

**DOTTOR PIETRO SBORDONE  
NOTAIO**

**VIA DELLA REPUBBLICA N. 4 - 43019 SORAGNA (PR)  
TEL. 0524/597923 - 597952 - FAX 0524/597277**

**STRADA GARIBALDI N. 2 - 43121 PARMA  
TEL. 0521/200360 - FAX 0521/507732**

**E-MAIL: [psbordone@notariato.it](mailto:psbordone@notariato.it)**

\* \* \* \* \*

**"QUESTIONI PROBLEMATICHE (VECCHIE E NUOVE) IN MATERIA  
URBANISTICO-EDILIZIA"**

**(Testo scritto della relazione svolta a Rimini il 14 marzo 2014 in occasione del  
congresso organizzato dall'Associazione Sindacale dei Notai dell'Emilia-Romagna  
"Aldo dalla Rovere" e dal Consiglio Notarile dei Distretti Riuniti di Forlì e Rimini  
dal titolo "Contrattazione immobiliare nel momento della crisi - I Notai fanno il  
punto su aspetti urbanistici, burocratici, civilistici e fiscali")**

\* \* \* \* \*

*Il miglior modo per far abrogare una pessima legge  
consiste nel farla applicare rigorosamente.  
(Abraham Lincoln)*



Mi siano consentite alcune considerazioni introduttive al fine di chiarire le ragioni della scelta degli argomenti che andrò a trattare (argomenti ritenuti maggiormente problematici e, come tali, maggiormente meritevoli di idoneo approfondimento).

Non sussistono dubbi sul fatto che il controllo sull'attività urbanistico-edilizia sia di competenza (non già del Notaio ma) del Comune: basti vedere quanto disposto \* dall'art. 4 ("Sportello unico per l'edilizia") della L.R. 30 luglio 2013 n. 15 ("Semplificazione della disciplina edilizia"), secondo il quale "1. I Comuni, in forma singola ovvero in forma associata ..... , esercitano le funzioni di autorizzazione e di controllo dell'attività edilizia, e la funzione generale di vigilanza sull'attività urbanistico edilizia, assicurando la conformità degli interventi alle previsioni degli strumenti urbanistici e territoriali ed alle ulteriori disposizioni operanti, ed il rispetto dei diritti inerenti i beni e gli usi pubblici. 2. La gestione dei procedimenti abilitativi inerenti gli interventi che riguardano l'edilizia residenziale, e le relative funzioni di controllo, sono attribuite ad un'unica struttura, denominata "Sportello unico per l'edilizia" (Sportello unico), costituita dal Comune o da più Comuni associati. ....", \* dall'art. 2 ("Vigilanza sull'attività urbanistico edilizia") della L.R. 21 ottobre 2004 n. 23 ("Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla Legge 24 novembre 2003, n. 326"), secondo il quale "1. I Comuni, anche in forma associata, esercitano la vigilanza sull'attività urbanistico edilizia, anche attraverso i controlli svolti per la formazione dei titoli abilitativi e per la certificazione della conformità edilizia e agibilità, per assicurare la rispondenza degli interventi alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed edilizi, nonché alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi. .... 3. I compiti di vigilanza sono svolti dal dirigente o dal responsabile dello Sportello unico per l'edilizia, di seguito denominato "Sportello unico per l'edilizia", secondo le modalità stabilite dalla presente legge, dallo statuto del Comune e dai regolamenti comunali. 4. Gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria provvedono, a norma dell'articolo 27, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)) a dare comunicazione all'Autorità giudiziaria, alla Regione, alla Provincia, allo Sportello unico per l'edilizia ed al competente organo periferico del Ministero per i beni e le attività culturali nei casi di opere abusive realizzate sugli immobili di cui all'articolo 9, commi 4 e 5, delle presunte violazioni urbanistico edilizie riscontrate nei luoghi in cui sono realizzate le opere. Lo Sportello unico per

l'edilizia verifica, entro trenta giorni dalla comunicazione, la regolarità delle opere e dispone gli atti conseguenti. 5. Il Segretario comunale redige e pubblica mensilmente, mediante affissione nell'Albo comunale, i dati relativi agli immobili e alle opere realizzati abusivamente, oggetto dei rapporti degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, delle relative ordinanze di sospensione e dei conseguenti provvedimenti sanzionatori, e trasmette i dati anzidetti all'Autorità giudiziaria competente, al Presidente della Giunta provinciale, al Presidente della Giunta regionale e, tramite l'Ufficio territoriale del Governo, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. .... " nonché

\* dall'art. 8 ("Responsabilità del titolare del titolo abilitativo, del committente, del costruttore, del direttore dei lavori, del progettista e del funzionario dell'azienda erogatrice di servizi pubblici") della medesima L.R. 23/2004, secondo il quale "1. Il titolare del titolo abilitativo, il committente e il costruttore sono responsabili, ai fini e per gli effetti delle norme contenute nella presente legge, della conformità delle opere alla normativa urbanistica, alle previsioni di piano nonché, unitamente al direttore dei lavori, alle prescrizioni e alle modalità esecutive stabilite dal titolo abilitativo. Essi sono, altresì, tenuti solidalmente al pagamento delle sanzioni pecuniarie e alle spese per l'esecuzione in danno, in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate, salvo che dimostrino di non essere responsabili dell'abuso o che l'abuso sia stato realizzato dopo la consegna dell'immobile. .... 3. Nel caso in cui il titolo abilitativo contenga dichiarazioni non veritiere del progettista necessarie ai fini del conseguimento del titolo stesso, l'Amministrazione comunale ne dà notizia all'Autorità giudiziaria, al progettista nonché al competente Ordine professionale, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni disciplinari." -.

Peraltro la legge (ovviamente quella statale, rientrando tanto l'"ordinamento civile" quanto l'"ordinamento penale" tra le materie nelle quali -giusta il disposto dell'art. 117, 2° comma, della Costituzione- lo Stato ha legislazione esclusiva) pone a carico del Notaio obblighi (e responsabilità) di natura assolutamente diversa rispetto a quelli innanzi indicati, in quanto essenzialmente di natura "documentale": basti qui ricordare

\* l'art. 40 ("Mancata presentazione dell'istanza") della L. 28 febbraio 1985 n. 47 ("Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizia") -tuttora in vigore per gli edifici la cui costruzione sia stata iniziata fino a tutto il 17 marzo 1985 (data di entrata in vigore della medesima legge)-, il quale dispone: " .... Gli atti tra vivi aventi per oggetto diritti reali, esclusi quelli di costituzione, modificazione ed estinzione di diritti di garanzia o di servitù,

*relativi ad edifici o loro parti, sono nulli e non possono essere rogati se da essi non risultano, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi della licenza o della concessione ad edificare o della concessione rilasciata in sanatoria ai sensi dell'articolo 31 ovvero se agli atti stessi non viene allegata la copia per il richiedente della relativa domanda, munita degli estremi dell'avvenuta presentazione, ovvero copia autentica di uno degli esemplari della domanda medesima, munita degli estremi dell'avvenuta presentazione e non siano indicati gli estremi dell'avvenuto versamento delle prime due rate dell'oblazione di cui al sesto comma dell'articolo 35. Per le opere iniziate anteriormente al 1° settembre 1967, in luogo degli estremi della licenza edilizia può essere prodotta una dichiarazione sostitutiva di atto notorio, rilasciata dal proprietario o altro avente titolo, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, attestante che l'opera risulti iniziata in data anteriore al 1° settembre 1967. Tale dichiarazione può essere ricevuta e inserita nello stesso atto, ovvero in documento separato da allegarsi all'atto medesimo. Per gli edifici di proprietà comunale, in luogo degli estremi della licenza edilizia o della concessione di edificare, possono essere prodotti quelli della deliberazione con la quale il progetto è stato approvato o l'opera autorizzata. Se la mancanza delle dichiarazioni o dei documenti, rispettivamente da indicarsi o da allegarsi, non sia dipesa dall'insussistenza della licenza o della concessione o dalla inesistenza della domanda di concessione in 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 o al quale siano allegata la dichiarazione sostitutiva di atto notorio o la copia della domanda indicate al comma precedente. Si applica in ogni caso il disposto del terzo comma dell'articolo 17 e del primo comma dell'art. 21. Le nullità di cui al secondo comma del presente articolo non si applicano ai trasferimenti derivanti da procedure esecutive immobiliari individuali o concorsuali nonché a quelli derivanti da procedure di amministrazione straordinaria e di liquidazione coatta amministrativa. Nella ipotesi in cui l'immobile rientri nelle previsioni di sanabilità di cui al capo IV della presente legge e sia oggetto di trasferimento derivante da procedure esecutive, la domanda di sanatoria può essere presentata entro centoventi giorni dall'atto di trasferimento dell'immobile purché le ragioni di credito per cui si interviene o procede siano di data anteriore all'entrata in vigore della presente legge.*

*\* l'art. 46 ("Nullità degli atti giuridici relativi ad edifici la cui costruzione abusiva sia iniziata dopo il 17 marzo 1985") del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 ("Testo unico delle*

disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia") -che sostituisce il previgente art. 17 della L. 47/1985-, il quale -con riferimento agli edifici la cui costruzione sia stata iniziata dopo il 17 marzo 1985- dispone: "1. *Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica, sia in forma privata, aventi per oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali, relativi ad edifici, o loro parti, la cui costruzione è iniziata dopo il 17 marzo 1985, sono nulli e non possono essere stipulati ove da essi non risultino, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi del permesso di costruire o del permesso in sanatoria. Tali disposizioni non si applicano agli atti costitutivi, modificativi o estintivi di diritti reali di garanzia o di servitù.* 2. *Nel caso in cui sia prevista, ai sensi dell'articolo 38, l'irrogazione di una sanzione soltanto pecuniaria, ma non il rilascio del permesso in sanatoria, agli atti di cui al comma 1 deve essere allegata la prova dell'integrale pagamento della sanzione medesima.* 3. *La sentenza che accerta la nullità degli atti di cui al comma 1 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.* 4. *Se la mancata indicazione in atto degli estremi non sia dipesa dalla insussistenza del permesso di costruire 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.* 5. *Le nullità di cui al presente articolo 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, dovrà presentare domanda di permesso in sanatoria entro centoventi giorni dalla notifica del decreto emesso dalla autorità giudiziaria.* 5-bis. *Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi realizzati mediante denuncia di inizio attività ai sensi dell'articolo 22, comma 3, qualora nell'atto non siano indicati gli estremi della stessa."*,

\* l'art. 30 ("Lottizzazione abusiva") del medesimo D.P.R. 380/2001 -che sostituisce il previgente art. 18 della L. 47/1985-, il quale -con riferimento ai terreni- dispone: "1. *Si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione; nonché quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o la eventuale previsione di opere di*

urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio. 2. 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. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano quando i terreni costituiscano 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. 3. 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 strumenti urbanistici. 4. 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. 4-bis. Gli atti di cui al comma 2, ai quali non siano stati allegati certificati di destinazione urbanistica, o che non contengano la dichiarazione di cui al comma 3, possono essere confermati o integrati anche da una sola delle parti o dai suoi aventi causa, mediante atto pubblico o autenticato, al quale sia allegato un certificato contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti le aree interessate al giorno in cui è stato stipulato l'atto da confermare o contenente la dichiarazione omessa. 5. I frazionamenti catastali dei terreni non possono essere approvati dall'agenzia del territorio se non è allegata copia del tipo dal quale risulti, per attestazione degli uffici comunali, che il tipo medesimo è stato depositato presso il comune. [6. I pubblici ufficiali che ricevono o autenticano atti aventi per oggetto il trasferimento, anche senza frazionamento catastale, di appezzamenti di terreno di superficie inferiore a diecimila metri quadrati devono trasmettere, entro trenta giorni dalla data di registrazione, copia dell'atto da loro ricevuto o autenticato al dirigente o responsabile del competente ufficio del comune ove è sito l'immobile. - Tale comma è stato abrogato, a partire dal 25 marzo 2006, dall'art. 1, 1° comma, del D.P.R. 9 novembre 2005 n. 304. Evidenzio, in argomento, che analogo obbligo di trasmissione allo Sportello unico per l'edilizia del Comune ove è sito l'immobile era prescritto, con

riferimento ai terreni siti nella Regione Emilia-Romagna, dal 6° comma dell'art. 12 ("Lottizzazione abusiva") della L.R. 23/2004, comma poi soppresso, con effetto dal 28 settembre 2013, dall'art. 38, 2° comma, della L.R. 15/2013 - n.d.a.] 7. *Nel caso in cui il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale accerti l'effettuazione di lottizzazione di terreni a scopo edificatorio senza la prescritta autorizzazione, con ordinanza da notificare ai proprietari delle aree ed agli altri soggetti indicati nel comma 1 dell'articolo 29, ne dispone la sospensione. Il provvedimento comporta l'immediata interruzione delle opere in corso ed il divieto di disporre dei suoli e delle opere stesse con atti tra vivi, e deve essere trascritto a tal fine nei registri immobiliari.* 8. *Trascorsi novanta giorni, ove non intervenga la revoca del provvedimento di cui al comma 7, le aree lottizzate sono acquisite di diritto al patrimonio disponibile del comune il cui dirigente o responsabile del competente ufficio deve provvedere alla demolizione delle opere. In caso di inerzia si applicano le disposizioni concernenti i poteri sostitutivi di cui all'articolo 31, comma 8.* 9. *Gli atti aventi per oggetto lotti di terreno, per i quali sia stato emesso il provvedimento previsto dal comma 7, sono nulli e non possono essere stipulati, né in forma pubblica né in forma privata, dopo la trascrizione di cui allo stesso comma e prima della sua eventuale cancellazione o della sopravvenuta inefficacia del provvedimento del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale.* 10. *Le disposizioni di cui sopra si applicano agli atti stipulati ed ai frazionamenti presentati ai competenti uffici del catasto dopo il 17 marzo 1985, e non si applicano comunque alle divisioni ereditarie, alle donazioni fra coniugi e fra parenti in linea retta ed ai testamenti, nonché agli atti costitutivi, modificativi od estintivi di diritti reali di garanzia e di servitù." nonché*

\* l'art. 47 ("Sanzioni a carico dei notai") del medesimo D.P.R. 380/2001 -che sostituisce il previgente art. 21 della L. 47/1985-, il quale dispone: "1. *Il ricevimento e l'autenticazione da parte dei notai di atti nulli previsti dagli articoli 46 e 30 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.* 2. *Tutti i pubblici ufficiali, ottemperando a quanto disposto dall'articolo 30, sono esonerati da responsabilità inerente al trasferimento o alla divisione dei terreni [; l'osservanza della formalità prevista dal comma 6 dello stesso articolo 30 tiene anche luogo della denuncia di cui all'articolo 331 del codice di procedura penale - Tale periodo è stato soppresso, a partire dal 25 marzo 2006, dall'art. 1, 2° comma, del D.P.R. 304/2005 - n.d.a.]" -.*



Rinviando per ogni opportuno approfondimento ai numerosi studi del Consiglio Nazionale del Notariato (ed in particolare allo Studio n. 4508/C dal titolo "Testo unico sull'edilizia. I suoi contenuti essenziali. Novità rispetto alla precedente disciplina", a firma del Dottor Giovanni Casu, e allo Studio n. 5389/C dal titolo "Menzioni urbanistiche e validità degli atti notarili", a firma dell'amico e collega Notaio Giovanni Rizzi), mi limito in questa sede a ricordare -con specifico riferimento alle norme relative agli edifici- in primo luogo che esse prevedono la nullità per il caso in cui manchino nell'atto le menzioni prescritte dalla legge (e ciò indipendentemente dalla regolarità effettiva della costruzione, che pure ovviamente deve sussistere) e in secondo luogo che la dichiarazione prescritta a pena di nullità attiene al solo titolo originario (salvo il caso di "ristrutturazione maggiore", quale definita dall'art. 10, 1° comma, lettera c), del D.P.R. 380/2001, per la quale -come rilevato dal Notaio Rizzi nel medesimo Studio- è necessario menzionare anche il titolo abilitativo ulteriore). Peraltro sottolineo che (come evidenziato anche nello Studio da ultimo citato) l'indicazione in atto di tutti gli ulteriori titoli abilitativi (e/o di tutte le ulteriori comunicazioni di inizio lavori) successivi al primo (vale a dire l'enunciazione in atto della "storia urbanistico-edilizia" dell'edificio dedotto in contratto), ancorché non obbligatoria, è estremamente opportuna anche al fine di garantire alla parte acquirente l'acquisto di un bene pienamente conforme (o almeno dichiarato tale) alle disposizioni in materia urbanistico-edilizia, stante l'esigenza di assicurare alla parte acquirente medesima un'effettiva tutela circa le qualità del bene acquistato.

Ma non posso qui non ricordare anche quanto affermato in proposito dal Consiglio Nazionale del Notariato nella Circolare del 1° marzo 1987 dal titolo "La L. 28 febbraio 1985 n. 47. Criteri applicativi": "Occorre a questo punto occuparsi della posizione e della responsabilità del notaio, in relazione al sistema di nullità così ricostruito. Il problema che si pone è quello di stabilire in quali casi l'esistenza delle cause di nullità che sono state indicate escludono -in relazione alla loro natura- la ricevibilità stessa dell'atto o la sua autenticazione da parte del notaio, anche alla luce del disposto dell'art. 21 comma 1 della legge. Si deve preliminarmente ribadire la considerazione già fatta secondo cui il notaio riceve dall'alienante quegli elementi richiesti a pena di nullità dagli artt. 17, 18, 40 e 41 in forma di dichiarazioni o di documenti da allegare all'atto. La legge quindi non gli fa carico di alcun dovere di ricerca o di acquisizione di detti elementi. Non sono ricevibili quindi gli atti per i quali non siano forniti al notaio quegli elementi (in forma di dichiarazione e/o di allegati) richiesti dalla legge a pena di nullità. Su questi elementi il notaio deve esercitare quel controllo formale che è tenuto a compiere in ragione della sua

funzione, con la precisazione che tale controllo riguarderà anche le dichiarazioni, che devono possedere quei caratteri di "riconoscibilità" di cui si è detto. A questo controllo di idoneità astratta delle dichiarazioni o dei documenti, ne deve seguire un altro, riguardante la riferibilità di questi elementi formali all'immobile oggetto dell'atto. Così, ad esempio, questa riferibilità viene a mancare -con conseguente irricevibilità dell'atto- nel caso di vendita di edificio con adiacente fabbricato autonomo, per la quale l'alienante renda la dichiarazione richiesta soltanto relativamente all'edificio principale. Così ancora nel caso di vendita di intero edificio per il quale l'alienante dichiara che l'ultimo piano, costituente organismo autonomo, è stato realizzato abusivamente. Ovviamente in questi casi l'atto sarà ricevibile limitatamente ai beni o loro parti per i quali sussista la riferibilità nel senso sopraindicato. Per converso questa riferibilità si deve presumere tutte le volte in cui per l'atto, avente un oggetto complesso, sia resa esclusivamente una generica dichiarazione. E' da ritenere, infine, che la dichiarazione, benché resa nella forma richiesta e riguardante l'intero immobile dedotto in contratto, non sia idonea al fini della ricevibilità qualora contrasti con altri elementi documentali risultanti dall'atto. Così se si dichiara il fabbricato edificato prima del 1967 in presenza di una contrapposta dichiarazione di acquisto dell'area in epoca successiva. Al di fuori di questi casi, altre cause di nullità del contratto non possono impedire la ricevibilità dell'atto e -se detta nullità venga in seguito dichiarata- non possono certamente configurare per il notaio violazione dell'art. 28, n. 1, L.N. -. Non v'è dubbio infatti - al di là delle ragioni strettamente giuridiche- che il notaio debba rispondere soltanto di quelle cause di nullità che egli stesso può prevenire in quanto sia in grado di riconoscerle. Così se la dichiarazione resa dall'alienante sia formalmente regolare e non contraddittoria nel significato indicato, l'eventuale accertamento della sua falsità, e quindi per quanto si è detto la nullità del contratto, non potrà in alcun modo coinvolgere la responsabilità del notaio e non comporterà violazione dell'art. 28, n. 1, L.N. -. E ciò a maggior ragione per la totale difformità, se si ritenga determini nullità, pretendendo il suo accertamento (come tutti quelli fondati sulla nozione di conformità) una verifica tecnica e un giudizio di merito che sicuramente esulano dalla funzione e dalla competenza stessa del notaio." -.

Le tesi del Consiglio Nazionale del Notariato (innanzi letteralmente riportate) sono state fatte proprie anche dalla costante giurisprudenza della suprema Corte (si veda, per tutte, la recente sentenza della Corte di Cassazione, sezione III penale, n. 535 del 28 febbraio 2013).

Fermo quanto sopra (e senza volermi addentrare nello spinoso dibattito se l'attività del Notaio debba farsi rientrare nelle "obbligazioni di mezzi" o in quelle "di risultato" -mi limito qui a ricordare che la recente sentenza della Corte di Cassazione, sezione III civile, n. 15726 del 2 luglio 2010, in materia di omessa effettuazione delle visure ipotecarie, afferma espressamente che nell'adempimento delle obbligazioni inerenti all'esercizio dell'attività di Notaio, il professionista è tenuto ad una prestazione che, pur rivestendo i caratteri dell'obbligazione di mezzi e non di risultato, non può ritenersi circoscritta al compito di mero accertamento della volontà delle parti e di direzione della compilazione dell'atto, estendendosi, per converso, a tutte quelle ulteriori attività, preparatorie e successive, funzionali ad assicurare la serietà e la certezza del rogito e, in particolare, la sua attitudine ad assicurare il conseguimento dello scopo tipico, non meno che del risultato pratico, del negozio divisato dalle parti, con la conseguenza che l'inosservanza di tali obblighi accessori dà luogo a responsabilità *ex contractu* per inadempimento dell'obbligazione di prestazione d'opera intellettuale, a nulla rilevando che la legge professionale non contenga alcun esplicito riferimento a tale, peculiare, forma di responsabilità-), pur ribadendo che nessuna norma (come sopra detto) pone a carico del Notaio l'obbligo di svolgere specifiche indagini finalizzate all'individuazione dei titoli abilitativi relativi all'edificio oggetto dell'atto ovvero all'accertamento dell'esatta corrispondenza tra l'edificio realizzato e il progetto depositato in Comune a corredo dei titoli abilitativi medesimi, non posso non ricordare:

a) che diversi pronunciati giurisprudenziali (alcuni anche molto recenti) affermano espressamente che il Notaio ha l'obbligo di fornire adeguate consulenze e informazioni alle parti che a lui si rivolgono (basti pensare alla recente sentenza della Corte di Cassazione, sezione III civile, n. 10296 del 21 giugno 2012 secondo la quale il Notaio incaricato della stipula di un atto di compravendita immobiliare risponde dei danni patiti dall'acquirente a causa dell'assenza nell'immobile dei requisiti per il rilascio del certificato di abitabilità, a nulla rilevando che la mancanza di quei requisiti potesse essere agevolmente accertata dall'acquirente stesso, quando non sia dimostrato che il professionista abbia informato il cliente di tale situazione e delle sue possibili conseguenze -nella specie, la suprema Corte ha cassato la sentenza di merito, la quale aveva escluso l'inadempimento del Notaio con riferimento al contratto di prestazione d'opera professionale, ritenendo lo stesso Notaio in grado di percepire, in base ai titoli di provenienza, la mancata consonanza dell'immobile compravenduto rispetto ai vincoli imposti in un atto d'obbligo intercorso tra il costruttore ed il Comune, e perciò tenuto a sollecitare l'attenzione delle parti stipulanti su detta situazione-) e

b) che la stessa dottrina notarile afferma, da un lato, che il Notaio, il quale abbia informato adeguatamente le parti, ha regolarmente ed interamente fatto fronte ai suoi doveri di prestazione professionale diligente (cfr. Giovanni Casu "Il vincolo alberghiero tra lottizzazione abusiva e mutamento di destinazione d'uso", commento a Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 6396 del 15 febbraio 2007, in Rivista del Notariato, LXII, pagg. 417 e seguenti) e, dall'altro, che -ancorché il Notaio non sia tenuto, non avendone peraltro gli strumenti, a valutare l'idoneità del titolo abilitativo cui si è fatto ricorso per assentire il bene- sussiste responsabilità professionale del Notaio il quale, essendo a conoscenza di un'eventuale irregolarità nel procedimento o ritenendo che il titolo abilitativo non sia idoneo, non ne abbia informato adeguatamente le parti (cfr. Quesito n. 525 - 2006/C - risposta a firma di Cristina Lomonaco e Antonio Ruotolo). Peraltro, come evidenziato da un illustre Autore (S. Tondo "Dovere per il notaio di informazione e consulenza", in Studi e Materiali - Quaderni semestrali del Consiglio Nazionale del Notariato, 1/2002, Giuffrè, Milano, 2002, pag. 315), *"Il compito d'esame e informazione, che incombe al notaio in rapporto alle parti, è espressione della stessa funzione notarile, per modo che la sua violazione è violazione di un compito funzionale"*; lo stesso Autore, inoltre, rileva *"Preme aggiungere che il documento notarile ..... è sempre più chiamato, per dopo la sua formazione, ad assolvere esso stesso una funzione, oltre che certificativa, anche informativa, nell'interesse, oltre che delle parti, anche della generalità."* -.

