scadenza venga richiesta **una proroga**. La proroga può essere accordata, con **provvedimento motivato**, esclusivamente in considerazione della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.
- I lavori non ultimati nel termine stabilito, sono realizzati previo rilascio di **nuovo permesso per la parte non ultimata**, salvo che le opere da eseguire non rientrino tra quelle realizzabili mediante **denuncia di inizio attività**.

Il permesso **decade** anche per effetto della entrata in vigore di contrastanti **previsioni** urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio. (art. 15 T.U.)

## **1.2 RAPPORTI CON I TERZI**

Il rilascio del **permesso di costruire** non comporta limitazione dei diritti dei terzi. (**art. 11 –3 comma – TU**)

## **1.3 ONEROSITÀ (CONTRIBUTO CONCESSORIO)**

Il permesso di costruire è **atto oneroso (art. 11 - comma 2- e art. 16 TU)**

Il suo rilascio è subordinato al versamento del contributo concessorio articolato in 2 quote :  
- *una commisurata all'incidenza delle **spese di urbanizzazione primaria e secondaria** (stabilita con delibera del Consiglio Comunale sulla base di tabelle parametriche definite dalla Regioni), da versarsi all'atto del rilascio della concessione (su richiesta dell'interessato può essere **rateizzata**) (a scomputo totale o parziale della quota dovuta il concessionario può obbligarsi a realiz-*

zare direttamente le opere di urbanizzazione con le modalità e garanzie stabilite dal Comune con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del Comune) - una proporzionata al costo di costruzione (su parametri fissati dalle **Regioni**) da versarsi in corso d'opera con le modalità e le garanzie stabilite dal Comune e comunque non oltre 60 gg. dalla ultimazione delle opere

## **ESONERI DAL CONTRIBUTO** (art. 17 comma 3 T.U.)

Il contributo concessorio non è dovuto per:

- a) opere in zone agricole.** Comprese le residenze se:
  - il richiedente è imprenditore agricolo a titolo principale
  - le opere sono in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore
- b) ristrutturazione e ampliamenti non superiori al 20%** di edifici unifamiliari
- c) opere pubbliche**
- d) opere da eseguire a seguito di pubbliche calamità**

## **RIDUZIONI DEL CONTRIBUTO:**

**Art. 17 - 1 comma e art. 18 T.U.:** per interventi di **edilizia abitativa**; è prevista la stipula di apposita **convenzione** (ovvero la sottoscrizione di un **atto d'obbligo**) con cui si precisano le caratteristiche tipologiche e costruttive degli edifici e con cui ci si obbliga a praticare prezzi di cessione o canoni locazione concordati - **Durata non inferiore a 20 non superiore a 30 anni.** Si paga solo la quota commisurata agli oneri di urbanizzazione (salva l'assunzione dell'obbligo, debitamente garantito, alla esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione)

**Art. 17 comma 2 T.U.:** per la realizzazione della **prima abitazione** il contributo è pari a quanto stabilito per la corrispondente edilizia residenziale pubblica purché sussistano i requisiti indicati dalla normativa di settore

## **1. 4 FORMA:**

NON VI è nel T.U. (come peraltro nelle leggi precedenti) alcuna norma in tema di "forma" del provvedimento autorizzativo

Vale pertanto quanto affermato dalla giurisprudenza per la concessione edilizia circa la necessità di un **atto scritto** (Cass. 5.5.88 n. 3344 - Cass. 21.5.1982 C. Stato 2.3.1983 n.64)

La questione della forma riveste particolare importanza **per l'attività notarile** stante l'obbligo, a pena di nullità di gran parte degli atti immobiliari, di indicare in atto gli estremi del permesso di costruire (art. 46 T.U.)

## **1.5 AMBITO DI APPLICAZIONE:**

A sensi **dell'art. 10 del T.U.** costituiscono **interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire:**

- a) gli interventi di **nuova costruzione**;
- b) gli interventi di **ristrutturazione urbanistica**;
- c) gli interventi di **ristrutturazione edilizia** che portino ad un **organismo edilizio in tutto o in parte diverso** dal precedente e che **comportino** aumento di unità immobiliari, modifiche del vo-

lume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso.

E' comunque riconosciuta **la facoltà dell'interessato** di chiedere il rilascio di **permesso di costruire (senza obbligo del pagamento di contributo concessorio)** per la realizzazione degli interventi di cui all'art. 22 primo e secondo comma T.U. per i quali é prescritta la presentazione della D.I.A. In questo caso la violazione della disciplina urbanistico-edilizia non comporta la applicazione **delle sanzioni di cui all'articolo 44 T.U.** (ossia delle sanzioni penali) (art. 22 settimo comma T.U.)

Il T.U inoltre riconosce alle **Regioni** la facoltà di **ampliare l'ambito** di applicazione del permesso di costruire; infatti *le REGIONI possono individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire . La violazione di queste norme regionali non comporta peraltro l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44 T.U.)* (ossia della sanzioni Penali)

**L'art. 7 del T.U.** stabilisce che non si applicano le disposizioni in tema di permesso di costruire **alle opere pubbliche dei comuni** deliberate dal consiglio comunale, ovvero dalla giunta comunale, assistite dalla validazione del progetto, ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554.

**DA RICORDARE che** a seguito della modifica introdotta con il decreto legislativo 301/2002, è prevista **in alternativa al premesso di costruire** la possibilità di avvalersi della DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITA' per i seguenti interventi (Art 22 comma 3 TU)

*a) gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c);*

*b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti;*

*c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.*

*Si tratta pertanto di interventi che in presenza di una scelta specifica dell'interessato di ricorrere alla DIA possono essere sottratti al regime del permesso di costruire.*

Nel caso in cui, per l'effettuazione degli interventi di cui sopra, ci si intenda avvalere in luogo del PERMESSO di COSTRUIRE della DIA, troveranno comunque applicazione, in caso di violazioni, **le sanzioni penali di cui all'art. 44**, contrariamente a quanto invece previsto per il caso in cui ci si intenda avvalere del permesso di costruire per interventi invece soggetti a DIA a sensi del primo e secondo comma art. 22 TU

Per tali interventi restano pure ferme, nonostante si opti per la DIA, **le disposizioni in tema di requisiti formali degli atti di trasferimento** previsti per gli interventi soggetti a permesso di costruire: pertanto negli atti, a **pena di nullità**, debbono essere citati gli estremi della DIA (art. 46 comma 5bis TU)

## **2. DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITA'**

## 2.1 CARATTERISTICHE

La denuncia di inizio attività è disciplinata in via generale dall'art. 19 legge 241/1990 (legge generale sulla disciplina del procedimento amministrativo) Deve essere presentata **allo SPORTELLO UNICO 30 giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori** (il T.U. ha quindi **allungato** il termine che in base alla normativa precedente era invece di 20 giorni) e deve essere accompagnata da una **relazione dettagliata a firma di un progettista abilitato**, nonché dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici adottati o approvati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. Deve inoltre essere corredata dall'indicazione dell'impresa cui sono stati affidati i lavori.

