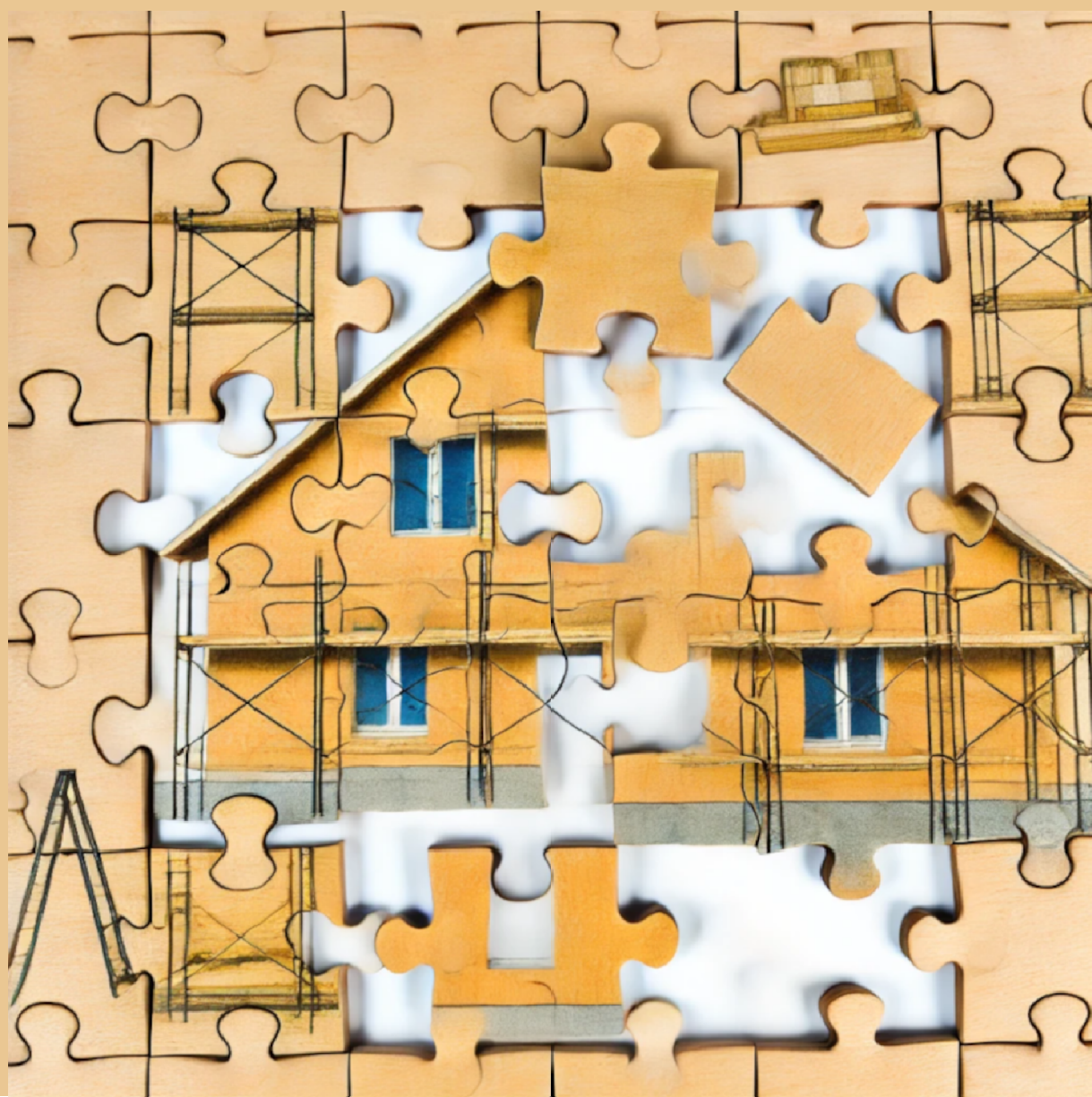


**Carlo Pagliai**

# **NUOVO STATO LEGITTIMO IMMOBILIARE**

**Diagnosi, compravendite e trasformazioni  
consapevoli nel rebus edilizio dopo il Salva Casa  
(anche per non addetti ai lavori)**



**CARLO PAGLIAI**

**NUOVO  
STATO LEGITTIMO  
IMMOBILIARE**

Diagnosi, compravendite e trasformazioni  
consapevoli nel rebus edilizio dopo il Salva Casa  
(anche per non addetti ai lavori)

Edizione I – 22 Novembre 2024

Aggiornato a L. 105/24

Copyright 2024 C. Pagliai - Tutti i diritti riservati

ISBN 9798301244346

Autopubblicazione Amazon KDP

# Indice

|  |    |
|--|----|
| <b>1. INTRODUZIONE#</b> .....  | 10 |
| <b>2. COMPRAVENDITE IMMOBILIARI E RISCHI DERIVANTI</b> .....   | 15 |
| 2.1 Rischio percepito nella compravendita di immobili irregolari .....                                   | 15 |
| 2.2 Credenze sulla conformità immobiliare .....  | 16 |
| 2.3 Quanto vale una casa con abusi edilizi? .....  | 17 |
| 2.4 Incauto acquisto immobile con irregolarità edilizie, esclusione responsabilità Comune.....           | 19 |
| 2.5 Risarcimento danni per irregolarità edilizie.....  | 20 |
| 2.6 Scrittura privata per accettazione abusi edilizi nella compravendita .....                           | 21 |
| 2.7 Perizie estimative bancarie su immobili con abusi o difformità.....                                  | 23 |
| 2.8 Discordanze tra superfici effettive e dichiarate .....   | 24 |
| 2.9 Cessione del preliminare, rischi regolarità urbanistica dell'immobile e abusi edilizi .....          | 26 |
| 2.10 Vendita immobili viziati, prova esistenza .....   | 27 |
| 2.11 Un anno per denunciare irregolarità edilizie pena decadenza risarcitoria acquirente e affittuario . | 28 |
| 2.12 Risoluzione per inadempimento.....  | 30 |
| 2.13 Risoluzione speciale per consegna Aliud pro alio .....  | 30 |
| 2.14 Nullità dei trasferimenti immobiliari .....   | 32 |
| 2.15 Nullità per mancanza garanzie del costruttore.....  | 32 |
| 2.16 Attestazione tolleranze assente o difforme: conseguenze? .....                                      | 33 |
| 2.17 Garanzie, possibile preclusione in caso di Attestazione tolleranze emessa dal Tecnico? .....        | 34 |
| 2.18 Vincoli Piano Regolatore e rogito di compravendita .....  | 35 |
| 2.19 Clausola sospensiva per verificare Stato Legittimo dell'immobile .....                              | 36 |
| 2.20 Relazione di regolarità e senza attestazione Stato Legittimo e tolleranze costruttive .....         | 37 |
| 2.21 Chi incarica il Tecnico o i Tecnici?.....   | 38 |
| 2.22 Allegare relazione tecnica integrale al rogito.....   | 39 |
| 2.23 Trascrizione e Visure Registri Immobiliari in Conservatoria .....                                   | 40 |
| 2.24 Buona fede e diligenza nelle Trascrizioni immobiliari# .....  | 40 |
| 2.25 Truffa per immobile affetto da abusi edilizi sottaciuti# .....                                      | 41 |
| 2.26 Usucapione e titolo originario acquisito# .....   | 42 |
| <b>3. GLI ATTORI IN GIOCO NELLO STATO LEGITTIMO</b> .....  | 43 |
| 3.1 Acquirente, la buona fede non offre tutele.....  | 43 |
| 3.2 Venditore, l'ignoranza non è una scusante# .....   | 46 |
| 3.3 Tecnico abilitato professionista, ruolo chiave .....   | 46 |
| 3.4 Notaio, esclusa responsabilità per mancate verifiche irregolarità urbanistiche .....                 | 47 |
| 3.5 Agenti immobiliari e mancata informazione esistenza irregolarità.....                                | 48 |
| <b>4. STORIA DELLA LEGITTIMAZIONE URBANISTICO EDILIZIA DELLE COSTRUZIONI</b> .....                       | 51 |
| 4.1 Rapporto tra legittimazione immobiliare e pianificazione urbanistica .....                           | 51 |
| 4.2 Immobili temporalmente risalenti .....   | 53 |
| 4.3 Regime Pianificazione urbanistica ante L. 1150/42.....   | 53 |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 4.4       | Obbligo titoli edilizi dal R.D. 2248/1865 alla L. 1150/1942. ....   | 54         |
| 4.5       | Riordino della Pianificazione con L. 1150/1942 e rapporto con obbligo titoli abilitativi.....                     | 57         |
| 4.6       | La Seconda Guerra Mondiale e ricostruzione postbellica .....  | 60         |
| 4.7       | Inquadramento generale L. 1150/42 e L. 765/67 .....   | 62         |
| 4.8       | Obbligo di titolo edilizio o autorizzativo Ante L. 1150/42.....   | 62         |
| 4.9       | Obbligo licenza edilizia tra L. 1150/42 e L. 765/67: regime generale.....   | 63         |
| 4.10      | Opere eseguite in assenza o difformità a licenza edilizia in epoca/zone non soggette a obbligo#                   | 64         |
| 4.11      | Estendibilità territoriale dell'obbligo licenza edilizia tra le L. 1150/42 e L. 765/67 .....                      | 65         |
| 4.12      | Ante '67, distinzione tra obbligo di licenza e denuncia facoltativa# .....  | 67         |
| 4.13      | Legge ponte n. 765/67, obbligo licenza edilizia esteso a tutto il territorio comunale dal 1° settembre 1967 ..... | 68         |
| 4.14      | In verità il Giubileo Ante 1967 c'è stato davvero .....   | 69         |
| 4.15      | Categorie di intervento sottoposte a licenza edilizia tra L. 1150/1942 e L. 10/1977. ....                         | 71         |
| 4.16      | Titoli abilitativi e pratiche edilizie dalla L. 1150/42 in poi.....   | 74         |
| 4.17      | Parere favorevole Commissione equivale a rilascio Licenza edilizia ante L. 10/1977 .....                          | 76         |
| 4.18      | Sintesi generale regimi edificatori e autorizzativi# .....  | 77         |
| <b>5.</b> | <b>ELEMENTI DI PIANIFICAZIONE E URBANISTICA.....</b>  | <b>79</b>  |
| 5.1       | Pianificazione urbanistica e Governo del territorio .....   | 79         |
| 5.2       | Pianificazione urbanistica, attività tecnico-discrezionale del Comune.....  | 81         |
| 5.3       | Piano Regolatore Generale: strumento programmatico e operativo.....   | 82         |
| 5.4       | Adozione e approvazione P.R.G. ....   | 83         |
| 5.5       | Misure di salvaguardia per Permesso e pratiche edilizie. ....   | 83         |
| 5.6       | Differenze tra P.R.G. e Programma di Fabbricazione .....  | 87         |
| 5.7       | Regolamento edilizio comunale, e rapporto col P.R.G. ....   | 89         |
| 5.8       | Regolamento Edilizio Tipo nazionale e recepimenti regionali.....  | 94         |
| 5.9       | Piano Particolareggiato, strumento attuativo del P.R.G. comunale .....  | 94         |
| 5.10      | Comparto edificatorio, strumento urbanistico di terzo livello .....   | 95         |
| 5.11      | Piano di Lottizzazione: normativa e regole generali .....   | 96         |
| 5.12      | Piano di Recupero urbanistico.....  | 99         |
| 5.13      | Piani di Rigenerazione urbana .....   | 102        |
| 5.14      | Programmi pluriennali di attuazione del P.R.G. o di strumenti attuativi.....                                      | 103        |
| 5.15      | Zone bianche senza pianificazione urbanistica .....   | 106        |
| 5.16      | Monetizzazione aree standard urbanistici e contributo di costruzione.....   | 109        |
| <b>6.</b> | <b>COMMERCIALIZZAZIONE E NULLITÀ FORMALE .....</b>  | <b>112</b> |
| 6.1       | Limiti alla circolazione degli immobili .....   | 112        |
| 6.2       | Legge 10/1977, regime commerciabilità sulle costruzioni. ....   | 113        |
| 6.3       | La Commerciabilità degli immobili istituita con L. 47/85.....   | 113        |
| 6.4       | Titoli abilitativi da menzionare negli atti di trasferimento .....  | 116        |
| 6.5       | Nullità formale e commerciabilità: chiarimento S.U. 8230/2019.....  | 117        |
| 6.6       | Nullità Scrittura privata autenticata per mancata indicazioni sulla regolarità urbanistica .....                  | 118        |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 6.7       | Difformità o discordanze Ante '67 rispetto alla nullità dell'atto .....                            | 118        |
| 6.8       | Dichiarazione sostitutiva Ante '67 .....   | 119        |
| 6.9       | Immobili Ante '67, esclusa nullità rogito per falsa attestazione di assenza opere posteriori ..... | 120        |
| 6.10      | Immobili costruiti Post '67 in completa assenza di titolo .....                                    | 120        |
| 6.11      | Nullità atti per edifici costruiti dopo il 17 marzo 1985 .....                                     | 121        |
| 6.12      | Parti di edifici costruiti in assenza di titolo abilitativo .....                                  | 122        |
| 6.13      | Limiti nullità verso diritti di garanzia o servitù .....   | 123        |
| 6.14      | Commerciabilità provvisoria condono pendente e L. 662/96 .....                                     | 124        |
| 6.15      | Commerciabilità provvisoria non prevista per sanatorie ordinarie pendenti# .....                   | 127        |
| 6.16      | Commerciabilità con licenza/concessione annullata e fiscalizzati ante L. 47/85.....                | 128        |
| 6.17      | Soluzioni alla nullità formale con atto confermativo .....   | 130        |
| 6.18      | Commerciabilità aree lottizzate e C.D.U.....   | 131        |
| 6.19      | Preliminare di vendita: nullità, risoluzione e regolarità sostanziale .....                        | 133        |
| 6.20      | Esecuzione in forma specifica del Preliminare di vendita .....                                     | 134        |
| 6.21      | Affitto immobile abusivo, validità contratto e conseguenze per inquilino e locatore .....          | 136        |
| 6.22      | Leasing immobiliare, commerciabilità e regolarità immobile .....                                   | 138        |
| 6.23      | Immobili abusivi, divieto fornitura da Aziende erogatrici servizi pubblici .....                   | 139        |
| <b>7.</b> | <b>COMMERCIALIZZABILITÀ SPECIALE: PROCEDURE ESECUTIVE E ASTE .....</b>                             | <b>142</b> |
| 7.1       | Aste giudiziarie, commerciabilità e regolarità immobili .....                                      | 142        |
| 7.2       | Esclusione nullità procedure esecutive immobiliari per difformità e abusi edilizi .....            | 143        |
| 7.3       | Condono edilizio tardivo entro 120 giorni .....  | 145        |
| 7.4       | Termine presentazione entro 120 giorni .....   | 146        |
| 7.5       | Ragioni di credito anteriore e rinvio mobile alle leggi di condono edilizio.....                   | 146        |
| 7.6       | Come individuare la Legge di condono ammessa su immobile all'asta .....                            | 147        |
| 7.7       | Quali sono le ragioni di credito? .....  | 148        |
| 7.8       | C.T.U., abusi edilizi e verifiche obbligatorie nella perizia estimativa.....                       | 148        |
| 7.9       | Diritti e doveri di adeguata diligenza del C.T.U. e aggiudicatario .....                           | 149        |
| 7.10      | Verifiche tecniche urbanistiche obbligatorie del C.T.U. ....                                       | 149        |
| <b>8.</b> | <b>REGIME IMMOBILI VINCOLATI .....</b>   | <b>152</b> |
| 8.1       | Quadro generale dei vincoli presenti in Italia .....   | 152        |
| 8.2       | Principali vincoli incidenti sulla commerciabilità e Stato Legittimo degli edifici .....           | 154        |
| 8.3       | Vincoli e beni paesaggistici .....   | 154        |
| 8.4       | Regime di Commerciabilità dei beni soggetti a vincolo paesaggistico.....                           | 156        |
| 8.5       | Vincolo beni culturali ex L. 1089/39 sugli immobili.....   | 158        |
| 8.6       | Caratteristiche ed effetti di Vincoli Beni culturali.....  | 159        |
| 8.7       | Vincoli e prescrizione di tutela indiretta ex art. 45 del Codice .....                             | 160        |
| 8.8       | Immobili pubblici oltre 70 anni e vincolo beni culturali .....                                     | 160        |
| 8.9       | Centri storici non sono vincolati per legge, ma con dichiarazione .....                            | 165        |
| 8.10      | Regime commerciabilità immobili Vincolati Beni culturali.....                                      | 167        |

|            |   |            |
|------------|---|------------|
| 8.11       | Vincoli beni culturali sottaciuti e risoluzione contrattuale# .....                         | 169        |
| <b>9.</b>  | <b>CATEGORIE IMMOBILI PARTICOLARI .....</b>   | <b>171</b> |
| 9.1        | Fabbricati rurali e situati in territorio aperto.....                                       | 171        |
| 9.2        | Immobili fantasma, conformi al catasto e abusivi in Comune.....                             | 174        |
| 9.3        | Fabbricati abitazioni lavoratori agricoli L. 1676/1960 .....                                | 175        |
| 9.4        | Parcheggi pertinenziali, regime giuridico e commerciabilità .....                           | 176        |
| 9.5        | Immobili P.E.E.P. e convenzionati .....   | 177        |
| 9.6        | Edilizia pubblica, delibere e titoli abilitativi .....                                      | 179        |
| 9.7        | Immobili di proprietà comunale, regime commerciabilità L. 47/85 .....                       | 180        |
| 9.8        | Edifici pubblici, esclusione nullità atti di trasferimento L. 662/96 .....                  | 181        |
| 9.9        | Immobili P.A. e speciale regime di Condono tardivo.....                                     | 182        |
| <b>10.</b> | <b>CONFORMITÀ CATASTALE .....</b>   | <b>183</b> |
| 10.1       | Conformità catastale oggettiva e soggettiva .....   | 184        |
| 10.2       | Scopo dell'obbligo di conformità e nullità dell'atto .....                                  | 184        |
| 10.3       | Conformità catastale, nullità formale o sostanziale.....                                    | 185        |
| 10.4       | Quando aggiornare la planimetria catastale per lievi difformità .....                       | 187        |
| 10.5       | Conformità catastale, entità discordanze planimetriche e tolleranza .....                   | 188        |
| 10.6       | Modifiche Salva Casa L. 105/24, effetti sulla conformità catastale#.....                    | 189        |
| 10.7       | Carenza conformità catastale e nullità atto notarile: come confermare la validità .....     | 190        |
| 10.8       | Preliminare di vendita e Conformità catastale.....  | 192        |
| <b>11.</b> | <b>STATO LEGITTIMO IMMOBILIARE: FONDAMENTI E REGIME GENERALE GIURIDICO .....</b>            | <b>194</b> |
| 11.1       | Inquadramento su legittimità e conformità col Salva Casa#.....                              | 194        |
| 11.2       | Lo Stato Legittimo preesisteva già prima del D.L. 76/2020. ....                             | 195        |
| 11.3       | Interventi edilizi solo su immobili realizzati legittimamente .....                         | 197        |
| 11.4       | Situazione urbanistica di fatto fini sanzionatori e di legittimazione postuma .....         | 201        |
| 11.5       | Molte pratiche edilizie del passato sono prive di Stato Legittimo .....                     | 202        |
| 11.6       | Il percorso normativo dello S.L. nel D.P.R. 380/01#.....                                    | 202        |
| 11.7       | L'originario Stato Legittimo D.L. 76/2020 e modifica L. 120/2020# .....                     | 203        |
| 11.8       | Inquadramento generale del nuovo Stato Legittimo.....                                       | 204        |
| 11.9       | Nuovo Stato Legittimo, Salva Casa D.L. 69/2024 e L. 105/2024#.....                          | 207        |
| 11.10      | Regola generale: Stato Legittimo non è l'ultima pratica edilizia .....                      | 210        |
| 11.11      | Stadio "zero" di partenza costruttiva dell'organismo edilizio# .....                        | 212        |
| 11.12      | Condono e Sanatoria edilizia, compongono lo Stato Legittimo .....                           | 213        |
| 11.13      | Ultimo titolo abilitativo sanante, Stato Legittimo parzializzato# .....                     | 215        |
| 11.14      | Fiscalizzazione abusi edilizi e rapporto Stato Legittimo#.....                              | 224        |
| 11.15      | Stato Legittimo, presupposto di efficacia delle pratiche .....                              | 229        |
| 11.16      | Stato Legittimo differenziato tra parti comuni, edificio e singole unità immobiliari# ..... | 230        |
| 11.17      | Differenza tra Stato Legittimo e consistenza immobiliare#.....                              | 233        |
| 11.18      | Immobile Ante '67, dimostrare tutte le trasformazioni .....                                 | 234        |

|            |   |            |
|------------|---|------------|
| 11.19      | Edifici e interventi effettuati Ante '67 e Post '67#.....                                     | 236        |
| 11.20      | Centri abitati, perimetrazione ante '67 e Legge ponte.....                                    | 236        |
| 11.21      | Distinzione profili edilizi e urbanistici dello Stato Legittimo .....                         | 239        |
| 11.22      | Profili urbanistici nello Stato Legittimo .....   | 242        |
| 11.23      | Cessione cubature tra terreni edificabili o meno .....  | 244        |
| 11.24      | Asservimento volumetrie su lotti e aree edificate .....                                       | 245        |
| 11.25      | Profili edilizi nello Stato Legittimo.....  | 248        |
| 11.26      | Nella Sanatoria e Condono serve lo Stato Legittimo in partenza .....                          | 249        |
| 11.27      | Verifica titoli edilizi viziati o annullabili.....  | 250        |
| 11.28      | Anche la C.I.L.A. richiede asseverazione Stato Legittimo.....                                 | 252        |
| 11.29      | Edifici diruti, crollati e demoliti, Stato Legittimo regressivo .....                         | 253        |
| 11.30      | Demolizione e ricostruzione edifici irregolari: il paradosso .....                            | 255        |
| <b>12.</b> | <b>DIMENSIONI PARALLELE DI STATO LEGITTIMO .....</b>  | <b>257</b> |
| 12.1       | Gli Stati Legittimi per norme settoriali.....   | 257        |
| 12.2       | Stato Legittimo, escluso in Autorizzazione paesaggistica. ....                                | 258        |
| 12.3       | Stato Legittimo, inammissibili deroghe regionali .....  | 260        |
| 12.4       | Contraddizioni nei documenti acquisiti.....   | 262        |
| 12.5       | Stato Legittimo strutturale.....  | 264        |
| 12.6       | Attestazione conformità sismica dopo L. 105/24#.....  | 265        |
| 12.7       | Collaudo Statico assente, escluso presentare pratiche edilizie.....                           | 268        |
| 12.8       | Edifici senza collaudo statico non si possono utilizzare.....                                 | 269        |
| 12.9       | Certificato idoneità statica e sismica, tra Condono e sanatoria.....                          | 270        |
| 12.10      | Super-condomini e complessi immobiliari .....   | 272        |
| 12.11      | La Due Diligence, da facoltà è diventata obbligo essenziale .....                             | 273        |
| 12.12      | Ma davvero il patrimonio edilizio è tutto abusivo? .....                                      | 274        |
| 12.13      | Rivedere legislazione concorrente edilizia alle Regioni.....                                  | 275        |
| 12.14      | Giubileo dell'Urbanistica, ormai è indispensabile .....                                       | 275        |
| <b>13.</b> | <b>STATO LEGITTIMO DESUNTO PER IMMOBILI E OPERE DI EPOCA RISALENTE O ANTE '67 ...</b>         | <b>279</b> |
| 13.1       | Interventi risalenti ad epoca libera da acquisizione titoli edilizi.....                      | 279        |
| 13.2       | Pratiche e autorizzazioni diverse da cui desumere la legittimità.....                         | 281        |
| 13.3       | Abitabilità e Agibilità, quando prova la configurazione legittima.....                        | 282        |
| 13.4       | Accampionamenti e variazioni catastali intermedie, contrasti con Stato Legittimo .....        | 282        |
| 13.5       | Stato Legittimo parti sconosciute in edilizia storica .....                                   | 283        |
| 13.6       | Domande di titoli edilizi non rilasciati esclusi da Stato Legittimo .....                     | 284        |
| 13.7       | Rogiti notarili di precedenti compravendite .....   | 285        |
| 13.8       | Stato Legittimo immobile, datazione con documenti alternativi (libri, cartoline e film) ..... | 286        |
| <b>14.</b> | <b>PRINCIPI E METODOLOGIE DI ACCERTAMENTO STATO LEGITTIMO.....</b>                            | <b>288</b> |
| 14.1       | Indagine esplorativa con ricognizioni incrociate .....  | 288        |
| 14.2       | Acquisizione documentale e accesso agli atti .....  | 289        |