Appare quindi legittimo e opportuno (oggi più che mai, attesa la gravissima situazione di crisi del mercato immobiliare e considerati i problemi che dalla medesima possono essere -e sono stati, infatti- generati) chiedersi se, al di là dell'attività ad oggi a lui normativamente demandata, il Notaio possa (o debba) fare "qualcosa in più" ed in cosa questo "qualcosa in più" possa (o debba) consistere e quando questo "qualcosa in più" possa (o debba) essere fatto (a rogito o, e meglio, già in sede di contratto preliminare?), sia al fine di tutelare la parte acquirente (che nella maggior parte dei casi si palesa come "contraente debole") sia al fine di tutelare la parte venditrice (che potrebbe, in perfetta buona fede, rendere dichiarazioni incomplete o errate -esponendosi in tal modo alle sanzioni previste dalla legge e/o ad azioni risarcitorie esperite nei suoi confronti dalla parte acquirente- o che potrebbe avere tutto l'interesse a far sì che le documentate regolarità e conformità di quanto venduto determinino il potenziale acquirente a preferire quel dato edificio ad un altro, ancorché quest'ultimo fosse offerto in vendita ad un prezzo inferiore e apparentemente più conveniente) sia al fine di collaborare con il Comune (al quale solo spetta, come detto, il compito di esercitare la vigilanza sull'attività urbanistico-

edilizia ma che non sempre riesce di fatto ad esperire efficacemente tale controllo) sia, da ultimo, nell'interesse del Notaio stesso (venendo in tal modo esaltata la sua duplice natura di pubblico ufficiale garante della legalità e di professionista esperto al quale le parti possono rivolgersi per avere garanzie e certezza e venendo in tal modo a manifestarsi, incontrovertibilmente, la sua naturale e fondamentale centralità e la sua infungibilità nella contrattazione immobiliare).

Tenuto conto del fatto che:

- qualsiasi verifica tecnica sull'immobile dedotto in contratto e/o qualsiasi giudizio di merito in ordine all'immobile realizzato (con riferimento al rispetto tanto delle norme urbanistico-edilizie vigenti quanto delle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e dello specifico titolo abilitativo) sicuramente esulano sia dalla funzione sia dalle competenze del Notaio (basti pensare, tanto per fare un esempio, alla non facile valutazione della sussistenza dei presupposti necessari perché possa ritenersi operante la particolare forma di sanatoria edilizia *ex lege* comunemente nota come "tolleranza costruttiva", prevista dall'art. 19-bis della L.R. 21 ottobre 2004 n. 23);
- il Notaio ha, invece, l'obbligo di fornire alle parti che a lui si rivolgono adeguate consulenze e informazioni e che a tal fine egli non può esimersi da un controllo (ancorché, ovviamente, di natura documentale-formale e non di natura tecnico-sostanziale) dei titoli abilitativi e dell'iter edilizio, controllo finalizzato appunto all'adempimento di tale obbligo;
- la normativa urbanistico-edilizia è notevolmente complessa e in continua evoluzione e la stessa individuazione della disciplina applicabile al caso concreto si presenta spesso difficile, specie ove si consideri che, da un lato, (come noto) la materia in oggetto rientra tra le "*materie di legislazione concorrente*" e che, dall'altro, le leggi regionali riconoscono ai singoli Comuni la facoltà di dettare -con riferimento ai titoli abilitativi- prescrizioni diverse e più restrittive rispetto a quelle previste dalle stesse leggi regionali;
- la dottrina e la giurisprudenza ritengono concordemente che le prescrizioni dettate dagli artt. 40 della L. 47/1985 e 46 del D.P.R. 380/2001 non si applicano ai contratti preliminari ma le stesse, altrettanto concordemente, ritengono che, qualora oggetto del contratto preliminare sia un immobile incommerciabile (in quanto abusivo), le parti non potranno avvalersi del rimedio di cui all'art. 2932 c.c. in quanto, avendo la sentenza di cui al medesimo articolo funzione sostitutiva di un atto negoziale dovuto, essa non può in alcun modo realizzare un effetto maggiore e diverso da quello che sarebbe stato possibile alle parti o che, comunque, eluda le norme di legge che governano l'autonomia negoziale delle parti stesse (si vedano sul punto -oltre alle ben

note sentenze della Cassazione, sezione II civile, n. 25050 del 30 novembre 2007 e n. 13225 del 22 maggio 2008- anche le più recenti sentenze della medesima sezione della suprema Corte n. 23591 del 17 ottobre 2013 e n. 28194 del 17 dicembre 2013, entrambe oggetto della Segnalazione Novità Giurisprudenziali, a firma del Notaio Andrea Todeschini Premuda, pubblicata su CNN Notizie del 29 gennaio 2014);

- lo stesso Consiglio Nazionale del Notariato (che già nella Circolare del 1° marzo 1987, innanzi citata, aveva evidenziato la necessità di distinguere tra "regime dell'atto" e "regime del bene oggetto dell'atto"), nelle adunanze del 7 e del 25 febbraio 2010 (secondo i comunicati diffusi con i notiziari trasmessi a mezzo posta elettronica) ha affermato di ravvisare la necessità di avviare una riflessione sul tema della garanzie sostanziali offerte dall'atto notarile, anche al fine di pervenire alla individuazione di prassi e strumenti idonei a garantire un'adeguata sostanziale tutela degli acquirenti di immobili (all'uopo coinvolgendo opportunamente le istituzioni territoriali e altri professionisti), arrivando a ipotizzare un intervento più incisivo del Notaio (anche sulla scorta della più recente giurisprudenza) nonché l'introduzione di opportuni sistemi idonei ad incrementare la certezza giuridica e preannunciando la presentazione, a breve, di una bozza di articolato al riguardo (lo stesso CNN, d'intesa con alcune associazioni di consumatori, ha pure predisposto e diffuso una Guida per il Cittadino dal titolo "Acquisto Certificato: agibilità, sicurezza ed efficienza energetica degli immobili");

- occorre, altresì, attenersi alle prescrizioni introdotte dall'art. 19, comma 14, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78 ("Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"), convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010 n. 122, il quale dispone: *"All'art. 29 della legge 27 febbraio 1985, n. 52, è aggiunto il seguente comma: «1-bis. Gli atti pubblici e le scritture private autenticate tra vivi aventi ad oggetto il trasferimento, la costituzione o lo scioglimento di comunione di diritti reali su fabbricati già esistenti, ad esclusione dei diritti reali di garanzia, devono contenere, per le unità immobiliari urbane, a pena di nullità, oltre all'identificazione catastale, il riferimento alle planimetrie depositate in catasto e la dichiarazione, resa in atti dagli intestatari, della conformità allo stato di fatto dei dati catastali e delle planimetrie, sulla base delle disposizioni vigenti in materia catastale. La predetta dichiarazione può essere sostituita da un'attestazione di conformità rilasciata da un tecnico abilitato alla presentazione degli atti di aggiornamento catastale. Prima della stipula dei predetti atti il notaio individua gli intestatari catastali e verifica la loro conformità con le risultanze dei registri immobiliari.»"*;

appare di assoluta evidenza la utilità di un referto di conformità urbanistico-edilizia e catastale redatto da un professionista di area tecnica -dopo l'effettuazione dei necessari sopralluogo nell'immobile e verifiche presso gli uffici catastali e comunali- e da consegnarsi al Notaio, unitamente alla restante ordinaria documentazione, già (se possibile) in sede di contratto preliminare (con riferimento al quale non posso non ricordare lo Studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 19-2007/C dal titolo "La redazione del preliminare - Profili operativi", a firma dell'amico e collega Notaio Giovanni Rizzi, Studio che, per lucidità di analisi e completezza di trattazione, costituisce, a mio avviso, uno dei lavori più completi mai pubblicati sull'argomento e uno dei più importanti e pregevoli elaborati scientifici mai prodotti dal Consiglio Nazionale del Notariato).

La prassi di richiedere il suddetto referto tecnico -in uso nel Distretto Notarile di Parma già dal 1986 per gli immobili non di nuova costruzione e introdotta più di recente anche per gli immobili di nuova costruzione- non lede affatto (come da taluno impropriamente affermato) il ruolo o il prestigio o l'autorevolezza del Notaio: questi, infatti, nell'avvalersi dell'ausilio del professionista tecnico, fa come il Giudice che, come previsto dagli artt. 61, 1° comma, e 68, 1° comma, c.p.c., per il compimento di singoli atti, si fa assistere da un consulente di particolare competenza tecnica ovvero da altra persona idonea al compimento di atti che egli non è in grado di compiere da solo.

\* \* \* \* \*

Ho già ricordato che l'urbanistica e l'edilizia -attenendo tanto al "*governo del territorio*" quanto alla "*tutela della salute*"- rientrano tra quelle che l'art. 117, 3° comma, della Costituzione definisce "*materie di legislazione concorrente*", vale a dire materie nelle quali la potestà legislativa spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, la quale è riservata alla legislazione dello Stato. In tali materie, peraltro, giusta quanto disposto dal 6° comma del medesimo articolo, spetta alle Regioni la potestà regolamentare (avendo invece i Comuni, le Province e le Città metropolitane potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite).

La Regione Emilia-Romagna -con la recente L.R. 30 luglio 2013 n. 15 ("Semplificazione della disciplina edilizia"), pubblicata sul B.U.R.E.R.T. n. 222 del 30 luglio 2013 e successivamente modificata dall'art. 52 della L.R. 20 dicembre 2013 n. 28 ("Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2011, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di

previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016"), pubblicata sul B.U.R.E.R.T. n. 383 del 20 dicembre 2013 e in vigore dal 1° gennaio 2014- ha cercato di porre rimedio al notevole caos (normativo e, conseguentemente, interpretativo e applicativo) derivante dai numerosi interventi fatti negli ultimi anni dal legislatore statale nella materia in esame. Mi riferisco in particolare:

- all'art. 5 ("Attività edilizia libera") del D.L. 25 marzo 2010 n. 40 ("Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori.", noto anche come "Decreto incentivi"), convertito, con modificazioni, dalla L. 22 maggio 2010 n. 73, il quale aveva riscritto l'art. 6 ("Attività edilizia libera") del D.P.R. 380/2001;

- all'art. 49 ("Disposizioni in materia di conferenza di servizi") del D.L. 31 maggio 2010 n. 78 ("Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica."), convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010 n. 122, il quale, tra l'altro, aveva riscritto -peraltro modificandone la rubrica- l'art. 19 della L. 7 agosto 1990 n. 241 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.");

- all'art. 5 ("Costruzioni private") del D.L. 13 maggio 2011 n. 70 ("Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia.", noto anche come "Decreto sviluppo"), convertito, con modificazioni, dalla L. 12 luglio 2011 n. 106, -articolo la cui tecnica redazionale (comune peraltro all'intero provvedimento normativo) è a mio avviso fortemente criticabile (non fosse altro che per la sua difficile lettura)- il quale, dopo una enunciazione non si comprende se di principi fondamentali o di linee-guida, aveva disposto tra l'altro:

a) alcune modifiche al D.P.R. 380/2001, tra le quali le più rilevanti erano la riscritturazione dell'art. 20 ("Procedimento per il rilascio del permesso di costruire") -comma 2, lettera a), numero 3)- e l'introduzione di una sanatoria edilizia *ex lege* per i casi di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2% delle misure progettuali -comma 2, lettera a), numero 5)-,

b) alcune modifiche all'art. 19 della L. 241/1990 -comma 2, lettera b), numero 2)-,

c) l'interpretazione autentica del richiamato art. 19 -comma 2, lettera c)- nonché

d) la riproposizione di un "Piano casa" o "Piano città", mediante la previsione di misure dirette a incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e a



promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate -commi da 9 a 14 compresi-;

- al 1° comma dell'art. 6 ("Liberalizzazione in materia di segnalazione certificata di inizio attività, denuncia e dichiarazione di inizio attività. Ulteriori semplificazioni") del D.L. 13 agosto 2011 n. 138 ("Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo."), convertito, con modificazioni, dalla L. 14 settembre 2011 n. 148, il quale aveva modificato ulteriormente l'art. 19 della L. 241/1990;

- all'art. 2 ("Semplificazione delle procedure amministrative mediante SCIA") e al comma 2-bis dell'art. 23 ("Autorizzazione unica in materia ambientale per le piccole e medie imprese") del D.L. 9 febbraio 2012 n. 5 ("Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo."), convertito, con modificazioni, dalla L. 4 aprile 2012 n. 35, i quali avevano rispettivamente modificato ulteriormente l'art. 19 della L. 241/1990 e ampliato le tipologie di interventi per i quali può farsi ricorso alla SCIA;

- agli artt. 13 ("Semplificazioni in materia di autorizzazioni e pareri per l'esercizio dell'attività edilizia") e 13-bis ("Modifiche all'articolo 6 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380") del D.L. 22 giugno 2012 n. 83 ("Misure urgenti per la crescita del Paese."), convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012 n. 134, articoli che avevano apportato ulteriori modifiche alla disciplina della SCIA, a quella del permesso di costruire e a quella dei cosiddetti interventi edilizi liberalizzati nonché rilevanti modifiche alle disposizioni in materia di Sportello Unico per l'Edilizia, e infine

- all'art. 30 ("Semplificazioni in materia edilizia") del D.L. 21 giugno 2013 n. 69 ("Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia.", noto anche come "Decreto del fare"), convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013 n. 98, articolo che, tra l'altro, aveva apportato ulteriori modifiche al D.P.R. 380/2001 -variandone gli artt. 3, 6, 10, 20, 22, 24 e 25 e inserendovi due nuovi articoli, e segnatamente l'art. 2-bis ("Deroghe in materia di distanze tra fabbricati") e l'art. 23-bis ("Autorizzazioni preliminari alla segnalazione certificata di inizio attività e alla comunicazione dell'inizio dei lavori")-.

Tale caos (da me denunciato e criticato in diverse relazioni svolte in occasione di precedenti convegni e da me definito come "patologica situazione derivante da un'iperproduzione normativa metastatica") era stato ulteriormente aggravato dalle diverse interpretazioni amministrative che si erano via via succedute sia a livello statale sia a livello regionale e che, ancorché finalizzate a dirimere i dubbi applicativi, avevano in realtà aumentato la situazione di profonde confusione e incertezza. Mi riferisco in particolare:

- alla Circolare PG. 2010.0196035 del 2 agosto 2010, a firma dell'Assessore alla Programmazione Territoriale, Urbanistica, Reti di Infrastrutture Materiali e Immateriali, Mobilità, Logistica e Trasporti della Regione Emilia-Romagna, avente ad oggetto "Indicazioni applicative in merito all'art. 6 del D.P.R. n. 380 del 2001 relativo all'attività edilizia libera.";
- alla Circolare ANCI Toscana del 17 settembre 2010, avente ad oggetto "Prime indicazioni sulle conseguenze della modifica dell'art. 19, legge 7 agosto 1990, n. 241, disposta con legge 30 luglio 2010, n. 122, nell'ordinamento edilizio";
- alla Nota del 16 settembre 2010 a firma del Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero per la Semplificazione Normativa, indirizzata all'Assessore al Territorio e all'Urbanistica della Regione Lombardia in risposta alla richiesta di chiarimenti da questi inviata il 30 agosto 2010 circa l'ambito di applicazione alla materia edilizia delle nuove disposizioni (Nota inviata per conoscenza anche agli Uffici Legislativi dei Ministeri dell'Economia e delle Finanze, per la Pubblica Amministrazione e Innovazione e delle Infrastrutture e dei Trasporti);
- alla Circolare n. 4 del 13 dicembre 2010 del Settore Sportello Unico per l'Edilizia del Comune di Milano;
- alla Comunicazione PG. 2010.0280997 del 12 novembre 2010, a firma dell'Assessore alle Attività Produttive, Piano Energetico e Sviluppo Sostenibile, Economia Verde, Autorizzazione Unica Integrata e dell'Assessore alla Programmazione Territoriale, Urbanistica, Reti di Infrastrutture Materiali e Immateriali della Regione Emilia-Romagna, avente ad oggetto "Comunicazioni in merito alla disciplina della segnalazione certificata di inizio attività, di cui all'art. 49 del D.L. n. 78 del 2010 convertito con modifiche dalla L. n. 122 del 2010." e
- alla Deliberazione della Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna n. 1281 del 12 settembre 2011, avente ad oggetto "Indicazioni applicative in merito alle disposizioni di cui all'articolo 5 del Decreto Legge n. 70/2011, convertito con modificazioni dalla Legge 106/2011, in materia di titoli abilitativi edilizi e di riqualificazione incentivata delle aree urbane" (pubblicata sul B.U.R.E.R.T. n. 147 del 28 settembre 2011).

Ricordo, inoltre, che per dirimere i dubbi sollevati da diverse Regioni (tra le quali la Regione Emilia-Romagna) in ordine alla legittimità della SCIA in ambito edilizio era dovuta intervenire la Corte Costituzionale la quale, con la nota sentenza n. 164 del 20 giugno 2012 (depositata in Cancelleria il 27 giugno 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana il 4 luglio successivo), aveva dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale:

1) dell'art. 49, commi 4-bis e 4-ter, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010 n. 122, promosse (tra le altre) dalla Regione

Emilia-Romagna in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettere e) e m), terzo e quarto comma, 118 e 121, secondo comma, della Costituzione nonché sotto il profilo della violazione del principio della leale collaborazione e

2) dell'art. 5, comma 1, lettera b), e comma 2, lettere b) e c), del D.L. 13 maggio 2011 n. 70, convertito, con modificazioni, dalla L. 12 luglio 2011 n. 106, promosse dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento agli artt. 3, 9, 97, 114, 117 e 118 della Costituzione.

Nella "Nota illustrativa sulla legge regionale n. 15 del 30 luglio 2013 "Semplificazione della disciplina edilizia"" (pubblicata dalla Regione Emilia-Romagna sul proprio sito internet) si legge, infatti, quanto segue:

"La legge regionale n. 15 del 30 luglio 2013 "Semplificazione della disciplina edilizia" costituisce un intervento organico, sostitutivo della legge regionale sull'attività edilizia n. 31 del 2002, che si è resa necessaria per due ordini di motivi. Innanzitutto, per dare attuazione alle recenti disposizioni statali che sono intervenute nel campo delle procedure edilizie, anche recentemente con il decreto cosiddetto "del fare", ridefinendo la disciplina dell'attività edilizia libera e, soprattutto, estendendo anche a questo settore lo strumento della Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA). Occorre però evidenziare che il recepimento delle innovazioni statali non è effettuato in modo meramente riproduttivo, in quanto la legge regionale è l'esito anche di un ampio processo di monitoraggio e analisi della precedente disciplina regionale.

*Essa rappresenta poi una delle principali azioni della complessiva attività di semplificazione del sistema amministrativo in cui è impegnata la Giunta regionale in attuazione della L.R. n. 18 del 2011, che ha individuato proprio l'edilizia come uno dei principali settori che necessitano di più urgente riconsiderazione. La legge in questione è stata dunque l'occasione per operare tale riordino della materia, nell'ottica della sua semplificazione.*

L'aspetto di principale innovazione è costituito dalla sostituzione della SCIA alla DIA, come titolo abilitativo della maggior parte degli interventi edilizi (sostanzialmente di tutti quelli sul patrimonio edilizio esistente e delle nuove costruzioni puntualmente disciplinate dalla pianificazione urbanistica).

*Entrambi gli istituti consentono al privato di presentare all'amministrazione comunale una comunicazione dell'avvio di un'attività edilizia, la quale può essere iniziata senza attendere il rilascio di un atto avente natura autorizzativa; ma con la SCIA tale meccanismo abilitativo consente l'avvio delle trasformazioni edilizie nel*

*momento stesso della presentazione della comunicazione, e dunque sin dal momento di avvio del procedimento amministrativo di controllo. Ciò comporta una rilevante modifica sia del modo di operare della P.A., che ora svolge la propria funzione di controllo a lavori già iniziati, sia del ruolo e della responsabilità del committente e dei professionisti, chiamati ad assumersi pienamente la responsabilità della legittimità degli interventi, non solo per tutti i profili che attengono al campo edilizio e urbanistico ma anche con riferimento a ogni disciplina di settore avente rilevanza per l'attività edilizia.*

*Muovendo da tale profonda innovazione, la legge procede ad una riconsiderazione dei compiti di controllo esercitati dalle amministrazioni comunali, sia sui progetti edilizi presentati che sulle opere realizzate. Perciò la disciplina di dettaglio della SCIA di cui all'art. 19 della legge 241 del 1990 viene adattata alle peculiarità del settore edilizio ma anche alle esigenze di certezza e affidabilità delle posizioni giuridiche rappresentate dagli operatori del settore edilizio.*

.....

*L'introduzione del meccanismo della SCIA ha reso ancora più urgente realizzare le precondizioni di fatto e normative che consentano il sistematico ricorso alla asseverazione dei progettisti come modalità di accelerazione dei procedimenti. Non potendo intervenire riducendo e semplificando le discipline legislative settoriali e le normative tecniche che incidono sull'attività edilizia, la legge si pone l'obiettivo di realizzare una maggiore uniformità applicativa della disciplina vigente e di semplificare l'eccessiva eterogeneità degli strumenti regolamentari comunali, innanzitutto attraverso un più ampio ricorso ad atti di coordinamento tecnico, da predisporre dalla Regione in stretto raccordo con gli enti locali e con i rappresentanti degli operatori economici e professionali del settore.*

.....

*Inoltre, la legge impegna la Regione (art. 12) a svolgere una importante attività di standardizzazione del processo edilizio, attraverso l'adozione di una modulistica unificata da utilizzare in tutto il territorio regionale e l'individuazione degli elaborati progettuali e della documentazione da produrre nelle diverse fasi del processo edilizio.*

.....

*La seconda parte della legge contiene modifiche ad alcune leggi regionali strettamente connesse all'edilizia: la L.R. n. 23 del 2004 sulle sanzioni edilizie, la L.R. 20 del 2000 in materia di pianificazione, la L.R. 34 del 2002 sugli edifici ove hanno la sede le associazioni di promozione sociale, la legge 19 del 1982 in materia di sanità. Mentre le modifiche alla L.R. 3 del 1999 sulla valutazione di impatto*

*ambientale si sono rese urgenti per ottemperare ai principi della Corte Costituzionale pronunciati sulla legge della Regione Marche.*

.....

*Si segnala infine che, durante l'esame in Assemblea legislativa, sono state recepite nel provvedimento legislativo regionale alcune disposizioni statali, ancora in corso di conversione e contenute nel decreto legge n. 69 del 2013 cosiddetto "del fare", relative all'applicazione graduale della SCIA per eseguire interventi di ristrutturazione edilizia con modifica della sagoma.*

..... " -.

Come si evince dalla lettura della L.R. 15/2013, e come chiaramente evidenziato nella "Nota illustrativa" innanzi citata, tale L.R. è finalizzata al riordino della disciplina dell'attività edilizia, in un'ottica di maggior semplificazione e in conformità ai principi fondamentali enunciati e/o desumibili in via interpretativa dal D.P.R. 380/2001 e dalle norme statali emanate più di recente nella materia in esame (come innanzi ricordate), mediante:

- l'abrogazione pressoché integrale della L.R. 25 novembre 2002 n. 31 (cfr. art. 59, 1° comma, della L.R. 15/2013),
- la previsione di una nuova disciplina dell'attività edilizia (cfr. artt. da 1 a 34 compresi della L.R. 15/2013), che sostituisce quella precedentemente in vigore e come innanzi abrogata,
- la modifica degli artt. 2, 4, 8, 12, 13, 14, 15, 17, 18 e 21 e la sostituzione integrale dell'art. 16 della L.R. 21 ottobre 2004 n. 23 nonché l'inserimento nella medesima L.R. di tre nuovi articoli, gli artt. 14-bis, 16-bis e 17-bis (cfr. artt. da 35 a 48 compresi della L.R. 15/2013) -tra le modifiche apportate merita specifica segnalazione la soppressione (disposta dal comma 2 dell'art. 38 della L.R. 15/2013) del comma 6 dell'art. 12 della L. 23/2004 il quale (anche dopo l'abrogazione della omologa norma statale) continuava a prescrivere (per i terreni siti nella Regione Emilia-Romagna di superficie inferiore a 10.000 mq.) la trasmissione allo Sportello unico per l'edilizia del Comune ove era sito l'immobile della copia dell'atto di trasferimento, entro 30 giorni dalla data di registrazione dell'atto medesimo-,
- la modifica degli artt. 16 e 19 della L.R. 24 marzo 2000 n. 20 nonché l'inserimento nella medesima L.R. del nuovo art. 18-bis (cfr. artt. da 49 a 51 compresi della L.R. 15/2013) nonché
- la modifica dell'art. 16 della L.R. 9 dicembre 2002 n. 34 e la modifica degli artt. 4 e 4-ter della L.R. 18 maggio 1999 n. 9 (cfr. artt. da 52 a 54 compresi della L.R. 15/2013).

Giusta quanto disposto dall'art. 61 ("Entrata in vigore") della L.R. 15/2013, le disposizioni contenute nella medesima L.R. sono entrate in vigore il 28 settembre 2013, fatta unicamente eccezione per le disposizioni contenute nell'art. 55 ("Misure per favorire la ripresa economica"), le quali sono entrate in vigore il 31 luglio 2013. Occorre, peraltro, considerare quanto stabilito dall'art. 57 ("Procedimenti in corso e norme transitorie") della stessa L.R., il quale dispone quanto segue:

"1. I procedimenti relativi all'attività edilizia, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, sono conclusi ed i relativi provvedimenti acquistano efficacia secondo le disposizioni delle leggi regionali previgenti, fatta salva la facoltà per gli interessati di riavviare il procedimento nell'osservanza della presente legge. Si intendono in corso i procedimenti per i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge:

a) sia stata presentata la domanda per il rilascio del permesso di costruire;

b) sia stata presentata al Comune la DIA o la SCIA;

c) sia stata presentata la domanda per il rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità.

2. Le sanzioni previste dalla presente legge si applicano agli illeciti commessi in data successiva alla sua entrata in vigore.

3. Fatti salvi i procedimenti in corso, dalla data di entrata in vigore della presente legge, cessano di avere efficacia le deliberazioni con cui i Comuni hanno sottoposto a permesso di costruire gli interventi di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia e i mutamenti d'uso senza opere, ai sensi del previgente articolo 8, comma 2, della legge regionale 25 novembre 2002, n. 31 (Disciplina generale dell'edilizia).