La denuncia di inizio attività **ha efficacia limitata a tre anni** con obbligo di comunicazione allo SPORTELLO UNICO della data di fine lavori;

I lavori non ultimati entro tale termine sono realizzati previa nuova denuncia.

L'interessato è comunque tenuto a comunicare allo sportello unico la data di ultimazione dei lavori: ultimato l'intervento, il progettista o un tecnico abilitato rilascia un **certificato di collaudo finale**, che va presentato allo sportello unico, con il quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la denuncia di inizio attività..

**La sussistenza del titolo è provata** con la copia della denuncia di inizio attività da cui risulti la data di ricevimento della denuncia, l'elenco di quanto presentato a corredo del progetto, nonché l'attestazione del professionista abilitato, nonché gli atti di assenso eventualmente necessari.

La **DIA** ha pertanto la *natura* di procedimento di controllo preventivo "*delegato*" dallo Stato a liberi professionisti. Infatti il progettista assume la qualità di **persona esercente un servizio di pubblica necessità** a sensi della legge penale (come confermato anche nell'art. 29 del T.U.). In caso di dichiarazioni non veritiere l'amministrazione ne dà comunicazione all'ordine professionale competente per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari.

## 2.2 INTERVENTI SU IMMOBILI VINCOLATI

**E' ammessa la DIA anche per immobili soggetti a vincoli di tutela storico-artistica** o paesaggistica ambientale; anche questa è una **novità del TU** rispetto al passato ma non una novità assoluta piuttosto una **conferma** della disciplina che era già stata introdotta dalla legge 443/2001 (art. 1 commi 9 e 10) che aveva per l'appunto modificato la precedente disciplina introdotta dalla legge 662/1996 (che escludeva in maniera tassativa la possibilità di avvalersi della DIA per interventi su immobili "vincolati")

Peraltro la realizzazione degli interventi soggetti a DIA che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistica-ambientale, è subordinata al **preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative**. Nell'ambito delle norme di tutela rientrano, in particolare, le disposizioni di cui al **decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490**. Al riguardo l'art. 23 del TU distingue a seconda che:

- *l'intervento oggetto di denuncia di inizio attività sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale; in questo caso il termine di **trenta** giorni decorre dal rilascio del relativo atto di assenso. Ove tale atto non sia favorevole, la denuncia è priva di effetti.*

- *l'intervento oggetto di denuncia di inizio attività sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale; in questo caso ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia allegato alla denuncia, il competente ufficio comunale*

convoca una conferenza di servizi ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il termine di **trenta** giorni decorre dall'esito della conferenza. In caso di esito non favorevole, la denuncia è priva di effetti.

### 2.3 CONTRIBUTO CONCESSORIO:

**Non esiste più una regola generale valida per tutte le D.I.A.:** vi saranno interventi soggetti a D.I.A **assolutamente gratuiti** ed interventi per i quali sarà richiesto il **versamento di oneri** (secondo la disciplina già introdotta dalla legge 443/2001 che trova conferma anche nel T.U.; si ricorda che in base alla disciplina iniziale di cui alla legge 662/1996 TUTTI gli interventi soggetti a DIA erano gratuiti)

**Gli interventi di cui all'art. 22 comma 3 TU** (per i quali il ricorso alla DIA è previsto in **alternativa** al premesso di costruire) sono **sempre soggetti** al contributo concessorio a sensi dell'art. 16 del TU. La semplificazione riguarda solo il procedimento autorizzativo ma non l'esonero dal contributo.

Per gli **altri interventi** spetterà invece alle **REGIONI** individuare con legge le **tipologie di intervento** soggette a DIA da assoggettare a contributo concessorio definendo criteri e parametri per la relativa determinazione (**art. 22 quinto comma TU**)

### 2.4 OBBLIGATORIETA':

Viene espressamente riconosciuta **la facoltà** dell'interessato di chiedere il **rilascio di permesso di costruire** per la realizzazione degli interventi di cui all'art. 22 commi primo e secondo e rientranti nell'ambito di applicazione della D.I.A. (**art. 22 comma 7 TU**) In questo caso la violazione della disciplina urbanistico-edilizia non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44 del T.U. (ossia delle sanzioni penali)

Per gli **interventi di cui all'art. 22 comma 3** addirittura il ricorso alla DIA è **previsto IN ALTERNATIVA** al permesso di costruire (per questi interventi, al contrario di quelli di cui all'art. 22 commi primo e secondo restano ferme le sanzioni penali e amministrative ed i requisiti formali previste/i per gli interventi in quanto tali, in quanto la semplificazione riguarda il procedimento ma non l'esonero dalle sanzioni o dalle formalità da osservare in caso di atti di trasferimento, altrimenti si dovrebbe ammettere per lo stesso intervento, a seconda che il soggetto si avvalga del permesso o della DIA, una diversa disciplina in ordine alle sanzioni amministrative, penali ed ai requisiti formali; il che non è accettabile)

### 2.5 AMBITO DI APPLICAZIONE:

Il ricorso alla **D.I.A.** è previsto in **VIA GENERALE** (**art. 22 primo comma TU**) (ed è questa la **grande novità** introdotta dal TU) per TUTTI gli interventi che:

- **non siano riconducibili all'elenco di cui all'art. 10 del T.U.** ossia a quegli interventi per i quali non sia richiesto espressamente il permesso di costruire (*rientrano nell'elenco di cui all'art. 10 TU i seguenti interventi: interventi di nuova costruzione, di ristrutturazione urbanistica e di ristrutturazione edilizia che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici o, limitatamente alle zone A, mutamento di destinazione d'uso*)

- *che non siano riconducibili all'elenco di cui all'art. 6 del T.U.* ossia a quegli interventi ad attività "libera" per i quali non è prescritto alcun provvedimento autorizzativo (*manutenzione ordinaria, interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o ascensori esterni ovvero di manufatti che alterino la sagoma, opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo di carattere geognostico*)
- **che siano conformi alle previsioni** degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente

Il ricorso alla D.I.A. è inoltre **specificatamente previsto** (art. 22 secondo comma TU) per le **varianti a permessi di costruire** che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire.