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| 14.3       | Come cercare le pratiche edilizie negli archivi comunali.....  | 290        |
| 14.4       | Promissario acquirente, diritto di accesso ai documenti dell'immobile .....                                      | 290        |
| 14.5       | Misure in scala nei progetti attestano Stato Legittimo.....  | 292        |
| 14.6       | Negli elaborati grafici la quotatura prevale su quella in scala .....  | 293        |
| 14.7       | Errori materiali in elaborati grafici edilizia#.....   | 294        |
| 14.8       | Discordanze interne alla descrizione opera ed elaborato progettuale nel titolo abilitativo .....                 | 296        |
| 14.9       | Indeterminatezza, silenzio e contraddizioni fonti documentali.....   | 298        |
| 14.10      | Il nodo irrisolto delle piante tipo di licenze e concessioni edilizie .....                                      | 299        |
| 14.11      | Licenza edilizia rilasciata senza elaborati grafici# .....   | 300        |
| 14.12      | Correzioni a matita elaborati permessi non assumono valore .....   | 300        |
| 14.13      | Rettifica elaborati grafici in pratiche edilizie .....   | 301        |
| 14.14      | Laser scanner 3D per rilievo difformità e stato dei luoghi.....  | 303        |
| 14.15      | Ri-verificare progetti edilizi passati con rilievo aggiornato .....  | 304        |
| <b>15.</b> | <b>STATO LEGITTIMO APPLICATO.....</b>  | <b>305</b> |
| 15.1       | Chi controlla lo Stato Legittimo?# .....   | 305        |
| 15.2       | Professionista Tecnico: un Detective immobiliare.....  | 305        |
| 15.3       | Stato legittimo immobile, Comune non è tenuto a certificarlo al cittadino richiedente .....                      | 306        |
| 15.4       | C.T.U. e perizie Tribunale: obbligo verifica Stato Legittimo? .....  | 306        |
| 15.5       | Anche i Funzionari pubblici possono attestare lo Stato Legittimo del patrimonio di Enti Locali#                  | 307        |
| 15.6       | Approccio Comuni e Pubbliche Amministrazioni .....   | 308        |
| 15.7       | Autorizzazione/SCIA avvio attività produttiva presuppone la regolarità urbanistico-edilizia dell'immobile# ..... | 309        |
| 15.8       | Attività produttive e luoghi di lavoro D.Lgs. 81/2008.....   | 311        |
| 15.9       | Stato Legittimo condominiale e parti comuni .....  | 311        |
| 15.10      | Verifica svolta su singole unità immobiliari non garantisce regolarità dell'intero edificio .....                | 313        |
| 15.11      | Abuso edilizio realizzato dal singolo sulle parti condominiali. ....   | 314        |
| 15.12      | Regolarizzazione (impossibile) di abusi nel Condominio.....  | 315        |
| 15.13      | Abusi edilizi condominio: vigilanza e profili di responsabilità dell'Amministratore.....                         | 316        |
| 15.14      | Stato Legittimo funzionale e destinazione d'uso.....   | 318        |
| 15.15      | Destinazione d'uso in atto degli immobili. ....  | 320        |
| 15.16      | Mutamento d'uso senza opere, libero Ante L. 47/85.....   | 321        |
| 15.17      | Categoria catastale e destinazione urbanistica: le differenze. ....  | 322        |
| 15.18      | Sanatorie automatiche regionali e incostituzionalità .....   | 322        |
| 15.19      | Pratiche edilizie consolidatesi con norme incostituzionali .....   | 323        |
| 15.20      | Regolamenti Edilizi con strane sanatorie automatiche .....   | 326        |
| 15.21      | Fascicolo di Fabbricato, utopia immobiliare .....  | 327        |
| 15.22      | Istituita la banca dati nazionale sull'abusivismo edilizio.....  | 328        |
| 15.23      | Difformità a L.10/91, conseguenze su Agibilità e conformità dell'immobile. ....                                  | 328        |
| 15.24      | A.P.E. difformi o rilasciate senza verifica L. 10/91 .....   | 331        |
| 15.25      | Acustica Edilizia e requisiti passivi.....   | 333        |



|            |   |            |
|------------|---|------------|
| 15.26      | Impianti tecnici, dichiarazioni di conformità e rispondenza .....                                     | 334        |
| <b>16.</b> | <b>DOCUMENTI ED ELEMENTI PROBANTI.....</b>  | <b>337</b> |
| 16.1       | Onere probatorio a carico del cittadino e ruolo della P.A. ....                                       | 337        |
| 16.2       | Prove testimoniali non ammesse.....   | 341        |
| 16.3       | Risultanze catastali, valenza per Stato Legittimo .....   | 342        |
| 16.4       | Dati catastali utilizzabili per dimostrare la conformità urbanistica dell'immobile.....               | 343        |
| 16.5       | Risultanze catastali insufficienti a dimostrare regolarità in epoca con obbligo titolo edilizio ..... | 344        |
| 16.6       | Planimetria catastale d'impianto e N.C.E.U. 1939.....   | 344        |
| 16.7       | Planimetria catastale di impianto, correzioni a matita.....   | 346        |
| 16.8       | Planimetria catastale smarrita o danneggiata .....  | 347        |
| 16.9       | Le dichiarazioni sostitutive di parte .....   | 347        |
| 16.10      | Aerofotogrammetria per dimostrare preesistenza e consistenza delle costruzioni .....                  | 348        |
| 16.11      | Punti deboli e criticità applicative dell'aerofotogrammetria .....                                    | 350        |
| 16.12      | Google Earth®, Google Maps® e Streetview® per verificare Stato Legittimo .....                        | 352        |
| 16.13      | Estratti cartografici, produzione e limiti applicativi .....  | 353        |
| 16.14      | Pregresse autorizzazioni commerciali o sanitarie.....   | 354        |
| 16.15      | Contratto di locazione come documento probante.....   | 355        |
| 16.16      | Perizia giurata non assume efficacia probatoria .....   | 356        |
| 16.17      | Datazione edifici con Carbonio 14 e metodi archeometrici .....  | 356        |
| <b>17.</b> | <b>PRATICHE E TITOLI EDILIZI INSUSSISTENTI .....</b>  | <b>358</b> |
| 17.1       | L'aiuto dalla normativa sullo Stato Legittimo.....  | 358        |
| 17.2       | Pratiche edilizie, indisponibilità degli estremi.....   | 360        |
| 17.3       | Pratiche smarrite integralmente o parzialmente .....  | 361        |
| 17.4       | Comune deve attestare insussistenza pratica edilizia .....  | 361        |
| <b>18.</b> | <b>DUALITÀ TRA STATO LEGITTIMO E COMMERCIALIZZABILITÀ IMMOBILI .....</b>                              | <b>364</b> |
| 18.1       | Legittimazione, conformità e Commercializzabilità disgiunti .....                                     | 364        |
| 18.2       | Contraddizioni tra Commercializzabilità formale e Stato Legittimo .....                               | 366        |
| <b>19.</b> | <b>CILAS, SUPERBONUS E STATO LEGITTIMO SEMPLIFICATO .....</b>   | <b>368</b> |
| <b>20.</b> | <b>TOLLERANZE COSTRUTTIVE ESECUTIVE .....</b>   | <b>373</b> |
| 20.1       | Quando non c'erano le tolleranze edilizie# .....  | 373        |
| 20.2       | Istituzione tolleranze edilizie nel T.U.E. col D.L. 70/2011#.....                                     | 374        |
| 20.3       | Istituzione tolleranze costruttive esecutive D.L. 76/2020#.....                                       | 375        |
| 20.4       | Regime vigente tolleranze dopo riforma Salva Casa L. 105/24# .....                                    | 376        |
| 20.5       | Tolleranze, ante '67 e assenza di titoli abilitativi# .....   | 377        |
| 20.6       | Tolleranze: lineamenti generali, applicazioni e giurisprudenza.....                                   | 377        |
| 20.7       | Superata soglia tolleranza non si detrae niente# .....  | 378        |
| 20.8       | Singola unità immobiliare, edificio e parti comuni in tolleranze# .....                               | 379        |
| 20.9       | Tolleranze costruttive generali – post 24 maggio 2024# .....  | 380        |
| 20.10      | Tolleranze costruttive ampliate - ante 24 Maggio 2024#.....   | 382        |

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| 20.11      | Verifiche su più titoli ante e post 24 maggio 2024# .....  | 383        |
| 20.12      | Tolleranze edilizie, verifica strutturata su pratiche consecutive# .....   | 384        |
| 20.13      | Tolleranze esecutive o secondarie# .....   | 384        |
| 20.14      | Tolleranze esecutive ampliate – ante 24 maggio 2024.....   | 386        |
| 20.15      | Tolleranze speciali edifici pubblici#.....   | 387        |
| 20.16      | Tolleranze sanitarie e distanziali 2%# .....   | 387        |
| 20.17      | Tolleranze verificabili anche su Condono e Sanatoria edilizia# .....   | 389        |
| 20.18      | Non applicabili a manufatti abusivi o superfetazioni# .....  | 390        |
| 20.19      | Limitazione diritti di terzi esclusa#.....   | 390        |
| 20.20      | Come dimostrare il rispetto delle tolleranze# .....  | 391        |
| 20.21      | Obbligo attestazione tolleranze in pratiche edilizie e atti di trasferimento tra vivi#.....                                | 392        |
| 20.22      | Non prevista una pratica edilizia per sole tolleranze#.....  | 393        |
| 20.23      | Verifiche tolleranze consecutive ad ogni passaggio# .....  | 393        |
| 20.24      | Chi attesta davvero lo Stato Legittimo e tolleranze all'atto? # .....  | 394        |
| 20.25      | Attestazione tolleranze assente in atto di trasferimento# .....  | 395        |
| 20.26      | Attestazione falsa, carente o errata: forma e sostanza# .....  | 395        |
| 20.27      | Stato Legittimo fuori tolleranze e con violazioni edilizie .....   | 396        |
| 20.28      | Effetti collaterali: attestazione Stato Legittimo in pratica edilizia e decadenza danni verso<br>venditore art. 134# ..... | 397        |
| 20.29      | Tolleranze paesaggistiche# .....   | 397        |
| 20.30      | Quanto costa l'Attestazione di tolleranze ai fini di Stato Legittimo?# .....   | 399        |
| 20.31      | Dichiarazione asseverata per Tolleranze e Stato Legittimo# .....   | 400        |
| 20.32      | Fuori tolleranze configura illecito edilizio#.....   | 401        |
| <b>21.</b> | <b>AGIBILITÀ E ABITABILITÀ: TRA COMMERCIALIZZABILITÀ E STATO LEGITTIMO .....</b>   | <b>402</b> |
| 21.1       | Storia normativa di Abitabilità e Agibilità .....  | 402        |
| 21.2       | Segnalazione Certificata Agibilità introdotta con D.Lgs. 222/2016 .....  | 404        |
| 21.3       | Agibilità, Abitabilità e conformità al progetto approvato .....  | 405        |
| 21.4       | Abitabilità e Agibilità non sanano abusi: regola generale# .....   | 405        |
| 21.5       | Agibilità o Abitabilità parzialmente sanante, deroga Salva Casa .....  | 407        |
| 21.6       | Agibilità, quando ripresentarla dopo ristrutturazioni edilizie .....   | 408        |
| 21.7       | Immobili privi di Agibilità, come attestarla in attesa del Decreto attuativo mancante.....                                 | 411        |
| 21.8       | Agibilità parziale edificio e singole unità immobiliari .....  | 411        |
| 21.9       | Altezza minima abitabile 2,70: deroghe D.M. 5 luglio 1975 .....  | 413        |
| 21.10      | Agibilità, deroghe monocalci e altezze minime Salva Casa#.....   | 416        |
| 21.11      | Agibilità revocabile per abusi edilizi e assenza conformità urbanistica edilizia .....                                     | 418        |
| 21.12      | Conseguenze per mancata consegna Agibilità nei preliminari e atti di vendita .....   | 419        |
| 21.13      | Esclusione pretesa Agibilità/Abitabilità per immobili realizzati anteriormente al T.U.E. ....                              | 421        |
| <b>22.</b> | <b>CONCLUSIONI# .....</b>  | <b>423</b> |
| <b>23.</b> | <b>GLOSSARIO TERMINI E NORMATIVE CITATE .....</b>  | <b>424</b> |

# 1. INTRODUZIONE#

La prima edizione del libro *“Stato Legittimo immobiliare”* pubblicata nell’Aprile 2024 ha riscosso subito un successo inaspettato, se consideriamo che è stato scritto nel periodo in cui prendeva lentamente forma il provvedimento normativo inizialmente soprannominato *“Pace edilizia”* e annunciato otto mesi prima. Dopo due mesi tale provvedimento è divenuto realtà, sottoforma di Decreto Legge *“Salva Casa”* n. 69/2024, convertito in legge 105/2024 con ulteriori modifiche. Questa norma ha modificato soprattutto alcuni pilastri del Testo Unico Edilizia in materia di Stato Legittimo, tolleranze e sanatorie edilizie; tuttavia, rispetto alla consueta annunciate che lo ha preceduto, non ha sortito quei benefici tanto attesi sul patrimonio edilizio italiano, che langue da decenni in stato di irregolarità. Ho sollevato critiche alle misure contenute nel provvedimento prima, durante e dopo la sua promulgazione iniziale nonché alla sua conversione di legge. Questa materia non poteva essere trattata con lo strumento legislativo di urgenza, perché molto complessa quanto delicata: in un Paese di finti-moralisti evocare l’ipotesi di soluzioni condonatorie provoca reazioni indignate e fuori luogo. Costoro evidentemente non hanno la minima idea del diffuso livello di abusivismo e irregolarità immobiliare, e di quanto sia letteralmente impossibile sanare anche piccoli illeciti e difformità edilizie del singolo appartamento: se solo lavorassero in uno studio tecnico serio per una settimana, si renderebbero conto di cosa si parla; beninteso, non intendo certo prendere le parti difensive degli Abusivisti con la *“A”* maiuscola, si devono perseguire gli abusi consistenti, ecomostri e lottizzazioni abusive. Il punto nodale è un altro: **secondo i parametri di verifiche di conformità entro risicatissime tolleranze edilizie, emergeva quasi sempre una situazione irregolare e irrisolvibile**, se non facendo demolizioni o fiscalizzazioni costose. L’introduzione delle agevolazioni fiscali *“Superbonus”* con D.L. 34/2020 e la successiva istituzione dell’obbligo di Stato Legittimo entro tolleranze, avvenuta a due mesi di distanza con D.L. 76/2020, ha creato la tempesta perfetta: **finalmente si resero conto che mezza Italia era abusiva, l’altra mezza era difforme e forse il 2% degli immobili rientrava in tolleranze**. Nonostante i vari tentativi di attenuare le verifiche di Stato Legittimo per interventi Superbonus, almeno a livello formale, l’introduzione di questo nuovo obbligo ha fatto crescere esponenzialmente la consapevolezza del predetto livello di discordanza immobiliare dai vari permessi edilizi. Per un bravo Tecnico professionista tutto ciò era arcinoto, mentre per altri è come se fossero atterrati per la prima volta su un altro pianeta. L’entrata in vigore del *Salva Casa* è stata annunciata come una misura capace di regolarizzare molte tipologie di illeciti di moderata rilevanza, quando invece ha una portata più contenuta (si veda il libro *“Salva Casa, nuove sanatorie e semplificazioni immobiliari”*, pubblicato su Amazon l’8 Agosto 2024 e scritto con Fabio Squassoni Avvocato).

Effettivamente il legislatore non l’ha mai dipinto come un Condono, questo ne va dato atto: tra i vari benefici vi rientra la **rottura di alcuni “tabù” decennali come la doppia conformità in sanatoria, la sanatoria condizionata, la sanatoria strutturale**, forme di tolleranze più generose, e alcune speciali forme di regolarizzazione semplificata. Le note negative invece riguardano i margini di incertezza applicativa rimasti in sospeso su alcuni di questi aspetti, e in particolare sullo Stato Legittimo, commentato in questo volume nella sua quarta versione. Pur apprezzando la buona volontà del legislatore, si rende assolutamente necessaria una modifica più ampia dell’intero impianto normativo urbanistico edilizio, andando anche a lavorare sulle fondamenta (costituzionali), sul ruolo delle regioni e di istituire un apposito ministero coordinatore. Tra l’altro nel momento in cui sto scrivendo manca soltanto il passaggio in Senato per l’approvazione definitiva del cosiddetto provvedimento *“Salva Milano”*, necessario rimediare alle oltre 150

inchieste di presunti abusi e lottizzazioni abusive avviate dalla Procura di Milano. Il fatto è che buona parte dei mezzi di comunicazione **hanno sventolato il Salva Casa come la panacea di molti abusi edilizi**, e una volta calato il silenzio gli operatori, cittadini e uffici pubblici stanno metabolizzando una realtà diversa: il perimetro di questa pacificazione edilizia è assai ristretto, a cui vanno a sommarsi i vuoti normativi delle disposizioni regionali di recepimento e i possibili contrasti coi vari regolamenti e strumenti comunali. In questo Autunno 2024 il settore immobiliare risulta poco vivace anche per i suddetti motivi: il Salva Casa infatti ha tentato di facilitare la regolarizzazione degli immobili allargando le maglie delle tolleranze e sanatorie edilizie, dall'altra parte ha aggravato il previgente obbligo di verifica di Stato Legittimo previsto nei trasferimenti immobiliari e pratiche edilizie. Questa serie di specificazioni e modifiche apportate al regime di Stato Legittimo **ha reso necessario svolgere una revisione e una riscrittura quasi integrale del mio precedente libro "Stato Legittimo immobiliare"**, approfondendo ancora temi di Commerciabilità, Stato Legittimo e Regolarizzazione immobiliare, assieme alle relative prassi di Due Diligence. Pertanto in questo volume si affronterà principalmente le regole e strumenti per fare una buona valutazione delle caratteristiche di legittimità e abusività dell'immobile, sia per interventi edilizi quanto per contratti di trasferimento immobiliare. **È importante sottolineare che le soluzioni e rimedi di regolarizzazione si trovano trattate nell'altro volume gemello ovvero "Regolarizzazione immobiliare"**, avendolo arricchito con aggiornamenti normativi e giurisprudenziali **(acquistalo sempre su Amazon)**.

Facciamo un piccolo salto indietro nel tempo: nel giugno 2019 ho pubblicato "Ante '67", un libro nel quale sollevai l'assoluta esigenza di una riforma organica legislativa in materia di commerciabilità e regolarità degli immobili, anche a seguito della sentenza di Cassazione Civile Sezioni Unite n. 8230/2019. A distanza di un anno, quasi in risposta alla predetta sentenza il legislatore provvede a introdurre nel T.U.E. la definizione di Stato Legittimo col D.L. n. 76/2020; ciò nonostante molti operatori del settore tardano a prendere piena coscienza dell'imponente modifica normativa, lasciando permanere un approccio superficiale nelle trasformazioni costruttive e negli atti traslativi immobiliari. E dire che l'Italia è comunemente nota l'alta incidenza di fenomeni di abuso edilizio, vulnerabilità sismica e idrogeologica, oltre a un sistema giudiziario sovraccarico. **Appare evidente che molte persone preferiscono ripararsi dietro un labile principio di buona fede, che tuttavia non offre più garanzie e giustificazioni.**

Riprendo un mio aforisma che resta calzante: **«Gli italiani acquistano lavatrici come se fossero case, e comprano case come se fossero lavatrici»**. L'atteggiamento prevalente in Italia è di sfiducia verso il prossimo: la credenza diffusa è che la fregatura sia dietro l'angolo, confortata da una generale sensazione di impunità. Eppure nell'ambito immobiliare si riscontra l'atteggiamento opposto: **si firmano proposte irrevocabili, contratti preliminari e atti di trasferimento senza valutare adeguatamente la regolarità dell'oggetto. È spiacevole ammetterlo, ma molti rischiano di comprare anche una causa assieme alla casa**: è opportuno sottolineare che i contenziosi afferenti agli immobili possono facilmente dilungarsi anche oltre un decennio. Le tempistiche della giustizia sono dettate dalle carenze di organico, dalle operazioni peritali, dalle diffuse difficoltà di accesso agli uffici pubblici e alle relative procedure di regolarizzazione. **La scena del film in cui Totò vende la Fontana di Trevi a un ignaro turista americano** simboleggia bene l'approccio della compravendita immobiliare compiuta senza le dovute indagini e precauzioni, basata su eccessiva fiducia e ignoranza verso i rischi. Come si vedrà più volte nel volume, con l'introduzione del regime obbligatorio di Stato Legittimo e tolleranze edilizie nel T.U.E. il fattore ignoranza diventerà sicuramente un aggravante condivisa, anziché una scusante. Tutti colpevoli, nessun colpevole. Per questi motivi occorre coinvolgere tutti i soggetti interessati ad investire determinati importi nelle indagini, divenute obbligatorie a norma di legge anche se non

accompagnate da sanzioni e conseguenze normative, somigliando per adesso ad un divieto di sosta senza multe.