4. In fase di prima applicazione, l'articolo 12, comma 2, della presente legge si applica per le definizioni tecniche uniformi per l'urbanistica e l'edilizia di cui all'Allegato A della deliberazione dell'Assemblea legislativa 4 febbraio 2010, n. 279 (Approvazione dell'atto di coordinamento sulle definizioni tecniche uniformi per l'urbanistica e l'edilizia e sulla documentazione necessaria per i titoli abilitativi edilizi (art. 16, comma 2, lettera c), L.R. 20/2000 - art. 6, comma 4, e art. 23, comma 3, L.R. 31/2002). Il termine per il recepimento, previsto dalla medesima disposizione, decorre dalla data di pubblicazione sul Bollettino ufficiale Telematico della Regione Emilia-Romagna (BURERT) della presente legge. Decorso inutilmente tale termine, per salvaguardare l'immutato dimensionamento dei piani vigenti, i Comuni approvano, con deliberazione del Consiglio comunale, coefficienti e altri parametri che assicurino l'equivalenza tra le definizioni e le modalità di calcolo utilizzate in precedenza dal piano e quelle previste dall'atto di coordinamento tecnico

*regionale."*

Per meglio comprendere la portata delle disposizioni di cui ai citati artt. 61 e 57 della L.R. 15/2013, può essere opportuno leggere la "Premessa: Entrata in vigore della nuova disciplina degli interventi edilizi prevista dalla L.R. n. 15 del 2013" alla "Tabella sinottica della disciplina degli interventi edilizi" (pubblicata dalla Regione Emilia-Romagna sul proprio sito internet), premessa che, per comodità, riporto qui di seguito integralmente:

*"La disciplina degli interventi edilizi, sintetizzata nella tabella sinottica che segue, si applica agli interventi edilizi costituenti "attività edilizia libera" (di cui all'art. 7 della L.R. n. 15 del 2013) e ai procedimenti abilitativi edilizi (SCIA e permesso di costruire) che saranno avviati dal 28 settembre 2013 (art. 61 L.R. n. 15/2013).*

*Inoltre, ai sensi dell'art. 57, comma 1, L.R. n. 15 del 2013, la stessa disciplina non trova applicazione per i procedimenti relativi all'attività edilizia in corso alla medesima data, con l'effetto che:*

*a) le comunicazioni di inizio attività (CIL) e le SCIA, già presentate alla medesima data, sono esaminate dagli sportelli unici comunali secondo le modalità stabilite dalla relativa disciplina statale (rispettivamente, art. 6 del DPR n. 380 del 2001 e art. 19 della L. n. 241 del 1990);*

*b) i permessi di costruire, le cui istanze siano già presentate alla medesima data, sono rilasciati secondo quanto previsto dalla L.R. n. 31 del 2002;*

*c) gli interventi edilizi per i quali, prima della medesima data, siano stati avviati i lavori (relativi ad attività edilizia libera, Scia e permessi di costruire) sono conclusi secondo la disciplina statale e regionale previgente, ivi compreso il rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità, ove previsto.*

*È fatta salva la possibilità per gli interessati di riavviare il procedimento abilitativo in corso, di cui alle precedenti lettere a) e b), nell'osservanza della nuova legge (cioè ritirare la pratica e ripresentarla dopo il 28 settembre 2013).*

*Si intendono in corso l'attività edilizia e i procedimenti per i quali, al 28 settembre 2013:*

- sia stata inviata alla amministrazione comunale la comunicazione di inizio lavori di cui ai commi 2 e seguenti dell'art. 6 del DPR n. 380 del 2001;*
- sia stata presentata la domanda per il rilascio del permesso di costruire;*
- sia stata presentata al Comune la (super-)DIA o la SCIA;*
- sia stata presentata la domanda per il rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità.*

*Si ricorda poi che dalla medesima data del 28 settembre 2013 cessano di avere efficacia le deliberazioni dei Consigli comunali con le quali, ai sensi dell'art. 8,*

comma 2, della L.R. n. 31 del 2002, gli interventi edilizi di risanamento conservativo e restauro, di ristrutturazione e di mutamento di destinazione d'uso senza opere siano stati assoggettati a permesso di costruire (art. 57, comma 3, L.R. n. 15 del 2013).

Infine, si sottolinea che, ai sensi dell'art. 57 comma 2, della L.R. n. 15 del 2013, la disciplina sanzionatoria degli abusi edilizi, prevista dalla medesima legge (e richiamata nella tabella che segue), ove risulti difforme da quella previgente, si applica solo agli illeciti commessi dopo il 28 settembre 2013." -.

L'art. 60 ("Disapplicazione di norme statali") della L.R. 15/2013 dispone quindi: "A seguito dell'entrata in vigore della presente legge non trova diretta applicazione nel territorio regionale la disciplina di dettaglio prevista dalle disposizioni legislative e regolamentari statali della Parte I, Titoli I, II e III, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001." (evidenziandosi la maggior precisione di tale disposizione rispetto alla omologa disposizione contenuta nel previgente art. 50 della L.R. 31/2002 che così stabiliva: "1. A seguito dell'entrata in vigore della presente legge cessa di avere diretta applicazione nella Regione la disciplina prevista dalle seguenti disposizioni legislative e regolamentari statali: a) i Titoli I, II, III e l'art. 39 della Parte I e gli artt. 89 e 94, commi 1 e 2, della Parte II del dPR 6 giugno 2001, n. 380; b) l'art. 1, commi 6, 7, 8, 9 e 10 della Legge 21 dicembre 2001, n. 443. 2. Fino alla data di entrata in vigore del dPR n. 380 del 2001 ogni riferimento a disposizioni del medesimo decreto, contenuto nella presente legge, deve intendersi riferito alle corrispondenti disposizioni riportate nella tabella allegata allo stesso, recante "Tavola di corrispondenza dei riferimenti normativi del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia.") -.

Analoga disapplicazione della disciplina statale di dettaglio è stabilita anche dall'art. 40 ("Disapplicazione di norme statali") della L.R. 23/2004 che così dispone: "A seguito dell'entrata in vigore della presente legge cessa di avere diretta applicazione nella Regione la disciplina di dettaglio prevista: a) dal Titolo IV, Parte I, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, ad eccezione dei commi 2 e 3 dell'articolo 29 e degli articoli 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50 e 51; b) dall'articolo 5 del decreto legge n. 168 del 2004, convertito con modificazioni, dalla legge n. 191 del 2004." -.

L'urbanistica può essere definita come la programmazione costruttiva dell'intero territorio ed attiene più propriamente a tutta la normativa pianificatoria che lo concerne; l'edilizia, invece, esprime la disciplina che regola la concreta utilizzazione costruttiva del suolo ed attiene specificamente ai meccanismi abilitativi necessari perché una costruzione sia ritenuta legittima.



Nella Regione Emilia-Romagna (tenuto conto della disapplicazione -come sopra evidenziata- della disciplina statale di dettaglio e fermi restando, ovviamente, i principi fondamentali enunciati e/o desumibili in via interpretativa dal D.P.R. 380/2001 e dalle norme statali emanate più di recente nella materia in esame -come innanzi ricordate-):

- la materia urbanistica è regolata principalmente dalla L.R. 24 marzo 2000 n. 20 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio" (nel testo vigente a seguito delle modifiche apportate dalle LL.RR. 16 novembre 2000 n. 34, 21 dicembre 2001 n. 47, 25 novembre 2002 n. 31, 19 dicembre 2002 n. 37, 3 giugno 2003 n. 10, 17 dicembre 2003 n. 26, 23 dicembre 2004 n. 27, 27 luglio 2005 n. 14, 6 luglio 2009 n. 6, 30 novembre 2009 n. 23 e 23 dicembre 2010 n. 14 nonché dalla già ricordata L.R. 30 luglio 2013 n. 15) mentre

- la materia edilizia è regolata principalmente dalla L.R. 30 luglio 2013 n. 15 "Semplificazione della disciplina edilizia" (nel testo vigente a seguito delle modifiche apportate dalla L.R. 20 dicembre 2013 n. 28) e dalla L.R. 21 ottobre 2004 n. 23 "Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla Legge 24 novembre 2003, n. 326" (nel testo vigente a seguito delle modifiche apportate dalle LL.RR. 23 dicembre 2004 n. 27, 27 luglio 2005 n. 14, 29 dicembre 2006 n. 20 e 6 luglio 2009 n. 6 nonché dalla già ricordata L.R. 30 luglio 2013 n. 15) nonché, per alcuni particolari aspetti, dalla Deliberazione dell'Assemblea Legislativa Regionale 4 marzo 2008 n. 156 (in particolare dal punto 4 e dall'Allegato 5, che disciplinano l'Attestato di Qualificazione Energetica -ricordo che con la Deliberazione della Giunta Regionale 26 settembre 2011 n. 1366 è stata sostituita integralmente, a partire dal 6 ottobre 2011, la "Parte Seconda - Allegati" della D.A.L. 156/2008 e che con la successiva Deliberazione della Giunta Regionale 24 giugno 2013 n. 832 sono stati ulteriormente modificati gli Allegati 1 ("Definizioni e termini") e 15 ("Requisiti e specifiche degli impianti") della medesima D.A.L. 156/2008-), dal Titolo III ("Norme per la qualificazione del patrimonio edilizio abitativo") della L.R. 6 luglio 2009 n. 6 -cd. "Piano casa regionale"- (contenente disposizioni che prevedevano misure straordinarie, operanti fino al 31 dicembre 2010, finalizzate al rilancio dell'attività economica mediante la promozione di interventi edilizi volti a migliorare la qualità architettonica, la sicurezza e l'efficienza energetica del patrimonio edilizio abitativo), dalla Deliberazione dell'Assemblea Legislativa Regionale 4 febbraio 2010 n. 279 (con la quale è stato approvato l'atto di coordinamento sulle definizioni tecniche uniformi per l'urbanistica e l'edilizia e sulla documentazione necessaria per i titoli abilitativi edilizi) e dalle Deliberazioni della

Giunta Regionale nn. 75 e 76 del 27 gennaio 2014 (con le quali sono stati approvati rispettivamente l'atto di coordinamento tecnico per la definizione delle tipologie di intervento edilizio comportanti frazionamento di unità immobiliari esonerate dal contributo di costruzione e per l'individuazione dei casi di frazionamento dei fabbricati produttivi in deroga ai limiti fissati dagli strumenti urbanistici e l'atto di coordinamento tecnico sui criteri di definizione dei campioni di pratiche edilizie soggette a controllo e sulle modalità di svolgimento dell'ispezione delle opere realizzate).

Sempre con riferimento alla materia edilizia, ricordo anche la L.R. 26 novembre 2010 n. 11 ("Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata"). L'art. 12 di tale legge ("Efficacia del permesso di costruire") dispone: "1. L'efficacia del permesso di costruire di cui agli articoli 12 e seguenti della legge regionale 25 novembre 2002, n. 31 (Disciplina generale dell'edilizia) è sospesa ed i lavori non possono essere avviati fin tanto che il committente o il responsabile dei lavori non abbia trasmesso all'ente competente una dichiarazione attestante l'avvenuta verifica della documentazione di cui all'articolo 90, comma 9, lettere a) e b), del decreto legislativo n. 81 del 2008. 2. Ai fini di cui al comma 1 la Giunta regionale può stabilire ulteriori verifiche delle condizioni di idoneità tecnico professionale, rilevanti ai fini della sicurezza nei cantieri in cui operano le imprese esecutrici dei lavori. Tali verifiche sono individuate, in conformità con le disposizioni vigenti in materia, secondo criteri di congruità, proporzionalità ed adeguatezza, anche in relazione alla dimensione dei cantieri ovvero alla particolare pericolosità di lavori così come definiti ai sensi della legge regionale n. 2 del 2009. 3. L'efficacia del permesso di costruire è altresì sospesa, con i medesimi effetti di cui al comma 1, fin tanto che il committente o il responsabile dei lavori non abbia trasmesso all'ente competente la documentazione attestante l'insussistenza delle condizioni di cui all'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), nei confronti delle imprese affidatarie ed esecutrici dei lavori oggetto del suddetto permesso di costruire. L'entrata in vigore di tale disposizione è subordinata alla sottoscrizione da parte della Regione di un accordo con le amministrazioni statali e le amministrazioni pubbliche competenti, in merito alle modalità di richiesta e di rilascio della documentazione di cui al presente comma, secondo criteri di adeguatezza e semplificazione, e alla pubblicazione del suddetto accordo nel Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Emilia-Romagna (BURERT). 4. Il comma 1 si applica agli interventi edilizi per i quali la domanda per il rilascio del permesso di costruire sia presentata dopo l'entrata in vigore della presente legge. La

disposizione di cui al comma 3 si applica agli interventi edilizi per i quali la domanda sia presentata decorsi i trenta giorni dalla data di pubblicazione nel BURET dell'accordo, di cui al medesimo comma 3." -. In argomento, segnalo che sul B.U.R.E.R.T. n. 59 del 6 aprile 2012 sono stati pubblicati: la D.G.R. n. 1529 del 24 ottobre 2011 (recante l'approvazione dello schema del protocollo d'intesa tra la Regione Emilia-Romagna e le Prefetture regionali per l'attuazione della legge regionale in parola), la relativa Circolare esplicativa prot. PG/2012/0079948 del 28 marzo 2012 e il protocollo d'intesa tra le suindicate Regione e Prefetture debitamente sottoscritto a Rimini in data 5 marzo 2012.

Interessa, invece, entrambe le materie in parola la più recente L.R. 21 dicembre 2012 n. 16 ("Norme per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 20 e 29 maggio 2012"), il cui art. 1 ("Ambito di applicazione") recita: *"1. Le disposizioni previste nella presente legge sono volte a disciplinare gli interventi per la ricostruzione nei comuni delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Reggio Emilia i cui territori sono stati interessati dagli eventi sismici del 20 e del 29 maggio 2012, così come individuati dall'articolo 1, comma 1, del decreto legge 6 giugno 2012 n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122. La presente legge trova altresì applicazione nei comuni limitrofi, limitatamente agli edifici danneggiati, qualora il nesso causale tra i danni subiti e gli eventi sismici venga accertato dal Comitato tecnico previsto dall'articolo 3, comma 3, del Protocollo d'Intesa firmato dal Ministro dell'economia e delle finanze e dai Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, in data 4 ottobre 2012. 2. Sono disciplinati altresì dalla presente legge, gli interventi e le opere infrastrutturali, ancorché localizzati, in tutto o in parte, al di fuori del territorio dei comuni indicati al comma 1, qualora siano diretti alla realizzazione o all'adeguamento di reti infrastrutturali e di servizi di cui usufruiscono direttamente le popolazioni dei medesimi comuni. 3. Le disposizioni della presente legge trovano diretta e immediata applicazione negli ambiti territoriali indicati dai commi 1 e 2, prevalendo su ogni previsione con esse incompatibile contenuta negli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, vigenti o adottati."* -.

\* \* \* \* \*

Entrando ora nel vivo della relazione, iniziamo ad esaminare la prima questione problematica, vale a dire quella relativa al cd. "vincolo di pertinenzialità urbanistica obbligatoria tra unità a destinazione abitativa e unità a destinazione

produttiva facenti parte di un fabbricato o di un complesso immobiliare realizzato in zona territoriale omogenea D".

Come noto, i Comuni, attraverso i propri strumenti di pianificazione urbanistica -Piano Strutturale Comunale (PSC), Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE) e Piano Operativo Comunale (POC)-, provvedono rispettivamente a delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo del proprio territorio, anche al fine di tutelarne l'integrità fisica ed ambientale e l'identità culturale (PSC), a dettare la disciplina generale delle tipologie e delle modalità attuative degli interventi di trasformazione nonché delle destinazioni d'uso (RUE) e ad individuare e disciplinare gli interventi di tutela, valorizzazione, organizzazione e trasformazione del territorio, disciplinando in particolare la delimitazione, l'assetto urbanistico, le destinazioni d'uso e gli indici edilizi (POC) -.

Con tali strumenti, il territorio comunale viene suddiviso (in conformità a quanto stabilito dall'art. 2 del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444) in "zone territoriali omogenee", e così:

- "Zona A": *"le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi",*

- "Zona B": *"le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq",*

- "Zona C": *"le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali la edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B)",*

- "Zona D": *"le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati",*

- "Zona E": *"le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C)" e*

- "Zona F": *"le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale",*

e per ciascuna di tali "zone territoriali omogenee" viene dettata una specifica disciplina.

Gli strumenti urbanistici comunali normalmente consentono che su un lotto di terreno compreso in "zona territoriale omogenea D" sia realizzata, unitamente ad una unità immobiliare a destinazione produttiva (unità principale), anche un'unità immobiliare destinata ad abitazione del custode o del titolare dell'attività produttiva (unità, quindi, con funzione accessoria e strumentale rispetto a quella a destinazione produttiva).

In concreto (e a seconda delle prescrizioni contenute negli strumenti urbanistici comunali e/o del progetto depositato in Comune a corredo del titolo abilitativo), è possibile che venga realizzato sul lotto un unico corpo di fabbrica, comprendente entrambe le unità, ovvero che sul lotto vengano realizzati due distinti corpi di fabbrica, dei quali uno comprendente l'unità a destinazione produttiva e l'altro comprendente l'unità a destinazione abitativa. Nel caso di un più ampio intervento urbanistico realizzato da un unico soggetto attuatore, si potrebbe addirittura arrivare a realizzare sui vari lotti i soli edifici a destinazione produttiva e a "concentrare" su un unico lotto, e così in un unico ulteriore e distinto fabbricato, tutte le unità a destinazione abitativa.

Ebbene i problemi che si pongono in questo caso sono:

- è possibile un godimento autonomo e separato di tali unità immobiliari? E' cioè possibile che, non essendovi più il custode, il titolare dell'attività produttiva conceda in locazione ad un terzo la sola unità a destinazione abitativa, continuando a svolgere la propria attività lavorativa nell'altra unità? Ovvero che il proprietario delle due unità, avendo cessato l'attività ed essendo andato in pensione, conceda in affitto ad un terzo l'unità a destinazione produttiva, continuando ad abitare nell'altra unità? Ovvero che, essendo il titolare dell'attività produttiva deceduto, i suoi eredi concedano in affitto ad un terzo l'unità a destinazione produttiva, continuando ad abitare nell'altra unità, o addirittura concedano in locazione -ad un ulteriore e diverso soggetto- anche l'unità a destinazione abitativa?
- è possibile alienare (a titolo oneroso o a titolo gratuito) le due unità a soggetti diversi ovvero alienare (a titolo oneroso o a titolo gratuito) una sola delle predette due unità, mantenendo la proprietà dell'altra?
- è possibile, al fine di ottenere un finanziamento da un istituto di credito, concedere in garanzia (e quindi consentire l'iscrizione di un'ipoteca volontaria su) una soltanto delle predette unità immobiliari?
- nel caso in cui il proprietario delle due unità sia sottoposto a procedura esecutiva immobiliare (individuale o concorsuale) le due unità potranno andare a formare due autonomi lotti o dovranno essere obbligatoriamente ricompresi in un unico lotto?

e infine, e per il caso in cui ai quesiti che precedono debba darsi una risposta negativa:

- quali sono le conseguenze del godimento separato e/o dell'alienazione separata e/o dell'iscrizione di ipoteca su una sola delle due unità?
- come fare a individuare l'esistenza del vincolo in parola?
- che durata ha tale vincolo?
- è possibile eliminare tale vincolo? E se sì, come?

#### Dal punto di vista urbanistico-edilizio

Siamo in presenza di un illecito sia dal punto di vista edilizio (le unità erano state assentite come un tutt'uno inscindibile e la cosa dovrebbe risultare con chiarezza sia dal progetto che dal titolo abilitativo) sia, e soprattutto, dal punto di vista urbanistico (essendo in "zona territoriale omogenea D", l'unità a destinazione abitativa è realizzabile solo in quanto strumentale e accessoria a quella a destinazione produttiva).

Il godimento separato e/o l'alienazione separata determinano, di fatto, un mutamento della destinazione d'uso posto in essere in assenza del necessario titolo abilitativo, e quindi abusivo; tale abuso (di tipo "primario") non è sanabile, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 17 ("Accertamento di conformità") della L.R. 23/2004, secondo il quale *"1. In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire o in difformità da esso, ovvero in assenza di SCIA, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 13, comma 3, e 14, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso o l'attuale proprietario dell'immobile può richiedere il rilascio del permesso in sanatoria o presentare una SCIA in sanatoria, rispettivamente nel caso di interventi soggetti a permesso di costruire ovvero a SCIA, se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente, sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda. 2. Fatti salvi gli effetti penali dell'illecito, il permesso e la SCIA in sanatoria possono essere altresì ottenuti, ai soli fini amministrativi, qualora l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda. 3. Il permesso e la SCIA in sanatoria nei casi previsti dai commi 1 e 2 sono subordinati al pagamento, a titolo di oblazione: a) nelle ipotesi di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia, del contributo di costruzione in misura doppia ovvero, in caso di esonero ..., in misura pari a quella prevista dalla normativa regionale e comunale, e comunque per un ammontare non inferiore a 2.000 euro; b) nelle ipotesi di interventi edilizi di recupero, anche in caso di esonero dal contributo*

di costruzione, del contributo di costruzione previsto dalla normativa regionale e comunale per gli interventi di ristrutturazione edilizia, e comunque per un ammontare non inferiore a 1.000 euro; c) nei restanti casi, di una somma, da 500 euro a 5.000 euro, stabilita dallo Sportello unico per l'edilizia in relazione all'aumento di valore dell'immobile, valutato ai sensi dell'articolo 21, comma 2. 4. La richiesta del titolo abilitativo in sanatoria è accompagnata dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesti, ai sensi dell'articolo 481 del codice penale, le necessarie conformità. In relazione alla normativa tecnica per l'edilizia, la conformità delle opere da sanare è dichiarata dal professionista abilitato con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione delle medesime opere. 4 bis. L'accertamento di conformità di cui ai precedenti commi trova applicazione per i lavori realizzati in assenza di autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa, qualora sia accertata la compatibilità paesaggistica dell'intervento secondo quanto disposto dall'articolo 167, commi 4 e 5, del decreto legislativo n. 42 del 2004. Sulla richiesta del permesso o della SCIA in sanatoria è acquisito il parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio per gli interventi edilizi per i quali il parere è richiesto ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale n. 31 del 2002." -.

Trovrebbero allora applicazione, a seconda dei casi, i seguenti articoli della richiamata L.R. 23/2004:

- l'art. 13 ("Interventi di nuova costruzione eseguiti in assenza del titolo abilitativo, in totale difformità o con variazioni essenziali"), secondo il quale "1. Gli interventi di nuova costruzione eseguiti in totale difformità dal titolo abilitativo sono quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del titolo stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile. 2. Lo Sportello unico per l'edilizia, accertata l'esecuzione di interventi in assenza del titolo abilitativo richiesto, in totale difformità dal medesimo, ovvero con variazioni essenziali, determinate ai sensi dell'articolo 14 bis, ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la demolizione, indicando nel provvedimento l'area che viene acquisita di diritto ai sensi del comma 3, nonché le eventuali servitù di passaggio. 3. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del Comune. L'area

acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita. 4. L'accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire, nel termine di cui al comma 3, previa notifica all'interessato, costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari, che deve essere eseguita gratuitamente. 5. L'opera acquisita è demolita con ordinanza dello Sportello unico per l'edilizia a spese dei responsabili dell'abuso, salvo che con deliberazione consiliare non si dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con interessi urbanistici o ambientali. 6. L'acquisizione prevista dal comma 3 non opera per parti di organismi edilizi non dotate di autonoma configurazione fisica e funzionale e nel caso in cui il proprietario dell'immobile non sia corresponsabile del compimento dell'abuso.",

- l'art. 14 ("Interventi di ristrutturazione edilizia eseguiti in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità o con variazioni essenziali"), secondo il quale "1. Gli interventi e le opere di ristrutturazione edilizia,... eseguiti in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità o con variazioni essenziali da esso, sono rimossi ovvero demoliti e gli edifici sono resi conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistico edilizi entro il congruo termine, non superiore a centoventi giorni, stabilito dallo Sportello unico per l'edilizia con propria ordinanza, decorso il quale l'ordinanza stessa è eseguita a cura del Comune e a spese dei responsabili dell'abuso. 2. Fuori dai casi di cui all'articolo 10, lo Sportello unico per l'edilizia, su richiesta motivata dell'interessato presentata a seguito della avvenuta sospensione dei lavori, irroga una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere, determinato ai sensi dell'articolo 21, comma 2, qualora accerti, con apposita relazione tecnica, l'impossibilità della rimozione o demolizione delle opere abusive, in relazione al pregiudizio strutturale e funzionale che sarebbe arrecato alle parti residue dell'immobile. In tale ipotesi il Comune può prescrivere l'esecuzione di opere dirette a rendere l'intervento più consono al contesto ambientale, assegnando un congruo termine per l'esecuzione dei lavori. Lo Sportello unico per l'edilizia si pronuncia sulla richiesta entro novanta giorni, decorsi i quali la richiesta stessa si intende rifiutata. 3. Qualora le opere abusive siano state eseguite su immobili non vincolati compresi nei centri storici e negli insediamenti storici, di cui rispettivamente agli articoli A-7 e A-8 dell'allegato alla legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), lo Sportello unico per l'edilizia, ai fini di provvedere sulla richiesta dell'interessato, acquisisce il parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio circa la restituzione in pristino o la irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al comma 2. Qualora il parere non



venga reso entro sessanta giorni dalla richiesta, lo Sportello unico per l'edilizia provvede autonomamente. 4. Qualora, ai sensi del comma 2, non si disponga la demolizione delle opere, è dovuto il contributo di costruzione... ",

- l'art. 15 ("Interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo abilitativo"), secondo il quale "1. Gli interventi di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia eseguiti in parziale difformità dal titolo abilitativo sono rimossi o demoliti a cura e spese del responsabile dell'abuso entro il congruo termine, non superiore a centoventi giorni, stabilito dallo Sportello unico per l'edilizia con propria ordinanza, decorso il quale l'ordinanza stessa è eseguita a cura del Comune e a spese del responsabile dell'abuso. 2. Fuori dai casi di cui all'articolo 10, lo Sportello unico per l'edilizia, su richiesta motivata dell'interessato presentata a seguito dell'avvenuta sospensione dei lavori, irroga una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere, determinato ai sensi dell'articolo 21, comma 2, e comunque non inferiore a 1000 euro, qualora accerti, con apposita relazione tecnica, l'impossibilità della rimozione o demolizione delle opere abusive in relazione al pregiudizio strutturale e funzionale che sarebbe arrecato alle parti residue dell'immobile. In tale ipotesi il Comune può prescrivere l'esecuzione di opere dirette a rendere l'intervento più consono al contesto ambientale, assegnando un congruo termine per l'esecuzione dei lavori. Lo Sportello unico per l'edilizia si pronuncia sulla richiesta entro novanta giorni, decorsi i quali la richiesta stessa si intende rifiutata. 3. Nei casi di cui al comma 2, è corrisposto il contributo di costruzione ... qualora dovuto.",

- l'art. 16 ("Sanzioni per interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA"), secondo il quale "1. Fuori dai casi di cui agli articoli 13, 14 e 15, gli interventi edilizi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività comportano la sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi, determinata ai sensi dell'articolo 21, commi 2 e 2 bis, e comunque non inferiore a 1.000 euro, salvo che l'interessato provveda al ripristino dello stato legittimo. Assieme alla sanzione pecuniaria il Comune può prescrivere l'esecuzione di opere dirette a rendere l'intervento più consono al contesto ambientale, assegnando un congruo termine per l'esecuzione dei lavori." e

- l'art. 16-bis ("Sanzioni per interventi di attività edilizia libera"), secondo il quale "1. Nei casi di attività edilizia libera di cui all'articolo 7, comma 4, della legge regionale in materia edilizia la mancata comunicazione di inizio lavori e la mancata trasmissione della relazione tecnica comportano l'applicazione di una sanzione pecuniaria pari a 258,00 euro. Tale sanzione è ridotta di due terzi se la

comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione. 2. La stessa sanzione si applica in caso di difformità delle opere realizzate, rispetto alla comunicazione, qualora sia accertata la loro conformità alle prescrizioni degli strumenti urbanistici. 3. La sanzione pecuniaria di cui al comma 1 trova altresì applicazione in caso di: a) mancata comunicazione della data di inizio dei lavori e di rimozione delle opere dirette a soddisfare esigenze contingenti, di cui all'articolo 7, comma 2, della legge regionale in materia edilizia; b) mancata comunicazione alla struttura comunale competente in materia urbanistica del mutamento di destinazione d'uso non connesso a trasformazione fisica di fabbricati già rurali, con originaria funzione abitativa, che non presentano più i requisiti di ruralità, per i quali si provvede alla variazione nell'iscrizione catastale, di cui all'articolo 7, comma 3, della legge regionale in materia edilizia. 4. Qualora gli interventi attinenti all'attività edilizia libera siano eseguiti in difformità dalla disciplina dell'attività edilizia, lo Sportello unico applica la sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi, determinata ai sensi dell'articolo 21, commi 2 e 2 bis, e comunque non inferiore a 1.000,00 euro, salvo che l'interessato provveda al ripristino dello stato legittimo. Rimane ferma l'applicazione delle ulteriori sanzioni eventualmente previste in caso di violazione della disciplina di settore." -.