Infine il ricorso alla D.I.A., a seguito della modifica introdotta con il decreto legislativo 301/2002, è previsto, peraltro **in alternativa al premesso di costruire** per i seguenti interventi (Art 22 terzo comma TU):

a) **gli interventi di ristrutturazione** di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c); (*ossia gli interventi che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso*).

b) **gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati**, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano **precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive**, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;

c) **gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.**

**DA RICORDARE che:**

per effetto dell'art. 9 1° e 2° comma legge 122/1989 così come modificato dall'art. 137 T.U. **sono soggetti a DIA** (in precedenza erano soggetti ad autorizzazione edilizia) i seguenti interventi:

- **parcheggi al piano terra o nel sottosuolo di fabbricati** anche in deroga ai vigenti strumenti urbanistici
- **parcheggi ad uso esclusivo dei residenti** nel sottosuolo di aree pertinenziali esterne al fabbricato purché non in contrasto con i piani urbani del traffico

**Disciplina regionale:**

Da segnalare che gli interventi soggetti a D.I.A. **potrebbero variare da Regione a Regione:**

- sia a sensi dell'art. 22 quarto comma T.U. in base al quale le Regioni possono *ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi primo secondo e terzo del medesimo art. 22 T.U.* (che individua gli interventi soggetti a DIA)

- che a sensi **dell'art. 10 terzo comma TU** in base al quale le Regioni possono **individuare con apposita legge ulteriori interventi oltre a quelli indicati dall'art. 10 del T.U. che in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire**, escludendo quindi la possibilità di ricorrere alla denuncia di inizio attività. Potrebbe pertanto verificarsi l'ipotesi di un intervento che in una Regione è soggetto a permesso di costruire e nella regione confinante è o può essere invece soggetto a D.I.A.

### **3. TIPOLOGIE DI INTERVENTI EDILIZI E DISCIPLINA EDILIZIA APPLICABILE**

#### **3.1 NUOVA COSTRUZIONE**

**Viene così definita dall'art. 3 primo comma lett. e) del T.U.:**

*Si intendono per "interventi di nuova costruzione", quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti (ossia interventi a) di manutenzione ordinaria, b) di manutenzione straordinaria, c) di restauro e risanamento conservativo, d) di ristrutturazione edilizia e f) di ristrutturazione urbanistica). Sono comunque da considerarsi tali:*

*e.1) la costruzione di nuovi edifici fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente;*

*e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune;*

*e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato;*

*e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;*

*e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e siano diretti a soddisfare esigenze durature nel tempo;*

*e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;*

*e.7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;*

La **demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma** di quello preesistente è ora definita come intervento di RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA e non costituisce pertanto "Nuova costruzione" (art. 3 comma 1 lett. d) T.U.)

Con ciò il TU pone finalmente termine ad una lunga diatriba circa la effettiva portata urbanistica della *demolizione seguita dalla fedele ricostruzione*. Nel passato si erano opposte due tesi: una autorevolmente sostenuta dal **Consiglio di Stato** e l'altra, altrettanto autorevolmente sostenuta dalla **Corte di Cassazione**; in particolare:

- il **Consiglio di Stato** faceva rientrare tale intervento nella nozione di **ristrutturazione edilizia** (intervento sull'esistente - Cons. Stato 20.11.1990 - 4.4.1991)
- per la **Cassazione** invece si trattava a tutti gli effetti di una **nuova costruzione** (in questo senso Cass. 7.4.1987 n. 4225)

#### **Disciplina:**

Trattasi di interventi soggetti a **PERMESSO DI COSTRUIRE** (Art. 10 1° comma lett. a) T.U.) **DA RICORDARE** che a seguito della modifica introdotta con il decreto legislativo 301/2002, è prevista **in alternativa al premesso di costruire** la possibilità di avvalersi della DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITA' per i seguenti interventi (Art 22 comma 3 TU)

- *gli interventi di nuova costruzione qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti;*
- *gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.*

### **3.2 MANUTENZIONE ORDINARIA**

**Viene così definita dall'art. 3 primo comma lett. a) del T.U.:**

*Si intendono per "interventi di ordinaria manutenzione quelli riguardanti le opere volte alla riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti*

#### **Disciplina:**

Trattasi di **Interventi assolutamente liberi** (salva dispersa disposizione prevista dalla legge regionale) (art. 6 lett. a) TU)

**N.B.:** sono equiparati alle opere di ordinaria manutenzione e quindi possono essere eseguiti **senza alcun titolo abilitativo** (salva diversa disposizione a livello regionale) i seguenti interventi:

- *interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;*
- *opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico o siano eseguite in aree esterne al centro edificato*  
(art. 6 lett. b) e c) T.U.)

### **3.3 MANUTENZIONE STRAORDINARIA**

**Viene così definita dall'art. 3 primo comma lett. b) del T.U.:**

*Si intendono per "interventi di straordinaria manutenzione le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso";*

**Disciplina:**

Trattasi di interventi soggetti a **denuncia inizio attività**' (anche nel caso di immobili soggetti a vincoli di tutela storico-artistica e paesaggistica-ambientale e salvo in questo caso il previo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative normative; art. 22 comma 5 T.U.)

*E' comunque riconosciuta all'interessato la facoltà di ricorrere anziché alla DIA al PERMESSO DI COSTRUIRE (senza obbligo al pagamento del contributo concessorio e senza applicazione delle sanzioni penali) (ART. 22 comma 7)*

### **3.4 RESTAURO e RISANAMENTO CONSERVATIVO**

**Viene così definita dall'art. 3 primo comma lett. c) del T.U.:**

*Si intendono per "interventi di restauro e di risanamento conservativo", gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;*

Prevale **la funzione di conservazione e recupero** dell'edificio esistente nel rispetto degli elementi:

- tipologici (destinazione)
- formali (sagoma - immagine - estetica)
- strutturali (materiali)

**Disciplina:**

Trattasi di interventi soggetti a **denuncia inizio attività**' (anche nel caso di immobili soggetti a vincoli di tutela storico-artistica e paesaggistica-ambientale e salvo in questo caso il previo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative normative; art. 22 comma 3 T.U.)

*E' comunque riconosciuta all'interessato la facoltà di ricorrere anziché alla DIA al PERMESSO DI COSTRUIRE (senza obbligo al pagamento del contributo concessorio e senza applicazione delle sanzioni penali) (ART. 22 comma 7)*

### **3.5 RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA**

**Viene così definita dall'art. 3 primo comma lett. d) del T.U.:**

*Si intendono per "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti **nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente**, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica;*

**Disciplina:**

Trattasi di interventi soggetti a:

**PERMESSO DI COSTRUIRE:** SOLO per gli interventi di ristrutturazione edilizia che **portino ad un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente** e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso. **Cd. ristrutturazioni maggiori"** (Art. 10 1° comma lett. c) T.U.)

*Tuttavia a seguito della modifica introdotta con il decreto legislativo 301/2002, è prevista in alternativa al permesso di costruire la possibilità di avvalersi della **DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITA'** per i suddetti interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c) (art. 22 comma terzo T.U.)*

**DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITA':** in tutti gli altri casi (art. 22 comma 1 T.U.) **cd. ristrutturazioni minori"**

*E' comunque riconosciuta all'interessato **la facoltà** di ricorrere anziché alla DIA al **PERMESSO DI COSTRUIRE** (senza obbligo al pagamento del contributo concessorio e senza applicazione delle sanzioni penali) (ART. 22 comma 7)*

### **3.6 RISTRUTTURAZIONE URBANISTICA**

*Viene così definita dall'art. 3 primo comma lett. f) del T.U.:*

*Si intendono per "interventi di ristrutturazione urbanistica", quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico - edilizio con altro diverso, mediante un **insieme sistematico di interventi edilizi**, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale*

#### **Disciplina:**

Trattasi di interventi soggetti a **PERMESSO DI COSTRUIRE (Art. 10 1° comma lett.b) T.U.)**

### **3.7 MUTAMENTO DI DESTINAZIONE D'USO**

Si è soliti distinguere tra:

- **Mutamento di destinazione strutturale** se accompagnato dall'esecuzione di opere edilizie di carattere strutturale
- **Mutamento di destinazione funzionale** se invece non è accompagnato dall'esecuzione di opere edilizie.