**L'obbligo di asseverare lo Stato Legittimo entro ristrette tolleranze ha attribuito una responsabilità collettiva a tutti gli attori coinvolti.** Infatti, dall'entrata in vigore del D.L. 76/2020 è divenuto obbligatorio allegare all'atto di trasferimento immobiliare la relativa attestazione di conformità alle tolleranze edilizie rispetto allo Stato Legittimo, asseverata da un Tecnico abilitato. Anche se la norma vigente non prevede sanzioni specifiche per il mancato rispetto, tutti gli attori non possono ignorare l'obbligo imposto, e le eventuali conseguenze saranno valutate dalla giustizia caso per caso, in attesa di ulteriori interventi legislativi. **Venditori, acquirenti e professionisti sono quindi obbligati solidalmente a rispettare tale adempimento, rendendo difficile affidarsi alla "buona fede" di ciascuna parte interessata.**

**Questi inviti alla prudenza sono rivolti in particolar modo agli acquirenti, che dovrebbero prioritariamente avvalersi dell'assistenza di un Tecnico competente in materia di regolarizzazione immobiliare.** Sento dire ancora che ai professionisti viene richiesta la stesura di una *"relazioncina tecnica"*, soprattutto successivamente alle fasi contrattuali preparatorie e commerciali come le proposte irrevocabili e di preliminari di vendita. Tutto ciò è sintomatico di quanto persiste il prevalente atteggiamento di **non attribuire un sufficiente valore alle cose e alle persone, e soprattutto alla propria sicurezza patrimoniale.** Sollevo anche un'altra incomprensibile consuetudine: qualora il Tecnico professionista svolga l'incarico per acquirente o venditore, egli viene percepito come costo superfluo e costoso, riconoscendogli parcelle risibili nonostante i molti accertamenti ormai obbligatori. E questo mostra evidente irricoscenza se paragonati alle importanti provvigioni versate senza battere ciglio. Se poi il Tecnico dovesse approcciarsi come "pignolo" e accertare anche le più piccole discordanze, allora sì che viene percepito come un probabile nemico al buon esito dell'operazione, finendo per essere accompagnato alla porta ed essere sostituito dal Tecnico "facilone" o sponsorizzato dal promotore l'affare. Anche se tale scelta permette di superare in quel momento l'ostacolo e giungere al tanto atteso atto di trasferimento, è molto probabile che i problemi ritenuti superati si riproporranno molto presto con tutta la loro potenza. Coloro che insisteranno a tenere questo tipo di approccio saranno destinati ad essere coinvolti in contenziosi giudiziari aventi durata, esito e costi imprevedibili. L'obbligo di rispettare lo Stato Legittimo entro tolleranze non guarda più in faccia a nessuno.

**Quanto vale un immobile affetto da illeciti edilizi?** Regolarizzare o rimuovere porzioni non legittimate di un edificio può essere molto costoso in termini economici, di tempo e salute. Il buon investitore ha realizzato la corretta forma mentis: **non si acquista solo il profilo materiale dell'immobile ma il suo Stato Legittimo, senza il quale viene meno il diritto a esistere e ad esserne utilizzato.** Ecco perché dobbiamo aggiungere la *"Legimitas"* ai tre canoni vitruviani di *firmitas, utilitas e venustas*,". Questa nuova consapevolezza dovrebbe consolidarsi anche tra gli istituti di credito, poiché rischiano di ritrovarsi con immobili deprezzati da irregolarità edilizie emerse durante le fasi peritali disposte in procedure esecutive. L'intera disciplina dello Stato Legittimo è divenuta ulteriormente più complessa col Salva Casa, e ha il seguente significato filosofico: **"puoi vendere e modificare l'immobile solo se è completamente regolare, mattone per mattone"**. Qualcuno può interpretarlo come un vincolo impeditivo alla circolazione e trasformazione degli immobili. Gli effetti del Salva Casa sono stati sovrastimati, per cui resta invariata l'esigenza di una riforma organica del Testo Unico dell'Edilizia, D.P.R. 380/01, e di tutte le normative di settore correlate. In caso contrario permangono i rischi di coinvolgimento in contenziosi giudiziari per buona parte del patrimonio costruito italiano, sia in ambito civilistico (commerciabilità), amministrativo (pratiche edilizie) e penale (attestazioni asseverate).

Anche per l'agente immobiliare si prospettano nuovi scenari, dato che lo Stato Legittimo è diventato una delle informazioni sostanziali da conoscere per stimare il suo valore e il trasferimento; analogamente, anche per il notaio aumentano le responsabilità, poiché gli atti di trasferimento immobiliare stipulati senza l'Attestazione di conformità potrebbero essere considerati in futuro "*contra legem*" e quindi irricevibili. È innegabile che **la normativa relativa allo Stato Legittimo e alle tolleranze sia stata redatta con astuzia machiavellica, esponendo tutti i soggetti coinvolti a una responsabilità solidale**, che lascerà tutti insoddisfatti e responsabili al termine di un contenzioso. La verifica dello Stato Legittimo si scontra con un limite normativo e pratico, poiché obbliga a **valutare la conformità della singola unità immobiliare, innescando estensioni di verifiche a catena sulle parti comuni e su altre unità adiacenti**: ho seguito un caso di richiesta di sanatoria per un appartamento in un condominio, da cui è emerso un abuso sulla sagoma e prospetto dell'edificio. Il Comune ha preteso il coinvolgimento dell'intero condominio, emanando un'ordinanza di ripristino complessivo, alla quale è seguita una super-sanatoria condominiale, con innegabili conflittualità trasversali tra singoli condomini e condominio.

Come accade per la maggior parte dei cambiamenti normativi significativi, anche l'introduzione dello Stato Legittimo ha richiesto un periodo di metabolizzazione da parte dei principali attori coinvolti, molti dei quali risultano ancora riluttanti, e lo stesso dicasi per le ulteriori disposizioni introdotte dal Salva Casa. In tutto questo clima bisogna tuttavia **riconoscere che la Pubblica Amministrazione abbia recepito più sensibilmente il nuovo regime di Stato Legittimo rispetto al resto dei soggetti interessati**. Gli enti pubblici stanno infatti adottando un approccio sempre più puntuale, effettuando verifiche dello Stato Legittimo coi propri archivi, inviando richieste di integrazione su pratiche edilizie o emettendo ordinanze demolitorie per abusi edilizi accertati, anche per interventi edilizi di modestissima entità soggetti a C.I.L.A. In altre parole, prima di presentare una qualsivoglia pratica edilizia, anche in sanatoria, bisogna fare una profonda verifica di check-up immobiliare, partendo fin da quando c'era un prato o dai primi del Novecento, se necessario. **La disposizione sullo Stato Legittimo entro tolleranze non prevede una applicazione singola, bensì ogni volta che avviene un trasferimento con atto tra vivi o per ogni presentazione di pratica edilizia**: ciò significherà che ogni volta che interverrà un Professionista Tecnico diverso, l'ultimo si riserverà le opportune verifiche sugli accertamenti già svolti dal suo predecessore. Questa successione di professionisti incaricati aumenterà le contestazioni tra i soggetti intervenuti nel corso del tempo, sospinti di volta in volta da criteri valutativi discrezionali di ciascun Tecnico, secondo propria soglia personale di tolleranza.

**Se oggi buona parte del patrimonio edilizio risulta abusivo, non conforme o comunque al di fuori delle tolleranze edilizie ammesse, è attribuibile a un insieme di concause che vengono da lontano**, tra cui una legislazione urbanistica inadeguata, disfunzioni all'interno della Pubblica Amministrazione, una diffusa avversione alla legalità, una pianificazione territoriale mancante o insufficiente, e altre ancora. **Non è pensabile che tutto sia abusivo**, ma la probabilità che un edificio sia completamente conforme e che tutte le singole unità immobiliari rientrino nelle tolleranze costruttive ed esecutive è altrettanto bassa. Per questa ragione, è indispensabile una riforma del Testo Unico dell'Edilizia, che includa una sorta di Giubileo urbanistico. Questo testo offrirà aiuto coloro che desiderano acquistare, vendere, affittare o modificare immobili, aiutandosi ad orientare tra le tante dimensioni della commerciabilità e conformità immobiliare. Ultime raccomandazioni: **non va letto a stralci bensì integralmente per avere una chiara visione dell'intero quadro normativo e giurisprudenziale**, e per questo motivo sono volutamente riportate alcune ripetizioni testuali per migliorare la comprensione. Rispetto alla precedente edizione di "*Stato Legittimo immobiliare*", buona parte dei capitoli sono stati aggiornati e arricchiti con altri contenuti, mentre le parti interamente aggiunte sono segnate col simbolo di cancelletto "#".

Si rammenta che **il presente libro è una guida alla diagnosi dell'immobile: il manuale sui possibili rimedi si trova nel mio libro "Regolarizzazione immobiliare", su Amazon.**

Lascia infine una recensione su Amazon e un commento pubblico sul libro taggando sui vari social con l'immagine del libro. E ora vediamo quanto è profondamente abusiva la tana del Bianconiglio.

Carlo Pagliai, Ingegnere e Urbanista - 22 Novembre 2024.

- Blog: [www.studiotecnicopagliai.it](http://www.studiotecnicopagliai.it)
- YouTube: [www.youtube.com/@carlopagliai](https://www.youtube.com/@carlopagliai)
- Facebook: [www.facebook.com/carlopagliaipage/](https://www.facebook.com/carlopagliaipage/)
- LinkedIn: [www.linkedin.com/in/pagliaicarlo/](https://www.linkedin.com/in/pagliaicarlo/)
- Instagram: [www.instagram.com/pagliaicarlo/](https://www.instagram.com/pagliaicarlo/)
- Whatsapp: <https://bit.ly/wacarlopagliai>
- Telegram: <https://t.me/pagliaicarlo>



ACQUISTA SU AMAZON

## 2. COMPRAVENDITE IMMOBILIARI E RISCHI DERIVANTI

Permane una costante incapacità di percepire il rischio insito nelle operazioni immobiliari: eppure dovrebbe essere ben noto che i margini di incertezza si riducono ottenendo le informazioni più accurate possibili sul bene immobile. Solitamente, questo processo si articola in tre fasi principali, durante le quali venditori e compratori iniziano a interagire gradualmente, fino a decidere se concludere o meno un accordo definitivo:

1. **Precontrattuale:** questa fase inizia con il primo incontro tra compratore e venditore, si sviluppa attraverso la negoziazione di prezzo e termini, per poi concludersi con la firma di un accordo preliminare o l'accettazione formale di un'offerta irrevocabile. In rare occasioni, la trattativa può procedere direttamente alla stesura del contratto definitivo da un notaio, omettendo la fase preliminare.
2. **Contrattuale:** con la firma dell'accordo preliminare, si stabilisce un primo legame contrattuale, tramite il quale le parti si impegnano reciprocamente rispetto alle condizioni di vendita, al prezzo e alla scadenza entro cui dovranno completare l'operazione di vendita definitiva.
3. **Post contrattuale:** l'accordo definitivo di vendita viene concluso, e il compratore acquisisce la proprietà dell'immobile, avendo così la possibilità di iniziare lavori di ristrutturazione.

**Solitamente, in questo processo si tende a trascurare un aspetto essenziale: la conoscenza profonda e dettagliata dell'immobile, in tutti i suoi aspetti urbanistici, legali e fiscali.** In ogni fase è fondamentale effettuare verifiche documentali per compararle con l'attuale stato dei luoghi, al fine di accertare la conformità nei confronti dei titoli abilitativi edilizi esistenti ed entro limitati margini di discordanza denominati tolleranze.

### 2.1 Rischio percepito nella compravendita di immobili irregolari

**Siamo in piena epoca di Stato Legittimo, divenuto obbligatorio sia per le pratiche edilizie che per gli atti di trasferimento immobiliare tra vivi.** L'articolo 34-bis, comma 3, del D.P.R. 380/01 non ammette eccezioni, e ciò vale anche per le situazioni già esistenti prima della sua entrata in vigore (D.L. 76/2020), le quali non possono considerarsi al sicuro. La giurisprudenza aveva già evidenziato l'importanza della adeguata conoscenza riguardo il trasferimento immobiliare, tema che verrà approfondito nei capitoli successivi, sia per la presentazione di nuove pratiche edilizie. Tuttavia, persiste ancora oggi un basso livello di attenzione da parte di venditori, acquirenti e professionisti coinvolti nelle verifiche di legittimità e conformità urbanistico-edilizia dell'immobile, per i seguenti motivi:

- **Il venditore non è interessato a crearsi ulteriori ostacoli nella compravendita,** temendo possibili riduzioni del prezzo e dilazioni temporali dell'atto di trasferimento; spesso presume la regolarità dell'immobile perché in possesso di pratiche edilizie, Condoni e certificati di Abitabilità, nonché di documenti catastali.
- **L'acquirente spesso non dispone di adeguata conoscenza delle norme, è spinto da esigenze personali e contingenti,** per cui teme anch'egli complicazioni che allungherebbero i tempi di consegna, convinto di aver trovato un affare irrinunciabile.

Venditore e acquirente si trovano coinvolti in un notevole conflitto di interessi e decisionali: entrambi potrebbero ricavare reciproco vantaggio nel giungere quanto prima all'obiettivo comune della compravendita aggirando i dovuti accertamenti. La verità è che entrambi pagheranno il prezzo di una inadeguata conoscenza del rischio e una valutazione superficiale. Da qui **emerge una significativa contraddizione culturale:** pur consapevoli di vivere in uno dei paesi contraddistinto da imperante furberie e abusivismo edilizio, perché non adottano le opportune



cautele e prudenza quando si tratta di acquistare immobili? Capisco che ci siano onorari da pagare, e che si debbano versare anche quando la trattativa non giunge a buon fine, **ma posso assicurare che costi, tempi e stress di una controversia immobiliare possono superare di gran lunga quelli legati alla consulenza preliminare di un professionista Tecnico.**

Riconosco che il punto di vista paventato sopra riflette una particolare prospettiva, ma è fondamentale evidenziare che, secondo un **rapporto ISTAT (BES 2022), alcune regioni italiane nell'anno 2022 hanno registrato un picco di cinquanta nuove costruzioni abusive per ogni cento costruzioni autorizzate dai comuni, con una media nazionale di tale rapporto che si attesta al 15,1%.** Ci si deve quindi interrogare sul grado di regolarità dell'intero patrimonio edilizio nazionale e sulla probabilità di acquistare letteralmente una causa anziché una casa. Ho la sensazione che in futuro la giurisprudenza stabilirà l'orientamento secondo cui, in caso di mancata o inadeguato svolgimento di verifica obbligatoria di Stato Legittimo negli atti traslativi o nelle pratiche edilizie, l'ultimo proprietario vedrà ridursi le possibilità di risarcimento verso i precedenti proprietari. Per assurdo, il soggetto astrattamente più debole e meritevole di tutela, resterà punito maggiormente; la sua mancata diligenza farà pendere l'ago della bilancia a suo sfavore, e a niente servirà addurre scusanti di buona fede, se non quando avrà fatto intervenire nelle indagini un Tecnico professionista di sua fiducia. **Le conseguenze legate alle problematiche di commerciabilità e Stato Legittimo dell'immobile** si possono classificare in funzione della rilevanza e dare luogo alle relative azioni in sede civilistica:

- **Richiesta di risarcimento danni:** è ritenuto astrattamente il meno grave, ma potrebbe concretizzarsi con importi significativi, anche in casi di modeste difformità urbanistiche ed edilizie, eventualmente emerse e sanabili in fase post-vendita.
- **Risoluzione per inadempimento e consegna Aliud pro alio:** questa condizione si verifica quando una delle parti non adempie ai propri obblighi contrattuali in modo sostanziale, tanto da giustificare la risoluzione del contratto. L'inadempimento deve essere contestato e accertato giudizialmente, mentre la condizione di trasferimento di "aliud pro alio" (ovvero una cosa per un'altra) si verifica quando l'immobile consegnato differisce completamente da quello pattuito, risultando inadatto all'uso concordato.
- **Nullità del trasferimento:** gli effetti del contratto di trasferimento sono considerati nulli, con conseguenti danni per entrambe le parti coinvolte; questa evenienza potrebbe comportare danni e risvolti maggiori anche a lungo termine, considerato che non ha limiti di prescrizione temporale e coinvolgere più atti traslativi consecutivi.

L'omesso o errato svolgimento di verifiche immobiliari preventive al trasferimento immobiliare potranno esporre venditori e acquirenti **anche ai rischi e problematiche diverse dalle Stato Legittimo e commerciabilità**, come i difetti di qualità costruttiva o quelli di natura fiscale. Si ripete come un mantra: occorre farsi affiancare da un bravo Tecnico professionista fin dall'inizio, facendolo partecipare ad ogni passaggio, quasi come se fosse un Tutor o perfino un angelo custode.

## 2.2 Credenze sulla conformità immobiliare

Nel panorama del settore immobiliare, alcune convinzioni sbagliate permangono nell'immaginario collettivo degli operatori, come se fossero scolpite nel marmo piuttosto che impresse nella mente. Le credenze più diffuse e generatrici di problemi sono dettagliate meglio nei prossimi capitoli, e quelle più gettonate tra i soggetti interessati sono:

1) **"La dichiarazione Ante '67 elimina tutte le incongruenze del passato"**: questa è probabilmente l'illusione più diffusa e tenace nel campo immobiliare. Ritenere il 1° settembre 1967 come l'anno zero dello Stato Legittimo in Italia è un errore notevole, soprattutto considerando l'elevata probabilità di dover gestire immobili costruiti assai prima di tale data. All'inizio della mia carriera professionale, negli anni '90, la soglia temporale urbanistica "Ante '67" era ritenuta dai professionisti e funzionari pubblici un fondamento indistruttibile, guai a chi osava metterla in discussione. Coloro che si sono affidati a questa formula magica si dovranno ricredere, a meno di future riforme edilizie.

2) **"La planimetria catastale è sufficiente per attestare la regolarità dell'immobile"**: questa convinzione è addirittura sorprendente, considerato che ancora oggi molte transazioni vengono concluse prestando attenzione esclusivamente alla conformità catastale. L'idea che l'aggiornamento della planimetria catastale, tramite la procedura DOCFA, possa risolvere tutti i problemi di irregolarità e discordanze, comprese quelli urbanistico-edilizie, è stata smentita da numerose sentenze e dalla normativa riguardante lo Stato Legittimo.

3) **"La sola C.I.L.A. depositata recentemente in Comune stabilisce lo Stato Legittimo"**: adottare questa linea di pensiero è letteralmente pericoloso. Non solo si rischia di elaborare una pratica edilizia inadeguata per affrontare lo Stato Legittimo "amministrativo", ma si danneggia anche lo Stato Legittimo "commerciale" in caso di vendita di immobili con violazioni. Un Tecnico professionista che ignora il complesso percorso di legittimità immobiliare aggiunge ulteriori complicazioni ad una situazione già problematica, oltre che esporsi a richieste danni dal committente, sanzioni penali per falsa attestazione e sanzioni di natura deontologica. Senza contare poi, il danno più grave: la propria reputazione.

4) **"Un Tecnico meticoloso crea solo problemi alla compravendita"**: se è vero che un professionista scrupoloso può rallentare una transazione e aggiungere costi imprevisti per la regolarizzazione, la realtà è più complessa. Agire in modo superficiale per evitare il problema, tentando magari di nascondere all'acquirente, offre l'illusione di averlo superato a breve termine, assicurandosi invece l'esposizione a future controversie legali per danni e costi non trascurabili. Non è saggio ignorare i profili di irregolarità, riponendo speranza di rimanere nascoste: l'epoca di Stato Legittimo richiede una purificazione obbligatoria.

## 2.3 Quanto vale una casa con abusi edilizi?

Valutare il prezzo di un immobile con irregolarità edilizie può diventare un processo complesso, soprattutto quando ci si imbatte in situazioni legate a violazioni dello Stato Legittimo e di irregolarità verso norme urbanistiche ed edilizie. Tale complessità richiede un approccio di valutazione che tenga conto specificamente delle varie tipologie di irregolarità, delle potenziali soluzioni, dei costi e delle correzioni necessarie. Per determinare il valore di un immobile affetto da abusi edilizi, è fondamentale analizzare la natura di tali violazioni, la loro potenziale risolvibilità e i costi associati. Senza una chiara comprensione della possibile sanabilità degli abusi e costi connessi, è rischioso quanto impossibile valutare con precisione il valore dell'immobile: sono variabili e incognite che dipendono da valutazioni normative e discrezionali tecniche degli enti pubblici responsabili, come le sanzioni previste dalle rispettive norme edilizie, paesaggistiche, ambientali, beni culturali, oltre che dalle legislazioni regionali. **Infatti le stime di questi importi e possibilità non sempre vengono effettuate con altissima precisione nelle valutazioni tecniche prodotte nelle procedure esecutive immobiliari e fallimenti, a causa delle incertezze menzionate.** Qualora dovessero pure rendersi necessarie opere di demolizione e rimozione di parti abusive, anche in grado di cambiare inevitabilmente la natura dell'immobile, anche il suo valore subirà variazioni rilevanti. In taluni casi questo potrebbe configurare un'ipotesi di consegna

in "*aliud pro alio*" della compravendita, ovvero un bene sostanzialmente diverso da quello pattuito. **La valutazione di un immobile con irregolarità edilizie non si limita alla semplice deduzione dei costi di ripristino dal suo valore iniziale;** è fondamentale considerare anche il valore potenziale dell'immobile nella sua configurazione finale: la rimozione di una parte abusiva può influire significativamente sul valore complessivo dell'immobile, oltre i costi di demolizione, l'esempio è una villetta quadrilocale che perde una grossa stanza per insanabilità.

Sarebbe utile analizzare l'impatto specifico di ogni abuso sul valore totale dell'immobile, considerando i prezzi marginali associati, che potrebbero ridurre il valore complessivo. **Inizialmente è necessario affrontare le seguenti fasi, possibili costi e deprezzamenti derivanti da irregolarità rilevabili su immobili:**

- Calcolo delle sanzioni pecuniarie, degli oneri di urbanizzazione e diritti comunali;
- Stima dei costi relativi a sanzioni penali, spese legali, onorari per professionisti e consulenze;
- Valutazione dei costi associati al tempo necessario per completare le procedure, che limitano la libera disponibilità del bene.