Ricordo, in argomento che la suprema Corte (Cassazione, sezione III civile, sentenza n. 1693 del 26 gennaio 2006), intervenendo nella materia in esame, ha affermato: "L'ordinanza di acquisizione gratuita al patrimonio indisponibile del Comune della costruzione eseguita in totale difformità o assenza della concessione, emessa dal Sindaco ai sensi dell'art. 7 della legge n. 47 del 1985, che si connota per la duplice funzione di sanzionare comportamenti illeciti e di prevenire perduranti effetti dannosi di essi, dà luogo ad acquisto a titolo originario, con la conseguenza che l'ipoteca e gli altri eventuali pesi e vincoli preesistenti vengono caducati unitamente al precedente diritto dominicale, senza che rilevi l'eventuale anteriorità della relativa trascrizione e/o iscrizione. La fattispecie è assimilabile al perimento del bene, ipotesi nella quale si estingue l'ipoteca, giacché l'immobile abusivo è destinato al "perimento giuridico", normalmente conseguente alla demolizione, salva la eccezionale acquisizione al patrimonio comunale, che lo trasforma irreversibilmente in res extra commercium sotto il profilo dei diritti del debitore e dei terzi che vantino diritti reali limitati sul bene." -.

Potrebbe, peraltro, in contrario sostenersi (quanto meno nei casi in cui il fabbricato sia stato costruito in conformità al titolo abilitativo) che, poiché ad essere abusivo non è l'edificio in quanto tale ma il mutamento di destinazione d'uso dipendente dal

godimento separato e/o dalla alienazione separata, non potrebbero trovare applicazione gli articoli innanzi richiamati laddove sia cessato il godimento separato ovvero laddove entrambe le unità siano ritornate ad appartenere al medesimo proprietario, per effetto del passaggio in giudicato della sentenza che accerta la nullità del contratto di alienazione separata.

Ancor più gravi sono le conseguenze dal punto di vista più strettamente urbanistico.

Infatti, ad avviso della suprema Corte (cfr. da ultimo Cassazione, sezione III penale, sentenze n. 42741 del 17 novembre 2008, n. 36844 del 22 settembre 2009, n. 39078 dell'8 ottobre 2009, n. 42178 del 3 novembre 2009 e n. 48924 del 21 dicembre 2009, Cassazione, sezione VI penale, sentenza n. 45492 del 27 dicembre 2010, Cassazione, sezione III penale, sentenze n. 26728 del 7 luglio 2011, n. 36294 del 6 ottobre 2011, n. 535 del 28 febbraio 2013, n. 15981 dell'8 aprile 2013, n. 19085 del 3 maggio 2013, n. 37383 del 12 settembre 2013, n. 38001 del 18 settembre 2013, n. 51710 del 3 dicembre 2013, n. 51384 del 19 dicembre 2013 e n. 2646 del 21 gennaio 2014) ricorre, nel caso di alienazione separata, il reato di lottizzazione abusiva, fattispecie prevista dall'art. 30 del D.P.R. 380/2001 (secondo il quale *"Si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione; nonché quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o la eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio."*) e dall'omologo art. 12 della L.R. 23/2004 (secondo il quale *"Si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione; nonché quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o la eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio."*) -.

In particolare la suprema Corte, con le richiamate recenti sentenze e in conformità al proprio consolidato orientamento (consacrato nel 2001 da una pronuncia a sezioni unite che ha affermato che la nozione di "lottizzazione di terreni a scopo edilizio" deve intendersi estesa sino a comprendere qualsiasi forma di insediamento urbano, non autorizzabile o non legittimamente autorizzato, realizzato attraverso l'utilizzazione edilizia del territorio), ha ribadito:

\* che il reato di lottizzazione abusiva è integrato non solo dalla trasformazione effettiva del territorio ma da qualsiasi attività che oggettivamente comporti anche solo il pericolo di una urbanizzazione non prevista o diversa da quella programmata (sentenza 37383/2013),

\* che il reato di lottizzazione abusiva è configurabile non soltanto nel caso in cui oggetto della condotta illecita siano terreni illegittimamente frazionati ma anche nel caso in cui si tratti di edifici già costruiti, in quanto l'alienazione frazionata dei singoli immobili, per il principio dell'accessione, è intimamente connessa al frazionamento in lotti del terreno su cui tali immobili sono stati edificati (sentenza 39078/2009),

\* che la fattispecie della lottizzazione abusiva è configurabile anche in relazione ad un complesso immobiliare già edificato attraverso il cambio di destinazione d'uso rilevabile dalla stipula di contratti preliminari di compravendita, come quelli aventi ad oggetto unità abitative destinate a residenza privata e facenti parte di un complesso originariamente autorizzato per lo svolgimento di attività alberghiera, implicando comunque la vendita parcellizzata degli immobili il frazionamento delle aree su cui insistono (sentenze 42741/2008 e 38001/2013),

\* che l'acquirente di un terreno abusivamente lottizzato o di un'opera abusivamente costruita non può essere considerato, per ciò solo, estraneo al reato di lottizzazione abusiva, salva la possibilità di dimostrare di non essersi reso conto, in buona fede, di partecipare ad un'operazione illecita nonostante la normale diligenza adoperata nell'adempimento dei doveri di informazione e conoscenza. Pertanto l'acquirente che agisca scientemente ovvero che non abbia adoperato la normale diligenza concorre con il venditore nella consumazione del reato (sentenze 36844/2009, 39078/2009, 42178/2009, 45492/2010, 19085/2103, 51387/2013 e 2646/2014),

\* che integra un contributo causale alla illecita condotta del venditore di un immobile o di un terreno abusivamente lottizzato il comportamento dell'acquirente che ometta di acquisire ogni prudente informazione circa la legittimità dell'acquisto, così ponendosi colposamente in una situazione di inconsapevolezza (sentenza 48924/2009),

\* che la semplice qualità di sub-acquirente non rende, per ciò solo, legittimo l'acquisto di un terreno o di un edificio oggetto di illecita operazione lottizzatoria, in

quanto il sub-acquisto può costituire un sistema elusivo surrettiziamente finalizzato a vanificare le disposizioni legislative in materia di lottizzazione negoziale (sentenze 39078/2009 e 48924/2009) nonché

\* che in tema di lottizzazione, il fatto che il Notaio abbia garantito la commerciabilità del bene (o che l'istituto bancario abbia fatto eseguire una perizia per la concessione del mutuo) non determina una situazione di immediata evidenza di buona fede, trattandosi di accertamenti aventi diverse finalità, per cui il terzo acquirente versa in una situazione quanto meno di colpa, penalmente rilevante, quando non sia stato cauto ed attento nel verificare le previsioni urbanistiche e pianificatorie della zona (sentenze 26278/2011, 535/2013 e 15981/2013).

Tale orientamento è stato fatto proprio anche dai giudici amministrativi (da ultimo Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza n. 5170/2010 del 3 agosto 2010).

#### Dal punto di vista penale

Nel caso di specie troveranno applicazione le sanzioni penali di cui all'art. 44 del D.P.R. 380/2001, il quale dispone: "1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato e ferme le sanzioni amministrative, si applica: a) l'ammenda fino a 20658 euro per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal presente titolo, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire; b) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 10328 a 103290 euro nei casi di esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del permesso o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione; c) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 30986 a 103290 euro nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, come previsto dal primo comma dell'articolo 30. La stessa pena si applica anche nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso. 2. La sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite. Per effetto della confisca i terreni sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del comune nel cui territorio è avvenuta la lottizzazione. La sentenza definitiva è titolo per la immediata trascrizione nei registri immobiliari. 2-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi suscettibili di realizzazione mediante denuncia di inizio attività ai sensi dell'articolo 22, comma 3, eseguiti in assenza o in totale difformità dalla stessa." -.

### Dal punto di vista civilistico

Argomentando da quanto stabilito dagli artt. 31 e 32 del D.P.R. 380/2001 e dall'art. 13 della L.R. 23/2004, può fondatamente ritenersi che l'alienazione separata dell'unità destinata ad abitazione (tanto nel caso in cui l'unità a destinazione produttiva resti di proprietà dell'originario titolare quanto nel caso in cui l'unità a destinazione produttiva sia contestualmente trasferita a un ulteriore e diverso acquirente) sia nulla, trattandosi di trasferimento di bene realizzato in totale difformità dal titolo abilitativo e, come tale, incommerciabile. Si tratterebbe, pertanto, di nullità ai sensi del 2° comma dell'art. 1418 c.c. -.

A conferma di quanto sopra, ricordo:

- la Circolare del Consiglio Nazionale del Notariato dell'8 marzo 1985 "Prime note sulla L. 28 febbraio 1985 n. 47", ove si legge: *"Prima di concludere l'esame dell'art. 17 è bene ricordare che, essendo stato espressamente abrogato (v. art. 2 legge in esame) l'art. 15 della legge n. 10/77 (Bucalossi), la dichiarazione dell'acquirente di essere a conoscenza della mancanza della concessione non elimina né la nullità del contratto, né la sua irricevibilità. Da una lettura finale e complessiva dell'intero art. 17 si può ricavare che il legislatore ha inteso con esso dettare regole dirette a considerare gli immobili "abusivi" come assolutamente incommerciabili e quindi l'articolo in esame svolge una funzione dissuasiva in ordine ad ogni futura forma di abusivismo edilizio."*;

- la successiva Circolare del 1 marzo 1987 "La L. 28 febbraio 1985 n. 47. Criteri applicativi";

- lo Studio del medesimo Consiglio Nazionale del Notariato n. 508 del 16 febbraio 1993, ove si legge: *"Ma proprio questa evenienza denota che l'interesse maggiormente protetto dalla l. 47 è quello della regolarità edilizia del manufatto e che l'incommerciabilità va quindi valutata come uno degli strumenti indiretti posti a tutela di tale regolarità, in aggiunta alle sanzioni penali e a quelle amministrative. Né maggior pregio sembra rivestire l'altro argomento di detta opinione, che fa leva sull'esigenza di dare al disposto formale della l. 47 una giustificazione autonoma ed a sé stante, a prescindere dalla tutela dell'interesse pubblico perseguito."*;

- la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 2241/UL del 17 giugno 1995, che testualmente afferma: *"l'eventuale nullità degli atti di trasferimento è circoscritta soltanto agli immobili eseguiti in assenza di concessione o in totale difformità da 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."*;

- il già citato Studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 5389/C, ove si chiarisce che 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. Quanto al primo (cd. "requisito formale"), si rileva che la legge prescrive che nell'atto notarile, a pena di nullità, debbono essere menzionati gli estremi del titolo abilitativo (con precisazione che 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 notorietà nella quale venga attestato, per l'appunto, l'avvenuto inizio dei lavori di costruzione sin da data anteriore al 1° settembre 1967). Quanto al secondo (cd. "requisito sostanziale"), lo Studio in parola afferma: "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." -.

*Quid juris* nel caso in cui oggetto del trasferimento separato sia, invece, l'unità a destinazione produttiva (restando l'unità a destinazione abitativa di proprietà dell'originario titolare)?

Nell'introdurre questo argomento, ho parlato di "vincolo di pertinenzialità urbanistica obbligatoria".

Se si fosse in presenza di un vero e proprio vincolo di pertinenzialità, nell'accezione di cui agli artt. 817, 818 e 819 c.c., si dovrebbe ritenere che, giusta quanto disposto dal 1° comma del richiamato art. 818 c.c., non rinvenendosi nell'atto di trasferimento una espressa diversa volontà delle parti, l'atto stesso comprenda (oltre all'unità a destinazione produttiva) anche l'unità a destinazione abitativa e che, pertanto, continuando entrambe le unità ad appartenere al medesimo proprietario, non vi sia nullità.

In realtà, però, mi sembra più corretto ritenere (alla luce in particolare degli artt. 817, 2° comma, e 818, 2° comma, c.c.) che, nel caso di specie, non si sia in presenza di un rapporto di pertinenzialità in senso civilistico.

Infatti, da un lato la "destinazione" non è un atto volontario del proprietario della cosa principale ma è imposta dalla normativa comunale (difetterebbe, pertanto, quell'elemento soggettivo che -come costantemente affermato dalla suprema Corte- deve concorrere necessariamente con l'elemento oggettivo affinché possa ritenersi configurato il rapporto pertinenziale), dall'altro, come detto, la medesima normativa comunale impedisce che l'unità a destinazione abitativa possa formare oggetto di separati atti o rapporti giuridici.

Meglio, allora, parlare -anziché di "pertinenzialità"- di "strumentalità e accessorietà obbligatoriamente imposte dalla normativa contenuta nello strumento urbanistico comunale".

In conseguenza, e per le considerazioni innanzi svolte, mi sembra corretto ritenere che anche l'alienazione separata della sola unità a destinazione produttiva sia affetta da nullità.

In ogni caso, la nullità dell'alienazione separata condiziona, evidentemente, la successiva circolazione del bene alienato separatamente, ferma l'applicabilità di quanto disposto dall'art. 2652 ("Domande riguardanti atti soggetti a trascrizione. Effetti delle relative trascrizioni rispetto ai terzi."), 1° comma, n. 6), c.c., che dispone: *"Si devono trascrivere, qualora si riferiscano ai diritti menzionati nell'articolo 2643, le domande giudiziali indicate dai numeri seguenti, agli effetti per ciascuna di esse previsti: .... 6) le domande dirette a far dichiarare la nullità o a far pronunciare l'annullamento di atti soggetti a trascrizione e le domande dirette a impugnare la validità della trascrizione. Se la domanda è trascritta dopo cinque anni dalla data della trascrizione dell'atto impugnato, la sentenza che l'accoglie non pregiudica i diritti acquistati a qualunque titolo dai terzi di buona fede in base a un atto trascritto o iscritto anteriormente alla trascrizione della domanda. ...."*).

Cercando, infine, di dare una risposta al quesito se sia possibile, al fine di ottenere un finanziamento da un istituto di credito, concedere in garanzia (e quindi consentire l'iscrizione di un'ipoteca volontaria su) una soltanto delle predette unità immobiliari, ricordo che l'art. 46 del D.P.R. 380/2001 dispone al 1° comma che *"Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica, sia in forma privata, aventi per oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali, relativi ad edifici, o loro parti, la cui costruzione è iniziata dopo il 17 marzo 1985, sono nulli e non possono essere stipulati ove da essi non risultino, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi del permesso di costruire o del permesso in sanatoria. Tali disposizioni non si applicano agli atti costitutivi, modificativi o estintivi di diritti reali di garanzia o di servitù."* e al 3° comma che *"La sentenza che accerta la nullità degli atti di cui al comma 1 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."* -.

Gli atti costitutivi, modificativi o estintivi di diritti reali di garanzia sono espressamente esclusi dalla previsione normativa di cui al 1° comma dell'articolo in parola; in conseguenza sembra corretto ritenere che la sanzione di nullità non trovi applicazione per tali tipi di atti (si parla, pertanto, di "incommerciabilità relativa dei fabbricati abusivi"). Il motivo di tale espressa esclusione, come è stato puntualmente



rilevato, è intuibile: questi atti hanno tutti il connotato di negozi giuridici dai quali esula del tutto il fine speculativo. Inoltre la dazione della garanzia è sovente motivata da situazioni di bisogno e non necessariamente porta, come esito finale ed effettivo, ad un'alienazione dei beni stessi.

La previsione del 1° comma appare in linea con quella del 3° comma, secondo il quale i diritti di garanzia acquisiti in base a un'ipoteca iscritta anteriormente alla trascrizione della domanda diretta a far accertare la nullità, non restano pregiudicati dalla sentenza che accerta la nullità stessa: infatti, potendosi costituire garanzie su immobili abusivi sarebbe stato per lo meno contraddittorio prevedere che restassero pregiudicati gli stessi diritti sorti anteriormente alla trascrizione della domanda giudiziale di nullità.

Tuttavia, alla luce di quanto affermato dalla suprema Corte nella sentenza n. 1693/2006, innanzi citata, la posizione dell'istituto di credito che abbia accettato in garanzia una soltanto delle due unità immobiliari risulta tutt'altro che "blindata".

#### Per quanto concerne la posizione del Notaio

Richiamate le considerazioni introduttive innanzi svolte (e delle quali si comprenderanno, a questo punto, le ragioni e l'utilità) e alla luce di quanto fin qui detto, sembra possibile affermare quanto segue.

In conformità a quanto disposto dall'art. 47 del D.P.R. 380/2001, il Notaio che abbia adempiuto alle prescrizioni contenute negli artt. 40 della L. 47/1985, 46 del D.P.R. 380/2001 e 30 del medesimo D.P.R. 380/2001 non potrà essere accusato di violazione dell'art. 28 della L.N., e ciò anche laddove venisse successivamente dichiarata la nullità dell'alienazione in quanto avente ad oggetto un immobile incommerciabile perché totalmente abusivo.

Pertanto, una responsabilità del Notaio (ex artt. 47 del D.P.R. 380/2001 e 28 della L.N.) sarà configurabile solo ed esclusivamente nel caso in cui le dichiarazioni rese dall'alienante siano evidentemente non riferibili agli immobili oggetto del contratto e tale circostanza poteva essere agevolmente rilevata dal Notaio in sede di rogito ovvero nel caso in cui le dichiarazioni rese dall'alienante contrastino con altri elementi documentali risultanti dall'atto notarile (come nel caso in cui egli dichiarò che la costruzione dell'edificio dedotto in contratto sia iniziata anteriormente al 1° settembre 1967 ma poi enunciò come titolo di provenienza dell'area inedita un atto di acquisto avente data successiva).

Qualora il Notaio abbia puntualmente rispettato le prescrizioni contenute negli artt. 40 della L. 47/1985, 46 del D.P.R. 380/2001 e 30 del medesimo D.P.R. 380/2001, una sua responsabilità penale -per concorso nel reato di lottizzazione

abusiva (ex artt. 110 e ss. c.p.)- sarà configurabile solo ed esclusivamente nel caso in cui egli abbia in modo attivo e consapevole contribuito all'altrui attività illecita finalizzata al suddetto scopo (in tal senso si veda anche lo Studio n. 3629 del Consiglio Nazionale del Notariato dell'11 dicembre 2001 "Testo unico sull'edilizia. Prime riflessioni").

Ritengo opportuno, su questo specifico punto, invitarvi ad una attenta e meditata lettura della Regola n. 13 "Normativa urbanistica ed edilizia - Terreni" del Protocolli dell'attività notarile approvati in prima lettura dal Consiglio Nazionale del Notariato il 17 settembre 2007, Regola che, ancorché non approvata in via definitiva e pertanto non ancora in vigore, è ben conosciuta dall'Autorità Giudiziaria (come emerge dalla lettura del dispositivo della già citata sentenza della suprema Corte n. 535/2013).

In ogni caso, il Notaio dovrà porre, nell'esercizio della sua attività professionale, particolare attenzione agli aspetti urbanistici (e cioè alla "zona territoriale omogenea" in cui ricade il lotto di terreno sul quale è stato realizzato l'edificio dedotto in contratto). In particolare, tenuto conto del fatto che il 1° comma dell'art. 1 del D.P.R. 9 novembre 2005 n. 304 ha abrogato -a partire dal 25 marzo 2006- il 6° comma dell'art. 30 del D.P.R. 380/2001 (secondo il quale *"I pubblici ufficiali che ricevono o autenticano atti aventi per oggetto il trasferimento, anche senza frazionamento catastale, di appezzamenti di terreno di superficie inferiore a diecimila metri quadrati devono trasmettere, entro trenta giorni dalla data di registrazione, copia dell'atto da loro ricevuto o autenticato al dirigente o responsabile del competente ufficio del comune ove è sito l'immobile."*) e che, correlativamente, il 2° comma del medesimo art. 1 ha abrogato -a partire dalla medesima data- il secondo periodo del 2° comma dell'art. 47 del D.P.R. 380/2001 (secondo il quale *"l'osservanza della formalità prevista dal comma 6 dello stesso articolo 30 tiene anche luogo della denuncia di cui all'articolo 331 del codice di procedura penale."*), il Notaio -in presenza di univoci indici di lottizzazione abusiva negoziale- dovrà presentare o trasmettere senza ritardo al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria denuncia scritta, giusta quanto disposto dall'art. 331 c.p.p. (per il caso di omessa o ritardata denuncia il Notaio è punito con la multa da € 30,00 a € 516,00, ex art. 361, 1° comma, c.p.p.) -.

Resta da esaminare, a questo punto, un ultimo (e forse più delicato) aspetto: quello della (eventuale) responsabilità professionale del Notaio che abbia ricevuto o autenticato un atto portante l'alienazione (a titolo oneroso o a titolo gratuito) delle due unità a soggetti diversi ovvero l'alienazione (a titolo oneroso o a titolo gratuito) di una sola delle predette due unità.

*Quid juris* nel caso in cui la parte acquirente, ritenendo di aver subito un danno, esperisca -nei confronti del Notaio che ha ricevuto o autenticato l'atto di alienazione separata- azione di responsabilità, lamentando la violazione da parte del professionista del dovere di prestare al cliente adeguate consulenze e informazioni? Tale responsabilità professionale del Notaio è stata riconosciuta da alcune recenti sentenze della Cassazione (in particolare dalle due sentenze pronunziate dalla sezione III civile n. 15726 del 2 luglio 2010 e n. 10296 del 21 giugno 2012, ricordate all'inizio della presente relazione). La suprema Corte, come detto, ha affermato che, nell'adempimento delle obbligazioni inerenti all'esercizio dell'attività di Notaio, il professionista è tenuto ad una prestazione che, pur rivestendo i caratteri dell'obbligazione di mezzi e non di risultato, non può ritenersi circoscritta al compito di mero accertamento della volontà delle parti e di direzione della compilazione dell'atto, estendendosi, per converso, a tutte quelle ulteriori attività, preparatorie e successive, funzionali ad assicurare la serietà e la certezza del rogito e, in particolare, la sua attitudine ad assicurare il conseguimento dello scopo tipico, non meno che del risultato pratico, del negozio divisato dalle parti, con la conseguenza che l'inosservanza di tali obblighi accessori dà luogo a responsabilità *ex contractu* per inadempimento dell'obbligazione di prestazione d'opera intellettuale, a nulla rilevando che la legge professionale non contenga alcun esplicito riferimento a tale, peculiare, forma di responsabilità.