#### **DELEGA ALLA LEGISLAZIONE REGIONALE:**

Il TU, al pari peraltro delle norme precedenti (vedasi al riguardo l'art. 25 quarto comma legge 47/1985) **NON disciplina** in maniera organica e completa la fattispecie del MUTAMENTO DI DESTINAZIONE D'USO.

Anche il T.U. **delega alle Regioni** la disciplina del mutamento di destinazione d'uso

Infatti l'art. 10 comma 2° T.U. stabilisce:

*"Le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinate a permesso di costruire o a denuncia di nuova attività"*

Dunque rispetto alla previsione della legge 47/85 (così come modificata dalla legge 662/1996) l'alternativa riconosciuta alle Regioni è tra permesso di costruire e **denuncia di inizio di attività** (anziché tra concessione edilizia ed autorizzazione edilizia, figura quest'ultima che con il T.U. è stata soppressa)

Dalla norma sembra invece potersi **escludere che le Regioni possano prevedere tipologie di mutamento di destinazione d'uso "funzionali" libere**, per le quali cioè non necessiti alcun provvedimento: come minimo deve essere prevista la denuncia di inizio attività

### **DISCIPLINA APPLICABILE IN MANCANZA DI LEGGE REGIONALE:**

In attesa ovvero in mancanza di una legge regionale al riguardo si ritiene applicabile la seguente disciplina:

**A) mutamento funzionale:** stante la disciplina introdotta dagli artt. 10 e 22 del T.U., non rientrando tali interventi, privi di qualsiasi opera, tra quelli elencati nell'art. 10, gli stessi debbono ritenersi assoggettati a **D.I.A.** in forza della disposizione residuale dell'art. 22

#### **B) mutamento strutturale:**

1) solo se le opere che accompagnano il mutamento destinazione d'uso, danno vita ad un organismo integralmente diverso da quello precedente o comunque alla trasformazione dell'organismo precedente, rientrando così nella fattispecie della "ristrutturazione edilizia" sarà necessario il **PERMESSO DI COSTRUIRE** (e ciò **sempre ed in ogni caso** se la ristrutturazione con mutamento di destinazione d'uso riguarda edifici compresi nelle **zone omogenee "A"** mentre solo se **la ristrutturazione porti ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente** e comporti anche modifica del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici se gli edifici sono al di fuori delle zone omogenee "A")

*Tuttavia a seguito della modifica introdotta con il decreto legislativo 301/2002, è prevista in alternativa al permesso di costruire la possibilità di avvalersi della **DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITA'** per gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c) (art. 22 comma terzo T.U.)*

2) IN TUTTI GLI ALTRI CASI (quindi anche in caso di "ristrutturazione edilizia" senza modifica del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici se trattasi di edifici al di fuori delle zone omogenee A) sarà sufficiente la **DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITA'**

E' comunque riconosciuta all'interessato la **facoltà** di ricorrere anziché alla DIA al **PERMESSO DI COSTRUIRE** (senza obbligo al pagamento del contributo concessorio e senza applicazione delle sanzioni penali) (ART. 22 comma 7)

### **3.8 OPERE IN DIFFORMITA' e SANATORIA**

**L'accertamento di conformità** (ovvero la sanatoria di eventuali opere eseguite abusivamente) è disciplinato dall'art. 36 del TU

#### **Presupposti dell'accertamento di conformità sono i seguenti:**

- che l'opera sia stata eseguita **in assenza di permesso di costruire o in totale difformità, o in parziale difformità** ovvero in **assenza di denuncia di denuncia di inizio attività** nelle ipotesi in cui la stessa è ammessa in **alternativa al permesso di costruire** (art. 22 terzo comma T.U.) o in difformità da essa
- che non sia già decorsi i termini assegnati per la rimessa in pristino e comunque non siano già state irrogate le sanzioni amministrative (nel caso sia già stato accertato l'abuso)
- che l'opera sia **conforme agli strumenti urbanistici** approvati o adottati **sia al momento dell'esecuzione che della richiesta**
- **che venga pagata l'oblazione** (pari a 2 volte il contributo di costruzione o a 1 volta il contributo di costruzione in caso di gratuità)  
(Nei casi di **parziale difformità** l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme)

Il provvedimento in sanatoria consiste nel **permesso di sanatoria** (per il quale vale il procedimento del **SILENZIO – RIGETTO**: se l'organo competente (il dirigente o il responsabile del servizio) non si pronuncia **con adeguata motivazione** nei 60 giorni dalla richiesta la stessa si intende respinta)

Il provvedimento in sanatoria (definito dall'art. 36 T.U. "accertamento di conformità) può essere richiesto, ove ne ricorrano i presupposti in relazione all'intervento realizzato, anche nel caso di opera eseguita in assenza o in difformità dalla **denuncia di inizio attività** per gli interventi di cui **all'art. 22 primo e secondo comma T.U.** (art. 37 comma 4° T.U.) (sanzione prevista: da € 516,00 a € 5.164,00)

## AGIBILITA'

**Novità** si ritrovano anche nella disciplina che gli artt. 24 e segg. del TU dedicano alla **AGIBILITA'**.

Innanzitutto la prima modifica è una modifica di carattere terminologico: sparisce infatti la figura dell'"abitabilità" prevista dalla legislazione precedente per gli edifici a destinazione residenziale in contrapposizione con la figura dell'"agibilità" prevista per gli edifici a destinazione non residenziale.

Ora col TU si ha l'unica figura della AGIBILITA' indipendentemente dalla destinazione d'uso del fabbricato.