In base alla valutazione di ciascuna fattispecie, si possono distinguere gli scenari in base alla categoria e tipologia di violazione edilizia:

|   |   |
|---|---|
| <b>Sanabilità di abusi e irregolarità</b>                               | Valutare la possibilità di sanare le irregolarità secondo le norme urbanistiche ed edilizie attuali, i regolamenti regionali e locali, e gli strumenti di pianificazione come i Piani Regolatori Generali (P.R.G.).   |
| <b>Parziale o totale insanabilità illeciti e abusi</b>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Determinare la fattibilità della regolarizzazione in base alle normative urbanistiche ed edilizie vigenti;</li> <li>- Esaminare le opzioni di regolarizzazione rispetto a leggi e regolamenti a livello regionale, locale e agli strumenti di pianificazione territoriale;</li> <li>- Considerare i costi di demolizione e gli inconvenienti correlati;</li> <li>- Stabilire i costi per la pianificazione e l'esecuzione delle demolizioni e del ripristino delle condizioni originarie.</li> </ul> |
| <b>Fiscalizzazione abusi e irregolarità insanabili e non demolibili</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valutare se la demolizione di parti abusive sia tecnicamente impraticabile o dannosa per la parte legittima dell'immobile, previo pagamento di sanzioni pecuniarie significative, spesso superiori al valore delle parti soggette a fiscalizzazione, e con conseguente perdita di valore complessivo della proprietà;</li> <li>- Considerare gli effetti dell'impossibilità di eseguire ulteriori tipi di interventi edilizi.</li> </ul>   |
| <b>Condono edilizio in attesa di rilascio</b>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentare una domanda di condono in base alle leggi speciali non assicura automaticamente l'approvazione e la regolarizzazione delle costruzioni abusive;</li> <li>- È fondamentale assicurarsi che tutti i criteri per accedere ai benefici del condono siano soddisfatti, inclusa l'ottenimento di vari permessi e autorizzazioni in relazione a eventuali vincoli esistenti, che possono essere stati introdotti anche dopo la richiesta di condono.</li> </ul>                                  |
| <b>Insanabilità non rimediabile, ripristino totale</b>                  | se non è possibile sanare, condonare o fiscalizzare l'immobile, l'unica opzione resta la demolizione e il ripristino delle parti abusive o dell'intero edificio, entro i termini previsti dalla legge. In caso di inottemperanza, si procede all'acquisizione gratuita del bene, del sedime e di un'area circostante, con la totale perdita della proprietà e azzeramento del valore.   |

Conformemente agli International Valuation Standards (I.V.S.), che stabiliscono il valore di mercato e altri valori correlati, è essenziale determinare il tipo di valore appropriato per ciascun caso. Per esempio, il valore di un immobile con abusi non sanabili potrebbe essere considerato come "Valore d'utilizzo", nettamente inferiore al valore di mercato di un immobile regolare. Un ulteriore criterio potrebbe considerare il valore di trasformazione o il valore aggiuntivo, basato sulla potenziale modificabilità dell'immobile o di parte di esso, specialmente dopo l'eliminazione degli abusi. In definitiva, la presenza di illeciti edilizi può portare a diversi scenari e livelli di criticità, dalla possibilità di regolarizzazione con modico sanzionamento fino alla confisca gratuita. È essenziale ricordare: **il valore di un bene si misura anche attraverso la sua legittimità.**

## 2.4 Incauto acquisto immobile con irregolarità edilizie, esclusione responsabilità Comune

La sola dichiarazione di regolarità formale in un rogito non fornisce garanzie nell'acquisto di un edificio, rendendolo immune da rischi di sanzionamenti e rimessa in pristino dello Stato Legittimo. È interessante esaminare la fattispecie riguardante la sentenza T.A.R. Lazio n. 9113/2021, relativa alla **compravendita di un immobile avvenuta esclusivamente su basi di dichiarazioni formali, senza concreta verifica e riscontro sostanziale.** Si evidenzia un incauto acquisto effettuato in buona fede dall'acquirente relativamente ad un'abitazione comprata nel 2019 con rogito notarile, realizzata con licenza edilizia rilasciata anteriormente al 1° settembre 1967. I proprietari, confidando nella regolarità dell'opera, hanno provveduto ad avviare le procedure per la ristrutturazione e l'ottenimento dell'agibilità. Tuttavia, il Comune, dopo opportune verifiche, ha rilevato una sospensione/decadenza dei lavori datata 1968, legata a dimissioni del Direttore dei Lavori, circostanza che, secondo il Regolamento Edilizio dell'epoca, invalidava la licenza edilizia. A seguito di ciò, il Comune ha emesso un'ordinanza di demolizione dell'edificio, anche se in seguito il T.A.R. ha limitato questa ordinanza solo alle parti edificate post-decadenza, annullandola per vizi procedimentali. **Nonostante la richiesta di risarcimento danni da parte dei proprietari verso il Comune per le incertezze e ritardi subiti, il T.A.R. ha escluso la responsabilità dell'ente.** Dal rogito del 2019 è emerso che l'acquirente aveva esonerato il venditore dalla presentazione di documentazione attestante la conformità urbanistica, affidandosi a Tecnici di fiducia per la verifica dello stato dell'immobile. **Il T.A.R. ha concluso che i danni avrebbero potuto essere evitati se l'acquisto fosse stato condotto con maggior cautela, considerando che l'edificazione ante '67 non garantiva la legittimità dell'immobile in un contesto in cui il regolamento comunale richiedeva l'obbligo di licenza edilizia.** Se fosse stata condotta un'adeguata ricerca negli archivi comunali, gli acquirenti avrebbero potuto scoprire la necessità di tale autorizzazione ed evitare conseguenze negative. Inoltre, avrebbero dovuto considerare eventuali vincoli, come quello di bellezza naturale ex L. 1497/39 istituito nel 1954, che richiedevano autorizzazioni aggiuntive. In conclusione, **il T.A.R. ha sottolineato che non è possibile imputare al Comune i costi derivanti da un sistema di trasferimento basato su dichiarazioni formali dei venditori,** di cui il notaio garantisce solo la regolarità formale, senza assicurare la sostanziale conformità urbanistica. Di conseguenza, chi acquista un immobile non ha garanzie di evitare future demolizioni a proprio carico, sebbene possa ricorrere in giudizio contro i precedenti proprietari o il notaio. Questo caso evidenzia l'importanza dell'introduzione dello Stato Legittimo dell'art. 9-bis T.U.E. con il D.L. 76/2020, enfatizzando la necessità di una verifica accurata prima dell'acquisto, avvalorato anche dal contenzioso con profili misti amministrativi e civilistici.

## 2.5 Risarcimento danni per irregolarità edilizie

Affrontare una richiesta di risarcimento danni può sembrare a prima vista un problema di minor entità, risolvibile semplicemente mediante il pagamento di una somma di denaro. Tuttavia, questo aspetto può nascondere complicazioni di notevole gravità economica. **È importante distinguere nettamente i profili di commerciabilità formale e Stato Legittimo dell'immobile da quelli relativi a garanzia contro i difetti, e al conseguente diritto al risarcimento danni da parte dell'acquirente.**

Dopo l'acquisto di un immobile, il nuovo proprietario potrebbe scoprire irregolarità edilizie, magari di modesta rilevanza a livello amministrativo, ma comunque significative per importi economici richiesti, emerse a seguito di indagini condotte per studiare una ristrutturazione. Se è vero che queste irregolarità potrebbero essere risolte attraverso interventi mirati, è altrettanto vero che il proprietario si troverà a dover affrontare spese e problemi non previsti. Tali spese possono comprendere multe, oneri comunali, costi per servizi professionali e, in alcuni casi, anche la necessità di rimuovere o modificare le parti dell'edificio non conformi, con il rischio di aggravare la situazione economica e di aumentare i disagi. Un esempio potrebbe essere rappresentato da un appartamento che presenta una disposizione interna delle stanze diversa da quella approvata, con violazioni relative alle dimensioni minime degli ambienti o ai requisiti di illuminazione e ventilazione, realizzate senza o in difformità dai permessi edilizi richiesti. Pur essendo teoricamente risolvibili, tali irregolarità non giustificano automaticamente una richiesta di risoluzione del contratto per inadempimento, né tantomeno la sua nullità, come stabilito dagli articoli 40 L. 47/85 e 46 del D.P.R. 380/01. **Il diritto al risarcimento dei danni, stabilito dagli articoli 1492 e seguenti del Codice Civile**, prevede un breve periodo di garanzia, e in particolare l'acquirente:

- **Deve denunciare i vizi entro otto giorni dalla loro scoperta al venditore, pena la decadenza del diritto alla garanzia**, a meno che non siano stati stipulati accordi diversi che prevedano la riduzione di tali termini o addirittura la rinuncia totale alla garanzia, accettando gli illeciti (articolo 1495 C.C.).
- **Dispone di un anno dall'acquisto per agire**, termine di prescrizione previsto dall'articolo 1495 comma 3 del Codice Civile.

Oltre a ciò, l'acquirente rischia pure la **decadenza all'azione di risarcitoria se non denuncia all'autorità competente l'irregolarità edilizie entro un anno dalla loro scoperta**, ai sensi dell'articolo 134 D.P.R. 380/01.

**L'onere di dimostrare che la scoperta del difetto è avvenuta entro il termine stabilito di otto giorni ricade sull'acquirente.** Non è necessario procedere con la denuncia se il venditore ha già riconosciuto l'esistenza del difetto o se ha agito in modo da occultarlo intenzionalmente. In quest'ultimo caso, l'acquirente deve tuttavia dimostrare che vi è stata una volontà intenzionale da parte del venditore di nascondere il difetto, configurando quindi un atto di dolo. Diventa particolarmente importante esaminare il contesto del risarcimento danni nel quadro dello Stato Legittimo e delle tolleranze edilizie, alla luce dell'obbligo di attestazione previsto dall'articolo 34-bis comma 3 del D.P.R. 380/01 per gli atti di trasferimento, costituzione o scioglimento di diritti reali. Questa normativa introduce nuove sfaccettature nelle situazioni di irregolarità scoperte successivamente all'atto, quali:

- **assenza di attestazione** dello Stato Legittimo e delle tolleranze pertinenti.
- **discordanza tra quanto attestato** dal Tecnico abilitato e la situazione reale o giuridica dei luoghi.

Al momento la norma non stabilisce se l'obbligo di attestazione, introdotto dall'articolo 34-bis del Testo Unico Edilizia (T.U.E.), debba essere inteso come un controllo sostanziale obbligatorio per tutte le parti coinvolte, senza possibilità di deroga pattizia volontaria stipulata tra le parti. In futuro la giurisprudenza potrebbe stabilire il principio per cui l'atto di trasferimento assume valore di accettazione implicita dello stato effettivo dei luoghi, comprendendo anche le eventuali irregolarità urbanistico-edilizie.

**In un primo scenario, l'assenza di attestazione dello Stato Legittimo** può generare un danno soprattutto perché nessuna delle parti (venditore o acquirente) ha rispettato l'obbligo normativo, considerato generico ma inderogabile. **Potrebbe configurarsi una responsabilità condivisa tra le parti, con conseguenze sulla possibile richiesta di risarcimento danni. Tale responsabilità potrebbe essere attribuita anche all'acquirente, considerato solidalmente responsabile**, potendo così subire una riduzione o diniego del risarcimento richiesto. Nei casi di omessa attestazione e verifiche concordate tra le parti, anche indirettamente, per evitare i possibili ostacoli emergenti da indagini immobiliari, l'acquirente potrebbe essersi precluso ogni diritto al risarcimento per aver consapevolmente accettato il rischio, rinunciando alla garanzia ordinaria, con o senza aver fatto controllare l'immobile (adempimento divenuto obbligatorio con Stato Legittimo ex D.L. 76/2020), a prescindere che il prezzo concordato tenesse conto delle irregolarità.

**Nel secondo scenario, in cui emerge una discordanza tra l'attestazione del Tecnico riguardo le tolleranze edilizie e lo Stato Legittimo**, le parti hanno formalmente adempiuto all'obbligo normativo, ma il danno è imputabile al professionista per inadeguata diligenza. In queste circostanze, sarà essenziale valutare l'operato del professionista caso per caso, considerando l'importanza dei rapporti contrattuali e extracontrattuali instaurati, che possono coinvolgere:

- **Venditore**
- **Acquirente**
- **Entrambi**, a prescindere da chi effettua il pagamento e conferito incarico.

Senza addentrarsi in complessità giuridiche, la base dell'affidamento di incarico può influenzare le possibilità e l'entità del risarcimento danni, con implicazioni significative sulle strategie difensive e giudiziarie future. Sarà determinante il ruolo della giurisprudenza nello stabilire se l'obbligo di attestazione delle tolleranze rappresenti un vincolo solidale inscindibile tra le parti, non derogabile o trasferibile all'altra parte interessata. Personalmente si ritiene che tale obbligo debba essere considerato solidale, su cui i diversi accordi tra le parti hanno risicati margini di manovra.

## **2.6 Scrittura privata per accettazione abusi edilizi nella compravendita**

La trattativa che rappresenta esplicitamente parti irregolari o non conformi nell'ambito di una compravendita immobiliare può compromettere significativamente le protezioni legali dell'acquirente. Mettendo da parte per un momento le questioni legate a permessi e titoli abilitativi necessari per un immobile realizzato in violazione delle norme edilizie, occorre concentrarsi sugli aspetti legati al diritto civile. Consideriamo, ad esempio, **un appartamento costruito con irregolarità considerevoli, come un sottotetto con un'altezza superiore di 60 cm rispetto a quanto consentito, situato in un'area soggetta a vincolo paesaggistico**, ma già equipaggiato con tutti i requisiti necessari per renderlo abitabile, quali aerazione, impiantistica e riscaldamento. Il costruttore (o venditore), consapevole di questa violazione, non nasconde l'irregolarità ai potenziali acquirenti, evidenziandola fin dalle prime fasi di presentazione dell'immobile.

L'acquirente, attratto dalla proprietà e convinto della convenienza dell'operazione, decide di procedere comunque all'acquisto, nonostante la consapevolezza dell'abuso edilizio. Di fatto, si accinge ad acquistare quello che a tutti gli effetti è un bellissimo sottotetto abusivo e abitabile.

Per aggirare il problema della non conformità urbanistica e della mancanza di Stato Legittimo, costruttore/venditore e acquirente si accordano per la compravendita, formalizzandolo in un preliminare di vendita redigendo una scrittura privata separata in cui:

- **L'acquirente dichiara di essere a conoscenza dell'abuso edilizio**, ovvero dell'altezza eccessiva del sottotetto e delle sue dotazioni che ne permettono l'uso residenziale, accettando comunque di procedere all'acquisto.
- **Il prezzo concordato tiene conto anche della conoscenza dell'irregolarità dell'immobile.**

Tale tipo di accordo, tuttavia, risulta estremamente svantaggioso per l'acquirente. Nel momento in cui dovessero emergere problemi o controlli sulla regolarità dell'immobile, **l'acquirente si troverebbe in una posizione delicata, essendo consapevole dello stato irregolare dell'immobile.** Diventerebbe estremamente complicata l'azione legale per ottenere un risarcimento o la risoluzione del contratto per inadempimento grave, così come mettere in discussione la validità della scrittura privata che attesta l'accordo e conoscenza dell'irregolarità dell'immobile. Qualora tale documento fosse presentato in giudizio, emergerebbe chiaramente che entrambe le parti erano a conoscenza dell'abusività del sottotetto, e ciò nonostante abbiano deciso di procedere con la compravendita. **Questo potrebbe gettare una luce negativa soprattutto sull'acquirente che, apparendo informato e consenziente alla situazione di illegittimità, rischierebbe di essere considerato come un complice in un accordo altamente discutibile.** Inoltre, meglio evidenziato in apposito paragrafo, questo accordo potrebbe ripercuotersi anche sulle garanzie per decadenza in base all'articolo 134 D.P.R. 380/01.

In effetti, **accettando e firmando un documento che funge da liberatoria e quietanza nei confronti del costruttore, l'acquirente rischia seriamente di perdere qualsiasi diritto a reclamazioni risarcitorie o a richiedere la risoluzione del contratto** di compravendita per quanto riguarda l'irregolarità urbanistica dell'edificio. Il costruttore, da parte sua, custodirà gelosamente tale scrittura privata come una protezione contro eventuali azioni legali rivolte a richiedere risarcimenti per le irregolarità urbanistiche, più vantaggioso della polizza assicurativa. L'ordine di demolizione, ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. 380/01 e norme successive, sarà emesso nei confronti sia del proprietario attuale sia del responsabile dell'abuso edilizio, e anche l'accusa di reato edilizio, prevista dall'art. 44 dello stesso decreto, potrebbe essere estesa ad entrambi. **Sebbene il proprietario non sia direttamente responsabile dell'abuso edilizio e possa dimostrare facilmente la propria estraneità, la presenza della scrittura privata che attesta la sua accettazione degli abusi peggiorerebbe significativamente la sua posizione anche in ambito penale**, mostrando una sorta di complicità o malafede. Questa situazione compromette ogni possibilità di ripensamenti o di avanzare pretese risarcitorie in ambito civile, indipendentemente dalla buona fede del proprietario. È importante sottolineare che un ordine di demolizione rimane valido ed essere emanato in qualsiasi tempo, indipendentemente dalla successiva catena di compravendite, e colpisce i proprietari attuali, a prescindere dalla loro effettiva responsabilità nell'abuso edilizio.

**Per l'acquirente, tentare di rivolgersi alla giustizia penale ipotizzando ad esempio una truffa o tentativo di truffa, si rivelerebbe controproducente**, dato che la scrittura privata firmata rappresenta un'esplicita accettazione delle condizioni dell'immobile, a vantaggio del costruttore. Avanzare pretese di risarcimento danni o di risoluzione del contratto per inadempimento diventa ancor più arduo se l'acquirente ha dichiarato di essere consapevole degli abusi edilizi e ha

accettato il prezzo di vendita considerandoli; inoltre sarà improponibile sollevare profili di nullità del contratto traslativo di proprietà. Agli occhi del giudice l'acquirente appare un co-responsabile consapevole delle irregolarità, rendendo altamente probabile il diniego di qualsiasi pretesa. Pertanto, qualora fosse **proposto un simile documento di liberatoria consensuale richiedente l'accettazione e presa di conoscenza al mantenere irregolarità edilizie, è consigliato di non procedere con l'acquisto.**

## 2.7 Perizie estimative bancarie su immobili con abusi o difformità

Tralasciamo tutti gli aspetti specialistici legati alla valutazione e ai metodi estimativi previsti dalle norme standardizzate UNI e/o ISO, i vari standard IVS - EVS o similari. Come la mettiamo con **le perizie estimative effettuate dai Tecnici abilitati per conto di una banca, quando l'immobile oggetto di domanda di mutuo si presenta difforme rispetto allo Stato Legittimo urbanistico edilizio?** Anche se le alcune linee guida disposte dall'istituto di credito non impongono la verifica puntuale o generica dello Stato Legittimo, **una corretta perizia estimativa del valore dell'immobile non può escludere la conformità urbanistico edilizia dell'edificio e dell'immobile.** La perizia bancaria dell'immobile è effettuata da Tecnico incaricato dall'istituto erogante o esterno, e non può ignorare le sue caratteristiche di conformità, le irregolarità edilizie di ogni tipo e in particolar modo gli abusi edilizi. Infatti il Tecnico valutatore immobiliare, qualora si limitasse a stimare il valore puramente commerciale ignorando tutte le irregolarità edilizie, produce un doppio danno:

- **All'istituto di credito**, che erogherà un mutuo probabilmente sovrastimato alla realtà, anche in previsione di possibili vendite forzate con procedure esecutive giudiziarie;
- **al proprietario**, che paga un immobile probabilmente sovrastimato rispetto a quello corretto, per gli stessi motivi del punto precedente;

Ammesso che il Tecnico valutatore possa tentare di chiudere un occhio sugli abusi e irregolarità varie, non è la strada giusta da percorrere: negli ultimi anni la digitalizzazione espone gli immobili, e le relative comunicazioni, a tracciare sempre più le caratteristiche sostanziali e di legittimità urbanistica delle unità immobiliari. Anche di fronte a una perizia estimativa compiacente, non è poi così remota la possibilità di dimostrare che lo stato effettivo dell'immobile fosse già irregolare al momento del sopralluogo del Tecnico. Pensiamo ad esempio alle fotografie pubblicate su annunci immobiliari e siti di agenzie, oppure ai contratti di locazione registrati; in realtà, anche una semplice email tra venditore e promissario acquirente potrebbe rivelarsi fatale e comprovare la data certa verso la falsa attestazione del Perito estimatore. **Infatti, la perizia estimativa è basata su una dettagliata descrizione dell'immobile al momento della stima stessa, considerando in tutti i casi lo stato effettivo in cui si presenta; effettuare una stima immobiliare simulata su uno stato effettivo dell'immobile non rispondente, va a minare alle fondamenta la sua credibilità e incidenza sul valore.**

Ciò non dovrebbe essere stabilito da una norma UNI o IVS, ma richiede semplice buon senso: è come comprare un'autovettura dal concessionario pagandola a prezzo pieno, per scoprire poi che molti componenti non sono omologati e comportano costosi adeguamenti o perfino il sequestro. **Gli immobili oggetto di stima per il mutuo bancario possono presentarsi nelle più disparate configurazioni, in particolare con vari gradi di difformità e irregolarità rispetto allo Stato Legittimo dell'immobile**, per i quali la stima del valore può diventare altrettanto complessa. **Per scegliere correttamente il metodo di stima più adeguato, occorre prima riscontrare le specifiche tipologie di irregolarità edilizie o verificare il rispetto delle tolleranze rispetto allo Stato**



**Legittimo, dopodiché valutare i possibili rimedi.** Gli scenari che possono presentarsi al momento della perizia bancaria per il mutuo su un immobile viziato da irregolarità edilizie comportano la valutazione di:

- la loro sanabilità e regolarizzazione, ove possibile;
- la possibile "fiscalizzazione", ove possibile;
- i costi derivanti da demolizioni e rimessa in pristino;
- il deprezzamento, o meglio, il valore finale dell'immobile rimesso in pristino;
- L'ultimo punto riguarda i metodi di stima ed è assai importante.

**Premesso che probabilmente il Perito bancario "coscienzioso" difficilmente procederà con una perizia su un immobile senza considerare le possibili irregolarità edilizie; ma anche volendo procedere in tal senso, sarebbe opportuno che stimasse l'immobile nella sua condizione "depurata" e bonificata da irregolarità e abusi edilizi.** E quindi non si dovrà semplicemente sottrarre i costi di demolizione/ripristino dal valore commerciale iniziale, bensì dovrà tenere conto del valore finale oggettivo che l'immobile avrà dopo le operazioni di rimessa ripristino, assumendo caratteristiche e condizioni sostanzialmente diverse.

In altre parole, dovrebbe valutare l'immobile dopo la totale rimessa in pristino e demolizione degli illeciti edilizi: è evidente che potrebbe addirittura essere non più gradito dal potenziale acquirente, perché sostanzialmente diverso dalle aspettative e proprie esigenze. Ad esempio, se una persona firma il preliminare per un trilocale, e poi emerge una stanza interamente abusiva colpita da ordinanza demolitoria, è improbabile che voglia rimanere con un bilocale. Gli esempi possono essere molteplici, specialmente nei casi di variazioni significative che possono portare addirittura alla compravendita di un bene assai diverso da quello inizialmente concordato. Si conclude invitando i periti e i valutatori immobiliari per i mutui bancari a prendere in seria considerazione anche il parametro valutativo fondamentale dello Stato Legittimo. Aggiungo inoltre che **alle banche non conviene erogare mutui su immobili con queste problematiche, soprattutto senza conoscere le verifiche di conformità urbanistica ed edilizia:** rischiano di perdere ulteriore denaro nei procedimenti esecutivi e di vendita all'incanto, scoprendo solo in quella sede dalle perizie dei C.T.U. la reale consistenza legittima, in grado di ridurre pure l'appetibilità degli offerenti.

## 2.8 Discordanze tra superfici effettive e dichiarate

La superficie menzionata negli annunci corrisponde realmente a quella effettiva? Solitamente, le proprietà immobiliari messe in vendita includono varie caratteristiche e dettagli, tra cui le dimensioni delle superfici. Sebbene il conteggio delle stanze sia un criterio diffuso, il loro numero può essere verificato direttamente durante una visita. **Tuttavia, possono sorgere discrepanze tra l'utilizzo effettivo di un ambiente e quello legittimo, come specificato nei documenti urbanistici e di abitabilità.**

Ad esempio, una cantina potrebbe essere presentata come una seconda cucina, un sottotetto come una mansarda abitabile, un ufficio come parte di un appartamento, e così via. La superficie dichiarata dal venditore o dall'annuncio immobiliare dovrebbe riflettere un dato accurato, ottenuto da una misurazione precisa e corrispondere alle informazioni presenti negli atti urbanistici e catastali dell'immobile. Sfortunatamente, la superficie è uno dei dati più soggetti a incongruenze, rappresentando una significativa problematica per chi opera nel settore immobiliare. Ciò richiede un'attenta interpretazione del metodo di misura impiegato.