Trattandosi di responsabilità contrattuale:

- il Notaio è tenuto ad adempiere alla propria obbligazione usando una diligenza che, valutata con riguardo alla natura dell'attività esercitata (art. 1176, 2° comma, c.c.), è dalla giurisprudenza definita come "seria diligenza"; la limitazione della responsabilità ai soli casi di dolo o di colpa grave (a norma dell'art. 2236 c.c.) non sembra, nel caso di specie, invocabile, applicandosi essa ai soli casi che presentino problemi tecnici di particolare difficoltà, come nel caso di interpretazione di leggi o di risoluzione di questioni opinabili (cfr. Cassazione, sezione III civile, sentenza n. 21700 del 20 ottobre 2011);
- sarà il Notaio a dover provare che l'inadempimento non è a lui imputabile (art. 1218 c.c.);
- il risarcimento del danno per l'inadempimento dovrà comprendere sia la perdita subita dal cliente -cd. danno emergente- sia il suo mancato guadagno -cd. lucro cessante- che siano immediatamente e direttamente conseguenti all'inadempimento del Notaio (art. 1223 c.c.);
- il risarcimento sarà limitato al danno che poteva prevedersi al momento in cui è sorta l'obbligazione; nel solo caso di dolo (al quale, secondo la dottrina prevalente,

non può essere equiparata -nello specifico- la colpa grave) il risarcimento sarà esteso anche ai danni non prevedibili (art. 1225 c.c.);

- il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno è quello ordinario decennale (art. 2946 c.c.); esso inizia a decorrere (art. 2935 c.c.) non già dal momento in cui la condotta del professionista ha determinato l'evento dannoso bensì da quello in cui la produzione del danno è oggettivamente percepibile e conoscibile da parte del cliente danneggiato (cfr. da ultimo Cassazione, sezione III civile, sentenza n. 16463 del 15 luglio 2009).

\* \* \* \* \*

Passando ora all'esame di ulteriori questioni problematiche (attinenti più propriamente alla materia edilizia), occorre preliminarmente ricordare che la L.R. 15/2013 (art. 9, 1° comma) prescrive, in via generale, che le attività edilizie sono soggette a titolo abilitativo e che la loro realizzazione è subordinata -salvi i casi di riduzione o di esonero- alla corresponsione di un contributo di costruzione commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione (art. 29, 1° comma). L'Allegato alla medesima L.R. contiene le definizioni dei singoli interventi edilizi.

Fanno eccezione a tale prescrizione generale:

- gli interventi e le opere di cui all'art. 7 ("Attività edilizia libera e interventi soggetti a comunicazione"), i quali sono, appunto, attuabili liberamente e senza titolo abilitativo edilizio -quelli di cui al 1° comma- ovvero previa mera comunicazione di inizio dei lavori (CIL) -quelli di cui al 4° comma- (per tali interventi e/o opere, inoltre, giusta quanto disposto dal 1° comma dell'art. 32 della medesima L.R., non è dovuto il contributo di costruzione) nonché
- le opere e gli interventi di cui all'art. 10 ("Procedure abilitative speciali").

La medesima L.R. (art. 9, 2° comma) prevede due soli titoli abilitativi: la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e il permesso di costruire (PdC).

Mi preme rilevare come la formulazione letterale di tale norma non lasci più adito a dubbi in merito alla qualificazione della SCIA (così come, per il passato, della DIA) come "titolo abilitativo edilizio". Tale qualificazione, peraltro, era già stata chiaramente affermata dai giudici amministrativi (cfr. da ultimo Consiglio di Stato, sezione IV, ordinanza n. 14 del 7 dicembre 2010 e Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 15 del 2 maggio - 4 luglio 2011 nella quale il Collegio, dopo aver chiarito *"che la denuncia di inizio attività non è un provvedimento amministrativo a formazione tacita e non dà luogo in ogni caso ad un titolo costitutivo, ma costituisce un atto privato volto a comunicare l'intenzione di*

*intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge", espressamente afferma: "Ne consegue che mentre nel silenzio assenso il titolo abilitativo è dato dal provvedimento tacito dell'autorità, nella fattispecie in esame il titolo abilitante è rappresentato dall'atto di autonomia privata che, grazie alla previsione legale direttamente legittimante, consente l'esercizio dell'attività dichiarata senza il bisogno dell'intermediazione preventiva di un provvedimento amministrativo." ) -.*

Come detto, uno dei principali aspetti innovativi della nuova L.R. sulla disciplina dell'attività edilizia è rappresentato proprio dalla sostituzione della SCIA alla DIA come titolo abilitativo della maggior parte degli interventi edilizi (sostanzialmente di tutti quelli sul patrimonio edilizio esistente e delle nuove costruzioni puntualmente disciplinate dalla pianificazione urbanistica).

Infatti, come emerge da varie disposizioni della L.R. 15/2013 (ed in particolare dal 1° comma dell'art. 13, che recita: *"Sono obbligatoriamente subordinati a SCIA gli interventi non riconducibili alla attività edilizia libera e non soggetti a permesso di costruire, tra cui: .....*"), la stessa provvede a definire in modo tassativo gli interventi edilizi attuabili liberamente, quelli attuabili previa CIL e quelli subordinati a PdC, utilizzando, invece, un criterio residuale per individuare gli interventi edilizi subordinati a SCIA.

Dovendo rispettare i tempi assegnati, mi limiterò all'esame di alcune questioni problematiche relative alla fase finale dell'iter edilizio, concernenti gli adempimenti prescritti alla fine dei lavori per quanto attiene agli interventi edilizi soggetti a titolo abilitativo (PdC o SCIA).

Ricordo preliminarmente che la L.R. 31/2002 prevedeva (artt. 20, 21 e 22) due diverse e distinte modalità di chiusura della pratica edilizia:

- in via generale (e cioè salvo che si trattasse degli interventi indicati nel 2° comma dell'art. 21), l'iter edilizio si concludeva con la trasmissione al Comune, entro 15 giorni dalla comunicazione di ultimazione dei lavori, della scheda tecnica descrittiva. L'art. 20 della L.R. 31/2002 ("Scheda tecnica descrittiva e fascicolo del fabbricato") stabiliva quanto segue: *"1. Ogni immobile oggetto di intervento edilizio è dotato di una scheda tecnica descrittiva, articolata per le diverse unità immobiliari che lo compongono, nella quale sono riportati i dati catastali ed urbanistici utili all'esatta individuazione dell'immobile, i dati metrici e dimensionali, le prestazioni fornite in ordine ai requisiti obbligatori, nonché gli estremi dei provvedimenti comunali e delle denunce di inizio attività relativi allo stesso. La scheda tecnica deve inoltre essere completa con le dichiarazioni concernenti la rispondenza dell'edificio ai requisiti obbligatori. 2. La scheda tecnica contiene la dichiarazione che sono stati*

*regolarmente effettuati i controlli in corso d'opera e finali e che l'opera realizzata è conforme al progetto approvato o presentato ed alle eventuali varianti allo stesso. Alla scheda tecnica sono allegati i certificati di collaudo e le ulteriori certificazioni se previsti dalla legge. 3. La scheda tecnica ..... è predisposta ed aggiornata, anche per gli effetti dell'art. 481 del codice penale, da un professionista abilitato. .... 6. La scheda tecnica è parte integrante del fascicolo del fabbricato, nel quale sono raccolte e aggiornate le informazioni di tipo progettuale, strutturale, impiantistico, geologico e riguardanti la sicurezza dell'intero fabbricato. ...." -.*

Il 4° comma del medesimo articolo prevedeva che per tali interventi (non soggetti a certificazione comunale della conformità edilizia) la Giunta Regionale, con propria deliberazione, poteva individuare forme semplificate di predisposizione della scheda tecnica descrittiva (si parlava, in tali casi, appunto di "scheda tecnica descrittiva semplificata").

Sempre per tali interventi, il 4° comma del successivo art. 21 stabiliva che *"la dichiarazione di conformità del professionista abilitato, contenuta nella scheda tecnica descrittiva ..... , tiene luogo del certificato di conformità edilizia e agibilità."-*

Infine, il 5° comma del medesimo articolo disponeva che il ritardo o la mancata trasmissione al Comune di copia della scheda tecnica descrittiva comportava l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da € 77,00 a € 464,00;

- qualora, invece, gli interventi edilizi eseguiti nell'immobile fossero rientrati tra quelli indicati nel 2° comma dell'art. 21 ("Certificato di conformità edilizia e agibilità") -e quindi soltanto ove si fosse trattato di interventi di nuova edificazione, di interventi di ristrutturazione urbanistica o di interventi di ristrutturazione edilizia (nelle rispettive definizioni contenute, come detto, nell'Allegato)-, la L.R. 31/2002 stabiliva che il titolare del PdC o il soggetto che aveva presentato la DIA (ovvero i loro successori o aventi causa) era tenuto a chiedere il rilascio del certificato di conformità edilizia e agibilità.

La disciplina della chiusura della pratica edilizia è stata profondamente modificata dalla L.R. 15/2013, soprattutto in dipendenza delle modifiche alla medesima apportate dall'art. 52 della L.R. 28/2013.

Tale ultima L.R., infatti:

- da un lato, ha abrogato l'art. 24 ("Scheda tecnica descrittiva e fascicolo del fabbricato") della L.R. 15/2013 il quale, peraltro, appariva profondamente diverso dall'art. 20 della vecchia L.R. (si riporta qui di seguito l'abrogato art. 24: *"1. Ogni immobile per il quale è richiesto il certificato di conformità edilizia e di agibilità ai sensi dell'articolo 23, comma 1 è dotato di una scheda tecnica descrittiva generale e*

delle schede relative alle singole unità immobiliari che lo compongono, nelle quali sono riportati i dati catastali ed urbanistici utili all'esatta individuazione dell'immobile o dell'unità immobiliare, i dati metrici e dimensionali, le prestazioni fornite in ordine ai requisiti obbligatori, nonché gli estremi dei titoli edilizi relativi allo stesso. 2. La scheda tecnica, predisposta ed aggiornata da un professionista abilitato, attesta, ai sensi dell'articolo 481 del codice penale, la conformità edilizia e l'agibilità dell'immobile. Essa contiene l'attestazione che l'opera realizzata è conforme al progetto originario ed alle eventuali varianti, dal punto di vista dimensionale e delle prescrizioni urbanistiche ed edilizie. La scheda tecnica contiene altresì l'attestazione della sussistenza dei requisiti edilizi per il superamento e non creazione delle barriere architettoniche, sensoriali e psicologico-cognitive e delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e dei relativi impianti, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente e con riferimento al certificato di regolare esecuzione dei lavori, ai certificati di collaudo e ad ogni altra dichiarazione di conformità e certificazione previste dalla legge. 3. Con atto di coordinamento tecnico assunto ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale n. 20 del 2000 sono individuate forme semplificate di predisposizione della scheda tecnica descrittiva, relativamente agli interventi non rientranti nella nuova costruzione e nella ristrutturazione urbanistica ed edilizia. 4. Ai fini di una corretta compilazione della scheda tecnica, il responsabile del procedimento è tenuto a fornire al progettista i dati in possesso dell'ente che verranno richiesti. 5. La scheda tecnica è parte integrante del fascicolo del fabbricato, nel quale sono raccolte e aggiornate le informazioni di tipo progettuale, strutturale, impiantistico, geologico e in particolare riguardanti la sicurezza, l'igiene, il risparmio energetico dell'intero edificio e dei relativi impianti, nonché l'accessibilità, usabilità e fruibilità dell'edificio ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche, sensoriali e psicologico-cognitive. A tal fine, con l'atto di coordinamento tecnico di cui al comma 3: a) sono specificati i contenuti del fascicolo del fabbricato; b) sono stabilite le modalità di compilazione, custodia e aggiornamento del fascicolo, sia per gli edifici esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, sia per le nuove costruzioni.");

- dall'altro, ha sostituito integralmente gli artt. 23 ("Certificato di conformità edilizia e di agibilità") e 26 ("Sanzioni per il ritardo e per la mancata presentazione dell'istanza di agibilità") della L.R. 15/2013, lasciandone invece invariato l'art. 25 ("Agibilità parziale").

Giusta quanto disposto dal 2° comma dell'art. 23 della L.R. 15/2013, la pratica edilizia si chiude con la trasmissione da parte dell'interessato allo Sportello unico della comunicazione di fine dei lavori, trasmissione che deve avvenire entro 15 giorni dall'effettiva conclusione delle opere e comunque entro il termine di validità del titolo abilitativo originario (giusta quanto disposto dall'art. 26 della medesima L.R. *"1. La tardiva richiesta del certificato di conformità edilizia e di agibilità, dopo la scadenza della validità del titolo, comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria per unità immobiliare di 100,00 euro per ogni mese di ritardo, fino ad un massimo di dodici mesi. 2. Trascorso tale termine il Comune, previa diffida a provvedere entro il termine di sessanta giorni, applica la sanzione di 1000,00 euro per la mancata presentazione della domanda di conformità edilizia e agibilità."*) -.

La comunicazione di fine lavori deve essere corredata:

- dalla domanda di rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità, certificato che ora, come disposto dal 1° comma dell'art. 23, è richiesto per tutti gli interventi edilizi subordinati a PdC o a SCIA nonché per gli interventi privati la cui realizzazione sia prevista da accordi di programma, ai sensi della lettera a) del 1° comma dell'art. 10 ("Procedure abilitative speciali");
- dalla dichiarazione asseverata, predisposta da professionista abilitato, che l'opera realizzata è conforme al progetto approvato o presentato ed alle varianti, dal punto di vista dimensionale, delle prescrizioni urbanistiche ed edilizie nonché delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati, superamento e non creazione delle barriere architettoniche, ad esclusione dei requisiti e condizioni il cui rispetto è attestato dalle certificazioni di cui oltre;
- dal certificato di collaudo statico, dalla dichiarazione dell'impresa installatrice che attesta la conformità degli impianti installati alle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità e risparmio energetico e da ogni altra dichiarazione di conformità comunque denominata, richiesti dalla legge per l'intervento edilizio realizzato;
- dall'indicazione del protocollo di ricevimento della richiesta di accatastamento dell'immobile, quando prevista, presentata dal richiedente (evidenzio che, mentre nel caso di intervento edilizio da attuarsi previa mera CIL il 6° comma dell'art. 7 della L.R. stabilisce che alla fine dei lavori l'interessato deve obbligatoriamente provvedere alla *"trasmissione allo Sportello unico della copia degli atti di aggiornamento catastale, nei casi previsti dalle vigenti disposizioni"*, nel caso di interventi edilizi subordinati a PdC o a SCIA è espressamente prescritta la sola *"indicazione del protocollo di ricevimento della richiesta di accatastamento dell'immobile, quando*



*prevista, presentata dal richiedente".* Visto però quanto stabilito dalla lettera d) del comma 10 del medesimo art. 23, mi pare evidente che anche per tali interventi sia necessario trasmettere la copia integrale degli atti di aggiornamento catastale, ove prescritti per legge);

- dalla SCIA per le eventuali varianti in corso d'opera realizzate ai sensi dell'art. 22 (SCIA che, come disposto di commi 3 e 5 del medesimo articolo, riguardando modifiche meno rilevanti al progetto originario, può essere presentata allo Sportello unico successivamente alla esecuzione delle opere edilizie e, appunto, contestualmente alla comunicazione di fine dei lavori e che costituisce parte integrante dell'originario titolo abilitativo);

- dalla documentazione progettuale che l'interessato si è (eventualmente) riservato di presentare all'atto della fine dei lavori, ai sensi dell'art. 12, 5° comma, lettera c).

La Giunta regionale, con atto di coordinamento tecnico assunto ai sensi dell'art. 12, individua i contenuti dell'asseverazione della dichiarazione predisposta dal professionista abilitato e la documentazione da allegare alla domanda di rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità, allo scopo di assicurare la semplificazione del procedimento per il rilascio dello stesso e l'uniforme applicazione della relativa disciplina.

Lo Sportello unico, ove rilevi l'incompletezza formale della documentazione presentata, entro il termine perentorio di 15 giorni dalla presentazione della domanda, richiede all'interessato, per una sola volta, la documentazione integrativa non a disposizione dell'amministrazione comunale. La richiesta interrompe il termine per il rilascio del certificato (di cui al comma 10 del medesimo art. 23), il quale ricomincia a decorrere per intero dal ricevimento degli atti.

La completa presentazione della documentazione prescritta a corredo della comunicazione di fine dei lavori ovvero l'avvenuta completa integrazione della documentazione come sopra richiesta dallo Sportello unico consente l'utilizzo immediato dell'immobile, fatto salvo l'obbligo di conformare l'opera realizzata alle eventuali prescrizioni stabilite dallo Sportello unico in sede di rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità, ai sensi del comma 11, secondo periodo, dell'art. 23.

Il 6° comma di tale articolo stabilisce che, ai fini del rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità, sono sottoposte a controllo sistematico le opere realizzate in attuazione di:

- interventi di nuova edificazione;
- interventi di ristrutturazione urbanistica;
- interventi di ristrutturazione edilizia;

- interventi edilizi per i quali siano state attuate varianti in corso d'opera che presentino i requisiti di cui all'art. 14-bis ("Variazioni essenziali") della L.R. 23/2004 (che dispone come segue: "1. Sono variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo originario come integrato dalla SCIA di fine lavori: a) il mutamento della destinazione d'uso che comporta un incremento del carico urbanistico di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale in materia edilizia; b) gli aumenti di entità superiore al 20 per cento rispetto alla superficie coperta, al rapporto di copertura, al perimetro, all'altezza dei fabbricati, gli scostamenti superiori al 20 per cento della sagoma o dell'area di sedime, la riduzione superiore al 20 per cento delle distanze minime tra fabbricati e dai confini di proprietà anche a diversi livelli di altezza; c) gli aumenti della cubatura rispetto al progetto del 10 per cento e comunque superiori a 300 metri cubi, con esclusione di quelli che riguardino soltanto le cubature accessorie ed i volumi tecnici, così come definiti ed identificati dalle norme urbanistiche ed edilizie comunali; d) gli aumenti della superficie utile superiori a 100 metri quadrati; e) ogni intervento difforme rispetto al titolo abilitativo che comporti violazione delle norme tecniche per le costruzioni in materia di edilizia antisismica; f) ogni intervento difforme rispetto al titolo abilitativo, ove effettuato su immobili ricadenti in aree naturali protette, nonché effettuato su immobili sottoposti a particolari prescrizioni per ragioni ambientali, paesaggistiche, archeologiche, storico-architettoniche da leggi nazionali o regionali, ovvero dagli strumenti di pianificazione territoriale od urbanistica. Non costituiscono variazione essenziale i lavori realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, qualora rientrino nei casi di cui all'articolo 149 del decreto legislativo n. 42 del 2004 e qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, ai sensi dell'articolo 167 del medesimo decreto legislativo. 2. Ai sensi dell'articolo 22 della legge regionale in materia edilizia, le varianti al titolo originario, che presentano le caratteristiche di cui al comma 1 del presente articolo e che siano conformi alla disciplina dell'attività edilizia, di cui all'articolo 9, comma 3, della medesima legge regionale in materia edilizia, possono essere attuate in corso d'opera e sono soggette alla presentazione di SCIA di fine lavori, fermo restando, nei casi di cui alle lettere e) ed f) del comma 1, la necessità di acquisire preventivamente i relativi atti abilitativi. 3. Per assicurare l'uniforme applicazione del presente articolo in tutto il territorio regionale, i Comuni, al fine dell'accertamento delle variazioni, utilizzano unicamente le nozioni, concernenti gli indici e parametri edilizi e urbanistici, stabilite dalla Regione ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale n. 20 del 2000.") -.

L'amministrazione comunale può definire modalità di svolgimento a campione dei controlli di cui al 6° comma -comunque in una quota non inferiore al 25% degli

stessi- qualora le risorse organizzative disponibili non consentano di eseguire il controllo di tutte le opere realizzate; fuori dai casi di cui al 6° comma, almeno il 25% dei restanti interventi edilizi è soggetto a controllo a campione (ricordo che con la D.G.R. n. 76 del 27 gennaio 2014 è stato approvato l'atto di coordinamento tecnico sui criteri di definizione dei campioni di pratiche edilizie soggette a controllo).

Entro 20 giorni dalla presentazione della domanda ovvero della documentazione integrativa richiesta, lo Sportello unico comunica agli interessati che le opere da loro realizzate sono sottoposte a controllo a campione ai fini del rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità. In assenza della tempestiva comunicazione della sottoposizione del controllo a campione, il certificato di conformità edilizia e di agibilità si intende rilasciato secondo la documentazione presentata a corredo della comunicazione di fine dei lavori.

Giusta quanto disposto dal 10° comma dell'art. 23, il certificato di conformità edilizia e di agibilità è rilasciato entro il termine perentorio di 90 giorni dalla richiesta, fatta salva l'interruzione di cui al comma 4, secondo periodo, del medesimo articolo. Entro tale termine il responsabile del procedimento, previa ispezione dell'edificio (ricordo che con la citata D.G.R. 76/2014 è stato approvato l'atto di coordinamento tecnico sulle modalità di svolgimento dell'ispezione delle opere realizzate), controlla:

- a) che le varianti in corso d'opera eventualmente realizzate siano conformi alla disciplina dell'attività edilizia di cui all'art. 9, comma 3;
- b) che l'opera realizzata corrisponda al titolo abilitativo originario, come integrato dall'eventuale SCIA di fine lavori presentata ai sensi dell'art. 22;
- c) la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica degli edifici e degli impianti negli stessi installati, superamento e non creazione delle barriere architettoniche, in conformità al titolo abilitativo originario;
- d) la correttezza della classificazione catastale richiesta, dando atto nel certificato di conformità edilizia e di agibilità della coerenza delle caratteristiche dichiarate dell'unità immobiliare rispetto alle opere realizzate ovvero dell'avvenuta segnalazione all'Agenzia delle entrate delle incoerenze riscontrate.

In caso di esito negativo dei controlli di cui al comma 10, lettere a) e b), trovano applicazione le sanzioni di cui alla L.R. 23/2004, per le opere realizzate in totale o parziale difformità dal titolo abilitativo o in variazione essenziale allo stesso; ove, invece, lo Sportello unico rilevi la carenza delle condizioni di cui al comma 10, lettera c), ordina motivatamente all'interessato di conformare l'opera realizzata, entro il termine di 60 giorni, trascorso infruttuosamente il quale trova applicazione la sanzione di cui all'art. 26, 2° comma, della L.R. 15/2013 (e cioè la sanzione pecuniaria di € 1.000,00).

Giusta quanto disposto dal 12° comma dell'art. 23, decorso inutilmente il termine per il rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità, sulla domanda si intende formato il "silenzio-assenso", secondo la documentazione presentata a corredo della comunicazione di fine dei lavori.

Come stabilito dal 13° comma del medesimo articolo, *"la conformità edilizia e l'agibilità, comunque certificata ai sensi del presente articolo, 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 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), ovvero per motivi strutturali."* -.

In ordine alla natura giuridica del certificato in parola, si rinvengono in dottrina notevoli divergenze di opinione: secondo alcuni Autori (Sandulli e Santoliquido) si tratta di un "provvedimento di abilitazione" rigorosamente vincolato, potendosi ravvisare nel procedimento di controllo da parte del Comune soltanto una "discrezionalità tecnica"; secondo altri (Virga, Vitta e Mastropasqua), invece, si tratta di un "provvedimento di autorizzazione", presupponendo l'esercizio di una "discrezionalità amministrativa", intesa quale potere di accettare o rifiutare il giudizio tecnico in base a motivazioni di opportunità amministrativa.

Secondo, poi, la giurisprudenza della suprema Corte, tale certificato non ha valore di mera certificazione amministrativa ma costituisce atto pubblico, anche agli effetti della sussistenza del reato di cui all'art. 479 c.p. ("Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici").

La disciplina del certificato di conformità edilizia e di agibilità contenuta nella L.R. 15/2013, come innanzi ricordata, appare profondamente diversa sia rispetto a quella contenuta negli artt. 21 e 22 della abrogata L.R. 31/2002 sia rispetto a quella contenuta negli artt. 24, 25 e 26 del D.P.R. 380/2001.

Rispetto alla disciplina contenuta nell'abrogata L.R. 31/2002 le differenze più rilevanti sono le seguenti:

- - - nella L.R. 31/2002 era il tipo di intervento edilizio eseguito (e non il titolo abilitativo necessario per lo stesso) che determinava l'obbligo di richiedere il certificato di conformità edilizia e agibilità. Nella L.R. 15/2013, invece, tale obbligo è imposto per tutti gli interventi edilizi subordinati al rilascio (nel caso di PdC) o alla presentazione (nel caso di SCIA o "SUPER-SCIA") di un titolo abilitativo (salvo, come detto, per gli interventi privati la cui realizzazione sia prevista da accordi di programma, ai sensi della lettera a) del 1° comma dell'art. 10, interventi che, come detto, sono assoggettati a procedure abilitative speciali ma per i quali è comunque

previsto l'obbligo di richiedere il certificato di conformità edilizia e di agibilità); il tipo di intervento eseguito assume, invece, rilevanza (ai sensi dei commi 6, 7 e 8 dell'art. 23) per stabilire se il controllo al quale sottoporre le opere realizzate debba essere effettuato in modo sistematico ovvero a campione;

- - - la L.R. 31/2002 (art. 21, 3° comma) stabiliva che erano tenuti a chiedere il rilascio del certificato in parola il titolare del PdC o il soggetto che aveva presentato la DIA ovvero i loro successori o aventi causa -dovendosi, a mio avviso, intendersi per "*successori*" del e per "*aventi causa*" dal titolare del PdC/soggetto che ha presentato la DIA (non già gli acquirenti delle singole unità immobiliari quanto piuttosto) i soggetti che avessero acquisito (per successione *mortis causa* o per atto tra vivi) dal titolare del PdC/soggetto che aveva presentato la DIA l'immobile per il quale era stato richiesto o presentato il titolo abilitativo e che, quindi, fossero subentrati nel titolo medesimo, giusta quanto disposto dall'art. 6, 3° comma, secondo periodo, della medesima L.R. 31/2002-. La L.R. 15/2013, invece, pone l'obbligo di richiedere il certificato di conformità edilizia e di agibilità a carico dell'"*interessato*";

- - - il 5° comma della L.R. 15/2013 disciplina in modo più chiaro rispetto al comma 7-bis dell'art. 21 della L.R. 31/2002 la possibilità dell'utilizzo immediato dell'immobile nelle more del rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità o della formazione del "silenzio-assenso";

- - - la L.R. 15/2013 (a differenza della L.R. 31/2002) -venendo incontro alle esigenze di cittadini ed imprese di poter disporre di parti autonome dei complessi edilizi oggetto dell'intervento prima della completa conclusione dei lavori (onde consentire, ad esempio, l'apertura di un esercizio commerciale o la compravendita di singole unità immobiliari) e in conformità a prassi già adottate da alcune amministrazioni comunali (come ad esempio, e sin dal 2006, il Comune di Parma)- prevede espressamente, all'art. 25, l'"*agibilità parziale*", disponendo: "*1. Il rilascio del certificato di conformità edilizia e agibilità parziale può essere richiesto: a) per singoli edifici e singole porzioni della costruzione, purché strutturalmente e funzionalmente autonomi, qualora siano state realizzate e collaudate le infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti relative all'intero edificio e siano state completate le parti comuni relative al singolo edificio o singola porzione della costruzione; b) per singole unità immobiliari, purché siano completate le opere strutturali, gli impianti, le parti comuni e le opere di urbanizzazione relative all'intero edificio di cui fanno parte. 2. Nel caso di richiesta di agibilità parziale, la comunicazione di fine lavori individua specificamente le opere edilizie richiamate dalle lettere a) e b) del comma 1, trovando applicazione per ogni altro profilo il procedimento di cui all'articolo 23.*" -.