### CARATTERISTICHE:

1) Il certificato di agibilità (art. 24 TU) **attesta la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente.**

2) Il certificato di agibilità **viene rilasciato dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale** con riferimento ai seguenti interventi (*indipendentemente dal fatto che per gli stessi sia richiesto il permesso di costruire o la D.I.A*):

*a) nuove costruzioni;*

*b) ricostruzioni o sopraelevazioni, totali o parziali;*

*c) interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni di cui al precedente punto 1)*

3) Con riferimento agli interventi di cui al punto 2), il **sogetto titolare del permesso di costruire** o il soggetto che ha presentato **la denuncia di inizio attività**, o i loro successori o aventi causa, **sono tenuti** a chiedere il rilascio del certificato di agibilità. La mancata presentazione della domanda comporta l'applicazione della **sanzione amministrativa** pecuniaria da € 77,00 ad € 464,00

4) la domanda di rilascio del certificato di agibilità deve essere presentata allo SPORTELLO UNICO entro **quindici giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura** corredata della seguente documentazione:

*a) richiesta di accatastamento dell'edificio, sottoscritta dallo stesso richiedente il certificato di agibilità, che lo sportello unico provvede a trasmettere al catasto;*

*b) dichiarazione sottoscritta dallo stesso richiedente il certificato di agibilità di **conformità dell'opera rispetto al progetto approvato**, nonché in ordine alla avvenuta **prosciugatura dei muri e della salubrità degli ambienti** (in precedenza il D.P.R. 425/1994 prevedeva che tale dichiarazione doveva essere rilasciata dal Direttore Lavori)*

*c) dichiarazione dell'impresa installatrice che attesta la **conformità degli impianti installati** negli edifici adibiti ad uso civile alle prescrizioni di cui agli articoli 113 e 127 T.U. nonché all'articolo 1 della legge 9 gennaio 1991, n. 10, ovvero certificato di collaudo degli stessi, ove previsto, ovvero ancora certificazione di conformità degli impianti prevista dagli articoli 111 e 126 del T.U.*

## **PROCEDIMENTO:**

**ENTRO 10 gg.** (dalla domanda): lo sportello unico comunica al richiedente, il nominativo del **responsabile del procedimento**

**ENTRO 30gg.** il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, previa eventuale **ispezione** dell'edificio, **rilascia il certificato di agibilità** verificata tutta la prescritta documentazione:

**DECORSI 30 gg.** (dalla domanda) in mancanza di un provvedimento formale **l'agibilità si intende attestata** nel caso sia stato rilasciato il **parere dell'AS.L.** di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a) del T.U.

### **Ovvero**

**DECORSI 60 gg.** (dalla domanda) in mancanza di un provvedimento formale **l'agibilità si intende attestata** nel caso NON sia stato rilasciato il parere dell'A.S.L. di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a) del T.U. e lo stesso sia stato sostituito dalla **autocertificazione** di cui all'art. 20 comm 1° T.U.

**(Silenzio Assenso** - da segnalare che rispetto al D.P.R. 425/1994 che già aveva introdotto il meccanismo del silenzio assenso con effetto 1 gennaio 1995 per la formazione dell'abitabilità/agibilità, sono stati modificati i termini: ora 30 o 60 giorni a seconda delle modalità di predisposizione della pratica edilizia a fronte dei 45 giorni previsti in precedenza)

I termini possono essere interrotti una sola volta dal **responsabile del procedimento**, entro quindici giorni dalla domanda, esclusivamente per la richiesta di documentazione integrativa, che non sia già nella disponibilità dell'amministrazione o che non possa essere acquisita autonomamente.

Il rilascio del certificato di agibilità non impedisce l'esercizio del potere **di dichiarazione di inagibilità** di un edificio o di parte di esso ai sensi dell'articolo 222 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265. (art. 26 T.U.) (molto opportunamente non è stata più ripetuta la norma dell'art. 4 terzo comma DPR 425/1994 che prevedeva la possibilità per il Comune di dichiarare la non abitabilità o la non agibilità nei 180 giorni successivi al formarsi del silenzio assenso, prevedendo invece tale possibilità senza limiti di tempo, qualora, ovviamente, vengano meno le condizioni che consentono l'agibilità)

## **CERTIFICATO DI AGIBILITA' e RIFLESSI SULL'ATTIVITA' NOTARILE**

La disposizione dell'art. 24 T.U. al primo comma stabilisce che *"il certificato di agibilità attesta la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente"*.

Dunque stante la suddetta precisa disposizione del T.U. **bisogna escludere** che funzione del certificato di agibilità sia quella di attestare **"la conformità dell'edificio al progetto approvato"** (rendendo così particolarmente problematica, sotto il profilo della motivazione, l'adozione di un eventuale provvedimento repressivo a seguito di riscontrati abusi edilizi non rilevati ad esempio in sede di ispezione per il rilascio del certificato di agibilità); vero è che anche sotto il vigore dell'art. T.U leggi sanitarie (1265/1934) e del successivo DPR 424/1995 **la giurisprudenza prevalente**, con orientamento pressoché costante, **ha riconosciuto totale autonomia tra gli aspetti igienico sanitari** (ai quali soli si riferisce il certificato di abitabilità/agibilità) e **quelli urbanistico-edilizio**, e ciò benché nell'art. 221 TU leggi sanitarie si facesse espresso riferimento alla verifica della conformità al progetto approvato in sede di sopralluogo dell'Ufficiale Sanitario mentre

nel DPR 424/1995 si richiedesse **una dichiarazione del direttori dei lavori** attestante la conformità rispetto al progetto approvato (infatti l'accertamento della conformità al progetto approvato non può farsi discendere nel primo caso da una verifica di un soggetto, l'Ufficiale Sanitario, privo di specifica esperienza tecnica e nell'altro caso da dichiarazione di parte); pertanto al certificato di abitabilità/agibilità doveva e deve tuttora riconoscersi **la natura di attestazione dell'idoneità dell'edificio, sotto il profilo igienico sanitario** (ed ora col T.U. anche sotto il profilo della sicurezza e del risparmio energetico) **ad essere utilizzato** ai fini abitativi, commerciali, industriali, direzionali ecc. ecc.

**Tale natura del certificato di agibilità**, trova ora **testuale conferma** nella disposizione del 1° comma dell'art. 24 T.U sopra riportata (tanto più che l'art. 25 del T.U. rinvia la verifica della conformità dell'opera al progetto alla **mera dichiarazione del richiedente** e quindi nemmeno alla dichiarazione di un tecnico abilitato come prima prescritto dal DPR 424/1995)

Stante la peculiare natura del certificato di agibilità quale sopra delineata il rilascio dello stesso **non può essere indicato in atto quale conferma della regolarità urbanistico-edilizia dell'edificio.**

Si deve anche ribadire che **per la commerciabilità degli edifici** e per la validità degli atti comportanti il trasferimento degli stessi **NON E' NECESSARIA la menzione degli estremi del certificato di agibilità**, e ciò indipendentemente dal fatto che il certificato sia stato o meno già rilasciato (tant'è che nessuno dubita sulla possibilità di trasferire edifici realizzati "al grezzo" privi pertanto ancora dell'agibilità)

Tuttavia quando **ad essere venduto è un edificio privo del certificato di agibilità** si pone **l'esigenza di regolamentare i rapporti tra le parti** al fine di tutelare l'acquirente (la cui aspettativa è quella di acquistare un edificio che sia idoneo ad essere utilizzato in relazione alla sua specifica destinazione) e al fine anche di **evitare l'insorgere di contestazioni** (ad esempio sarà quanto mai opportuno stabilire a chi farà carico l'onere di realizzare le eventuali opere di finitura e di chiedere il rilascio del certificato di agibilità, quali saranno le conseguenze tra le parti nel caso in cui il Comune dovesse negare il rilascio del certificato suddetto, a chi farà carico l'onere degli eventuali interventi richiesti per il rilascio del certificato stesso, ecc. ecc.)