**Quando si esaminano le caratteristiche di un immobile, è indispensabile comprendere il significato e il metodo di calcolo della superficie indicata.** In assenza di assistenza tecnica, un venditore potrebbe indicare una superficie approssimativa, spesso sovrastimata in buona fede o per attrarre acquirenti. Di solito, **la prima misura facilmente accessibile ai proprietari è quella riportata nella visura catastale, che deve essere interpretata con cautela perché calcolata con specifici coefficienti e include solitamente le pareti.** Tentare di misurare la superficie senza l'esperienza adeguata è sconsigliato, soprattutto per gli immobili storici con stanze di forma irregolare. In questi casi, è più prudente affidarsi a professionisti quali geometri, architetti o ingegneri.

**È fondamentale distinguere tra superficie lorda e netta:** la prima comprende le pareti e altre porzioni immobiliari, mentre la seconda, nota anche come calpestabile, include solamente lo spazio effettivamente utilizzabile. È inoltre importante considerare i **criteri utilizzati per definire la superficie commerciale**, che spesso viene calcolata applicando a spazi diversi coefficienti ponderali per aree accessorie come balconi, cantine, posti auto, resedi scoperti e sottotetti. La superficie commerciale, espressa in metri quadrati, viene facilmente confusa con la superficie calpestabile, sommando la superficie di stanze primarie con le superfici accessorie ridotte mediante coefficienti percentuali. **Acquistare 60 mq effettivamente calpestabili è differente da acquistare 80 mq commerciali (composti da 50 mq calpestabili più 30 mq tra resede, cantina e sottotetto).**

La scelta del parametro di misurazione corretto è essenziale per evitare di pagare l'immobile più del suo valore reale, sfruttando il cosiddetto valore percepito, o di acquistare una proprietà con una superficie inferiore a quella annunciata. Esistono normative specifiche, come l'allegato C del D.P.R. 138/1998, che stabiliscono coefficienti per il calcolo della superficie catastale. È importante essere consapevoli delle possibili discrepanze tra la superficie indicata negli annunci e quella reale, riflettendo sull'affidabilità del dato fornito, soprattutto in vista di un contratto preliminare di vendita. Il Codice Civile stabilisce alcune regole sulle compravendite immobiliari, in particolare attraverso gli articoli 1537 e 1538, distinguendo le vendite effettuate a corpo o a misura.

**Vendita a misura - articolo 1537 Codice Civile:** *«Quando un determinato immobile è venduto con l'indicazione della sua misura e per un prezzo stabilito in ragione di un tanto per ogni unità di misura, il compratore ha diritto a una riduzione, se la misura effettiva dell'immobile è inferiore a quella indicata nel contratto (166 Disp. att.). Se la misura risulta superiore a quella indicata nel contratto, il compratore deve corrispondere il supplemento del prezzo, ma ha facoltà di recedere dal contratto qualora l'eccedenza oltrepassi la ventesima parte della misura dichiarata (1430).»*

Nel contesto specifico, il prezzo dell'immobile è determinato su base unitaria (euro per metro quadrato), ciò comporta diverse implicazioni a seconda che la superficie effettiva si discosti da quella dichiarata nell'offerta:

- **Se la superficie reale è inferiore a quella annunciata**, si procederà a una riduzione proporzionale del prezzo;
- **Nel caso in cui la superficie reale sia superiore a quella dichiarata**, l'acquirente è tenuto a corrispondere un supplemento di prezzo. Tuttavia, se la differenza supera il 5% di quella dichiarata, l'acquirente ha la possibilità di recedere dall'acquisto.

Queste dinamiche giustificano la prassi comune di vendere gli immobili a corpo piuttosto che a misura. Infatti, la vendita a misura potrebbe generare complessità pratiche legate alle differenze

nelle misurazioni architettoniche effettuate da vari professionisti, utilizzando tecniche di rilievo diverse.

**Vendita a corpo - articolo 1538 Codice Civile:** *«Nei casi in cui il prezzo è determinato in relazione al corpo dell'immobile e non alla sua misura, sebbene questa sia stata indicata, non si fa luogo a diminuzione o a supplemento di prezzo, salvo che la misura reale sia inferiore o superiore di un ventesimo rispetto a quella indicata nel contratto. Nel caso in cui dovrebbe pagarsi un supplemento di prezzo, il compratore ha la scelta di recedere dal contratto o di corrispondere il supplemento (1541 C.C.).»*

Nella compravendita immobiliare a corpo, si possono presentare circostanze in cui la superficie effettiva dell'immobile differisce da quella indicata, situazione che prevede due possibili scenari:

- **Quando la differenza, sia in aumento che in diminuzione, è entro il 5% rispetto a quella dichiarata**, non si applica alcuna revisione del prezzo. Questo margine viene considerato una sorta di tolleranza accettabile, che non comporta modifiche alle condizioni di vendita stabilite inizialmente.
- **Se la differenza in aumento supera il 5% di quella dichiarata**, l'acquirente si trova di fronte a due opzioni: può scegliere di recedere dal contratto o accettare di pagare un supplemento di prezzo proporzionato all'aumento di superficie oltre la soglia di tolleranza.

**La pratica di vendere gli immobili a corpo rappresenta il metodo più diffuso nel mercato immobiliare.** Nonostante ciò, è comune che nei contratti di trasferimento proprietà vengano specificate le superfici nominali o commerciali, o quelle catastali come riportate nella visura. Questo approccio è dettato dalla necessità di fornire un riferimento quantitativo all'oggetto della transazione, pur riconoscendo che le misurazioni precise possono variare entro certi limiti accettati dalle parti.

## 2.9 Cessione del preliminare, rischi regolarità urbanistica dell'immobile e abusi edilizi

Anche la cessione della promessa di vendita a terzi deve tenere conto dello Stato Legittimo dell'immobile per prevenire eventuali richieste di risarcimento danni concatenati. Il preliminare di vendita è un contratto mediante il quale la parte venditrice si impegna a vendere all'acquirente un immobile, a determinate condizioni: dopo la firma di questo contratto, le parti vengono definite come promittenti. Tale qualifica di parte promittente la vendita e parte promittente l'acquisto persiste fino a che non venga firmato l'atto definitivo di compravendita, oppure fino alla risoluzione giudiziale o consensuale del preliminare. **È possibile cedere il preliminare di vendita a un terzo, affinché quest'ultimo subentri nel ruolo della parte promittente l'acquisto?** La risposta è sì, ma tale possibilità è soggetta ai termini e alle condizioni stabiliti nel contratto preliminare stesso: infatti, la cessione a terzi può essere espressamente consentita o vietata dal contratto. **Tramite la cessione del contratto preliminare, si trasferiscono i diritti e gli obblighi della parte originaria promittente l'acquisto a un nuovo soggetto**, che accetta di assumersi tali obblighi e sostituirla completamente. Questa operazione può essere effettuata gratuitamente o a titolo oneroso, ossia prevedendo un compenso per la parte originaria promittente l'acquisto, la quale può persino realizzare un profitto dalla cessione del preliminare. **È consigliabile prestare attenzione alle verifiche immobiliari anche in caso di cessione del preliminare, poiché eventuali irregolarità edilizie** o urbanistiche possono comportare conseguenze negative per tutte le parti coinvolte. Tra le principali verifiche immobiliari da effettuare si includono:

- Stato Legittimo e conformità urbanistica;
- Conformità catastale;
- Provenienza e titolarità giuridica;
- Altre verifiche pertinenti.

La cessione del preliminare di vendita, precedentemente stipulato tra il promittente venditore e il primo promittente l'acquisto, trasferisce gli stessi oneri, onori, obblighi e condizioni al nuovo soggetto, che diventa il promittente l'acquisto subentrato. Generalmente, nel preliminare di vendita sono indicate clausole che attestano la regolarità dell'immobile sotto vari aspetti, specificando che:

1. l'immobile soddisfa già i requisiti di conformità previsti;
2. il venditore si impegna a ottenere la conformità dell'immobile o a renderlo conforme entro la data di stipula dell'atto definitivo di vendita.

**Durante la cessione del preliminare di vendita, le responsabilità contrattuali vengono trasferite al nuovo promittente acquirente.** Se anche quest'ultimo non ha valutato adeguatamente la conformità dell'immobile, si potrebbe innescare una serie di richieste di risarcimento danni. Come consulente tecnico, ho osservato questa situazione più volte: il venditore iniziale aveva falsamente attestato la regolarità dell'immobile al primo acquirente, che aveva poi passato queste informazioni al secondo. Ciò ha creato una catena di dichiarazioni mendaci, contestazioni di inadempimento e richieste risarcimento danni da parte del secondo acquirente, sia nei confronti del venditore originale che del cedente del preliminare; il secondo, ovviamente, ha fatto poi ricorso contro il venditore. Effettuare la cessione di un preliminare o subentrare in un accordo già esistente, che sia stato registrato e trascritto, richiede la stessa diligenza e precauzione riguardo alla conformità dell'immobile. **Mi sono stati presentati troppi casi di proposte di cessione del preliminare incomplete, per le quali ho sconsigliato la partecipazione senza l'inserimento di clausole sospensive e risolutive legate alla verifica di conformità.** Tuttavia, quando i clienti mi consultano con contratti già firmati, l'unica opzione rimane cercare di limitare i danni già arrecati. Quindi, posso solamente raccomandare di prevenirli adottando le corrette precauzioni contrattuali. Inoltre, diventa complesso sollevare questioni di nullità del contratto dovute a irregolarità, come abusi edilizi o discrepanze catastali, relative ai preliminari di vendita.

## 2.10 Vendita immobili viziati, prova esistenza

Il venditore non è tenuto a garantire l'assenza di vizi nell'immobile al momento della vendita, ma deve risponderne nel caso in cui questi siano dimostrati successivamente. Anche l'acquirente ha l'obbligo di esercitare diligenza nell'acquisto, considerando che vi sono doveri reciproci tra venditore e acquirente e che la buona fede non costituisce di per sé una garanzia. Durante la compravendita, l'immobile potrebbe rivelare vizi di natura:

- **Apparente o palese**, ovvero già visibili e presenti al momento della consegna;
- **Occulti**, cioè che si manifestano nel tempo e non sono individuabili dall'acquirente al momento dell'acquisto;

Per quanto riguarda i vizi occulti, è utile **distinguere tra quelli veramente occulti, sconosciuti anche al venditore, e quelli intenzionalmente occultati**, ovvero noti al venditore e nascosti deliberatamente. Un esempio classico è il fenomeno dell'umidità di risalita mascherata da rifacimenti di intonaci e imbiancature, che potrebbero temporaneamente nascondere il problema.

**È importante anche valutare la gravità dei vizi, che potrebbero rendere l'immobile non utilizzabile**, compromettendo requisiti come l'abitabilità o l'agibilità. Va inoltre fatta una distinzione tra i vizi e le difformità rispetto a quanto stabilito nell'atto notarile di compravendita, considerando la possibilità di una consegna di "*aliud pro alio*", cioè di un bene diverso da quello pattuito, con impatto sostanziale sulla natura, consistenza e destinazione d'uso dell'immobile. **Aliud pro alio significa la consegna di un bene che non corrisponde all'uso previsto o ne diminuisce significativamente il valore.**

## **2.11 Un anno per denunciare irregolarità edilizie pena decadenza risarcitoria acquirente e affittuario**

Il Testo Unico dell'edilizia include l'importante quanto sconosciuto articolo 134, che definisce un termine limite per evitare la perdita del diritto di agire in giudizio contro il venditore o il proprietario di un immobile. Introdotto a partire dal giugno 2003, questo articolo è tuttavia poco utilizzato nei litigi civili. Nonostante la sua formulazione apparentemente diretta, porta con sé notevoli conseguenze per le relazioni civilistiche riguardanti la vendita, la locazione e la conformità urbanistica degli immobili:

### **Art. 134 D.P.R. 380/01 - Irregolarità rilevate dall'acquirente o dal conduttore**

*1. Qualora l'acquirente o il conduttore dell'immobile riscontra difformità dalle norme del presente testo unico, anche non emerse da eventuali precedenti verifiche, deve farne denuncia al comune entro un anno dalla constatazione, a pena di decadenza dal diritto di risarcimento del danno da parte del committente o del proprietario.*

Questa disposizione deriva da una modifica effettuata durante il trasferimento dell'articolo dal 36 L. 10/91 all'articolo 134 D.P.R. 380/01, nell'ambito dell'adozione e dell'entrata in vigore del Testo Unico dell'Edilizia. È interessante notare come il suo campo di applicazione sia stato ampliato rispetto alla precedente legge n. 10/1991, che si concentrava sul risparmio energetico e sul contenimento dei consumi negli edifici, per poi abbracciare tutte le norme del Testo Unico senza distinzioni. A tal fine, riporto anche la formulazione e la collocazione originale della norma (ora abrogata con il T.U.E.) per completezza:

### **L. 10/1991 Art. 36 - Irregolarità rilevate dall'acquirente o dal conduttore.**

*1. Qualora l'acquirente o il conduttore dell'immobile riscontra difformità dalle norme della presente legge, anche non emerse da eventuali precedenti verifiche, deve farne denuncia al comune entro un anno dalla constatazione, a pena di decadenza dal diritto di risarcimento del danno da parte del committente o del proprietario.*

Sebbene l'articolo 134 sia posizionato nel Capo VI, dedicato alle norme per il contenimento del consumo energetico negli edifici, il suo testo si estende ben oltre questo ambito, applicandosi a tutte le disposizioni del D.P.R. 380/01: «...Nel caso in cui l'acquirente o il conduttore dell'immobile individui difformità rispetto alle normative di questo testo unico...».

**La normativa punta a sanzionare la mancata comunicazione di eventuali abusi edilizi al Comune**, introducendo una forma di responsabilità condivisa tra affittuari e acquirenti: in assenza di essa l'ordinamento considera gli attori complici nel mantenere l'illecito. Tuttavia, dal punto di vista legale, l'integrazione e l'applicazione di questi concetti civilistici richiede specifici approfondimenti.

**L'articolo 134 del D.P.R. 380/01 solleva un importante quesito riguardante il momento da cui inizia a decorrere il termine di un anno per evitare la decadenza dal diritto di agire contro il venditore o il proprietario di un immobile** per irregolarità riscontrate. La norma specifica che tale termine inizia dalla constatazione dell'irregolarità, non dalla data di acquisto o di locazione dell'immobile. Questo aspetto è rilevante perché differenzia il momento da cui si considera attivo il termine per la denuncia, sottolineando l'importanza della scoperta effettiva delle difformità rispetto alle normative edilizie del D.P.R. 380/01. Leggendo attentamente l'articolo 134 T.U.E. è necessario osservare che:

- **l'anno decorre dalla constatazione dell'irregolarità**, e non dall'acquisto o locazione dell'immobile;
- **si tratta di decadenza, e non di prescrizione** (pertanto non operano sospensione e interruzione dei termini della prescrizione stessa);
- **il termine annuale serve a denunciare** l'irregolarità al comune, ovviamente in via formale;
- **l'oggetto di denuncia deve riguardare le difformità** dalle norme edilizie del T.U.E.
- **acquirente o affittuario sono i soggetti obbligati a denunciare**;
- aspetti di nullità e risoluzione contrattuale restano esclusi dall'argomento;

L'obbligo di denuncia riguarda le difformità dalle norme edilizie stabilite nel D.P.R. 380/01, ponendo l'accento sull'acquirente o l'affittuario come soggetti responsabili per l'iniziativa. L'articolo 134 T.U.E. si collega, per analogia, all'art. 1495 del Codice Civile, che stabilisce un termine per la denuncia di vizi da parte del compratore al venditore, ma differisce per la natura dell'azione e per i termini applicati. **La norma sottolinea la volontà legislativa di responsabilizzare acquirenti e affittuari nel contesto delle transazioni immobiliari, incoraggiando un atteggiamento proattivo nella segnalazione di irregolarità.** Questo approccio è coerente con la recente legislazione sullo Stato Legittimo degli immobili (istituito con D.L. 76/2020), che rafforza ulteriormente l'obbligo di denuncia e la responsabilità degli acquirenti e degli affittuari nel garantire la conformità degli immobili alle norme edilizie vigenti.

**In caso di denuncia di irregolarità edilizie, la Pubblica Amministrazione è tenuta a valutare ogni situazione individualmente**, confrontando le segnalazioni con i titoli abilitativi e le norme edilizie applicabili agli immobili. Questo processo può portare all'adozione di misure repressive e sanzionatorie appropriate, a seconda delle specifiche irregolarità riscontrate e della loro gravità.

**Il focus dell'articolo 134 del D.P.R. 380/01 sembra essere quello di condizionare il diritto al risarcimento per irregolarità edilizie alla loro effettiva comprovazione attraverso atti ufficiali del Comune, quali ordinanze o altri documenti formali.** Quando queste difformità sono chiaramente attestabili mediante documentazione specifica, come planimetrie catastali o pratiche edilizie, l'acquirente si potrebbe trovare in una posizione difficile per posticipare la constatazione delle irregolarità, trovandosi in una situazione dove sarebbe presumibile che fosse già a conoscenza dei problemi. Di conseguenza, il dibattito legale si sposterebbe sulla definizione del momento in cui gli abusi, le difformità e le irregolarità diventano conoscibili.

L'analisi combinata degli articoli 34-bis e 134 del T.U.E. introduce uno scenario in cui, se l'atto definitivo di compravendita include **l'attestazione relativa alle tolleranze edilizie e allo Stato Legittimo dell'immobile, si potrebbe ipotizzare che tale attestazione sincronizzi il termine annuale per la denuncia delle irregolarità, limitando così la decadenza del diritto di agire.** Questa interpretazione, però, è ancora oggetto di discussione e non esclusa dalla giurisprudenza esistente, suggerendo che l'attestazione di tolleranze potrebbe fungere da momento decisivo, quasi come un ultimatum per sollevare obiezioni. In attesa di una più puntuale giurisprudenza in

merito, resta aperta la questione della responsabilità del Tecnico che redige l'attestazione, lasciando impregiudicata la possibilità per l'acquirente di agire contro di lui in caso di inesattezze o omissioni. **Un ulteriore punto critico, che probabilmente diventerà oggetto di contenziosi, riguarda la necessità di dimostrare la preesistenza e la data certa delle violazioni edilizie prima della compravendita.** È interessante notare che l'articolo 134 del D.P.R. 380/01 risulti menzionato solo occasionalmente nei contenziosi, con pochi casi specifici come riferimento, ad esempio la sentenza n. 1706 del 3 giugno 2014 del Tribunale Civile di Monza, la sentenza n. 312/2022 della Corte di Appello Torino, indicando che l'applicazione pratica di questa normativa è ancora in fase di evoluzione e interpretazione giurisprudenziale.

## 2.12 Risoluzione per inadempimento

Il tema delle compravendite immobiliari è piuttosto complesso, e pertanto occorre concentrarsi sull'aspetto della conformità urbanistica, da cui estrapolare alcune nozioni fondamentali. La compravendita immobiliare si fonda su un contratto a prestazioni corrispettive, vantaggioso per entrambe le parti: il venditore cede la proprietà all'acquirente, che, in cambio, versa una determinata somma di denaro.

**In caso di inadempimento da una delle parti, l'altra può richiedere la risoluzione del contratto ai sensi dell'art. 1453 del Codice Civile. Sarà necessaria una causa giudiziale per stabilire la presenza dei presupposti, poiché la risoluzione contrattuale si verifica solo di fronte a inadempienze significative.** Non si applica, invece, a inadempienze di minore entità, le quali saranno valutate in termini di gravità da un punto di vista giudiziale, eccetto nei casi specificamente previsti dalla legge (art. 1455 C.C.). Prima di procedere giudizialmente, è richiesta una fase preliminare e stragiudiziale, durante la quale si invita la parte inadempiente a rispettare gli accordi mediante una diffida (art. 1454 C.C.).

Per esemplificare, l'omissione del venditore nella consegna delle chiavi del box auto entro il termine stabilito non giustifica automaticamente la risoluzione del contratto, non incidendo in modo significativo sull'accordo complessivo (si potrà ricorrere a un fabbro, se necessario).

**In caso di inadempienza rilevante (o considerata tale), si possono intraprendere azioni legali diverse da quelle previste per il risarcimento danni come avviene spesso per difetti di costruzione.** Mentre il diritto al risarcimento prevede termini brevi di decadenza e prescrizione, la risoluzione per inadempienza si avvale di un lungo termine di prescrizione decennale (ex articolo 2935 C.C.), che decorre dall'atto di inadempienza. Tuttavia, ottenere la risoluzione giudiziale per inadempienza può risultare un processo lungo, complesso e incerto, specie considerando la successiva fase di recupero del credito assegnato dalla sentenza definitiva. Pertanto, è consigliabile prevenire eventuali problemi mediante indagini preliminari, clausole contrattuali specifiche e l'assistenza di professionisti qualificati.

## 2.13 Risoluzione speciale per consegna Aliud pro alio

Tra le diverse situazioni che possono verificarsi nella consegna di un immobile viziato all'acquirente, rientra anche il caso di "aliud pro alio" (una cosa al posto di un'altra), ovvero la consegna di un immobile completamente diverso da quello pattuito e promesso. Sebbene il Codice Civile non faccia esplicito riferimento alla consegna/compravendita immobiliare di aliud pro alio, la giurisprudenza civile ha colmato questa lacuna, facendo riferimento all'articolo 1497

del Codice Civile. **Questo implica che la consegna dell'immobile sia avvenuta con grave inadempimento da parte del venditore, il quale non ha onorato gli accordi, e l'oggetto della compravendita differisce significativamente dalle caratteristiche promesse e concordate nel contratto, risultando così sostanzialmente e completamente diverso e inadatto alle finalità pattuite**, escludendo i casi di inutilizzabilità parziale. Pertanto, l'acquirente si trova nella posizione di dover valutare l'avvio di azioni per il risarcimento del danno e/o per inadempimento contrattuale grave. È fondamentale comprendere l'importanza dei termini temporali e la qualifica del problema per stabilire se le discrepanze e gli inconvenienti possono essere considerati vizi dell'oggetto venduto (con riferimento agli articoli 1492 e 1495 del Codice Civile) o se giustificano un inadempimento contrattuale tale da portare alla risoluzione del contratto.

**Si pongono quindi delle domande: abusi e irregolarità edilizie sono sufficienti per configurare un caso di aliud pro alio?** I confini entro cui si configura l'ipotesi di aliud pro alio nella compravendita immobiliare non sono chiaramente definiti e richiedono l'interpretazione giurisprudenziale per essere precisati in ogni singolo caso, con necessari distinguo. La nozione di vendita di aliud pro alio, sviluppata dalla giurisprudenza (si vedano le sentenze della Cassazione Civile n. 16344/2023, n. 2313/2016, n. 28419/2013), riguarda:

- correlata alla diversità di genere della cosa venduta;
- o alla sua assoluta ed insuperabile inidoneità a svolgere la propria funzione naturale o assunta come essenziale dalle parti, è stata elaborata dalla giurisprudenza;
- per giustificare in casi di particolare gravità la proposizione di azioni di risoluzione per inadempimento e di risarcimento danni svincolate dai termini decadenza e prescrizione richiesti per la vendita di cosa viziata (art. 1495 cod. civ.), o mancante delle qualità promesse o essenziali per l'uso (art. 1497 cod. civ.), e non per giustificare azioni di adempimento in forma specifica.