La disposizione in commento risolve, tra gli altri, i problemi che in passato si ponevano con notevole frequenza con riferimento agli edifici ricompresi in Piani Particolareggiati di Iniziativa Privata, superando e rendendo inefficaci le clausole contenute in molte convenzioni urbanistiche stipulate tra il Comune e il "soggetto attuatore" che, nel disciplinare l'esecuzione delle opere di urbanizzazione, stabilivano ad esempio *"Non potranno essere rilasciati certificati di conformità edilizia prima del rilascio del certificato di funzionalità delle opere di urbanizzazione. Tale clausola dovrà essere espressamente inserita nei rogiti di vendita dei singoli lotti edificabili."* ovvero *"L'agibilità dei fabbricati realizzati potrà essere rilasciata solo dopo l'esito favorevole del collaudo delle opere di urbanizzazione del sottosuolo e/o collaudo di stralci funzionali di opere, in accordo con l'Amministrazione Comunale."* -.

Con riferimento a tali clausole, avevo già (in precedenti relazioni a convegni, svolte nel vigore della L.R. 31/2002) evidenziato che esse -come si evince dalla loro formulazione- non ponevano alcun obbligo in capo al "soggetto attuatore", limitandosi piuttosto a individuare nel mancato rilascio del certificato di funzionalità delle opere di urbanizzazione un "fatto impeditivo" al rilascio del certificato di conformità edilizia e agibilità da parte del Comune.

Esse, peraltro, non trovavano fondamento in alcuna norma di legge e avevano, piuttosto, natura di (mera) pattuizione contrattuale (ricordo in argomento che anche gli Autori che negano la natura contrattuale delle convenzioni urbanistiche riconoscono che relativamente alle stesse sono comunque pienamente operative le norme di diritto civile, in quanto compatibili); pertanto, pur vincolando pienamente le parti che avevano sottoscritto la convenzione, esse avrebbero dovuto -giusta quanto disposto dal 2° comma dell'art. 1372 c.c.- ritenersi improduttive di effetti nei confronti dei terzi (tali essendo sia gli acquirenti dei singoli lotti di terreno ricompresi nel Piano sia, e a maggior ragione, gli acquirenti delle singole unità immobiliari sugli stessi edificate).

Inoltre, tenuto conto di quanto sopra detto, la loro qualificazione come *obligationes propter rem*, già discutibile, a mio avviso, nel caso in cui un soggetto -acquistando la totalità dell'area ricompresa nel Piano- fosse subentrato nell'esatta posizione dell'originario *stipulans* -assumendo così la qualifica di (nuovo) "soggetto attuatore"-, non sarebbe certamente stata sostenibile negli altri casi (a sostegno della suesposta ricostruzione riporto qui di seguito la massima della sentenza della Corte di Cassazione, sezione II civile, n. 12571 del 27 agosto 2002 *"L'assunzione, a carico del proprietario del terreno, degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione costituisce un'obbligazione "propter rem". Ciò comporta che essa va adempiuta non solo da colui che ha stipulato la convenzione con il Comune, ma anche da colui (se*

*soggetto diverso) il quale richiede la concessione edilizia, e - inoltre - che colui che realizza opere di trasformazione edilizia, valendosi della concessione rilasciata al suo "dante causa", è solidalmente obbligato con quest'ultimo per il pagamento degli oneri anzidetti. La natura reale dell'obbligazione non riguarda, invece, i soggetti che utilizzano le opere di urbanizzazione da altri realizzate per una loro diversa edificazione, senza avere con i primi alcun rapporto, e che, per ottenere la loro diversa concessione edilizia, devono pagare al Comune concedente, per loro conto, i relativi oneri di urbanizzazione." )-.*

Come noto, l'art. 28 della L. 17 agosto 1942 n. 1150, come modificato dall'art. 8 della L. 6 agosto 1967 n. 765, prevede che la convenzione urbanistica sia trascritta a cura del proprietario. L'istituto della trascrizione, come è stato autorevolmente evidenziato (Brienza e Petrelli), è qui utilizzato quale strumento di pubblicità della conformazione e dello statuto urbanistico ed edilizio dell'area, quale strumento, cioè, attraverso il quale si rende conoscibile la destinazione urbanistica della stessa, le modalità e i limiti della sua utilizzazione e della sua circolazione e, in definitiva, la qualità urbanistica della stessa. Dall'obbligo della trascrizione, parte della dottrina e alcune pronunce giurisprudenziali fanno discendere l'efficacia *erga omnes* degli obblighi contenuti nella medesima (contra, però, Cassazione, sezione I civile, sentenza n. 4301 del 29 aprile 1999). Ma non può non evidenziarsi che l'eventuale trascrizione di una pattuizione obbligatoria (e qui sarebbe meglio parlare di pattuizione convenzionale, giacché, come detto, dalle clausole in commento non sembra derivare alcun obbligo) nulla aggiunge alla sua originaria efficacia né rende la stessa opponibile ai terzi (essendo la trascrizione, come noto, conseguenza e non fonte della realtà).

Avevo anche evidenziato che, tenendo conto della formulazione letterale di tali clausole ("*Non potranno essere rilasciati certificati di conformità edilizia .....*"), sarebbe stato legittimo ritenere che le stesse fossero piuttosto il retaggio di vecchie convenzioni il cui testo (non più rimeditato in modo approfondito) era stato predisposto in un'epoca in cui era sconosciuto l'istituto del "silenzio-assenso", istituto che, come dirò meglio nel prosieguo, opera in presenza di due elementi (necessari e sufficienti): la sussistenza dei presupposti e dei requisiti previsti dalla legge e il decorso (infruttuoso) del termine stabilito dalla medesima -rilevando che non mi pareva che il "*certificato di funzionalità delle opere di urbanizzazione*" fosse (né potesse ritenersi) ricompreso tra "*i certificati di collaudo e le ulteriori certificazioni .....* previsti dalla legge" che, ai sensi dell'art. 20 della L.R., dovevano essere allegati alla scheda tecnica descrittiva-;

- - - il 12° comma dell'art. 23 della L.R. 15/2013 (conformemente al 4° comma dell'art. 25 del D.P.R. 380/2001) qualifica ora espressamente l'inerzia dell'amministrazione comunale come "silenzio-assenso". Il 6° comma dell'art. 22 della L.R. 31/2002, invece, si limitava a stabilire che *"Nel caso di inutile decorso del termine di cui al comma 3, la conformità edilizia e agibilità si intende attestata secondo quanto dichiarato dal professionista nella scheda tecnica descrittiva. In tale caso la scheda tecnica descrittiva tiene luogo del certificato di conformità."* -.

Il "silenzio-assenso" -istituto non nuovo nel diritto amministrativo (in generale) e nel diritto urbanistico-edilizio (in particolare)- fu introdotto per la prima volta, in materia di "abitabilità", dall'art. 4 del D.P.R. 22 aprile 1994 n. 425 ("Regolamento recante disciplina dei procedimenti di autorizzazione all'abitabilità, di collaudo statico e di iscrizione al catasto") -decreto poi abrogato dall'art. 136 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 379 e dall'art. 136 del D.P.R. 380/2001- e fu poi disciplinato dall'art. 25 del predetto D.P.R. 380/2001 (norma, si badi, di natura regolamentare) e, per quanto concerne la Regione Emilia-Romagna, appunto dal 6° comma dell'art. 22 della L.R. 31/2002; ma, mentre l'art. 25 del D.P.R. 380/2001 qualificava (peraltro per la prima volta) espressamente l'inerzia della Pubblica Amministrazione nella materia di cui ci stiamo occupando come "silenzio-assenso", la L.R. 31/2002 non conteneva, come detto, analoga espressa qualificazione (ancorché si riteneva pacificamente che anche con riferimento all'ipotesi di cui al 6° comma dell'art. 22 di tale legge potesse correttamente parlarsi di "silenzio-assenso").

Come noto, numerose e diverse sono le ipotesi di inerzia da parte della Pubblica Amministrazione alle quali la legge dà rilievo, attribuendo al "silenzio" il valore legale tipico proprio di un atto amministrativo (precisandosi che, dalle ipotesi di "silenzio significativo", vanno tenuti ben distinti i casi in cui la volontà della Pubblica Amministrazione si manifesta in "forma tacita", e cioè sia desumibile indirettamente da un provvedimento o da un comportamento della medesima -come, ad esempio, nel caso in cui sia emanato un provvedimento successivo che presuppone un atto precedente e dal quale si desume, quindi, il compimento di quest'ultimo e il relativo contenuto-. Si parla, in tali casi, anche -e più correttamente- di "dichiarazioni implicite").

La dottrina più autorevole (Sandulli) individua le seguenti ipotesi di "silenzio significativo":

- il "silenzio-accoglimento", nei casi in cui la legge attribuisce al silenzio il valore di accoglimento di un'istanza;
- il "silenzio-rigetto", nei casi in cui la legge attribuisce al silenzio il valore di diniego di accoglimento di un'istanza o di un ricorso;



- il "silenzio-assenso", nei casi in cui la legge attribuisce al silenzio il contenuto di un atto positivo di controllo;
- il "silenzio-inadempimento", nei casi in cui la Pubblica Amministrazione ometta di provvedere nei termini previsti dalla legge (e nonostante la formale messa in mora ad opera dell'interessato) e la legge non contenga alcuna indicazione in ordine al significato da attribuire al silenzio.

A tali ipotesi, secondo un altro Autore (Guarino), sarebbero da aggiungere anche quelle del "silenzio-approvazione", del "silenzio facoltativo", del "silenzio-rinuncia" e del "silenzio illecito".

Per quanto concerne il "silenzio-assenso", in particolare, va evidenziato che esso (a differenza del "silenzio-rifiuto") è un istituto di origine legislativa e non giurisprudenziale, la cui applicazione eccezionale trova conferma negli artt. 2 e 20 della già citata L. 241/1990: i casi di "silenzio-assenso" sono, quindi, tassativamente indicati dalla legge.

La Corte di Cassazione (Cassazione, sezione III civile, sentenza del 16 ottobre 1998) ha affermato che "In tema di rilascio di licenza di abitabilità, il silenzio-assenso previsto dall'art. 4 del D.P.R. n. 425 del 1994 si configura non tanto come legittimazione ex lege che prescinde dalla pronuncia della Pubblica Amministrazione e trova il suo fondamento nell'effettiva sussistenza di tutti i presupposti richiesti dalla legge per il suo rilascio, quanto come forma di assentimento tacito i cui effetti, tuttavia, non si producono ove non sussistano i presupposti e i requisiti previsti dalla legge." -.

La suindicata pronuncia contiene l'espressione di un principio generale, in conseguenza e in applicazione del quale (tenendo conto delle disposizioni contenute nella L.R. 15/2013) deve ritenersi che, affinché possa considerarsi validamente formato il "silenzio-assenso", ai sensi e per gli effetti di cui al 12° comma dell'art. 23, è necessario:

- 1) che l'edificio sia stato regolarmente assentito con un idoneo titolo abilitativo e che questo sia conforme alla disciplina dell'attività edilizia di cui al 3° comma dell'art. 9;
- 2) che i lavori siano stati iniziati e ultimati nel rispetto dei termini di validità (*rectius* di efficacia) del titolo medesimo;
- 3) che l'opera realizzata corrisponda al titolo abilitativo originario, come integrato dall'eventuale SCIA di fine lavori presentata ai sensi dell'art. 22;
- 4) che sussistano tutte le condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica dell'edificio e degli impianti nello stesso installati, superamento e non creazione delle barriere architettoniche, in conformità al titolo abilitativo originario;

- 5) che sia stata presentata allo Sportello unico la comunicazione di fine dei lavori, corredata da tutta la documentazione prescritta dal 2° comma dell'art. 23.

Tra i documenti da presentare a corredo della documentazione di fine lavori ricordo, in particolare, l'Attestato di Qualificazione Energetica (A.Q.E.) -.

I punti 4.6 e 4.8 della già citata D.A.L. 156/2008 stabiliscono rispettivamente che *"La scheda tecnica descrittiva di cui all'art. 20 della L.R. 31/2002 è integrata dalla dichiarazione di conformità delle opere realizzate rispetto al progetto e alla relazione tecnica per il soddisfacimento dei requisiti minimi di rendimento energetico di cui agli allegati 2 e 3 e dall'attestato di qualificazione energetica redatto secondo lo schema di cui all'Allegato 5. ...."* e che *"L'attestato di qualificazione energetica, redatto da tecnici abilitati, in riferimento ai propri ambiti di competenza e asseverato dal direttore dei lavori, attesta la conformità delle opere realizzate al progetto ed alle norme di riferimento vigenti. ...."* -. Il punto 2 dell'Allegato 5 della medesima D.A.L. dispone quindi: *"L'attestato di qualificazione energetica dell'edificio (o di una sua parte), redatto da uno o più tecnici qualificati, in riferimento ai propri ambiti di competenza, e asseverato dal direttore dei lavori: a) attesta la conformità delle opere realizzate al progetto, nel rispetto dei valori limite fissati dalle norme vigenti b) attesta la prestazione energetica complessiva o parziale del sistema edificio/impianti c) indica i possibili interventi migliorativi in un bilancio costi/benefici."* -.

La redazione dell'A.Q.E. (al termine dei lavori) è prescritta dalla medesima D.A.L.:

\* per gli edifici di nuova costruzione, e cioè gli edifici per la realizzazione dei quali la richiesta di PdC o la SCIA (ovvero la DIA) sia stata presentata successivamente al 1° luglio 2008, data di entrata in vigore della normativa regionale (o più correttamente, come recita il punto 4.1 della D.A.L., a partire dal 1° luglio 2008);

\* per gli interventi sugli edifici esistenti, e cioè gli edifici costruiti in forza di PdC richiesto o di DIA presentata anteriormente al 1° luglio 2008, (interventi) richiamati al punto 3.1, lettera a), della D.A.L. -e cioè per i casi di demolizione totale e ricostruzione degli edifici esistenti e di interventi di ristrutturazione integrale di edifici esistenti di superficie utile superiore a 1.000 metri quadrati- per i quali la richiesta di PdC o la SCIA (ovvero la DIA) sia stata presentata a partire dal 1° luglio 2008;

\* per gli interventi sugli edifici esistenti, nell'accezione innanzi indicata, (interventi) richiamati al punto 3.1, lettere b) e c), della D.A.L., e cioè:

a) ampliamento dell'edificio nel caso che il volume a temperatura controllata della nuova porzione di edificio risulti superiore al 20% di quello dell'edificio esistente e comunque in tutti i casi in cui l'ampliamento sia superiore agli 80 metri quadrati,

b) interventi su edifici esistenti non ricadenti nelle tipologie di cui alle lettere a) e b) del punto 3.1 della D.A.L., quali:

- ampliamenti volumetrici, sempre che il volume a temperatura controllata della nuova porzione dell'edificio non risulti superiore al 20% di quello esistente e comunque in tutti i casi in cui l'ampliamento sia inferiore agli 80 metri quadrati,
- ristrutturazione totale o parziale di edifici esistenti di superficie utile non superiore a 1.000 metri quadrati,
- manutenzione straordinaria dell'involucro edilizio,
- recupero di sottotetti per finalità d'uso,
- nuova installazione o ristrutturazione di impianti termici in edifici esistenti,
- sostituzione di generatori di calore

interventi per i quali la richiesta di PdC o la SCIA (ovvero la DIA) sia stata presentata a partire dal 1° luglio 2008.

Il punto 6 - compiti del direttore lavori a fine lavori - lettera a) dell'Allegato 5 della medesima D.A.L. (nella sua formulazione originaria, poi modificata dalla D.G.R. n. 1362 del 20 settembre 2010) stabiliva testualmente che la dichiarazione di fine lavori era inefficace a qualsiasi titolo se la stessa non era accompagnata dalla dichiarazione di conformità al progetto dell'intervento realizzato e dall'A.Q.E., debitamente asseverati. Tale inciso non è stato riprodotto nel nuovo testo dell'Allegato 5 ma mi pare corretto ritenere, tenuto conto di quanto stabilito dal punto 1 del novellato Allegato 5 e tenuto conto del fatto che, come prescritto dal punto 4.2 della D.A.L., tale documentazione è necessaria per il collaudo delle opere e per il rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità, che nulla nella sostanza sia cambiato e che pertanto, ove manchi la predetta documentazione, la dichiarazione di fine lavori debba tuttora considerarsi inefficace, evidenziandosi che tale inefficacia sembrerebbe riguardare anche i profili disciplinati dal 1° comma dell'art. 16 (*"I lavori oggetto della SCIA devono iniziare entro un anno dalla data della sua efficacia e devono concludersi entro tre anni dalla stessa data. Decorsi tali termini, in assenza di proroga di cui al comma 2, la SCIA decade di diritto per le opere non eseguite. La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata è soggetta a nuova SCIA."*) e dal 5° comma dell'art. 19 (*"La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata a nuovo titolo abilitativo per le opere ancora da eseguire ed all'eventuale aggiornamento del contributo di costruzione per le parti non ancora eseguite."*) della L.R. 15/2013. Peraltro, giusta quanto disposto dal 3° comma dell'art. 56 (*"Titoli abilitativi, procedimenti edilizi e sanzioni"*) della citata L.R. 6/2009, *"Alla conclusione dei lavori la verifica delle opere realizzate è attuata in conformità al Titolo III della medesima legge regionale n. 31 del 2002. La scheda*

tecnica descrittiva di cui all'articolo 20 della legge regionale n. 31 del 2002 è integrata dall'attestazione di qualificazione energetica, che certifica l'utilizzo delle tecniche costruttive e il rispetto degli indici di prestazione energetica di cui all'articolo 53, comma 3 e comma 5, lettera a), e all'articolo 54, comma 4. In mancanza di detta certificazione, il certificato di conformità edilizia e agibilità di cui all'articolo 21 della medesima legge regionale n. 31 del 2002 non può essere rilasciato." -.

Ritengo, perciò, che il Notaio debba opportunamente verificare (attraverso l'esame diretto dei titoli abilitativi -tanto del titolo originario quanto delle successive varianti, onde accertare la natura delle stesse- e/o attraverso l'acquisizione di idonea dichiarazione scritta redatta da un tecnico abilitato) se sussista o meno l'obbligo di redazione dell'A.Q.E. e, in caso di risposta positiva, che esso sia stato regolarmente depositato in Comune a corredo della comunicazione di fine dei lavori -fermo restando, ovviamente, che nessuna valutazione il Notaio dovrà effettuare in merito al contenuto del documento, la cui responsabilità è per legge demandata ad altro soggetto (come sancito dal punto 4.6 della D.A.L. 156/2008 e dal punto 5 dell'Allegato 5 alla medesima nonché dall'art. 15 del D.Lgs. 192/2005) e il cui controllo (anche per quanto attiene alla sua regolarità formale) è di competenza degli uffici comunali-.

Sempre per quanto concerne il rapporto tra le norme in materia energetica e le norme in materia di edilizia, ricordo che il 1° comma dell'art. 6 ("Attestato di prestazione energetica, rilascio e affissione.") del D.Lgs. 19 agosto 2005 n. 192 dispone che "A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, l'attestato di prestazione energetica degli edifici è rilasciato per gli edifici o le unità immobiliari costruiti, venduti o locati ad un nuovo locatario e per gli edifici indicati al comma 6. Gli edifici di nuova costruzione e quelli sottoposti a ristrutturazioni importanti, sono dotati di un attestato di prestazione energetica prima del rilascio del certificato di agibilità. Nel caso di nuovo edificio, l'attestato è prodotto a cura del costruttore, sia esso committente della costruzione o società di costruzione che opera direttamente. .... " e che, correlativamente, i commi 4 e 7 del successivo art. 15 "(Sanzioni.)" dispongono rispettivamente che "Il direttore dei lavori che omette di presentare al comune l'asseverazione di conformità delle opere e l'attestato di qualificazione energetica, di cui all'articolo 8, comma 2, prima del rilascio del certificato di agibilità, è punito con la sanzione amministrativa non inferiore a 1000 euro e non superiore a 6000 euro. Il comune che applica la sanzione deve darne comunicazione all'ordine o al collegio professionale competente per i provvedimenti disciplinari conseguenti." e che "In caso di violazione dell'obbligo di dotare di un attestato di

*prestazione energetica gli edifici di nuova costruzione e quelli sottoposti a ristrutturazioni importanti, come previsto dall'articolo 6, comma 1, il costruttore o il proprietario è punito con la sanzione amministrativa non inferiore a 3000 euro e non superiore a 18000 euro." -.*

Occorre allora chiedersi: il mancato rispetto dell'obbligo di dotazione dell'A.P.E. produce effetti sull'iter edilizio? E cioè, e più chiaramente: la mancata dotazione dell'A.P.E. impedisce il rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità (ovvero il valido e regolare formarsi del "silenzio-assenso", in presenza dei presupposti e delle condizioni stabiliti dalla L.R. 15/2013)?

A favore di una risposta positiva potrebbero invocarsi due argomenti: il primo consistente nel tenore letterale della disposizione di cui al 1° comma, secondo periodo, del citato art. 6 e il secondo consistente nella disposizione di cui al comma 282 dell'art. 2 della L. 24 dicembre 2007 n. 244 - Legge Finanziaria 2008, il quale dispone che *"Per le nuove costruzioni che rientrano fra gli edifici di cui al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, e successive modificazioni, il rilascio del certificato di agibilità al permesso di costruire è subordinato alla presentazione della certificazione energetica dell'edificio."* (dovendosi intendere per *"certificazione energetica dell'edificio"*, giusta la definizione contenuta nel punto 4 dell'Allegato A del medesimo D.Lgs., *"il complesso delle operazioni svolte dai soggetti di cui all'articolo 4, comma 1-bis per il rilascio dell'attestato di prestazione energetica e delle raccomandazioni per il miglioramento della prestazione energetica dell'edificio"*).

A favore di una risposta negativa potrebbero, invece, invocarsi i seguenti argomenti:

- il predetto art. 15, a differenza di quanto stabiliva nella sua originaria formulazione, prevede ora una specifica sanzione per la mancata dotazione prima del rilascio del certificato di agibilità;
- il comma 282 dell'art. 2 della Legge Finanziaria 2008 non ha espressamente modificato il 1° comma dell'art. 25 ("Procedimento di rilascio del certificato di agibilità") del D.P.R. 380/2001 e non ha inserito l'A.P.E. tra i documenti da presentare allo sportello unico a corredo della domanda di rilascio del certificato di agibilità;
- il 2° comma dell'art. 8 ("Relazione tecnica, accertamenti e ispezioni.") del D.Lgs. 192/2005 dispone *"La conformità delle opere realizzate rispetto al progetto e alle sue eventuali varianti ed alla relazione tecnica di cui al comma 1, nonché l'attestato di qualificazione energetica dell'edificio come realizzato, devono essere asseverati dal direttore dei lavori e presentati al comune di competenza contestualmente alla dichiarazione di fine lavori senza alcun onere aggiuntivo per il committente. La*

*dichiarazione di fine lavori è inefficace a qualsiasi titolo se la stessa non è accompagnata da tale documentazione asseverata." -.* Correlativamente, il comma 4 del novellato art. 15 del medesimo D.Lgs. stabilisce che *"Il direttore dei lavori che omette di presentare al comune l'asseverazione di conformità delle opere e l'attestato di qualificazione energetica, di cui all'articolo 8, comma 2, prima del rilascio del certificato di agibilità, è punito con la sanzione amministrativa non inferiore a 1000 euro e non superiore a 6000 euro. Il comune che applica la sanzione deve darne comunicazione all'ordine o al collegio professionale competente per i provvedimenti disciplinari conseguenti.";*

- per quanto concerne poi gli edifici ubicati nella Regione Emilia-Romagna, il citato comma 3 dell'art. 56 della L.R. 6/2009, come detto, stabilisce espressamente che non può essere rilasciato il certificato di conformità edilizia e di agibilità qualora non sia stato depositato l'A.Q.E. -.

Personalmente ritengo che il mancato rispetto dell'obbligo di dotazione dell'A.P.E. non incida in alcun modo sull'iter edilizio e che, pertanto, la mancata dotazione dell'A.P.E. (a differenza del mancato rispetto dell'obbligo di trasmissione allo Sportello unico dell'A.Q.E.) non impedisca né il rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità né il valido e regolare formarsi del "silenzio-assenso", in presenza dei presupposti e delle condizioni stabiliti dalla normativa urbanistico-edilizia vigente. Peraltro, viste la delicatezza e la rilevanza della questione, riterrei fortemente auspicabile un intervento del legislatore al fine di coordinare, su questo specifico aspetto, le disposizioni in materia energetica con quelle in materia di edilizia, dirimendo così ogni dubbio;

- 6) che, dalla presentazione della domanda ovvero (nel caso in cui lo Sportello unico abbia -entro i successivi 15 giorni- richiesto documentazione integrativa non a disposizione dell'amministrazione comunale) dal ricevimento da parte dello Sportello unico di tutta la documentazione integrativa richiesta, siano decorsi 90 giorni.