Circa l'incidenza della mancanza del certificato di abitabilità/agibilità sulla validità e sugli effetti del contratto si segnala tra le tante **Cass. 29/3/1995 n. 3687** in base alla quale la vendita di un immobile abitativo privo del certificato di abitabilità **non è nulla per illiceità dell'oggetto**, ma solo **risolubile** se il venditore abbia assunto anche implicitamente l'obbligo di curare il rilascio del certificato, a meno che, essendo dimostrato che l'immobile presenta tutte le caratteristiche necessarie per l'uso che gli è proprio e che il certificato possa essere agevolmente ottenuto, il giudice ritenga di scarsa importanza l'inadempimento.

# LA NORMATIVA IN MATERIA EDILIZIA E LA SUA INCIDENZA SULL'ATTIVITA' NOTARILE

## 1. REQUISITI PER LA VALIDITA' DEGLI ATTI NOTARILI

Per la validità degli atti notarili aventi per oggetto beni o diritti immobiliari debbono sussistere DUE REQUISITI uno di carattere **formale** e l'altro di carattere **sostanziale**

### 1.1 REQUISITO FORMALE:

Nell'atto notarile, **a pena di nullità**, debbono menzionati a seconda dell'epoca di costruzione gli estremi:

- **della licenza edilizia** (o della licenza edilizia in sanatoria) per costruzioni eseguite prima del 30 gennaio 1977 (data di entrata in vigore della legge 10/1977 cd. "Legge Bucalossi" che ha introdotto la concessione edilizia in sostituzione della licenza edilizia)

- **della concessione edilizia** (o della concessione edilizia in sanatoria) per costruzioni eseguite prima del 30 giugno 2003 (data di entrata in vigore del T.U. che introduce il permesso di costruire in sostituzione della concessione edilizia)

- **del permesso di costruire** (o del permesso di costruire in sanatoria) per costruzioni eseguite dal 30 giugno 2003 in poi

- **della D.I.A.** per interventi **ex art. 22 terzo comma T.U.** eseguiti dal 30 giugno 2003 e per i quali in alternativa al permesso di costruire si sia per l'appunto fatto ricorso alla D.I.A.

Per gli interventi **anteriori al 1 settembre 1967** è valido l'atto nel quale anziché gli estremi della licenza sia riportata o allegata apposita DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA DI ATTO DI NOTORIETA' (a sensi degli artt. 46 e segg. T.U. in materia di documentazione amministrativa di cui al D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445) nella quale venga attestato per l'appunto l'avvenuto inizio dei lavori di costruzione sin da data anteriore al 1 settembre 1967

**NON E' INVECE PRESCRITTO A PENA DI NULLITA'** l'obbligo di citare **gli estremi di altri provvedimenti edilizi** (ad esempio autorizzazione edilizia o D.I.A. salvo per quest'ultima si tratti di interventi ex art. 22 terzo comma T.U. eseguiti dal 30 giugno 2003 e per i quali in alternativa al permesso di costruire si sia per l'appunto fatto ricorso alla D.I.A.)

### 1.2 REQUISITO SOSTANZIALE

Affinché sia valido, l'atto notarile DEVE avere per oggetto edifici **commerciabili** ossia dotati dei **requisiti minimi di regolarità urbanistica** senza i quali gli stessi debbono ritenersi "totalmente abusivi" e come tali incommerciabili

## 2. REQUISITO FORMALE - NULLITA' TESTUALE - NULLITA' FORMALE

La mancanza nell'atto del **requisito formale** (ossia delle menzioni prescritte dalla legge) determina la **nullità dell'atto** e ciò indipendentemente dalla sussistenza nel caso di specie del requisito sostanziale: è sufficiente infatti la mancata menzione in atto della avvenuta costruzione ante 1967 o degli estremi del provvedimento autorizzativo per determinarne la sua **nullità** e ciò indipendentemente dal fatto che la costruzione sia avvenuta effettivamente in data anteriore al 1 settembre 1967 o in base a regolare provvedimento autorizzativo. In questo senso vedasi **Cass. 15 giugno 2000 n. 8147**; a sostegno della propria ricostruzione la Suprema Corte precisa infatti che l'art. 40 legge 47/1985 detta **una prescrizione puramente formale** tanto che, a prescindere dalla regolarità effettiva dell'immobile, il contratto sarà comunque **nullo** se carente delle dichiarazioni prescritte"

Si parla al riguardo di **"nullità testuale"** che si contrappone alla teoria della cd. **"nullità virtuale"** in base alla quale la nullità dell'atto **dovrebbe escludersi** pur in mancanza delle menzioni prescritte qualora l'immobile sia di per sé stesso commerciabile. Ma tale teoria è stata **disconosciuta dalla stessa Cassazione** nella sentenza sopra citata.

L'atto privo delle menzioni di legge è **quindi nullo**, per la **mancanza di un requisito formale** prescritto dalla legge per l'appunto a pena di nullità, e ciò a prescindere dalla regolarità effettiva del fabbricato; in quest'ultimo caso *"l'invalidità potrà poi essere sanata ed il contratto riacquistare validità con un successivo atto, avente la stessa forma del precedente, che contenga ciò che è stato omissso al momento della stipula del contratto"* (la teoria della nullità testuale trova conferma pertanto anche **nella previsione della convalida che presuppone pur sempre l'esistenza di un atto nullo da convalidare**)

Ma c'è chi **va oltre l'assunto della teoria della nullità testuale** (mancanza delle menzioni = nullità dell'atto) per affermare anche che la nullità dell'atto si ha **SOLO ED ESCLUSIVAMENTE** nel caso di mancanza delle menzioni prescritte, indipendentemente cioè dalla sussistenza nel caso di specie del **REQUISITO SOSTANZIALE**. E' la cd. teoria della **NULLITA' FORMALE** (in base alla quale l'atto è **e rimane valido per il solo fatto che vi siano menzionati un provvedimento autorizzativo o la avvenuta costruzione ante 1967** anche se si tratta di dichiarazione falsa ed anche se il provvedimento citato non esiste o l'edificio è stato costruito dopo il 1967 in assenza di provvedimento autorizzativo)

**Tale teoria peraltro non può essere accolta.**

Se si vuol riconoscere la funzione di repressione degli abusi edilizi connessa agli artt. 17 e 40 legge 47/85, ed all'art. 46 T.U va da sé che per la validità degli atti non può ritenersi sufficiente la semplice menzione del provvedimento autorizzativo (**REQUISITO FORMALE**) ma il provvedimento deve effettivamente sussistere (ovvero in caso di dichiarazione ante 1967 la costruzione deve essere stata effettivamente costruita anteriormente al 1967) (**REQUISITO SOSTANZIALE**)

### **3. REQUISITO SOSTANZIALE: COMMERCIALIZZABILITA' e/o INCOMMERCIALIZZABILITA' DEGLI EDIFICI**

Affinché sia valido, l'atto notarile **DEVE ANCHE** avere per oggetto edifici **commerciabili** ossia dotati **dei requisiti minimi di regolarità urbanistica** senza i quali gli stessi debbono ritenersi "totalmente abusivi" e come tali incommerciabili

Ma quali sono **questi requisiti minimi** sussistendo i quali gli edifici possono ritenersi commerciabili?