**Alla luce di questi principi, non è sostenibile un meccanismo automatico per cui qualsiasi abuso edilizio, difformità o irregolarità porti direttamente all'ipotesi di vendita di un immobile aliud pro alio**, con conseguente risoluzione per inadempimento. Ogni situazione va valutata specificatamente, considerando:

- **se sanabili**, si avranno molti meno argomenti e motivazioni per contestare l'aliud pro alio;
- **in caso di insanabilità**, cioè casistiche destinate alla rimessa in pristino/demolizione degli abusi o alle possibili fiscalizzazioni di essi, **molto dipenderà dalla valutazione globale in termini quantitativi e qualitativi della divergenza tra quanto venduto e quanto promesso**; ma non significa automatica ipotesi di aliud pro alio, e relativa risoluzione per inadempimento.

Si comprende quindi che la **risoluzione per inadempimento legata all'aliud pro alio si applica analogamente al concetto di Stato Legittimo commerciale degli immobili**. L'obbligo di attestare le tolleranze e lo Stato Legittimo nei documenti, come previsto dall'articolo 34-bis del T.U.E., introduce ulteriori coordinate da considerare sulle responsabilità e sugli adempimenti reciproci tra venditore e acquirente. **Tuttavia, la mancata attestazione formale non dovrebbe di per sé costituire un inadempimento grave: eventualmente, sarà necessario un esame sostanziale (e giudiziario) per determinare se sia stato effettivamente consegnato un immobile secondo la formula aliud pro alio.**



## 2.14 Nullità dei trasferimenti immobiliari

Nel contesto giuridico, l'argomento della nullità contrattuale abbraccia un'ampia varietà di casistiche che eccedono l'ambito di questa trattazione. È tuttavia fondamentale focalizzarsi su un segmento particolare, quello della nullità formale specifica, istituita con legge 47/1985, e sui potenziali nuovi contesti di nullità legati a problematiche concernenti l'attestazione di Stato Legittimo e le tolleranze. La disciplina ormai consolidata sulla Commercibilità stabilisce che i trasferimenti immobiliari siano validi solo se conformi a certi criteri, inclusa la presenza di specifiche informazioni relative ai titoli edilizi, argomento approfondito in una sezione dedicata.

**Tale forma di nullità si verifica automaticamente all'assenza dei requisiti indispensabili, annullando gli effetti legali del contratto di compravendita, come se non fosse mai stato stipulato.** Questo determina l'invalidazione di tutte le transazioni susseguenti fino alla rettifica della mancanza tramite un atto confermativo specifico.

**La nullità formale non è limitata da termini di prescrizione:** per il riconoscimento giudiziale di tale nullità e per la sua attuazione, che comprende la restituzione dell'immobile al proprietario originale, è necessario intraprendere un procedimento legale. Sono stati osservati casi in cui la validità di varie vendite consecutive è stata contestata, una situazione da evitare ove possibile, favorendo soluzioni alternative per risolvere tali controversie, specialmente se sanabili con un atto confermativo successivo.

**In merito ai trasferimenti immobiliari, la nullità formale prevista dalla legge n. 47/1985 comporta la restituzione dell'immobile al venditore e l'istituzione di un credito per l'acquirente.** Questa condizione può generare complicazioni pratiche, dato che l'acquirente dovrà tentare di recuperare il proprio credito dal venditore, che potrebbe nel frattempo essere divenuto insolvente. Benché tale eventualità sia improbabile, non può essere esclusa a causa della lentezza dei processi giudiziari e del rischio di condotte fraudolente.

## 2.15 Nullità per mancanza garanzie del costruttore

**Esistono specifiche ipotesi di nullità contrattuale previste per tutelare i diritti patrimoniali dell'acquirente di immobili in costruzione,** stabilite dal D.Lgs. 122/05 (a seguito della delega L. 210/04). Queste norme intendono proteggere coloro che acquistano un immobile su progetto, esponendosi a significativi rischi derivanti da crisi dell'impresa costruttrice o da fallimenti, con la conseguente perdita dei pagamenti effettuati per caparre, acconti e stato di avanzamento lavori, in caso di crisi dell'impresa (pignoramenti, dichiarazione di fallimento, liquidazione coatta, concordato preventivo o stato di insolvenza).

**Un primo profilo di nullità degli atti di trasferimento si verifica quando il costruttore non stipula e non rilascia all'acquirente (promissario) una fideiussione a garanzia della restituzione degli importi** corrispondenti alle somme e al valore di ogni altro eventuale corrispettivo versato al costruttore e, secondo i termini e le modalità stabilite nel contratto, quelle che deve ancora ricevere dall'acquirente, prima della stipula del contratto di trasferimento non immediato della proprietà, di altro diritto reale di godimento sull'immobile o altro atto avente medesime finalità, anche in un momento precedente. Si precisa che la tutela è condizionata alla registrazione nei registri immobiliari di questi contratti o del preliminare di vendita, stipulati per atto pubblico o scrittura privata (articolo 2), e che la nullità può essere sollevata soltanto dal promissario acquirente. Tuttavia, la garanzia fideiussoria rimane efficace qualora il costruttore rispetti l'obbligo assicurativo (punto successivo); in caso contrario, cessa automaticamente, equivalendo a

nessuna tutela. Le somme per le quali è previsto che debbano essere erogate da un soggetto mutuante, nonché i contributi pubblici già coperti da autonoma garanzia, sono comunque escluse. Le modalità di emissione, i contenuti e di escussione della fideiussione sono dettagliati nell'articolo 3.

**Un secondo profilo (articolo 4) di nullità degli atti di trasferimento si verifica quando il costruttore non stipula e non consegna una polizza assicurativa indennitaria decennale a favore dell'acquirente per danni significativi**, manifestatisi successivamente alla stipula dell'atto definitivo di trasferimento, derivanti da rovina totale o parziale dell'immobile, gravi difetti costruttivi, vizi del suolo o difetti di costruzione. Per garantire trattamenti uniformi e facilitare le coperture assicurative, è stato emanato il D.M. 154/2022, che ha definito i contenuti minimi, le caratteristiche e il modello standard della polizza.

## 2.16 Attestazione tolleranze assente o difforme: conseguenze?

Per come è formulato attualmente l'obbligo normativo di attestare lo Stato Legittimo entro precisi margini di tolleranza, non sono chiare le conseguenze che potrebbero derivare dal mancato rispetto o dalle discordanze rispetto a quanto dichiarato. L'articolo 34-bis comma 3 del T.U.E. non prevede alcun tipo di sanzione: non sono previste multe, ipotesi di nullità del contratto traslativo, decadenze o prescrizioni. **Una norma così importante è stata emanata senza un valido contrappeso, tramutandosi in un obbligo a vuoto che, teoricamente, non intimorisce nessuno.** Nella cultura italiana, è radicata l'idea che una norma non sia efficace se non prevede sanzioni e severe punizioni in caso di inadempienza. È come se il divieto di sosta non prevedesse nessuna sanzione pecuniaria: l'obbligo esiste, ma diventa meramente morale e facoltativo perché non punibile. Nell'ambito dell'obbligo di Stato Legittimo e delle tolleranze edilizie, ci troviamo di fronte allo stesso scenario, ma è necessario smontare un superficiale ottimismo di chi confida nel poter ignorare quest'obbligo sostanziale e istituito per tutelare tutte le parti.

**STATO LEGITTIMO "AMMINISTRATIVO"**: la presentazione di pratiche quali C.I.L.A., S.C.I.A. e Permesso di Costruire è costantemente soggetta al controllo della Pubblica Amministrazione, la quale esercita precisi poteri di vigilanza e repressivi. **Se lo Stato Legittimo "amministrativo" risultasse assente, difforme o non veritiero, l'Amministrazione eserciterà comunque i suoi poteri di annullamento dei titoli e declatorie di inefficacia, emettendo ordinanze di ripristino dello stato dei luoghi.** Ciò avviene indipendentemente dall'assenza di specifiche conseguenze per le definizioni di Stato Legittimo e tolleranze. Nel contesto delle pratiche edilizie, ignorare i presupposti di regolarità immobiliare non è affatto conveniente, perché potrebbero scaturire effetti di annullamento o inefficacia a catena anche a valle della singola pratica edilizia.

**STATO LEGITTIMO "COMMERCIALE"**: anche per quanto riguarda i trasferimenti immobiliari menzionati nell'articolo 34-bis del T.U.E., si conferma l'assenza di sanzioni per l'obbligo non rispettato, eseguito in modo difforme o non veritiero. **In questo contesto, mancando il controllo da parte di un soggetto terzo, come la Pubblica Amministrazione, gli unici "filtri" in grado di limitare la circolazione di immobili con vizi urbanistici potrebbero essere:**

- **Il notaio, preparato e diligente** nel suo dovere di fornire un buon consiglio, invita tutte le parti a commissionare la necessaria verifica immobiliare, non potendo entrare nel merito tecnico; alcuni notai sono particolarmente attenti a osservare eventuali incongruenze edilizie, richiedendo chiarimenti ai Tecnici relatori, ove incaricati;

- **Il venditore "coscienzioso"**, ovvero una parte che desidera vendere l'immobile evitando futuri contenziosi e guidata da motivi etici;
- **L'acquirente "pignolo"**, cioè un soggetto che cerca di prevenire e evitare problemi legati a irregolarità edilizie in grado di complicare future ristrutturazioni, l'accesso a bonus edilizi e la rivendita futura dell'immobile.

**In assenza di questi "obbiettori di coscienza", è molto probabile che il trasferimento immobiliare possa avvenire senza considerare minimamente lo Stato Legittimo.** L'assenza di conseguenze specificate nella normativa, in caso di inadempienza o difformità rispetto a quanto dichiarato, lascia completamente aperti tutti gli scenari possibili in caso di scoperta di irregolarità successive all'atto di trasferimento. Saranno i contenziosi giudiziari a valutare, caso per caso, i profili di responsabilità, gli effetti, i rimedi, nonché le specifiche conseguenze e le relative decadenze o prescrizioni, quali:

- Risarcimento danni
- Risoluzione per inadempimento
- Nullità, sia formale che sostanziale.

Proprio perché la normativa non prevede sanzioni, il futuro vedrà un aumento del contenzioso e, di conseguenza, della giurisprudenza relativa a queste questioni.

## 2.17 Garanzie, possibile preclusione in caso di Attestazione tolleranze emessa dal Tecnico?

Attualmente, per ciò che interessa in questo libro, non si rileva una giurisprudenza di Cassazione civile che tratti questioni specifiche sul mancato rispetto delle attestazioni di tolleranze edilizie e Stato Legittimo, come previsto dall'articolo 34-bis c.3 del D.P.R. 380/01. Tuttavia, sorge un dubbio importante: **nei casi in cui sia stata consegnata e allegata al rogito notarile la predetta l'attestazione obbligatoria di regolarità immobiliare, la futura scoperta di irregolarità edilizie potrebbe limitare o impedire un'azione di risarcimento danni o di risoluzione contrattuale nei confronti del venditore, lasciando come unica opzione la richiesta di danni al Tecnico asseveratore?**

Il problema emerge soprattutto quando non è chiaro quale delle due parti abbia incaricato il professionista asseveratore, poiché **l'articolo 34-bis del T.U.E. non attribuisce esplicitamente a nessuno dei due soggetti l'obbligo di redigere tale attestazione, lasciando impliciti doveri e responsabilità condivisi tra le parti.** Anche se l'incarico professionale fosse stato affidato esclusivamente dal venditore o dall'acquirente, resta da valutare se ciò possa esonerare dall'obbligo in un senso più ampio l'altra parte, ovvero responsabilizzare in ogni caso sia le parti venditrici che acquirenti, rendendole solidali per oneri e conseguenze.

Ciò significa **che il panorama delle responsabilità e delle garanzie relative all'immobile acquistato si è ulteriormente complicato, rendendo difficile escludere completamente una delle due parti dal processo di verifica e certificazione della regolarità immobiliare.** In futuro, sarà necessario vedere se la giurisprudenza applicherà un criterio di responsabilità solidale inderogabile alle parti coinvolte nella compravendita o se l'obbligo normativo di attestazione delle tolleranze sarà considerato soddisfatto dall'intervento del Tecnico incaricato da una sola parte. **Se dovesse affermarsi questa visione di responsabilità congiunta, l'obbligo di attestazione della regolarità acquisirebbe un nuovo valore e significato,** diventando il momento nevralgico per la

verifica di eventuali irregolarità, influenzando anche i termini di decadenza o prescrizione delle azioni di rivalsa contro i venditori, inclusi quelli relativi a trasferimenti precedenti. Questa ipotesi non va esclusa a priori, e sarà interessante osservare lo sviluppo in giurisprudenza su questi temi.

## 2.18 Vincoli Piano Regolatore e rogito di compravendita

I vincoli e limiti edificatori del piano regolatore generale hanno valore di prescrizione di ordine generale a contenuto normativo e sono efficaci verso tutti, tenuto conto che gli strumenti urbanistici sono pubblicizzati con le ordinarie procedure di adozione e approvazione. Quando si effettuano compravendite o atti di trasferimento sarebbe opportuno conoscere anche le previsioni urbanistiche dell'immobile e area oggetto di intervento, nonché sulle aree circostanti.

**Il P.R.G. è uno strumento urbanistico e configura fonte normativa secondaria, pertanto è assistito da una presunzione legale di conoscenza da parte di tutti:** il compratore non può invocare come fonte di responsabilità del venditore la mancata dichiarazione nell'atto traslativo delle prescrizioni di piano quali oneri gravanti (vedi anche Cass. Civ. ord. n. 1441/2024). Nella vendita dell'immobile gravata da onere reale, la responsabilità del venditore prevista dall'articolo 1489 Codice Civile è esclusa solo se l'acquirente:

- abbia avuto effettiva conoscenza del peso gravante sull'immobile;
- si tratti di onere apparente;
- si tratti di onere trascritto nei registri immobiliari;
- sia espressamente menzionato in atto, non è sufficiente una clausola generica o di stile;

A differenza di quelli imposti in specifici provvedimenti amministrativi a carattere particolare (es. vincoli beni culturali), **i vincoli e disposizioni di P.R.G. non possono qualificarsi come oneri "non apparenti" gravanti sull'immobile in base all'art. 1489 Codice Civile.** Di conseguenza, le previsioni e vincoli sfavorevoli di P.R.G. non possono essere invocate dall'acquirente per rivalersi sul venditore per risarcimento danni o risoluzione per inadempimento. Gli strumenti di pianificazione e governo del territorio coinvolgono interessi collettivi e generali, pertanto sussiste una presunzione di conoscenza da parte della collettività in quanto pubblicati a norma di legge; non per nulla, sono documenti sottoposti a costante pubblicazione sui siti istituzionali.

Per questi motivi **è consigliato svolgere verifiche preliminari anche sui vincoli conformativi, prescrittivi e zonizzazione prevista dal P.R.G.,** da effettuarsi sia in senso positivo (conoscere le potenziali trasformazioni, le destinazioni d'uso ammissibili, gli indici edificatori e la fattibilità di interventi) che negativo (limitazioni, prescrizioni, divieti o vincoli). **Sono dettagli che difficilmente possono apparire nel Certificato di Destinazione d'uso** rilasciato per l'atto di trasferimento immobiliare, ed è più opportuno far svolgere queste indagini dai competenti Tecnici, anche tramite gli strumenti urbanistici comunali pubblicati online sui siti istituzionali. Senza queste informazioni si rischia infatti di stipulare atti o preliminari di vendita senza conoscere il prezzo più aderente all'effettiva situazione giuridica e urbanistica del bene, e in molti casi resta preclusa la possibilità di deprezzare in sede di giudizio; inoltre potrebbero emergere a posteriori divieti, limitazioni e condizioni per effettuare anche gli interventi apparentemente di modesta entità.

## 2.19 Clausola sospensiva per verificare Stato Legittimo dell'immobile

Condizionare la conclusione dell'affare e la compravendita immobiliare all'accertamento della regolarità dell'immobile potrebbe effettivamente offrire maggiore sicurezza. Continuo a ricevere commenti e lamentele da persone che si sono sentite truffate nell'acquisto di immobili con irregolarità edilizie scoperte solo dopo l'atto notarile. Date le attuali complessità normative e le protezioni spesso ambigue offerte a venditori e acquirenti, non sembrano esserci alternative: **è necessario formulare proposte irrevocabili di acquisto e stipulare preliminari di vendita la cui validità rimane sospesa fino all'accertamento da parte di entrambe le parti della piena regolarità dell'immobile, indicando anche un termine temporale entro cui svolgersi.**

Molti operatori del settore potrebbero non apprezzare questa soluzione, ma sarebbe relativamente semplice: **includere in questi contratti preliminari o proposte una clausola sospensiva che condizioni la loro validità alla verifica dello Stato Legittimo dell'immobile entro le tolleranze edilizie previste**, trattandosi di un obbligo già richiesto ai sensi dell'articolo 34-bis comma 3 del D.P.R. 380/01. È consigliabile far verificare lo Stato Legittimo anche dal Tecnico della parte promissaria all'acquisto, anche se ciò implica pagare la sua parcella perfino nei casi di mancata conclusione dell'accordo. Questo importo, però, può essere considerato come un investimento per prevenire lunghi contenziosi immobiliari. L'effetto giuridico di questa misura **posticipa anche la formazione dell'affare commerciale, che non può essere considerato concluso fintanto che non sia stata verificata la regolarità urbanistica ed edilizia da parte dei Tecnici incaricati** (idealmente da entrambe le parti), senza escludere condizioni particolari, come le richieste di mutuo ipotecario. Superato questo ostacolo principale, si può procedere alla stipula del rogito definitivo di compravendita.

**L'esistenza dell'affare e la sua conclusione, inteso come accordo di vendita con reciproche prestazioni corrispettive, si configurerebbe quindi per la prima volta con l'accertamento della regolarità dell'immobile.** Questo approccio si baserebbe quindi sugli obblighi di attestazione di Stato Legittimo entro tolleranze imposti dal D.L. 76/2020 nel Testo Unico dell'edilizia per compravendite e pratiche edilizie, anticipandone l'applicazione già nelle fasi precontrattuali, di negoziazione e di stipula per contratti ad effetti obbligatori. Consiglio vivamente l'inserimento di clausole sospensive in linea con l'articolo 34-bis comma 3 del D.P.R. 380/01, proprio perché prevede l'obbligo di verifica di Stato Legittimo entro tolleranze senza stabilirne sanzioni o conseguenze in caso di mancato rispetto. In assenza di tali sanzioni, sarà compito del giudice valutare caso per caso, creando un terreno fertile per un ingente contenzioso che, in futuro, richiederà interventi normativi per introdurre misure correttive.

Va sottolineato che **l'obbligo di attestare la regolarità immobiliare, così come genericamente formulato nel T.U.E., non specifica limitazioni o responsabilità particolari verso un soggetto specifico, rendendolo applicabile a tutti i soggetti coinvolti nell'atto di alienazione immobiliare.** La giurisprudenza nei prossimi anni chiarirà l'applicazione e l'interpretazione di questa norma. **Prevedere una condizione sospensiva generale potrebbe sospendere integralmente l'efficacia vincolante della proposta o del preliminare, impedendo l'attivazione dei suoi effetti fino all'avverarsi della condizione di regolarità, dando così al venditore la libertà di stipulare con altri.** Solo con la realizzazione della condizione sospensiva legata all'accertamento di piena regolarità, le parti diventerebbero vincolate a procedere alla stipula definitiva, attuandosi come clausole a tutela e impegnative per le parti in vista dell'avveramento della condizione. Questo meccanismo offre un importante strumento di protezione e motivazione sia per venditori che per acquirenti, incoraggiando trasparenza e legalità nell'ambito delle transazioni immobiliari.

Agire diversamente, specialmente da parte del promittente acquirente, apre scenari di rischio contenzioso con ampi margini di incertezza, dato l'incrocio tra profili civilistici e amministrativi urbanistici, difficili da gestire in sede giudiziaria. In situazioni in cui emergono contestazioni di irregolarità edilizie dopo il preliminare di vendita o la proposta irrevocabile, **è consigliabile per i soggetti promittenti l'acquisto segnalare formalmente al Comune le presunte irregolarità. Una volta che queste sono state accertate dalla Pubblica Amministrazione con un'ordinanza di ripristino, il promittente acquirente può agire in Tribunale con argomentazioni rafforzate.**

**Il differimento della formazione dell'affare può non essere vantaggioso per l'agente immobiliare, ma venditori e acquirenti beneficeranno indiscutibilmente della possibilità di prevenire e evitare contenziosi immobiliari relativi ad abusi edilizi**, i quali sono caratterizzati da incertezza e lunghe durate. In un paese con un alto grado di irregolarità immobiliare, potrebbe essere saggio mettere da parte la buona fede e adottare adeguate precauzioni preventive, senza aspettare che sia il legislatore a intervenire in ogni caso. Questo approccio proattivo non solo protegge gli interessi degli acquirenti ma contribuisce anche a promuovere la trasparenza e la legalità nel mercato immobiliare, riducendo il rischio di contenziosi e migliorando la fiducia tra le parti coinvolte nelle transazioni.

## 2.20 Relazione di regolarità e senza attestazione Stato Legittimo e tolleranze costruttive

Dal 17 luglio 2020, con l'introduzione dell'articolo 34-bis, comma 3, del D.P.R. 380/01, è stato imposto a tutti i cittadini italiani **l'obbligo di attestare nei suddetti atti di trasferimento la conformità urbanistica ed edilizia dello Stato Legittimo dell'immobile**, nel rispetto di specifiche tolleranze. Sebbene ci siano norme che indicano come effettuarlo, nella maggioranza dei casi gli atti notarili di compravendita risultano ancora redatti senza un'adeguata considerazione della conformità urbanistica ed edilizia degli immobili, senza relazioni tecniche o attestazione obbligatoria; **è interessante notare che in circoscritte aree geografiche si sta diffondendo la pratica virtuosa di richiedere, prima della stipula dell'atto notarile, relazioni firmate da Tecnici abilitati.** Queste relazioni analizzano la conformità urbanistica ed edilizia dell'immobile in diversi modi, spesso basandosi su protocolli e accordi volontari stipulati tra ordini professionali e associazioni di categoria.

**Sebbene queste relazioni tecniche possano essere conformi ai contenuti e alle analisi comparative previste dalla normativa e dai criteri prefissati, potrebbero emergere incertezze se non includono l'esplicita attestazione richiesta obbligatoriamente dall'articolo 34-bis c.3 D.P.R. 380/01, riformato dal D.L. 76/2020.** Nonostante l'importanza della forma ufficiale dell'atto di trasferimento, il contenuto riveste un'importanza vitale: se il documento è stato redatto con accuratezza e serietà, questo dovrebbe comunque soddisfare le finalità di protezione delle parti stabilite dalla legge. Tuttavia, per evitare incertezze legali, **sarebbe prudente per i notai insistere sulla produzione dell'asseverazione obbligatoria e sull'inclusione formale di questa negli atti di trasferimento**, come espressamente previsto dalla normativa. Questo passaggio aggiuntivo non solo assicurerebbe la piena conformità con le disposizioni legislative, ma rafforzerebbe la protezione legale per tutte le parti coinvolte, contribuendo a prevenire eventuali contenziosi derivanti da questioni di conformità urbanistica ed edilizia.