Mi pare opportuno sottolineare:

- che, nel caso in cui non siano stati presentati allo Sportello unico tutti i documenti e/o le dichiarazioni obbligatoriamente prescritti dalla legge al fine del rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità, la mancanza dei presupposti e dei requisiti richiesti dalla legge impedirà comunque, anche in difetto di tempestiva richiesta di integrazione documentale da parte dello Sportello unico, che -decorsi i 90 giorni- si formi il "silenzio-assenso";

- che viceversa, qualora siano stati regolarmente presentati tutti i documenti e le dichiarazioni obbligatoriamente prescritti dalla legge ai fini del rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità e -decorsi 15 giorni- lo Sportello unico richieda ad

integrazione della pratica ulteriore documentazione (si pensi ad esempio all'autorizzazione per la concessione precaria di passo carraio), tale richiesta (tardiva) non impedirà il maturare del termine per il valido formarsi del "silenzio-assenso" (ferme, ovviamente, le sanzioni e le altre conseguenze eventualmente previste dalle normative di settore in dipendenza della omissione);

- che, stante quanto precede, è assolutamente necessario, ai fini della regolarità e della sicurezza della circolazione degli immobili, che lo Sportello unico provveda, in modo puntuale e tempestivo, al controllo delle pratiche edilizie e alla eventuale richiesta di integrazione documentale;

- 7) che, scaduto il predetto termine di 90 giorni, lo Sportello unico non abbia ancora rilasciato il certificato di conformità edilizia e di agibilità.

Qualora -essendo stata regolarmente presentata tutta la predetta documentazione obbligatoria ed essendo decorsi (dalla presentazione della domanda per il rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità o dalla sua integrazione) 90 giorni- si sia formato sulla domanda medesima il "silenzio-assenso", secondo la documentazione presentata a corredo della comunicazione di fine dei lavori, lo Sportello unico non potrà più rilasciare il certificato di conformità edilizia e di agibilità (intendendosi questa definitivamente attestata per "silenzio-assenso"); peraltro, il certificato eventualmente rilasciato dallo Sportello unico sarebbe assolutamente inutile, in quanto giuridicamente improduttivo di (ulteriori e diversi) effetti.

Ben potrebbe, invece, lo Sportello unico (ancorché ciò non sia espressamente previsto per il certificato in parola, a differenza di quanto stabilito dal 10° comma dell'art. 18 con riferimento al procedimento per il rilascio del PdC) rilasciare (d'ufficio o a richiesta dell'interessato) una dichiarazione avente (mera) funzione ricognitiva dell'avvenuta formazione del "silenzio-assenso", nella quale -richiamati i titoli abilitativi con i quali è stato assentito l'edificio e rilevato il decorso dei 90 giorni dalla presentazione di tutta la documentazione prescritta dalla legge- lo stesso dichiara che sulla domanda per il rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità si è formato il "silenzio-assenso", secondo la documentazione presentata a corredo della comunicazione di fine dei lavori, a far data dal novantesimo giorno.

Tale comportamento -fortemente auspicabile, proprio ai fini della regolarità e della sicurezza della circolazione degli immobili- è stato già da tempo adottato dal Comune di Parma (seguito in tempi più recenti da alcuni altri Comuni della Provincia).

Rispetto alla disciplina contenuta nel D.P.R. 380/2001 le differenze più rilevanti riguardano il procedimento per il rilascio del certificato e, soprattutto, la funzione del

certificato stesso, che la norma statale definisce "*certificato di agibilità*".

Il 1° comma dell'art. 24 del D.P.R. 380/2001 recita "*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.*" -.

Secondo alcuni Autori (Di Stilo, Mastropasqua, Santoliquido) e secondo la prevalente giurisprudenza amministrativa (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 365 del 4 febbraio 2004), la valutazione dell'agibilità deve riguardare solo gli aspetti igienico-sanitari della costruzione e non anche quelli urbanistici. In conseguenza, un provvedimento di diniego del certificato di agibilità esclusivamente per motivi urbanistico-edilizi sarebbe illegittimo, in quanto viziato da eccesso di potere. Tale orientamento è stato condiviso (beninteso con riferimento alla normativa statale) anche dalla dottrina notarile (cfr. lo Studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 4512/C dal titolo "Il certificato di agibilità", a firma del Dottor Mauro Leo, nel quale si afferma "Ma è senz'altro da escludere -e così sgombrandosi il campo da un equivoco sorto all'indomani della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del T.U.- che le condizioni di sicurezza ineriscano (anche) al profilo urbanistico, cioè che il certificato di agibilità garantisca anche la regolarità tecnico edilizia dell'immobile realizzato. ..... Tale riflessione sembra avallata anche dal nuovo iter di rilascio del certificato di agibilità ..... " nonché, e con maggior incisività, il più recente Studio dello stesso Consiglio Nazionale del Notariato n. 893-2013/C dal titolo "La disciplina nazionale dell'attività edilizia. Guida operativa 2013", a firma dell'amico e collega Notaio Giovanni Rizzi, nel quale si legge "Stante la suddetta precisa disposizione del T.U. D.P.R. 380/2001, bisogna escludere che funzione del certificato di agibilità sia quella di attestare "la conformità dell'edificio al progetto approvato". Si rammenta, al riguardo, che anche sotto il vigore del Testo Unico delle leggi sanitarie (R.D. 27 luglio 1934, n. 1265) e del successivo D.P.R. 22 aprile 1994 n. 425, la giurisprudenza prevalente aveva riconosciuto totale autonomia tra gli aspetti igienico sanitari (ai quali soli si riferisce il certificato di agibilità) e quelli urbanistico-edilizio e ciò benché nell'art. 221 Testo Unico leggi sanitarie si facesse espresso riferimento alla verifica della conformità al progetto approvato in sede di sopralluogo dell'Ufficiale Sanitario o di un ingegnere a ciò delegato mentre nel D.P.R. 425/1994 si richiedesse una dichiarazione del direttore dei lavori attestante la conformità rispetto al progetto approvato; infatti l'attestazione di conformità al progetto approvato non poteva farsi discendere nel primo caso da una verifica di un soggetto, quale l'Ufficiale Sanitario (solo in mancanza di Ufficiale sanitario era prevista la delega ad un ingegnere), privo di specifica esperienza tecnica e nell'altro



caso da dichiarazione di parte; pertanto al certificato di agibilità doveva riconoscersi la natura di attestazione dell'idoneità dell'edificio, sotto il profilo igienico sanitario ad essere utilizzato per le finalità per le quali è stato realizzato ed assentito (fini abitativi, commerciali, industriali, direzionali, ecc..). Tale natura del certificato di agibilità, ha trovato, ora, testuale conferma proprio nella disposizione dell'art. 24, c. 1, T.U. D.P.R. 380/2001, tanto più che l'art. 25 medesimo T.U. D.P.R. 380/2001 richiede, per la verifica della conformità dell'opera al progetto, la sola dichiarazione del richiedente e quindi nemmeno una dichiarazione di un tecnico abilitato come prima prescritto dal D.P.R. 22.4.1994 n. 425, ed è indubitabile che una dichiarazione dello stesso autore dell'opera non può far assurgere il certificato di agibilità ad una sorta di attestato di conformità e di regolarità edilizia dell'edificio realizzato. .... Tuttavia la legge non richiede che tale condizione (ossia la conformità edilizia ed urbanistica) sia oggetto di specifico accertamento da parte del Comune (tramite lo Sportello Unico per l'Edilizia), autonomo e preventivo rispetto a quello sulla sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati. La normativa vigente, infatti, impone alla parte che richiede il rilascio dell'agibilità, l'onere di "documentare", mediante propria dichiarazione, tale conformità; l'art. 25 T.U. D.P.R. 380/2001, infatti, dispone che la domanda di rilascio del certificato di agibilità deve essere corredata da dichiarazione, sottoscritta dallo stesso richiedente, di conformità dell'opera rispetto al progetto approvato; non richiede, invece, un accertamento di tale conformità da parte degli Uffici del Comune. Il rilascio del certificato di agibilità crea, pertanto, una "presunzione" di conformità urbanistico/edilizia del manufatto, peraltro una presunzione "iuris tantum", proprio perché fondata su dichiarazione di parte e non su un procedimento "pubblico" di accertamento della conformità. .... In pratica il rilascio da parte del Comune del certificato di agibilità, non garantisce la regolarità urbanistica ed edilizia del fabbricato trasferito e non sana eventuali abusi commessi, con la conseguenza che il Comune ben potrà avviare un procedimento per la repressione di abusi edilizi commessi anche con riguardo a edifici già dichiarati agibili." -.

Secondo altri Autori (Giannini, Mazzaroli, Postiglione), invece, il certificato di agibilità può essere rifiutato anche per ragioni urbanistico-edilizie, oltre che di igiene in senso stretto. In particolare è stato evidenziato (A. ed E. Fiale, Diritto Urbanistico, Edizioni Giuridiche Simone, XIII edizione) che "-pur avendo il T.U. n. 380/2001 abrogato l'art. 4 del D.L. n. 398/1993, convertito nella legge n. 493/1993, che aveva testualmente esteso i controlli da effettuare ai fini del rilascio della licenza di abitabilità all'accertamento della conformità urbanistico-edilizia- deve tuttavia

*convenirsi che il rilascio del certificato di agibilità può costituire un ulteriore strumento di politica coerente di difesa del territorio: non si comprende perché il Comune dovrebbe autorizzare, sotto il profilo igienico-sanitario e della sicurezza, l'uso di una costruzione illegittima sotto il profilo edilizio. I formalismi consentono agli abusivi di raggiungere il loro scopo, mentre la lotta all'abusivismo -al contrario- impone un adeguato coordinamento dei controlli." -.* Tale posizione è condivisa anche da alcune pronunce dei giudici amministrativi (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 592 del 3 febbraio 2000) e da quelle dei giudici ordinari (cfr., per tutte, Cassazione, sezioni penali unite, sentenze n. 7299 del 30 giugno 1984 e n. 72 del 10 gennaio 1994) -tutte però anteriori all'entrata in vigore del D.P.R. 380/2001- e, più di recente, dal T.A.R. del Lazio (Roma, sezione II Bis, sentenza n. 4129 del 25 maggio 2005); secondo tali pronunce, il controllo effettuato dal Comune in sede di rilascio della certificazione di agibilità deve consistere nell'accertamento sia della conformità della costruzione al titolo abilitativo e agli strumenti urbanistici vigenti sia della esistenza delle condizioni igienico-sanitarie per la concreta abitabilità, comprese quelle prescritte in materia di inquinamento.

Ebbene, dalla lettura dell'art. 23 della L.R. 15/2013, ed in particolare del 10° comma, appare evidente che il legislatore regionale -esercitando legittimamente la propria potestà legislativa (quale stabilita dall'art. 117 della Costituzione)- ha voluto espressamente prescrivere che il controllo comunale al termine dei lavori sia diretto ad accertare non solo la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità e risparmio energetico dell'edificio e degli impianti in esso installati ma anche la conformità urbanistico-edilizia dell'edificio stesso, con ciò superando le prescrizioni contenute nel D.P.R. 380/2001 e sostanzialmente ricollegandosi a quanto stabiliva l'abrogato art. 221 del R.D. 27 luglio 1934 n. 1265 ("Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie"), il quale subordinava la concessione dell'autorizzazione di abitabilità, tra l'altro, al fatto che, da preventiva ispezione, risultasse che la costruzione fosse stata *"eseguita in conformità del progetto approvato"*.

Nel medesimo senso si è espresso, nel vigore della precedente L.R., anche il Servizio Affari Giuridici del Territorio della Regione Emilia-Romagna (cfr. Parere prot. n. AMP/TUG n. 14587 del 23 luglio 2007).

\* \* \* \* \*

Un'ulteriore questione problematica nella materia in esame è rappresentata dalla cd. "abitabilità in sanatoria". Trattasi di questione alquanto complessa che cercherò qui di inquadrare nel modo più semplice e chiaro possibile.

Nell'articolato sistema delle sanatorie delle opere edilizie abusive è necessario distinguere innanzitutto tra:

- sanatorie eccezionalmente ammesse con riferimento a determinati e limitati periodi temporali e
- sanatorie a regime.

Rientrano nella prima categoria i vari condoni edilizi previsti dalla L. 47/1985 (Capo IV, artt. da 31 a 44 compresi), dalla L. 23 dicembre 1994 n. 724 (art. 39) e dal D.L. 30 settembre 2003 n. 269, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 novembre 2003 n. 326 (art. 32) nonché dal condono edilizio previsto dalla L.R. 23/2004 (Titolo II, artt. da 26 a 38 compresi).

Rientrano, invece, nella seconda categoria le ipotesi di sanatoria (sempre ammesse, a prescindere dall'epoca della commissione dell'abuso ovvero dall'epoca di presentazione della domanda diretta ad ottenerne la sanatoria) previste dall'art. 13 della L. 47/1985, dagli artt. 36 e 37 del D.P.R. 380/2001 e dall'art. 17 della L.R. 23/2004.

Per quanto concerne le sanatorie rientranti nella prima categoria (i condoni edilizi), è necessario preliminarmente individuare qual è la normativa in virtù della quale l'opera abusiva è stata legittimata:

- - a) trattandosi di opera abusiva sanata in virtù della L. 47/1985 ovvero in virtù della L. 724/1994 o del D.L. 269/2003 (per i quali si applica la medesima normativa prevista dalla L. 47/1985), troverà applicazione l'art. 35 ("Procedimento per la sanatoria"), comma 20, della medesima L. 47/1985, che così dispone: *"A seguito della concessione o autorizzazione in sanatoria viene altresì rilasciato il certificato di abitabilità o agibilità anche in deroga ai requisiti fissati da norme regolamentari, qualora le opere sanate non contrastino con le disposizioni vigenti in materia di sicurezza statica, attestata dal certificato di idoneità di cui alla lettera b) del terzo comma e di prevenzione degli incendi e degli infortuni".* -.

Tale norma ammette, quindi, la possibilità che venga rilasciato il certificato di abitabilità o di agibilità in sanatoria anche nel caso in cui l'opera sanata non soddisfi i requisiti prescritti dalle norme regolamentari, ferma la necessità che siano rispettati i requisiti prescritti dalle norme primarie (e cioè dalle norme legislative). In ogni caso, ove le opere condonate siano carenti sotto i profili specifici dei requisiti di sicurezza statica e prevenzione degli incendi e degli infortuni, anche le norme regolamentari devono considerarsi inderogabili (in tal senso espressamente A. ed E. Fiale, *Diritto Urbanistico*, Edizioni Giuridiche Simone, XIII edizione).

La Corte Costituzionale, investita della questione di legittimità della norma in commento, ha precisato (sentenza n. 256 del 18 luglio 1996) che la deroga prevista dalla norma medesima *"non riguarda affatto i requisiti richiesti da disposizioni legislative e deve pertanto escludersi una automaticità assoluta nel rilascio del certificato di abitabilità .... a seguito di concessione in sanatoria, dovendo invece il Comune verificare che, al momento del rilascio del certificato di abitabilità, siano osservate non solo le disposizioni di cui all'art. 221 del T.U. delle leggi sanitarie, ma altresì quelle previste da altre disposizioni di legge in materia di abitabilità e rispettiva normativa tecnica, quali quelle a tutela delle acque dall'inquinamento, quelle del consumo energetico, etc."* (nel medesimo senso, cfr. anche: Consiglio di Stato, sezione II, sentenza n. 1440 del 19 ottobre 1994, Cassazione, sezione III penale, sentenza del 23 giugno 1992, Cassazione, sezione II civile, sentenza n. 11521 del 4 novembre 1995, Consiglio di Stato, sezione V, sentenze n. 414 del 13 aprile 1999 e n. 2140 del 15 aprile 2004).

E' perciò evidente che, ove l'opera abusiva sia stata sanata in virtù della suindicata normativa statale:

- l'abitabilità o l'agibilità in sanatoria non può ritenersi compresa implicitamente nel titolo abilitativo in sanatoria;
- il certificato di abitabilità o di agibilità in sanatoria è un documento ulteriore e aggiuntivo rispetto al provvedimento di sanatoria e il suo rilascio non è per il Comune un atto dovuto che segue automaticamente il rilascio del provvedimento di sanatoria, dovendo all'uopo il Comune verificare che siano rispettati i requisiti prescritti dalle disposizioni legislative -e segnatamente dalle disposizioni legislative vigenti al momento del rilascio del certificato in parola- (cfr. il Parere del Servizio Affari Giuridici del Territorio della Regione Emilia-Romagna prot. n. AMP/TUG n. 14587 del 23 luglio 2007, innanzi citato).

E' opportuno, infine, evidenziare che -avendo la disciplina del condono edilizio natura di normativa eccezionale- la deroga prevista dalla norma in commento per il rilascio del certificato di abitabilità o agibilità trova applicazione esclusivamente per le opere abusive oggetto del titolo in sanatoria. In conseguenza, da un lato l'abitabilità o l'agibilità non si estenderà alla restante porzione di edificio che non è stata oggetto di sanatoria, dall'altro potrà essere rilasciato il suddetto certificato di abitabilità o agibilità in sanatoria relativamente alla porzione di edificio oggetto di sanatoria anche qualora per l'originario edificio -di cui la porzione sanata è parte- non fosse stato rilasciato il prescritto certificato di abitabilità o di agibilità (cfr. il citato Parere del Servizio Affari Giuridici del Territorio della Regione Emilia-Romagna prot. n. AMP/TUG n. 14587);

- - b) trattandosi, invece, di opera abusiva sanata in virtù della L.R. 23/2004, troverà applicazione l'art. 27 ("Modalità procedurali per il rilascio del titolo in sanatoria"), 6° comma, della medesima L.R., che così dispone: *"Il procedimento per il rilascio del titolo in sanatoria è definito dall'amministrazione comunale nel rispetto delle seguenti disposizioni: ..... f) il titolo in sanatoria ha il valore e gli effetti del certificato di conformità edilizia e agibilità, secondo quanto dichiarato dal professionista abilitato ai sensi dell'articolo 29, comma 1."* (norma, quest'ultima, che stabilisce che *"Ai fini del rilascio del titolo in sanatoria gli interessati trasmettono allo Sportello unico per l'edilizia la dichiarazione di un professionista abilitato competente che asseveri, ai sensi dell'articolo 481 del codice penale: a) l'osservanza delle condizioni richieste per la sanabilità delle diverse tipologie di abuso, a norma del presente Titolo; b) la conformità degli interventi, anche ai fini di quanto disposto dall'articolo 27, comma 6, lettera f), alle disposizioni legislative e alla rispettiva normativa tecnica, vigenti alla data del 31 marzo 2003, in materia: 1) igienico sanitaria, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 34, comma 2, lettere b), c) e d); 2) di sicurezza statica; 3) di prevenzione degli incendi e degli infortuni; c) nei Comuni classificati sismici, la possibilità di effettuare interventi per l'adeguamento o miglioramento antisismico, secondo quanto previsto dalla normativa tecnica vigente."*) -.

In argomento, la Circolare dell'Assessore alla Programmazione Territoriale, Politiche Abitative, Riqualficazione Urbana prot. n. AED/20623 del 20 ottobre 2004 ("Indicazioni generali per l'applicazione nella Regione Emilia-Romagna del condono edilizio, ai sensi della L.R. 21 ottobre 2004, n. 23, con annessa modulistica") afferma quanto segue: *"Sono stati chiariti infine i rapporti tra la sanatoria e l'agibilità. L'art. 27, comma 6, lettera f), secondo il quale il titolo in sanatoria ha il valore e gli effetti del certificato di conformità edilizia e agibilità, intende escludere che possano essere rilasciati titoli edilizi qualora l'opera non possieda i requisiti necessari per l'agibilità. Per evitare che possano essere condonati immobili inagibili un professionista abilitato deve attestare, sin dalla presentazione della domanda o nei successivi sei mesi, la sussistenza delle condizioni igienico-sanitarie, di sicurezza e di prevenzione degli incendi e infortuni il cui rispetto non è verificato, come nei precedenti condoni, in un momento successivo al rilascio del titolo in sanatoria, ma condiziona la sanabilità edilizia delle opere."* -.

E' perciò evidente che, ove l'opera abusiva sia stata sanata in virtù della suindicata normativa regionale, la certificazione della conformità edilizia e di agibilità in sanatoria deve ritenersi ricompresa nel titolo abilitativo in sanatoria e che, pertanto, nessun ulteriore documento dovrà essere rilasciato dal Comune.

Ove l'opera abusiva sia stata sanata in virtù della citata L.R. 23/2004, occorrerà, inoltre, tenere in debita considerazione quanto disposto dall'art. 33 della medesima legge ("Interventi di nuova costruzione").

Il 3° comma di tale articolo dispone che *"Per gli ampliamenti e sopraelevazioni di manufatti esistenti, che siano conformi alla legislazione urbanistica ma che contrastino con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 marzo 2003, il rilascio del titolo in sanatoria è ammesso: a) nei soli casi di aumenti della cubatura entro il limite del 10 per cento per singola unità immobiliare e comunque per incrementi che non superino complessivamente, per l'intero edificio: 1) i 300 metri cubi, per ampliamenti e sopraelevazioni di edifici produttivi, agricoli, direzionali, commerciali, ricettivi e ricreativi ....."* -.

Il successivo 4° comma dispone, quindi, che *"Qualora gli ampliamenti di cui al comma 3, lettera a), punto 1), riguardino edifici con originaria funzione diversa da quella abitativa, tali immobili sono obbligati a mantenere una destinazione d'uso non abitativa nei venti anni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge [e cioè fino al 23 ottobre 2024 - n.d.a.]"* -.

In argomento, la richiamata Circolare dell'Assessore alla Programmazione Territoriale, Politiche Abitative, Riqualficazione Urbana prot. n. AED/20623 del 20 ottobre 2004 afferma quanto segue: *"Ai sensi del comma 4 dell'art. 33 il rilascio del titolo in sanatoria, in caso di ampliamento e sopraelevazione di edificio con originaria funzione diversa da quella abitativa, comporta l'obbligo a mantenere, nei vent'anni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, una destinazione d'uso non abitativa."*-. In nota, viene quindi precisato: *"Pertanto, per 20 anni: - viene escluso soltanto il passaggio dalla funzione diversa da quella abitativa, per la quale viene rilasciato il titolo in sanatoria, a quella residenziale (per es. il passaggio da ricettivo, produttivo, direzionale, ecc. a residenziale); - non viene fatto obbligo di mantenere la medesima destinazione d'uso per la quale è stato rilasciato il titolo in sanatoria, (per es. direzionale); - non è precluso il passaggio nell'ambito delle diverse destinazioni d'uso non abitative (per es. da artigianale a industriale); - non è fatto divieto alle unità immobiliari aventi originaria funzione abitativa di assumere una destinazione diversa (per es. da residenziale a direzionale)."* -.

La Circolare prosegue quindi: *"L'obbligo ha natura reale e di conseguenza pur non essendo prescritto dalla legge alcun obbligo di trascrizione nei registri immobiliari, vieta per il suddetto periodo il rilascio di un titolo abilitativo edilizio che, pur risultando magari conforme al PRG (in quanto la nuova destinazione residenziale è considerata compatibile con le norme di piano), comporti la violazione del suddetto obbligo di legge."* -.

Sarà pertanto opportuno, ai fini di una corretta (e documentata) informazione della parte acquirente e di una regolare e sicura circolazione dell'immobile, che, ove l'atto abbia ad oggetto immobili sanati in virtù del condono regionale e sussistano le condizioni di cui alla norma in commento, il Notaio menzioni espressamente l'obbligo in parola tanto nell'atto quanto nella relativa nota di trascrizione.

Per quanto concerne, invece, le sanatorie rientranti nella seconda categoria (le cd. "sanatorie a regime"), troverà applicazione la disciplina ordinariamente prevista dall'art. 23 della L.R. 15/2013, come innanzi esaminata.

Sarà, pertanto, necessario che l'interessato chieda il rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità (fermo, ovviamente, quanto disposto dall'art. 57 della medesima L.R. per i procedimenti in corso al 28 settembre 2013).

Con riferimento a tali ipotesi di sanatoria (tutte individuate dalle diverse norme che le prevedono con la definizione di "accertamento di conformità"), ritengo opportuno evidenziare quanto segue.