Per rispondere a tale quesito bisogna distinguere tra **EDIFICI COSTRUITI PRIMA DEL 1 settembre 1967** ed **EDIFICI COSTRUITI DOPO il 1 settembre 1967**.

**Nel caso di edifici costruiti anteriormente al 1 settembre 1967** siamo in presenza di immobili **sempre commerciabili** (sempreché, ovviamente, si tratti di fabbricati i cui lavori di costruzione siano effettivamente iniziati anteriormente al 1 settembre 1967) cosicché non è necessario verificare:

- Se il fabbricato è stato costruito previo rilascio o in assenza di licenza edilizia ovvero in totale difformità da essa
- Se vi sono stati abusi anteriormente al 67 e se per la loro gravità siano tali da incidere sulla commerciabilità del fabbricato

**L'unica verifica di carattere sostanziale** nel caso di specie concerne pertanto **l'epoca di effettiva costruzione**.

**Per il resto, accertata l'epoca di costruzione anteriore al 1 settembre 1967, il REQUISITO SOSTANZIALE di validità degli atti notarili sussiste sempre, per una sorta di riconoscimento di regolarità urbanistica ex lege**

Per la **validità degli atti** aventi per oggetto tali edifici sarà pertanto sufficiente **la sola dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà**

In questo senso si è pronunciata anche la **Cassazione con sent. n. 8339 del 22.8.1998** ove si afferma che: *“gli immobili costruiti in epoca anteriore al 2 (da correggere: 1) settembre 1967 sono liberamente commerciabili, qualunque sia l'abuso edilizio commesso dall'alienante, a condizione che nell'atto pubblico di trasferimento risulti inserita una dichiarazione sostitutiva di atto notorio.....attestante l'inizio dell'opera in data anteriore al 2 (da correggere: 1) settembre 1967, senza che rilevi, pertanto, ai fini della legittimità del trasferimento, la mancanza dell'attestazione di conformità della costruzione alla licenza edilizia ovvero l'esistenza di una concessione in sanatoria (ovvero la domanda ad essa relativa.....)”*

**Nel caso di edifici costruiti dopo il 1 settembre 1967** deve trattarsi di fabbricati realizzati **sulla base di un progetto debitamente approvato** con rilascio dei prescritti provvedimenti autorizzativi; riteniamo appagante per determinarne la **commerciabilità, fare ricorso al criterio della "riferibilità iniziale dell'opera ad un provvedimento autorizzativo"** (licenza, concessione, permesso anche in sanatoria, ed ora per gli interventi ex art. 22 terzo comma TU anche D.I.A.); in base a tale criterio è **alla vicenda costruttiva che bisogna fare riferimento**, con conseguente **commerciabilità del bene** qualora sussista tale riferibilità dell'edificio da trasferire al progetto iniziale, **indipendentemente da eventuali successivi interventi** che pur avendo in qualche modo modificato l'edificio non siano di portata tale da far venir meno la riconducibilità dell'edificio da trasferire al progetto originario; tale riferibilità iniziale **viene meno** solo nel caso in cui sul fabbricato siano stati eseguiti **interventi edilizi tali da dar luogo ad un organismo edilizio totalmente differente** da quello originariamente assentito.

E' vero che in base a tale criterio possono considerarsi commerciabili edifici sui quali sono **stati commessi degli abusi**, ma la esigenza di repressione degli abusi edilizi cui è finalizzata tutta la disciplina in materia, (e che ci ha portato a respingere la teoria della cd. NULLITA' FORMALE) non può peraltro portare alla incommerciabilità del bene **in ogni caso di abuso edilizio soprattutto se trattasi di abusi di “minor rilievo”**.

La **esigenza di repressione degli abusi edilizi** deve infatti essere **contemperata con l'esigenza di una “moderata tutela del traffico giuridico”** (come riconosciuto in uno studio in materia del C.N.N.) ed il **criterio della riferibilità iniziale dell'opera ad un provvedimento autorizzativo** sembra poter assicurare il giusto contemperamento tra queste due diverse esigenze

#### 4. CONCLUSIONI

In applicazione del principio della **necessaria contemporanea presenza del requisito formale e del requisito sostanziale** e con riguardo a quest'ultimo in applicazione del criterio **della riferibilità iniziale**, si possono trarre le seguenti conclusioni in ordine alla **validità degli atti notarili aventi per oggetto edifici**:

**costruzione dell'edificio:** negli atti aventi per oggetto edifici **va sempre riportata la vicenda costruttiva** e quindi a seconda dell'epoca di costruzione:

- **dichiarazione di costruzione ante 1967** (nella forma della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà),
- **estremi della licenza edilizia, della concessione edilizia, del permesso di costruire (ordinari o in sanatoria)** ed ora per gli interventi ex art. 22 terzo comma TU anche **della D.I.A.** qualora si opti per tale procedura;

Nel caso di totale **demolizione e di successiva ricostruzione** vanno ovviamente menzionati i soli estremi del provvedimento che ha autorizzato la demolizione e la ricostruzione dell'edificio (non è obbligatoria invece la menzione degli estremi del provvedimento di costruzione del fabbricato poi integralmente demolito)

**Interventi successivi alla costruzione:** non è obbligatoria invece la menzione degli estremi dei provvedimenti relativi ad interventi successivi alla costruzione (ad esempio ampliamenti, modifiche prospettiche, restauro ecc. ecc.) salvo che si tratti di interventi che danno luogo ad un organismo edilizio **TOTALMENTE DIVERSO** da quello originario così da far venir meno la riferibilità del primo provvedimento all'edificio risultante dall'intervento.

In particolare:

- in caso di **ristrutturazione edilizia**: bisogna distinguere tra le *ristrutturazioni cd. "maggiori"* che danno luogo ad un **organismo edilizio totalmente diverso** da quello precedente, per le quali ora l'art. 10 del T.U. richiede il preventivo **rilascio del permesso di costruire** (o solo in alternativa la possibilità del ricorso alla D.I.A.) e le *ristrutturazioni cd. "minori"* per le quali invece l'art. 22 primo comma T.U. ritiene ora comunque **sufficiente la D.I.A.**: solo nel primo caso (*ristrutturazione cd. maggiore*) deve essere citata la concessione edilizia o il permesso di costruire o la D.I.A. utilizzata in alternativa (infatti portando la ristrutturazione ad un organismo edilizio totalmente diverso da quello precedente **manca la riferibilità dell'edificio risultante dalla ristrutturazione al provvedimento originario**)