## 2.21 Chi incarica il Tecnico o i Tecnici?

L'obbligo di attestare la regolarità in base all'articolo 34-bis D.P.R. 380/01 esiste, tuttavia la norma oltre a non specificare chi debba eseguire tale adempimento, non indica neppure con quali modalità il Tecnico abilitato debba occuparsene. Per esperienza l'incarico professionale potrebbe essere conferito da:

- venditore;
- acquirente;
- congiuntamente, con parcella posta a carico di uno o condivisa.

È fondamentale procedere con cautela per assicurarsi che il Tecnico scelto sia effettivamente di fiducia comune e non influenzato da altri soggetti coinvolti nella transazione, nonostante possa essere remunerato da una sola parte (evitando la prassi del "*metta qui una firma, al resto pensiamo noi*", tipica in ambiti come quello del Superbonus). **Per precauzione, sarebbe preferibile che l'acquirente selezioni un Tecnico di propria fiducia, coinvolgendolo sin dalle prime fasi delle verifiche e degli accertamenti immobiliari, anche in collaborazione con quello del venditore.**

Il ruolo di terzietà e di indipendenza del Tecnico nell'assumere l'incarico è essenziale affinché possa esprimere senza riserve e condizionamenti capaci di incidere sugli interessi delle parti acquirenti, venditrici e sulla propria responsabilità: non vedo affatto di buon occhio alcuni Tecnici "sponsorizzati" da alcune agenzie, soprattutto con parcella risibili, perché sussiste un potenziale conflitto di interessi verso gli specifici obiettivi di ciascuna delle parti interessate. Quando si è coinvolti, anche minimamente, occorre astenersi onde evitare danni di vario tipo, come impone severamente ogni Codice deontologico.

Per tutti questi motivi l'acquirente rappresenta la parte più vulnerabile in questo processo: non conosce la storia dell'immobile, non ha un accesso diretto alla documentazione e, in caso di discordanze o imprevisti, deve intraprendere azioni legali per far valere i propri diritti; prevenire è meglio che curare. Tuttavia, anche **l'intervento di più Tecnici potrebbe generare disaccordi o conflitti a causa delle diverse interpretazioni sullo Stato Legittimo dell'immobile** e delle varie soglie di tolleranza "professionale", derivanti da numerosi fattori, quali:

- formazione accademica e professionale;
- esperienza maturata durante tirocini e apprendistati;
- aggiornamento professionale continuo;
- predisposizione psicoattitudinale e soggettiva;
- tipologia di cliente;
- obiettivo dell'incarico, sia per compravendita che pratiche edilizie.

**L'ipotesi di far sostenere a venditori e acquirenti i costi dei propri Tecnici non è accolta favorevolmente a causa delle spese non trascurabili, e delle possibili divergenze interpretative e metodologiche negli accertamenti.** Per esempio, la discrepanza di 5 cm in una misurazione potrebbe essere considerata tollerabile da un Tecnico e una violazione edilizia da un altro, sollevando la necessità di ricorrere a un altro terzo professionista per risolvere i conflitti. Sebbene si tenda a evitare l'assegnazione congiunta a più Tecnici per ridurre i costi e le potenziali controversie interpretative, per esperienza in diverse occasioni l'approccio collaborativo e partecipato **tra Tecnici competenti si è dimostrata vantaggiosa e capace di prevenire o contenere problemi di entità maggiore.** In base alla gravità e dei vizi emersi dopo l'atto di compravendita o consegna dell'immobile, **l'acquirente deve determinare (e il giudice valutare) se questi possano configurarsi come inesatto adempimento o inadempimento totale, e questo tipo**

**di valutazione non è affatto semplice.** Va anche considerato che, se i difetti erano conosciuti o riconoscibili al momento della consegna, l'acquirente avrà difficoltà a sostenere la propria causa in tribunale. D'altra parte, il venditore non gode di una posizione privilegiata in caso di contestazioni sui difetti, mantenendo una responsabilità significativa. Nel contenzioso sui difetti dell'immobile, entrambe le parti venditrici e acquirenti hanno oneri probatori e un interesse a dimostrare le proprie tesi. Ad esempio, l'acquirente deve provare che i difetti non erano presenti al momento della consegna e che sono emersi successivamente; inoltre, entrambe le parti mirano a determinare le cause dei difetti. La ripartizione dell'onere della prova tra venditore e acquirente, nelle cause legate all'edilizia, è generalmente chiara, in base al principio espresso nell'art. 2967 c.c.: **chi desidera far valere un diritto in giudizio deve dimostrare i fatti che ne costituiscono il fondamento.** Pertanto, il diritto alla risoluzione del contratto o alla sua modifica, incluso il prezzo, che l'acquirente vuole esercitare secondo l'art. 1492 c.c. per essere tutelato dai vizi della cosa venduta, prescinde dalla colpa del venditore e si basa sull'esistenza dei difetti, la cui prova incombe sull'acquirente (Cass. Civ. SS.UU. n. 11748/2019, n. 13533/2001).

È stato chiarito che, sebbene **il venditore non sia specificamente obbligato a consegnare un bene privo di difetti, resta tenuto a garantire l'acquirente in caso il bene venduto risulti viziato.** Le parti possono anche accordarsi sullo stato di fatto dell'immobile al momento della vendita, come spesso indicato nei contratti preliminari e definitivi di compravendita con la formula 'visto e piaciuto'. Questo accade anche quando le difformità dell'immobile sono note sin dal preliminare di vendita e accettate dall'acquirente. Lo stato effettivo dell'immobile include le sue caratteristiche, comprendendo vizi e difetti oggettivamente riscontrabili; tuttavia, molti vizi potrebbero non essere 'facilmente' riconoscibili al momento della stipula. Prendiamo ad esempio un appartamento costruito nel 1970 con insufficiente isolamento acustico: un Tecnico qualificato si dovrebbe porre questa problematica ma non necessariamente l'acquirente medio, il quale potrebbe accorgersene solo dopo avervi vissuto. È pur vero che non è realistico eseguire un check-up completo per identificare ogni possibile difetto rispetto agli standard edilizi moderni. Sarebbe utile che il venditore evidenziasse i difetti noti, ma ciò potrebbe anche comportare il ricevimento di offerte più basse da parte degli acquirenti. D'altro canto potrebbe essere vantaggioso per l'acquirente essere assistito da un altro professionista qualificato per identificare i difetti, evitando test o indagini invasive.

## 2.22 Allegare relazione tecnica integrale al rogito

Segnalo alcuni casi di compravendite avvenute in cui i notai, oltre all'acquisizione integrale della **relazione prodotta da un Tecnico abilitato (con o senza Stato Legittimo e tolleranze), provvedono ad allegarla contestualmente al rogito notarile.** In sostanza, alla Conservatoria arriverà la tipica nota di trascrizione e il titolo di trasferimento, comprensiva al suo interno di questa relazione tecnica, aggiungendosi alla lista dei possibili documenti tecnici allegati (ad esempio, A.P.E., Certificato di Destinazione Urbanistica, Tipo di frazionamento, planimetrie catastali, eccetera). **Normalmente, quando la relazione tecnica viene prodotta e consegnata al notaio, questa rimane nel fascicolo e potrebbe essere riprodotta in sede di giudizio,** dietro idoneo provvedimento precettivo all'esibizione del giudice. Se la relazione tecnica viene allegata al rogito come parte integrante ad esso, l'iter per la sua acquisizione tramite visura ipotecaria verrebbe semplificato. Questo procedimento avrà il notevole vantaggio di includere le informazioni tecniche (tra cui, probabilmente, lo Stato Legittimo) nelle forme di Pubblicità immobiliare, cristallizzando rigidamente la situazione anche nei confronti dei futuri aventi causa. Di converso, il Tecnico professionista vedrà aumentare ulteriormente la propria responsabilità.



## 2.23 Trascrizione e Visure Registri Immobiliari in Conservatoria

Una breve nota va spesa per la procedura di trascrizione degli atti traslativi nei Registri Immobiliari tenuti nella Conservatoria, ai fini della Pubblicità immobiliare. È uno strumento importante da conoscere perché permette alcuni livelli di garanzia e tutela; **consultare tramite visure ipotecarie sia telematiche che in sede permette di conoscere con certezza la titolarità di possesso e detenzione dell'immobile, qualora trascritti con le dovute procedure in uso solitamente ai notai.**

Ai fini dello Stato Legittimo la consultazione dei Registri immobiliari si rivela utile per accertare tutti gli attuali proprietari e aventi titolo, e di riscontrare tutti quelli precedenti in maniera regressiva nel tempo, essenziale per individuare i possibili soggetti richiedenti titoli abilitativi. Per chi non è avvezzo a leggere queste informazioni, è importante avvertire che non troveremo informazioni riferite a ciascun stadio temporale di traslazione come si legge in visura catastale; al contrario, leggeremo soltanto le informazioni riguardanti l'atto di trasferimento, per esempio: *Visura Catasto Fabbricati: il subalterno 509 è intestato in proprietà 1/1 a Caio; Visura Conservatoria: Tizio con atto Notaio Rossi in data X e repertorio Y ha venduto a Caio la quota di 1/2 di appartamento.* Un'altra avvertenza importante è che la consultazione dei Registri Immobiliari richiede una certa preparazione e conoscenza del loro inventario, delle varie prassi applicative e di tutte le disposizioni normative in materia: esse consentono anche di **individuare quelle trascrizioni, iscrizioni e annotazioni utili per comprendere lo stato giuridico dell'immobile**, individuando anche quelle pregiudizievoli o evizioni quali ipoteche, servitù, pesi, contenziosi iscritti e quant'altro; in ambito urbanistico si rivelano utili per individuare possibili trascrizioni di asservimenti volumetrici, convenzioni per lottizzazione, convenzioni P.E.E.P., convenzioni per distanze legali, e molti altri rapporti consolidati. Servono anche **in senso negativo per individuare eventuali trascrizioni conseguenti ad abusi edilizi**, quali acquisizione gratuita per inottemperanza alla demolizione. Per cui una ispezione con visure ipotecarie è sempre consigliata.

## 2.24 Buona fede e diligenza nelle Trascrizioni immobiliari#

Gli strumenti di consultazione banche dati di Pubblicità immobiliare sono accessibili a chiunque abbia interesse, potendosi presentare al più vicino sportello della Conservatoria dei Registri immobiliari (elencati per comune di competenza nel sito governativo [www.agenziaentrate.gov.it/portale/trova-ufficio](http://www.agenziaentrate.gov.it/portale/trova-ufficio)). Diciamo pure che anche tali consultazioni sono ritenere teoricamente aperte a chiunque, tuttavia per operare in via speditiva ed efficace occorre conoscere bene la materia, per cui è consigliato avvalersi degli studi notarili e dei professionisti "visuristi".

Anche le operazioni di consultazione e trascrizione delle formalità nei Registri immobiliari richiedono adeguata diligenza, non potendo essere sufficiente affidarsi al principio di buona fede. Ad esempio **la trascrizione di una formalità nei Registri immobiliari non deve avvenire senza essere preceduta da adeguata consultazione nei medesimi registri**, facendo in qualche modo affidamento alla buona fede: il rischio è quello di trascrivere titoli o atti su immobili divenuti di proprietà diversa da quella realmente destinataria (vedi istituto di credito che iscrive ipoteca contro un proprio debitore, Cass. Civ. 23319/2024).

La trascrizione di formalità nei RR.II., anche per casi diversi dalla tipica compravendita, presuppone la verifica e conoscenza del reale stato giuridico di proprietà e possesso: al pari dello Stato Legittimo degli immobili, anche le trascrizioni devono rispettare il principio di congruenza e reciprocità, non potendo ammettere discontinuità in tal senso.

Il principio di buona fede non può essere invocato neppure qualora il soggetto che trascrive abbia affidato l'incarico ad un notaio (fatto salvo i rapporti interni e di responsabilità tra cliente e professionista); al contrario sussiste negligenza in caso di mancato accertamento dei presupposti minimali, agevolmente ricavabili dal complesso di dati acquisibili dai registri immobiliari, consultabili da qualunque soggetto avveduto.

## 2.25 Truffa per immobile affetto da abusi edilizi sottaciuti#

Trarre in inganno gli ignari acquirenti o promissari tali, mentendo sulla regolarità amministrativa edilizia dell'immobile e sulle possibili potenzialità urbanistiche configura da tempo un reato di truffa (Cass. Pen. N. 563/2007). **Sottacere all'acquirente gli abusi e difformità edilizie note al venditore potrebbe comportare anche conseguenze sul profilo penale per tentativo di truffa**, in quanto dimostrativi di malafede e intenzione di effettuare il trasferimento di un bene con caratteristiche e valore diversi da quelli negoziati, promessi e venduti. In tal senso la giurisprudenza penale ha riconosciuto più volte a carico di venditori la responsabilità e reato di truffa, che si aggiunge alle sicure azioni di richieste danni o risoluzione per inadempimento, per certi versi a rafforzare le giustificazioni della parte lesa acquirente. È da segnalare l'importante sentenza di Cassazione Penale n. 55170/2018 con cui è stato condannato per truffa contrattuale del venditore, avendo quest'ultimo sottaciuto, nelle trattative per la vendita dell'immobile alle controparti, i diversi profili di abuso edilizio. L'accusa di truffa potrebbe emergere soprattutto a fronte del mancato rispetto delle attestazioni rese in atto pubblico obbligatorie per regime di commerciabilità (menzioni dei titoli abilitativi primari e autodichiarazione Ante '67), ma anche nei casi di corretto adempimento dichiarativo: infatti **il regime di Commerciabilità può filtrare gli abusi edilizi primari, senza tuttavia entrare in merito agli illeciti edilizi di livello inferiore**. Per quanto attiene invece l'attestazione di Stato Legittimo entro tolleranze, obbligatoria ex articolo 34-bis c.3 T.U.E., qualora formalizzata dal Tecnico abilitato è molto probabile che le conseguenze penali sulle false attestazioni risultino a suo carico; nei casi in cui invece dovesse risultare assente l'attestazione come richiesto dalla legge, **non bisogna escludere possibile una sorta di attenuazione per comportamento disattento e scarsa diligenza tenuta dall'acquirente**. Come si dirà meglio nel capitolo sullo Stato Legittimo, il legislatore con l'entrata in vigore del D.L. 76/2020 ha innalzato molto il livello di responsabilizzazione delle parti attrici chiamate in gioco, obbligandole tutte a tenere un atteggiamento di prudenza e di verifica solidale sull'oggetto di compravendita; il punto debole di questa disposizione è la sua collocazione al momento definitivo di compravendita: se il legislatore puntava davvero a prevenire i contenziosi in questa materia avrebbe dovuto trasporre questo filtro anche ai preliminari di vendita. E a proposito di preliminari di vendita, anche per questi contratti è possibile vedersi contestare il reato di tentata truffa al promittente venditore da parte del promissario acquirente, cioè anche nei casi di mancato trasferimento definitivo del bene: in tal senso la Cassazione Penale da tempo ha inquadrato i tentativi di raggirio con artifici e dissimulazione nelle contrattazioni immobiliari, in tal senso si veda Cass. Pen. 30884/2014 e n. 28703/2013).

Qualora risulti accertato il reato di truffa, a questo conseguono conseguenze sui profili risarcitori e risolutivi del contratto, che metteranno sicuramente in cattiva luce il venditore per il suo volontario silenzio serbato sulle caratteristiche effettive del bene immobile. Un esempio si ricava dall'ordinanza di Cassazione Civile n. 28765/2024, con cui il venditore già condannato penalmente per truffa, viene successivamente condannato per profili risarcitori sia per rimozione abusi edilizi quanto per la riduzione del prezzo dell'immobile, in quanto diverso da quanto promesso in vendita.

## 2.26 Usucapione e titolo originario acquisito#

Occorre porre attenzione sulla circolazione di immobili con atti tra vivi, quando il venditore assume di essere divenuto titolare del bene o parti di esso per effetto di un acquisto a titolo originario non accertato in sede giudiziale, come l'usucapione. La recente giurisprudenza civile (Cass. Civ. sentenze n. 27709/2024, n. 17558/2023) ha risolto da tempo la problematica **ammettendo la possibilità di vendita di un immobile usucapito anche in assenza di una sentenza che abbia accertato e dichiarato tale circostanza, riconoscendone cioè validità ed efficacia al contratto** (nelle ipotesi di donazione si presentano profili maggiormente problematici rispetto alla tradizionale compravendita meglio precisato in Cass. Civ. n. 8626/2022).

In presenza di asserita formazione di usucapione il ruolo del notaio rogante diventa centrale e finalizzato a tutelare gli interessi delle parti contraenti: anche quando l'atto di trasferimento è riferito ad una provenienza da un acquisto a titolo originario (cioè altro atto traslativo), **ciò non esime il notaio dal dover compiere in ogni caso le verifiche presso i registri immobiliari e catastali, proprio perché idonee a porre in evidenza chi ancora risulta essere l'intestatario formale del bene**. Da tali verifiche potrebbe emergere l'esistenza di un titolare formale diverso da quello effettivo, rispetto al quale si può mettere in dubbio la stessa veridicità dell'affermazione di avvenuta usucapione da parte del soggetto dichiarante. La necessità di indagare circa la provenienza del bene, quanto meno sul piano formale, procedendo quindi alle verifiche ipocatastali, si giustifica anche nel caso in cui l'alienante dichiari di avere usucapito la proprietà del bene ed anche laddove l'atto posto in essere sia una donazione (Cass. Civ. n. 27709/2024).

Il notaio deve agire sempre rispettando l'obbligo di informazione e chiarimento nei confronti delle parti, anche nei casi di vendita immobiliare dei quali il venditore assuma di aver acquistato la proprietà per usucapione senza il relativo accertamento giudiziale: egli **è tenuto a precisare nell'atto, dopo averlo accertato, che il compratore sia stato edotto sul rischio che assume con l'acquisto**, mediante apposita clausola da menzionare nell'apposito quadro "D" della nota di trascrizione, al fine di segnalare altresì a terzo la carenza della pubblica fede notarile con riguardo alla provenienza dell'immobile e all'insistenza di formalità pregiudizievoli (vedi anche Cass. Civ. n. 32147/2018).

Negli atti traslativi che ho potuto seguire ho potuto riscontrare il corretto approccio applicato da notai diligenti che estendono le verifiche delle formalità pregiudizievoli e visure ipocatastali nei RR.II. ben oltre il ventennio anteriore alla stipula, per avere un completo esame delle risultanze degli atti di provenienze e pubblicitarie. Per fare un ottimo lavoro di squadra **il Tecnico incaricato opera di concerto da subito col notaio, condividendo reciprocamente tutti gli atti di provenienza e formalità anzidette**, utili soprattutto per verificare anche lo Stato Legittimo e i nominativi delle persone coinvolte nel pregresso profilo urbanistico edilizio dell'immobile.

## 3. GLI ATTORI IN GIOCO NELLO STATO LEGITTIMO

### 3.1 Acquirente, la buona fede non offre tutele

Nel contesto degli atti di compravendita, molti ritengono di avere diritto a garanzie in caso di scoperte postume di irregolarità o illeciti edilizi, anche anni dopo la firma del rogito. **In realtà, l'ignoranza o l'inadeguata conoscenza della situazione dovrebbe essere attribuita a una gestione non ottimale delle proprie attività contrattuali e precontrattuali, spesso dovuta al rifiuto di avvalersi della consulenza tecnica.** Vi è mai capitato di porre attenzione alla frase "visto e piaciuto" menzionata dal notaio durante la lettura del contratto di compravendita o dei preliminari? Questa espressione, pur sembrando insignificante, in realtà non esclude la possibilità di rivendicare garanzie dal venditore, specialmente per quanto riguarda la conformità edilizia e Stato Legittimo. Il fulcro del problema, tuttavia, emerge quando si considera la "buona fede" dell'acquirente, che assume rilevanza sotto diversi aspetti, soprattutto se ha già:

- considerato l'acquisto di una casa;
- firmato un preliminare di compravendita;
- presentato una proposta irrevocabile di acquisto;
- già acquistato l'immobile.

Per spiegare bene limiti e **conseguenze per chi firma preliminari di vendita apponendo la clausola "visto e piaciuto"** o nelle varie declinazioni, occorre fare riferimento alla giurisprudenza civile. In linea generale in tema di compravendita *«la clausola contrattuale "vista e piaciuta", che ha lo scopo di accertare consensualmente la presa visione, ad opera del compratore, della cosa venduta, esonera il venditore dalla garanzia per i vizi di quest'ultima con riferimento a quelli riconoscibili con la normale diligenza e non taciuti in mala fede»* (cfr. Cass. Civ. n. 19061/2024, Cass. n. 21204/2016, Cass. n. 3741/1979). Col sopralluogo e **visite all'immobile si dovrebbero riscontrare i vizi immediatamente percepibili (ictu oculi)**, senza bisogno di particolari competenze e abilità, ma con ordinaria diligenza. Certamente, la garanzia del venditore verso questi vizi resta invece nei casi in cui siano stati sottaciuti con mala fede. Ecco perché la **clausola di accettazione con "visto e piaciuto" potrebbe erodere i diritti di garanzia**, e come già detto precedentemente, non è consigliabile difendersi basandosi sulla buona fede da parte dell'acquirente. L'inserimento della clausola "vista e piaciuta" dovrebbe essere preceduto davvero da verifiche e controlli dell'immobile sotto vari profili, come quelli connessi alla sua regolarità: **questa formula presuppone che l'acquirente abbia accertato consensualmente l'effettiva presa visione**, e può rivelarsi dannosa quando risulta accettata solo formalmente senza i controlli preventivi. Va sottolineato anche che **l'accettazione della cosa venduta, come l'immobile, non esclude il rimedio della risoluzione del contratto quando si manifestino vizi occulti sostanziali**, come le problematiche attinenti all'abusività dell'immobile emerse successivamente alla consegna del bene.

Prendiamo anche ad esempio l'importante sentenza della Corte di Cassazione penale n. 47809/2022, relativa a una **compravendita di un immobile situato all'interno di una lottizzazione abusiva**. Sebbene il contesto sia penale, il principio enunciato è ugualmente applicabile in ambito civile, specialmente per contestare la risoluzione di un contratto per inadempimento e richiedere il risarcimento danni, facendo riferimento anche all'articolo 134 del D.P.R. 380/01. Ecco il passaggio chiave:

*«Ulteriormente, nel contratto di compravendita (art. 3) gli acquirenti dichiarano di acquistare il bene nello "stato di fatto e di diritto", nel quale si trovava, stato che affermano di conoscere. Sul punto, la Corte osserva che già nell'aprile del 2006 era stata revocata l'attestazione di agibilità e abitabilità dell'immobile. Pertanto, i ricorrenti erano consapevoli, o comunque potevano agevolmente divenirlo, dell'assenza di regolarità edilizia. **La mancata conoscenza è da ritenersi imputabile a una cattiva gestione della propria attività contrattuale e precontrattuale, sostanziata nel rifiuto ad avvalersi della consulenza di un tecnico. Infatti, l'assunzione delle necessarie informazioni sulla sussistenza di un titolo abilitativo e sulla compatibilità dell'intervento agli strumenti urbanistici avrebbe certamente evidenziato la non regolarità urbanistica dell'immobile per le vicende che ne avevano determinato la confisca, a seguito della ritenuta lottizzazione abusiva. Tale verifica era possibile, dal momento che avrebbero stipulato il contratto preliminare in data 16/04/2009 ed acquistato il bene dopo due anni.»***

Ciò evidenzia un comportamento poco attento dell'acquirente, a cui non si riconoscono attenuanti di alcun tipo. Al contrario emerge un approccio di insufficiente diligenza o negligenza dovuto principalmente al rifiuto di consultare un Tecnico specializzato, dimostrando quindi una scelta consapevole di non verificare gli aspetti urbanistico-edilizi.