L'abrogato art. 13 della L. 47/1985 disponeva quanto segue:

*"Fino alla scadenza del termine di cui all'articolo 7, terzo comma per i casi di opere eseguite in assenza di concessione o in totale difformità o con variazioni essenziali, o dei termini stabiliti nell'ordinanza del sindaco di cui al primo comma dell'articolo 9, nonché, nei casi di parziale difformità, nel termine di cui al primo comma dell'articolo 12, ovvero nel caso di opere eseguite in assenza di autorizzazione ai sensi dell'articolo 10 e comunque fino alla irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso può ottenere la concessione o l'autorizzazione in sanatoria quando l'opera eseguita in assenza della concessione o l'autorizzazione è conforme agli strumenti urbanistici generali e di attuazione approvati e non in contrasto con quelli adottati sia al momento della realizzazione dell'opera, sia al momento della presentazione della domanda.*

*Sulla richiesta di concessione o di autorizzazione in sanatoria il sindaco si pronuncia entro sessanta giorni, trascorsi i quali la richiesta si intende respinta.*

*Il rilascio della concessione in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di concessione in misura doppia, ovvero, nei soli casi di gratuità della concessione a norma di legge, in misura pari a quella prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 10 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.*

*Per i casi di parziale difformità l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dalla concessione.*

*L'autorizzazione in sanatoria è subordinata al pagamento di una somma determinata dal sindaco nella misura da lire cinquecentomila a lire due milioni." -*

L'art. 36 del D.P.R. 380/2001 dispone quindi:

*"1. In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di denuncia di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 22, comma 3, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.*

*2. Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'articolo 16. Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso.*

*3. Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata." -.*

L'art. 17 della L.R. 23/2004 dispone infine:

*"1. In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire o in difformità da esso, ovvero in assenza di SCIA, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 13, comma 3, e 14, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso o l'attuale proprietario dell'immobile può richiedere il rilascio del permesso in sanatoria o presentare una SCIA in sanatoria, rispettivamente nel caso di interventi soggetti a permesso di costruire ovvero a SCIA, se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente, sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.*

*2. Fatti salvi gli effetti penali dell'illecito, il permesso e la SCIA in sanatoria possono essere altresì ottenuti, ai soli fini amministrativi, qualora l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda.*

*3. ....*

*4. La richiesta del titolo abilitativo in sanatoria è accompagnata dalla dichiarazione del professionista abilitato che attesti, ai sensi dell'articolo 481 del codice penale, le necessarie conformità. In relazione alla normativa tecnica per l'edilizia, la conformità delle opere da sanare è dichiarata dal professionista abilitato con riferimento alle norme tecniche vigenti al momento della realizzazione delle*



*medesime opere.*

*4 bis. L'accertamento di conformità di cui ai precedenti commi trova applicazione per i lavori realizzati in assenza di autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa, qualora sia accertata la compatibilità paesaggistica dell'intervento secondo quanto disposto dall'articolo 167, commi 4 e 5, del decreto legislativo n. 42 del 2004. Sulla richiesta del permesso o della SCIA in sanatoria è acquisito il parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio per gli interventi edilizi per i quali il parere è richiesto ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale n. 31 del 2002." -.*

Dal tenore letterale delle norme innanzi richiamate, mi sembra possa fondatamente ritenersi che la presentazione della SCIA in sanatoria (come anche, in passato, quella della DIA in sanatoria) costituisca un mero atto introduttivo di un procedimento finalizzato ad ottenere l'emanazione da parte dell'amministrazione comunale di un provvedimento (espreso) di sanatoria per opere edilizie (già) realizzate in assenza della o in difformità dalla SCIA (o dalla DIA) -per la necessità, anche in tali casi, di un provvedimento espresso di sanatoria si veda anche (con riferimento alla normativa statale) A. ed E. Fiale, Diritto Urbanistico, Edizioni Giuridiche Simone, XIII edizione pagg. 809 e 810-.

Su questo specifico punto non concordo affatto con quanto affermato dal Comune di Parma - Settore Controlli nella Nota prot. gen. n. 62359 del 7 aprile 2011, avente ad oggetto "Chiarimenti in merito alla procedura riguardante le D.I.A. in sanatoria", nella quale si legge che *"Per la DIA IN SANATORIA non è previsto il rilascio di alcun provvedimento finale di accoglimento."* -.

D'altro canto, lo stesso concetto di SCIA (o DIA) in sanatoria appare un ossimoro, ove si consideri la natura giuridica della DIA (ma il discorso vale ovviamente anche per la SCIA) come definita dal Consiglio di Stato nella citata sentenza n. 15 del 2011 (*"la denuncia di inizio attività ..... costituisce un atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge"*).

Ricordo, infine, che l'art. 46 della L.R. 15/2013 ha inserito nella L.R. 23/2004, dopo l'art. 17, il nuovo art. 17-bis ("Varianti in corso d'opera a titoli edilizi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977") che così dispone: *"Al fine di salvaguardare il legittimo affidamento dei soggetti interessati e fatti salvi gli effetti civili e penali dell'illecito, non si procede alla demolizione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità durante i lavori per l'attuazione dei titoli abilitativi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli) e le stesse possono essere regolarizzate attraverso la*

*presentazione di una SCIA e il pagamento delle sanzioni pecuniarie previste dall'articolo 17, comma 3, della presente legge. Resta ferma l'applicazione della disciplina sanzionatoria di settore, tra cui la normativa antisismica, di sicurezza, igienico sanitaria e quella contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004." -.*

*\* \* \* \* \**

Passiamo ora all'esame di un'ulteriore (e l'ultima) questione problematica: quella del convenzionamento con il Comune al fine della riduzione del contributo di costruzione.

Il 1° comma dell'art. 29 della L.R. 15/2013 ("Contributo di costruzione") stabilisce che *"Fatti salvi i casi di riduzione o esonero di cui all'articolo 32, il proprietario dell'immobile o colui che ha titolo per chiedere il rilascio del permesso o per presentare la SCIA è tenuto a corrispondere un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione [di cui al successivo art. 30 - n.d.a.] nonché al costo di costruzione [di cui al successivo art. 31 - n.d.a.]" -.*

Il 3° comma del successivo art. 32 ("Riduzione ed esonero dal contributo di costruzione") dispone che *"Nei casi di edilizia abitativa convenzionata, anche relativa ad edifici esistenti, il contributo di costruzione è ridotto alla sola quota afferente agli oneri di urbanizzazione qualora il titolare del permesso o il soggetto che ha presentato la SCIA si impegni, attraverso una convenzione o atto unilaterale d'obbligo con il Comune, ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo prevista all'articolo 33." -.*

Tale ultimo articolo ("Convenzione tipo") stabilisce quindi:

*"1. Ai fini del rilascio del permesso di costruire relativo agli interventi di edilizia abitativa convenzionata, la Giunta regionale approva una convenzione-tipo, con la quale sono stabiliti i criteri e i parametri ai quali debbono uniformarsi le convenzioni comunali nonché gli atti di obbligo, in ordine in particolare:*

- a) all'indicazione delle caratteristiche tipologiche e costruttive degli alloggi;*
- b) alla determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi, sulla base del costo delle aree, della costruzione e delle opere di urbanizzazione, nonché delle spese generali, comprese quelle per la progettazione e degli oneri di preammortamento e di finanziamento;*
- c) alla determinazione dei canoni di locazione in percentuale del valore desunto dai prezzi fissati per la cessione degli alloggi;*
- d) alla durata di validità della convenzione, non superiore a trenta e non inferiore a*

venti anni.

2. *L'Assemblea legislativa stabilisce criteri e parametri per la determinazione del valore delle aree destinate ad interventi di edilizia abitativa convenzionata, allo scopo di calmierare il costo delle medesime aree.*

3. *I prezzi di cessione ed i canoni di locazione determinati nelle convenzioni ai sensi del comma 1 sono aggiornati in relazione agli indici ufficiali ISTAT dei costi di costruzione individuati dopo la stipula delle convenzioni medesime.*

4. *Ogni pattuizione stipulata in violazione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione è nulla per la parte eccedente.* -.

La suindicata disciplina regionale ricalca sostanzialmente la omologa disciplina statale -già contenuta negli abrogati artt. 7 e 8 della L. 28 gennaio 1977 n. 10 (nota anche come "Legge Bucalossi") e ora- contenuta negli artt. 17 e 18 del D.P.R. 380/2001.

Nella Regione Emilia-Romagna, giusta quanto disposto dall'art. 60 della L.R. 15/2013, non trova diretta applicazione la disciplina di dettaglio contenuta nei predetti artt. 17 e 18; trova, invece, piena applicazione la disposizione contenuta nell'ultimo comma dell'art. 18 ("*Ogni pattuizione stipulata in violazione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione è nulla per la parte eccedente*"), disposizione della quale quella di cui al 4° comma dell'art. 33 della L.R. 15/2013 deve intendersi come mera ripetizione finalizzata ad evidenziare il carattere imperativo delle disposizioni contenute nei commi precedenti (atteso che, come noto, non è consentito al legislatore regionale prevedere che la violazione di una norma regionale sia sanzionata con la nullità).

Ricordo innanzitutto che -mentre l'ultimo comma dell'abrogato art. 7 della L. 10/1977 stabiliva espressamente che "*La convenzione o l'atto d'obbligo unilaterale sono trascritti nei registri immobiliari a cura del comune e a spese del concessionario*"- la L.R. 15/2013 (come anche il D.P.R. 380/2001) non prevede più l'obbligo di trascrizione.

E' però opinione assolutamente dominante (cfr. per tutti A. ed E. Fiale, Diritto Urbanistico, Edizioni Giuridiche Simone, XIII edizione nonché lo Studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 521-2011/C dal titolo "La disciplina sull'edilizia residenziale convenzionata dopo il Decreto sullo sviluppo 2011", a firma dell'amico e collega Notaio Giovanni Rizzi, studio di recente integrato dallo Studio n. 521-2011/C-INTEGRAZIONE, dal titolo "Ulteriori considerazioni in tema di edilizia residenziale convenzionata (ad integrazione dello studio n. 521-2011/C)", sempre a firma del medesimo Notaio) che l'atto portante il convenzionamento con il Comune (pur in assenza di una espressa previsione di legge) debba essere comunque trascritto,

stante la rilevanza dell'avvenuto convenzionamento sulla successiva circolazione dell'immobile così realizzato.

L'importanza per il Notaio di verificare (anche attraverso l'esame del titolo abilitativo) se l'immobile dedotto in contratto sia stato realizzato beneficiando della riduzione del contributo di costruzione prevista dal 3° comma dell'art. 32 della L.R. 15/2013 oppure no appare di assoluta evidenza laddove ci si fermi a riflettere sui due problemi che in concreto si pongono.

In primo luogo, qualora (come mi è capitato) il Comune -avendo, per dimenticanza, o messo di procedere alla stipula della convenzione- abbia rilasciato il titolo abilitativo edilizio senza richiedere al titolare dello stesso l'integrazione del contributo di costruzione e poi si renda conto dell'errore commesso, esso potrebbe rivalersi (entro il termine di prescrizione decennale di cui all'art. 2946 c.c.) nei confronti della parte acquirente, avendo tale contributo (secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, cfr. da ultimo T.A.R. Puglia, sezione III, sentenza n. 2078 dell'11 settembre 2008) natura di *obligatio propter rem*.

In conseguenza, la parte acquirente, dopo aver pagato il "prezzo pieno" (in luogo di quello "convenzionato"), si troverebbe a dover far fronte ad un'ulteriore ed imprevista spesa (salvo poi a rivalersi, se ed in quanto possibile, nei confronti della parte venditrice).

In secondo luogo, come detto, il 5° comma dell'art. 18 del D.P.R. 380/2001 e il 4° comma dell'art. 33 della L.R. 15/2013 stabiliscono che ogni pattuizione stipulata in violazione dei prezzi di cessione (e dei canoni di locazione) è nulla per la parte eccedente.

Ai sensi del 2° comma dell'art. 1419 c.c. ("*La nullità di singole clausole non importa la nullità del contratto, quando le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative.*"), pertanto, ferma restando la validità del contratto di vendita, la (sola) clausola relativa al prezzo (non conforme a quanto stabilito in convenzione e quindi nulla) viene modificata *ipso jure*, con automatica riduzione del prezzo medesimo entro i limiti imposti dalla convenzione.

Quali siano le conseguenze di tale nullità parziale per il Notaio che ha ricevuto l'atto di vendita contenente la clausola non conforme alla convenzione e se, nel caso di specie, trovi o meno applicazione la sanzione di cui all'art. 28 della L.N. è tuttora oggetto di discussione sia in dottrina sia in giurisprudenza. Mi limito qui a ricordare che nella massima di una recente sentenza della Corte di Cassazione (sentenza n. 21493 del 7 novembre 2005), dopo l'affermazione che "*In tema di responsabilità disciplinare dei notai, il divieto imposto dall'art. 28 comma primo n. 1 della legge 16 febbraio 1913, n. 89 - sanzionato con la sospensione a norma dell'art. 138, comma*

*secondo - di ricevere atti espressamente proibiti dalla legge, attiene ad ogni vizio che dia luogo ad una nullità assoluta dell'atto, con esclusione, quindi, dei vizi che comportano l'annullabilità o l'inefficacia dell'atto, ovvero la stessa nullità relativa", si legge, con riferimento alle ipotesi di nullità parziale assoluta, che "il divieto (imposto dall'art. 28 comma primo n. 1 della legge 16 febbraio 1913, n. 89 e sanzionato con la sospensione a norma dell'art. 138, comma secondo) di ricevere atti espressamente proibiti dalla legge, è violato nel momento stesso della redazione della clausola nulla, inserita in un atto rogato dal professionista, in quanto la redazione della clausola segna il momento di consumazione istantanea dell'illecito, sul quale non possono spiegare efficacia sanante o estintiva della punibilità eventuali rimedi predisposti dal legislatore per conservare ai fini privatistici l'atto (quali la sostituzione di diritto della clausola nulla con norma imperativa)", rinviando per un opportuno maggior approfondimento agli Studi del Consiglio Nazionale del Notariato n. 6057-2006/C, dal titolo "Il compito del notaio alla luce delle recenti norme in materia di nullità di protezione", e n. 187-2007/C, dal titolo "Convenzioni previste dalla legge Bucalossi. Divieti e sanzioni" a firma del Dottor Giovanni Casu.*

Il 5° comma dell'art. 18 del D.P.R. 380/2001 e il 4° comma dell'art. 33 della L.R. 15/2013, nel disporre che *"Ogni pattuizione stipulata in violazione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione è nulla per la parte eccedente"*, non specificano se il vincolo relativo al prezzo di cessione debba valere soltanto per il primo atto di vendita o se esso valga anche per tutti i successivi atti di vendita stipulati nel periodo di vigenza della convenzione.

Alcuni Autori, argomentando dall'obbligo di trascrizione contenuto nell'art. 7 della L. 10/1977, avevano sostenuto che il vincolo relativo al prezzo dovesse valere tanto con riferimento alla prima vendita quanto con riferimento ai successivi atti di rivendita posti in essere nel richiamato arco temporale.

Anche la Corte di Cassazione si era pronunciata nel senso suindicato con le sentenze n. 8507 del 19 novembre 1987 e n. 11032 del 21 dicembre 1994.

Successivamente, però, la suprema Corte ha modificato il proprio orientamento: con una prima sentenza (n. 13006 del 2 ottobre 2000) ha affermato: *"il socio di una cooperativa, costruttrice di alloggi su concessione edilizia rilasciata a contributo ridotto, che vende l'alloggio assegnatogli, non è obbligato a non superare il prezzo stabilito dalla convenzione-tipo, approvata dalla regione, ai sensi dell'art. 7 legge 28 gennaio 1977 n. 10, perché destinatario dell'obbligo di contenere i prezzi di cessione e i canoni di locazione nei limiti fissati da detta convenzione, trasfusa in quella con il comune - o nell'equivalente atto d'obbligo - e per la durata di validità di quest'ultima, è soltanto il costruttore titolare della concessione o colui che è in questa subentrato"*

e quindi, con la successiva sentenza n. 7630 del 4 aprile 2011, ha stabilito: *"L'obbligo di contenere i prezzi di cessione di immobili, costruiti sulla base di concessione edilizia rilasciata a contributo ridotto, nei limiti della convenzione-tipo approvata dalla Regione ai sensi dell'art. 7 legge 28 gennaio 1977 n. 10, grava soltanto sul costruttore titolare della concessione o su colui che è in questa subentrato, ma non sull'acquirente dell'immobile che intenda, a sua volta, rivenderlo."* -.

Le conclusioni alle quali era giunta la suprema Corte con le due sentenze da ultime citate (conclusioni sulle quali avevo già in altra sede manifestato tutta la mia perplessità) risultano ora superate da un successivo e più recente intervento normativo, l'art. 5, comma 3-bis, del citato D.L. 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla L. 106/2011, il quale ha inserito i seguenti due nuovi commi nell'art. 31 della L. 23 dicembre 1998 n. 448:

- il comma 49-bis, secondo il quale *"I vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione delle singole unità abitative e loro pertinenze nonché del canone massimo di locazione delle stesse, contenuti nelle convenzioni di cui all'articolo 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e successive modificazioni, per la cessione del diritto di proprietà, stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 17 febbraio 1992, n. 179, ovvero per la cessione del diritto di superficie, possono essere rimossi, dopo che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento, con convenzione in forma pubblica stipulata a richiesta del singolo proprietario e soggetta a trascrizione per un corrispettivo proporzionale alla corrispondente quota millesimale, determinato, anche per le unità in diritto di superficie, in misura pari ad una percentuale del corrispettivo risultante dall'applicazione del comma 48 del presente articolo. La percentuale di cui al presente comma è stabilita, anche con l'applicazione di eventuali riduzioni in relazione alla durata residua del vincolo, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 [a decorrere dal 1° gennaio 2012 la suddetta percentuale è stabilita dai Comuni, giusta quanto disposto dal comma 16-undecies dell'art. 29 del D.L. 29 dicembre 2011 n. 216, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 febbraio 2012 n. 14 - n.d.a.]"* e

- il comma 49-ter, secondo il quale *"Le disposizioni di cui al comma 49-bis si applicano anche alle convenzioni previste dall'articolo 18 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380."* -.

Come affermato in proposito dal Consiglio Nazionale del Notariato nello Studio n. 521-2011/C, innanzi citato: *"Con la norma in oggetto, invece, si deve ritenere operante il subentro dei successivi acquirenti nei vincoli sulla determinazione del*

*prezzo di cessione e del canone di locazione discendenti dalla "convenzione Bucalossi" o dall'atto unilaterale d'obbligo stipulati dal costruttore e ciò di acquirente in acquirente per tutta la durata della convenzione medesima, durata che va da un minimo di venti ad un massimo di trenta anni). Tale subentro, infatti, costituisce il presupposto stesso, considerato da detta norma, affinché si possa procedere alla rimozione dei vincoli." (nel medesimo senso si veda anche lo scritto dell'amico e collega Notaio Gaetano Petrelli, "Affrancazione dei vincoli riguardanti il prezzo massimo di rivendita previsti da convenzioni urbanistiche", secondo il quale "Il legislatore del 2011, menzionando espressamente le convenzioni di cui all'art. 18 del d.p.r. n. 380/2001, e affermandone testualmente l'applicabilità decorsi cinque anni "dalla data del primo trasferimento", ha implicitamente ma inequivocabilmente presupposto l'efficacia del vincolo anche per i trasferimenti successivi al primo, e quindi la relativa opponibilità agli aventi causa dal concessionario: il che depone, tra l'altro, per la trascrivibilità delle convenzioni previste dal suddetto art. 18, ancorché non espressamente contemplata (ma in linea con quanto era previsto dalla legge n. 10/1977). Su queste basi, la legge prevede ora che le convenzioni di cui ai commi 49-bis e 49-ter dell'art. 31 della legge n. 448/1998 siano "soggette a trascrizione". La previsione legislativa, dettata da un'evidente esigenza di simmetria, e dalla necessità di adeguare le risultanze dei registri immobiliari alla realtà, in modo da rimuovere ogni intralcio alla circolazione giuridica, non sembra però imposta a pena di inopponibilità ai terzi: la rimozione del vincolo deve ritenersi immediatamente operante, a prescindere dalla trascrizione, alla quale deve riconoscersi natura di mera pubblicità notizia (a differenza della trascrizione della convenzione che costituisce il vincolo, alla quale sembra invece da riconoscersi natura di pubblicità dichiarativa).") -.*

Come detto, il Consiglio Nazionale del Notariato è tornato ad occuparsi nuovamente del problema in esame con il recente Studio n. 521-2011/C-INTEGRAZIONE, innanzi citato. In tale Studio, trattando l'ambito di operatività dei vincoli di determinazione del prezzo massimo di cessione dopo il 13 luglio 2011), si afferma quanto di seguito letteralmente riportato: *"Dopo l'entrata in vigore (13 luglio 2011) della legge 12 luglio 2011, n. 106 di conversione del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, cambia completamente il regime di operatività dei vincoli suddetti, e contrariamente a quanto previsto in precedenza, senza più alcuna distinzione tra alloggi realizzati in base a "convenzione Bucalossi" e alloggi realizzati in base a "convenzione P.E.E.P.". La grande novità consiste, innanzitutto, nell'introduzione della possibilità di rimuovere i vincoli per la determinazione del prezzo massimo di cessione. Ricordiamo che i vincoli per la determinazione del prezzo massimo di cessione*

*possono riguardare le seguenti fattispecie:*

.....

*iv) gli alloggi realizzati in base a "convenzione Bucalossi" per la riduzione del contributo concessorio: alle convenzioni di cui trattasi si applica la disciplina dettata, attualmente, dall'art. 18, D.P.R. 380/2001, (T.U. in materia edilizia), con conseguente operare dei relativi vincoli per la determinazione del prezzo massimo di cessione. Vincoli che oggi possono essere rimossi; per la rimozione di detti vincoli dovrà essere stipulata la apposita convenzione in forma pubblica nel rispetto delle prescrizioni poste dall'art. 31, comma 49-bis, Legge 23 dicembre 1998 n. 448, così come richiamato dal successivo comma 49-ter.*

.....

*Altra novità riguarda l'equiparazione delle discipline dettate per gli alloggi realizzati in base a "Convenzione P.E.E.P." e gli alloggi realizzati in base a "Convenzione Bucalossi" in ordine al subentro nei vincoli di determinazione del prezzo anche degli aventi causa successivi al primo cessionario.*

*Infatti, come si è già avuto modo di osservare, la possibilità, riconosciuta dalla normativa del 2011, di rimuovere i vincoli discendenti dalla "convenzione Bucalossi", è subordinata alla circostanza che siano decorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento. Non è, quindi, consentita la rimozione dei vincoli al costruttore, ossia a colui che, con la stipula della convenzione (o dell'atto unilaterale d'obbligo), si è avvalso della riduzione del contributo concessorio. Tale possibilità è riconosciuta ad un suo avente causa (e decorsi almeno cinque anni dalla data del primo trasferimento). La nuova disposizione di legge, pertanto, finisce con il contraddire e travolgere quella giurisprudenza (ricordata nel paragrafo precedente) che si era formata sul tema, giurisprudenza che aveva circoscritto la nullità (dei patti sui prezzi o canoni di locazione in eccedenza) ai soli trasferimenti posti in essere dal costruttore, escludendo una sua estensione anche ai successivi suoi aventi causa. Con la norma in oggetto, infatti, si deve ritenere operante il subentro dei successivi acquirenti nei vincoli sulla determinazione del prezzo di cessione e del canone di locazione discendenti dalla "convenzione Bucalossi" o dall'atto unilaterale d'obbligo stipulati dal costruttore e ciò di acquirente in acquirente per tutta la durata della convenzione medesima. Tale subentro, infatti, costituisce il presupposto stesso, considerato da detta norma, affinché si possa procedere alla rimozione dei vincoli.*

*Ne consegue che, con decorrenza 13 luglio 2011, non vi è più alcuna differenza in ordine all'ambito di operatività temporale dei vincoli per la determinazione del prezzo massimo di cessione: sia che si tratti di alloggi realizzati in base a "convenzione Bucalossi" che di alloggi realizzati in base a "convenzione P.E.E.P." i*



vincoli suddetti vanno rispettati per qualsiasi cessione anche successiva alla prima (ferme restando le diverse opinioni manifestate in ordine alle conseguenze della violazione di detti vincoli, in mancanza di una sanzione contemplata nella "convenzione P.E.E.P.").

Ma la nuova situazione che si è venuta a creare, con riguardo agli alloggi realizzati in base a "convenzione Bucalossi", può creare non pochi scompensi: si pensi a chi, prima del 13 luglio 2011, abbia acquistato un alloggio realizzato in base a "convenzione Bucalossi", da un avente causa dal primo costruttore, a prezzo "di mercato" (così come ritenuto possibile dalla soprarichiamata interpretazione della Suprema Corte di Cassazione) e che oggi vuole procedere alla cessione di detto alloggio; alla luce delle considerazioni testé svolte lo stesso dovrebbe oggi procedere alla vendita applicando un prezzo non superiore a quello imposto dalla convenzione (e quindi ad un prezzo che potrebbe essere di gran lunga inferiore a quello da lui pagato per l'acquisto).

Riteniamo di dover escludere che il soggetto in questione possa agire nei confronti del proprio dante causa e pretendere il rimborso della differenza tra il prezzo pagato ed il prezzo massimo di convenzione; la norma della legge 206/2011, infatti, non ha carattere interpretativo, non avendo il legislatore evidenziato tale valenza. E' una norma applicabile solo alle cessioni poste in essere dal 13 luglio 2011. Le cessioni poste in essere prima di tale data, rimangono sottoposte alla disciplina originaria dettata per la "convenzione Bucalossi", nella portata delineata dalla consolidata giurisprudenza della Cassazione. La nuova norma non può, infatti, avere effetto retroattivo, e mettere in discussione rapporti consolidati, fondati su un'interpretazione condivisa da dottrina e giurisprudenza prevalenti.

E' anche vero che, se la norma della legge 206/2011 potrebbe, per un verso, creare un grave pregiudizio all'acquirente (che a suo tempo aveva pagato il prezzo di "mercato"), dall'altro riconosce all'acquirente uno strumento "nuovo" per poter limitare tale possibile pregiudizio, potendo lo stesso rimuovere il vincolo per la determinazione del prezzo massimo di cessione stipulando la apposita convenzione in forma pubblica nel rispetto delle prescrizioni poste dall'art. 31, comma 49-bis, Legge 23 dicembre 1998 n. 448, così come richiamato dal successivo comma 49-ter. Comunque un pregiudizio rimane a carico del suddetto acquirente, in quanto, per la rimozione del vincolo, dovrà, pur sempre, essere pagato al Comune un corrispettivo (che, il più delle volte, sarà inferiore al differenziale prezzo pagato/prezzo imposto dalla convenzione).

Sotto questo profilo, più che legittimi sono i dubbi di legittimità costituzionale della norma in commento, quanto meno per la mancanza di una disciplina transitoria che

limiti l'applicazione della convenzione di rimozione dei vincoli ex art. 31, c. 49-ter, legge 448/1998, ai soli alloggi realizzati in base a "convenzione Bucalossi" stipulata dopo il 13 luglio 2011." -.