- in caso di **interventi qualificabili come "variazioni essenziali" o in "parziale difformità"** rispetto al provvedimento originario: non vi è l'obbligo di citare in atto gli estremi del provvedimento autorizzativo (ordinario o in sanatoria) in quanto tali interventi, per definizione, **non danno luogo ad un organismo edilizio totalmente diverso da quello precedente** per cui **non viene a mancare la riferibilità** dell'edificio oggetto di intervento al provvedimento originario (è questo ad esempio il caso esaminato nello studio della Commissione studi CNN del 16 febbraio 1993 a cura di G. Casu, del *capannone industriale previsto nel progetto approvato come capannone unico ma concretamente realizzato come pluralità di unità, ancorchè nel rigoroso rispetto delle dimensioni di cubatura e di superficie indicate nella concessione edilizia*; l'intervento di frazionamento in più unità dell'unico capannone può concretamente ricondursi alla "difformità parziale" e non incide sulla commerciabilità del bene in quanto non ha portato ad un "organismo edilizio totalmente diverso da quello precedente"; non necessita quindi per la validità dell'atto la menzione del provvedimento, se rilasciato, anche in sanatoria, che ha autorizzato il frazionamento);

- in caso di **manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione cd. minore**: non vi è l'obbligo di citare in atto gli estremi del provvedimento autorizzativo (autorizzazione edilizia o **D.I.A.** a seconda dell'epoca dell'intervento) non solo perché trattasi di un intervento che **non fa venir meno la riferibilità** dell'edificio oggetto di intervento al provvedimento originario ma anche perché **NON vi è alcun obbligo per legge** (artt. 17 e 40 legge 47/1985 e art. 46 T.U.) di citare in atto gli estremi delle autorizzazioni edilizie e delle D.I.A. (salvo che nel solo caso di D.I.A. cui si sia fatto ricorso in alternativa al permesso di costruire a sensi dell'art. 22 terzo comma TU)

- in caso di **altre opere soggette ad autorizzazione o denuncia di inizio attività**: non vi è alcuna menzione da inserire in atto non solo perché trattasi di un intervento che **non pregiudica la riferibilità** dell'edificio oggetto di intervento al provvedimento originario ma anche perché **NON vi è alcun obbligo per legge** (artt. 17 e 40 legge 47/1985 e art. 46

T.U.) di citare in atto gli estremi delle D.I.A. e delle autorizzazioni edilizie (salvo che nel solo caso di D.I.A. cui si sia fatto ricorso in alternativa al permesso di costruire a sensi dell'art. 22 terzo comma TU)

**Da quanto sopra detto ne consegue che la presenza di un ABUSO EDILIZIO non determina di per sé stesso l'incommerciabilità del bene; BISOGNA ACCERTARE di volta in volta il tipo e la gravità dell'abuso e solo in presenza di un abuso "maggiore" si avrà l'incommerciabilità del bene;**

In questo senso si è pronunciato anche il **Ministero dei Lavori Pubblici** con propria circolare 18 luglio 1995 (Capitolo 9 - paragrafo 9.1) ove si afferma che *"occorre innanzitutto ribadire che l'eventuale nullità degli atti di trasferimento è circoscritta soltanto agli immobili eseguiti in assenza di concessione o in totale difformità di essa ..... mentre non sono oggetto ad alcun limite alla commerciabilità gli abusi di minore gravità che restano assoggettati alle sanzioni di tipo amministrativo o penale"*

Riteniamo peraltro **opportuno, in presenza di** variazioni essenziali – parziale difformità – opere soggette ad autorizzazione o denuncia inizio attività (ex art. 22 primo e secondo comma TU) riportare in atto gli estremi dei relativi provvedimenti autorizzativi (ordinari o in sanatoria)

Si tratta di dichiarazioni **facoltative**, non obbligatorie, in quanto la loro mancanza non determina la nullità dell'atto, ma quanto mai opportune per offrire un quadro completo della **"storia urbanistica"** dell'immobile, anche al fine di garantire alla parte acquirente l'acquisto di un edificio conforme alle disposizioni in materia urbanistica ed edilizia. Vi è, infatti, in materia anche una esigenza di **TUTELA della parte acquirente**, circa le qualità del bene oggetto di vendita: si pensi ad un edificio sul quale sia stato commesso un abuso riconducibile alle "variazioni essenziali": il bene è liberamente commerciabile, ma la sanzione amministrativa a carico dell'edificio e quindi del nuovo proprietario è particolarmente grave (demolizione/rimessa in pristino o in caso di inottemperanza acquisizione gratuita al patrimonio del Comune)

Si possono pertanto distinguere tra:

**DICHIARAZIONI OBBLIGATORIE:** quelle prescritte dalla legge ai fini della validità dell'atto

**DICHIARAZIONI FACOLTATIVE:** solo opportune per offrire un quadro completo della **"storia urbanistica"** dell'immobile

## **5. CONTROLLO DEL NOTAIO e SUA RESPONSABILITA'**

**Il NOTAIO deve limitarsi a ricevere dall'alienante degli elementi richiesti in forma di dichiarazioni**

Non ha pertanto nessun dovere di ricerca o verifica tecnica di questi elementi

Il suo non potrà che essere un controllo **puramente formale** circa la **idoneità** del provvedimento in relazione al tipo di intervento e circa la **riferibilità** del provvedimento all'edificio oggetto di contratto (ossia dovrà il Notaio **verificare** se il provvedimento esibito è quello richiesto dalla vigente normativa per lo specifico intervento di cui si tratta **e se esiste un collegamento** tra edificio/provvedimento autorizzativo)

Dovrà ad esempio ritenere esclusa la riferibilità solo se la **dichiarazione contrasta con altri elementi documentati** risultanti dall'atto (ad esempio viene citata una data di licenza successiva a quella dell'atto di acquisto dell'edificio)

IL NOTAIO risponde **solo delle cause di nullità** che egli stesso può riconoscere in quanto in grado di riconoscerle; non risponderà invece di quelle cause di nullità che non è in grado di riconoscere in quanto presuppongano **conoscenze tecniche** non rientranti nella sua competenza professionale (ad es. nullità per difformità totale, nullità per falsa dichiarazione non contraddittoria)

**SANZIONI A CARICO DEI NOTAI:** Il ricevimento e l'autenticazione da parte dei notai di atti nulli e non convalidabili costituisce **violazione dell'articolo 28 della legge 16 febbraio 1913, n. 89**, e successive modificazioni, e comporta l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge medesima. (ART. 21 primo comma legge 47/1985 e ART. 47 primo comma T.U.)

Si rammenta peraltro che è prevista la **sanabilità della nullità** con atto di conferma anche unilaterale (a sensi della legge 47/85 e del T.U. solo se vi è stata l'omissione della menzione ma il bene non era abusivo, mentre in base all'art. 2 comma 57 legge 662/1996 anche con riguardo ad immobili abusivi in caso di condono richiesto a sensi della legge 724/94 (il rilascio della sanatoria comporta la convalida ex lege degli atti nulli ex legge 47/85 in quanto aventi per oggetto fabbricati abusivi e se la nullità è già stata dichiarata con sentenza passata in giudicato può essere richiesta la sanatoria retroattiva su accordo delle parti).

Nel caso di **convalida** è *preclusa l'applicazione di sanzioni disciplinari per il Notaio che ha rogato l'atto successivamente confermato (in questo senso Cass III Sez. cv. 2/11/92 n. 11862)*