**La buona fede non offre protezione nemmeno in ambito amministrativo:** coltivare un atteggiamento di buona fede si rivela arduo e, nel contesto attuale, una buona fede passiva e inerte potrebbe perfino aggravare la situazione. **L'introduzione dello Stato Legittimo sembra porre un termine definitivo alla questione della buona fede per venditori e acquirenti:** il comma 3 dell'articolo 34-bis del T.U.E. stabilisce l'obbligo imprescindibile di presentare una certificazione tecnica asseverata per gli atti di trasferimento immobiliare tra vivi, senza specificare chi tra venditore o acquirente debba provvedervi. Questo implica un obbligo condiviso e solidale, esponendo l'acquirente, anche se in buona fede totale, al rischio di perdere eventuali cause giudiziarie, in attesa di conferme dalla giurisprudenza nei prossimi anni. È improbabile che con questo nuovo contesto normativo la buona fede dell'acquirente possa prevalere nel caso in cui l'attestazione di conformità entro tolleranze sia stata emessa solo da un Tecnico incaricato dal venditore: tale obbligo generico sembra mirare a responsabilizzare tutte le parti coinvolte nella compravendita. **Questo indica un intento legislativo di fornire uno strumento utile per prevenire le controversie immobiliari, che tuttavia si sta rivelando insufficiente: attualmente, il predetto articolo 34-bis, comma 3, non prevede sanzioni o pene per chi trascura questa disposizione, permettendo così la continuazione di numerose compravendite senza la dovuta diligenza immobiliare.** I più fortunati procederanno con atti notarili supportati da brevi relazioni tecniche, sperando per essi in un danno minimo, probabilmente inconsapevoli di ciò che hanno effettivamente acquistato fino a un'eventuale ordinanza di demolizione. Molti potrebbero credere più facilmente in teorie di complotto contro di loro da parte di funzionari comunali ostili, che nel fatto che il consulente tecnico d'ufficio sia incompetente o che il giudice non abbia compreso la situazione. In realtà, sarebbe stato sufficiente un accurato controllo dell'immobile da parte di un esperto tecnico prima di firmare qualsiasi documento, ma forse questa lezione non sarà appresa nemmeno di fronte a una sentenza definitiva della Cassazione. Sicuramente l'acquirente che non ha adottato le necessarie precauzioni non avrà diritto di lamentarsi: questo sarà il panorama che si consoliderà in futuro.

**Affidarsi alla buona fede nell'acquisto di un immobile significa scarsa auto-responsabilizzazione dell'acquirente e può rivelarsi costoso, oltre al problema delle irregolarità edilizie da un punto di vista amministrativo.** Pertanto è rilevante citare il caso trattato nella sentenza della Corte di Cassazione Civile n. 17058/2021, riguardante l'acquisto di un

appartamento all'interno di un ampio condominio d'epoca: nel corso delle trattative sul prezzo le parti si erano accordate su una riduzione dovuta allo stato dell'immobile e dell'edificio in generale. Di conseguenza, l'acquirente avrebbe dovuto esaminare attentamente l'immobile, seguendo il principio secondo cui **chi compra un bene immobiliare non di recente costruzione ha il dovere di verificarne le condizioni di manutenzione con particolare attenzione, dimostrando una diligenza adeguata al fine di identificarne non solo i difetti manifestatisi successivamente, ma almeno le cause della loro potenziale insorgenza, le quali, seppure di fatto sconosciute, potevano essere facilmente individuate dall'acquirente con un minimo sforzo.**

La sentenza prosegue affermando che, secondo l'articolo 1491 del Codice Civile, l'esclusione della garanzia per i difetti facilmente riconoscibili deriva dalla mancata osservanza, da parte dell'acquirente, di un dovere di diligenza nella rilevazione di difetti di facile individuazione. Tuttavia, il livello di diligenza richiesto non può essere definito a priori, ma deve essere valutato in relazione al caso specifico, tenendo conto delle circostanze particolari della vendita, della natura del bene e delle qualifiche dell'acquirente (come indicato nella sentenza n. 24343/2016, e precedentemente con la n. 2981/2012).

**In altre parole, la Corte di Cassazione ha precisato che l'esclusione della garanzia per i difetti facilmente riconoscibili, ai sensi dell'articolo 1491 del Codice Civile, richiede una valutazione del grado di diligenza richiesta basata sul contesto specifico, considerando le circostanze uniche della vendita, la natura del bene e la qualifica dell'acquirente.** La garanzia viene esclusa ogni volta che, secondo l'articolo 1491 del Codice Civile, il difetto era facilmente identificabile, a meno che il venditore non abbia assicurato l'assenza di difetti. Questa sentenza ha evidenziato la necessità per l'acquirente di esercitare un livello di diligenza maggiore a causa delle condizioni particolari dell'edificio nel suo insieme, sottolineando anche come la presenza di anomalie costruttive, individuabili anche esternamente e senza richiedere competenze tecniche avanzate, fosse riconoscibile, indicando che le critiche sollevate dall'appellante tendevano più a contestare la valutazione dei fatti relativi alla riconoscibilità del difetto effettuata dal giudice di primo grado.

**Anche in ambito amministrativo, la buona fede dell'acquirente offre limitate possibilità di difesa, poiché l'immobile può essere soggetto a ordinanze demolitorie e sanzioni emesse dalla Pubblica Amministrazione,** anche molti anni dopo la compravendita e la realizzazione degli abusi edilizi. Perché la buona fede dell'acquirente possa essere considerata degna di protezione in caso di annullamento dei permessi e dei titoli edilizi, è necessario che l'acquirente risulti completamente senza colpa e che sia dimostrabile una chiara responsabilità da parte dell'Amministrazione. Infatti, **il legittimo affidamento da parte del privato sulle pratiche edilizie rappresenta un'eccezione rarissima** piuttosto che la norma, come ampiamente dimostrato dalla giurisprudenza amministrativa riguardante le ordinanze di demolizione, l'annullamento d'ufficio e la dichiarazione di inefficacia. Un certo margine di fiducia nella buona fede potrebbe essere preso in considerazione per evitare la sanzione amministrativa dell'acquisizione gratuita dell'immobile a seguito della mancata esecuzione dell'ordine di demolizione, ma esistono specifiche condizioni per cui possa avvenire. **Questo significa che chi acquista un immobile si assume la responsabilità anche per le irregolarità commesse dai precedenti proprietari, anche se risalgono a decenni fa.**

### 3.2 Venditore, l'ignoranza non è una scusante#

Quanto espresso nel paragrafo dell'acquirente è da riportare praticamente per intero anche nei confronti del venditore; il regime di commerciabilità sanzionato dalla nullità degli atti ha tentato in qualche modo di responsabilizzare anche il ruolo della parte venditrice o promissario venditore. Il punto è che a decenni di distanza dalla L. 47/85 il filtro della commerciabilità non ha sortito l'effetto sperato, allungando moltissimo la fila dei soggetti che si è rivolto in tribunale. Anche il venditore non può giustificarsi dietro un principio di buona fede, a dirla tutta ha una posizione altrettanto critica quanto l'acquirente: la sua vicinanza e disponibilità del bene implica una maggior responsabilità e conoscibilità delle caratteristiche urbanistico-edilizie; nel trasferimento immobiliare la **parte venditrice cede il bene dietro un corrispettivo, obbligandosi a tenere indenne la parte acquirente da varie problematiche, limitazioni, e ogni forma di evizione che possa ridurre o impedirne il godimento**. La cessione del bene normalmente è controbilanciata da adeguate garanzie, a meno che le parti non si accordino diversamente. Resta da capire se, e in quale misura, le Parti interessate potranno derogare il mancato rispetto delle tolleranze edilizie e di Stato Legittimo, anche con dichiarazione espressa in atto: l'attuale stesura **dell'articolo 34-bis c.3 T.U.E. non chiarisce mica se l'obbligo di attestazione sia imperativo e inderogabile**. In altre parole la norma non specifica se l'attestazione di Stato Legittimo entro tolleranze debba essere giustificata anche per tutelare l'ordinato assetto del territorio o se debba configurarsi come regola di comportamento per evitare contenziosi civilistici. In tal senso l'art. 134 T.U.E. la dice lunga.

### 3.3 Tecnico abilitato professionista, ruolo chiave

I professionisti Tecnici, quali Ingegneri, Architetti, Geometri e Periti edili, iscritti agli Ordini professionali e abilitati a svolgere verifiche specialistiche sugli immobili, ricoprono un ruolo fondamentale. Come membro di questa categoria, ritengo doveroso offrire alcune raccomandazioni prudenziali: con l'introduzione del D.L. 76/2020, la verifica dello Stato Legittimo è diventata un obbligo di legge, sebbene un'imposizione implicita fosse presente anche prima, come vedremo nei successivi capitoli. La verifica di Stato Legittimo entro tolleranze si è ulteriormente differenziata e complicata con l'entrata in vigore del provvedimento "Salva Casa" L. 105/2024 (entrato in vigore il 28 luglio 2024). La formalizzazione dell'obbligo di Stato Legittimo per i trasferimenti immobiliari e pratiche edilizie non lascia spazio ad omissioni: anche per opere apparentemente minori ora è richiesta una Due Diligence approfondita, perfino per spostare un tramezzo interno.

L'obbligo di effettuare verifiche preventive ora è espressamente scritto nella normativa, e ci si aspetta che venditori, acquirenti e committenti lo esigano, soprattutto in caso di incertezze manifestatesi prima, durante o dopo l'atto traslativo e fasi preliminari ad esso. Nei contenziosi riguardanti la regolarità immobiliari non vi sono più margini per incertezze o scusanti: il Tecnico può presentare pratiche edilizie sull'immobile solo dopo averne verificato la conformità, in ogni suo dettaglio. Inoltre, **l'obbligo testuale di verificare lo Stato Legittimo e le tolleranze edilizie imporrà al Tecnico di condurre queste verifiche con adeguata attenzione, per non rischiare sul versante di responsabilità civile professionale**.

Neppure oggettive criticità operative di alcuni archivi e uffici pubblici consente l'omissione delle indagini di Stato Legittimo, in quanto obbligo di legge e di piena conoscibilità amministrativa dell'immobile: anche nei casi di impossibilità di svolgere gli opportuni accessi agli atti non può consentire la presentazione di qualsiasi pratica edilizia; il salto nel buio da parte del Tecnico in questo senso è più che mai sconsigliato per un sano spirito di conservazione professionale.

Tuttavia, vi è un aspetto positivo: si aprono nuove prospettive professionali, elevando il ruolo sociale di ingegneri, architetti, geometri e periti a quello di verificatore immobiliare a tutti gli effetti, tenuto a svolgere Due Diligence di natura tecnico-giuridica e utilizzare competenze investigative, archivistiche e amministrative. Si deve trasformare in un "Super Tecnico" dotato di una profonda conoscenza delle discipline urbanistiche ed edilizie, oppure operando come manager coordinando team di professionisti multidisciplinari.

Non vi sono alternative: procedere "come si è sempre fatto" nelle pratiche edilizie non è più un'opzione: con l'introduzione dello Stato Legittimo, gli adempimenti preliminari e le responsabilità si moltiplicano soprattutto per chi lo applica per la prima volta. La sfida maggiore sarà informare i clienti che le pratiche edilizie e le perizie per le compravendite richiedono un approccio più dettagliato, riflettendosi inevitabilmente anche sui costi professionali e tempistiche. Questo potrebbe indurre alcuni a cercare soluzioni fai-da-te o alternative, credendo erroneamente che l'assenza di sanzioni specifiche per lo Stato Legittimo nelle compravendite li esoneri dall'obbligo. Tuttavia, la necessità di un Tecnico, eventualmente affiancato da un avvocato, rimane imprescindibile.

### 3.4 Notaio, esclusa responsabilità per mancate verifiche irregolarità urbanistiche

Il notaio è tenuto a raccogliere le dichiarazioni delle parti in ambito urbanistico e catastale, ma non ha l'obbligo di verificarne la veridicità e correttezza. Nella sentenza di Cassazione Civile n. 14567/2023 **è stata ribadita l'assenza di responsabilità del notaio per non aver condotto le opportune verifiche relative alla presenza o meno di irregolarità urbanistiche sull'immobile oggetto di compravendita**, in particolare in assenza del certificato di agibilità. Questo conferma la corretta definizione dei limiti di diligenza e responsabilità del notaio riguardo alle dichiarazioni che venditore e acquirente devono fornire per quanto concerne gli aspetti urbanistici e catastali al momento dell'atto notarile di trasferimento. Ciò riguarda dichiarazioni e attestazioni relative a:

- **Commerciabilità urbanistica:** articolo 40 L. 47/85 e articolo 46 del T.U.E.
- **Conformità catastale:** articolo 29 della Legge 52/1985.

Riferendosi sempre alla sentenza della Corte di Cassazione n. 14567/2023, **è evidente una dettagliata motivazione che giustifica l'esclusione di responsabilità del notaio e la relativa diligenza qualificata per i profili di regolarità urbanistico-edilizia**. Questa interpretazione sembra ragionevole, considerando che i notai non possiedono le competenze professionali necessarie per effettuare controlli tecnici sugli immobili, competenze che sono invece riservate esclusivamente a Tecnici abilitati come Ingegneri, Architetti, Geometri e Periti edili. **Nonostante le dichiarazioni fornite dalle parti venditrici e acquirenti, e potenzialmente anche dai Tecnici, il notaio non è tenuto ad entrare nel merito**. Personalmente aggiungo che un notaio esperto in materia, qualora rilevi evidenti discordanze o contraddizioni, ha sia il diritto che il dovere di chiedere chiarimenti al fine di offrire un servizio di qualità e tutela verso tutti i soggetti coinvolti.

È anche suo interesse che le parti interessate dal rogito non debbano finire in tribunale, col rischio di un suo coinvolgimento diretto o meno. Gli argomenti che supportano l'esclusione di responsabilità del notaio riguardo alla conformità immobiliare sono particolarmente interessanti. Tra questi alcuni passaggi meritano di essere citati integralmente per sottolineare come la sentenza ponga in luce la distinzione tra le competenze legali dei notai e quelle tecniche dei



professionisti abilitati nel campo dell'edilizia e dell'urbanistica, stabilendo chiaramente i confini di responsabilità e diligenza attribuibili a ciascuna figura professionale nell'ambito delle transazioni immobiliari.

*«l'assenza di responsabilità in capo al notaio si giustifica con l'esclusione di un obbligo giuridico a carico del pubblico ufficiale rogante di verificare la corrispondenza al vero di quanto dichiarato dal venditore in merito alla conformità del bene compravenduto agli strumenti urbanistici», ha notato, con puntuale riferimento alla vicenda controversa, che «dalla stessa documentazione citata nell'atto di compravendita si rileva che l'immobile è stato edificato in epoca precedente al 1967 e che non ha subito dopo tale data alcuna modifica che necessitava di provvedimenti autorizzativi», per addivenire alla conclusione che «il notaio xxxx non poteva in alcun modo rendersi conto, dall'esame della documentazione sottoposta alla sua attenzione, che la dichiarazione a lui resa - con la quale si affermava che all'immobile, costruito prima del 1° settembre 1967, non erano state apportate delle modifiche per le quali era previsto il rilascio di licenza o concessione edilizia - fosse falsa».*

Un esempio simile è stato trattato in un'altra recente sentenza della Corte di Cassazione Civile n. 23444/2023, in cui un acquirente ha citato in giudizio il venditore a causa di un atto notarile di compravendita per un immobile che non rispettava i requisiti catastali e urbanistici menzionati nel rogito firmato nel 2002 (e la sua successiva rivendita nel 2006), portando alla luce la questione della responsabilità professionale del notaio. L'acquirente sosteneva che il notaio avrebbe dovuto verificare le caratteristiche tecniche e la regolarità edilizia e urbanistica dell'immobile, inserendo queste attività all'interno di un più ampio dovere di consulenza, che comprendeva anche questioni tecniche, e quindi procedere con i necessari controlli per assicurare l'integrità e la legittimità dell'atto di compravendita. La sentenza della **Corte di Cassazione ha tuttavia respinto la tesi dell'acquirente, affermando che il notaio non possiede competenze in questi ambiti, le quali sono per legge attribuite a Tecnici specificamente abilitati, e non ha neanche l'obbligo di effettuare indagini sulla regolarità urbanistica, edilizia e catastale dell'immobile.**

L'obbligo di far asseverare da un Tecnico abilitato il rispetto delle tolleranze edilizie verso lo Stato Legittimo dell'immobile è stato inserito con D.L. 76/2020, e pesantemente rafforzato con L. 105/2024, anche negli atti notarili di trasferimento diritti reali. **È lecito chiedersi come ciò possa influenzare la responsabilità dei notai in caso di mancata raccolta e inclusione nell'atto notarile dell'attestazione di Stato Legittimo e tolleranze edilizie, obbligatorie per legge ma non ancora soggette a sanzioni**, per gli atti successivi all'entrata in vigore del Decreto Legislativo 76/2020. Data la presenza di tale obbligo nel Testo Unico dell'Edilizia, in futuro potrebbe sorgere la questione dell'irricevibilità dell'atto notarile per l'assenza dell'attestazione sulle tolleranze edilizie? Lo dirà la giurisprudenza futura.

### **3.5 Agenti immobiliari e mancata informazione esistenza irregolarità**

Anche la categoria dei mediatori e agenti immobiliari non rimarrà indenne dallo sconvolgimento che sta producendo la norma sullo Stato Legittimo, in quanto i primi soggetti che incontrano i profili di regolarità degli immobili. **L'obbligo di attestazione dello Stato Legittimo entro tolleranze, stabilita dal 34-bis T.U.E. impatta immediatamente sugli annunci immobiliari e contratti**, perché nella stragrande maggioranza risultano assenti fino alla stipula dell'atto notarile definitivo di vendita (quando va bene). Il nuovo **obbligo normativo di verifica legittimità "mattoni per mattoni" entra anche a far parte di quelle informazioni e circostanze essenziali ad incidere sul buon esito dell'affare**. L'ingresso dello Stato Legittimo andrà ad aggravare gli obblighi di diligenza

qualificata propria della categoria degli agenti immobiliari, considerato che anche prima del D.L. 76/2020 la giurisprudenza civile si era già consolidata sul rapporto e doveri connessi alla regolarità degli immobili:

*«la mancata informazione del promissario acquirente sull'esistenza di una irregolarità urbanistica o edilizia non ancora sanata relativa all'immobile oggetto della promessa di vendita, della quale il mediatore stesso doveva e poteva essere edotto, rende lo stesso responsabile verso il cliente (affiancandosi tale responsabilità alla eventuale responsabilità del venditore) e può essere fatta valere dall'acquirente sia chiedendo al mediatore il risarcimento del danno, sia rifiutando il pagamento della provvigione»* (Cass. Civ. n. 11371/2023, n. 20132/2022, n. 6926/2012, n. 16623/2010).

**Ciò non significa che l'agente immobiliare debba procedere a svolgere attività di verifica riservate per legge ai Tecnici abilitati** quali indagini, attestazioni di Stato Legittimo e conformità catastale, rilievi architettonici e pratiche edilizie; significa che è tenuto a sollevare il rispetto di quest'obbligo da parte soprattutto del venditore, il soggetto che astrattamente è più vicino di tutti alle informazioni di regolarità immobiliare; **sarà opportuno che il venditore, appena varca la soglia di un'agenzia, provveda a consegnare sia l'Attestato di Prestazione Energetica che una Due Diligence effettuata anticipatamente.** Sempre secondo la giurisprudenza:

*il mediatore, ai sensi dell'art. 1759, comma 1, c.c., deve comunicare alle parti le circostanze a lui note, o che avrebbe dovuto conoscere con l'uso della diligenza impostagli dalla natura professionale dell'attività esercitata, relative alla valutazione e alla sicurezza dell'affare, che possano influire sulla conclusione di esso o determinare le parti a perfezionare il contratto a diverse condizioni; ne consegue che, ove l'affare sia concluso, può sussistere la responsabilità risarcitoria del mediatore in caso di mancata informazione del promissario acquirente circa l'esistenza di irregolarità urbanistiche o edilizie non ancora sanate relative all'immobile oggetto della promessa di vendita, dovendosi comunque verificare l'adempimento di tale dovere di informazione da parte del mediatore con esclusivo riferimento al momento stesso della conclusione dell'affare. Allorché l'affare sia concluso, la responsabilità risarcitoria del mediatore reticente o mendace può correlarsi al minore vantaggio o al maggiore aggravio patrimoniale derivanti dalle determinazioni negoziali della parte che siano state effetto del deficit informativo subito (indipendentemente dalla eventuale responsabilità concorrente della controparte contrattuale, quale, nella specie, quella del venditore per la violazione dell'impegno traslativo, che possa consentire al compratore di sperimentare i mezzi di tutela finalizzati al mantenimento dell'equilibrio del rapporto di scambio), o anche all'importo della provvigione corrisposta nella prospettiva di un affare che avrebbe richiesto una diversa valutazione economica per raggiungere gli scopi prefissi dal contraente. (Cass. Civ. n. 11371/2023).*

Dello stesso tenore anche la più recente sentenza di Cassazione Civile n. 5963/2024, riguardante la **stipula del preliminare di vendita, l'immobile era inizialmente sprovvisto di certificato di abitabilità, ma richiesto e ottenuto successivamente entro la data fissata per l'atto definitivo di compravendita**, circostanza che ha convinto la parte promissaria acquirente ad avviare contenzioso giudiziario per recesso, restituzione della caparra confirmatoria e inadempimento del mediatore immobiliare per difetto informativo. La Cassazione ha respinto le richieste dalla parte promittente l'acquisto, perché già prima dell'avvio del contenzioso il venditore si era attivato positivamente, chiedendo e ottenendo il rilascio del certificato di abitabilità dal Comune in tempo utile per l'atto definitivo. In tale fattispecie tale deficit di informazione non ha influito in concreto sulla conclusione dell'affare, né a livello quantitativo (valutazione convenienza) che qualitativo

(valore). Nella predetta sentenza sono stati confermati alcuni principi giuridici inerenti al ruolo e responsabilità dell'agente immobiliare verso le irregolarità edilizie del bene immobile:

*Si premette che l'art. 1759, primo comma, Codice Civile, che impone al mediatore l'obbligo di comunicare alle parti le circostanze a lui note circa la valutazione e sicurezza dell'affare che possano influire sulla sua conclusione, deve essere letto in coordinazione con gli artt. 1175 e 1176 dello stesso codice, nonché con la disciplina dettata dalla legge n. 39/1989 – che ha posto in risalto la natura professionale dell'attività del mediatore, subordinandone l'esercizio all'iscrizione in un apposito ruolo, che richiede determinati requisiti di cultura e competenza (art. 2), condizionando all'iscrizione stessa la spettanza del compenso. Ne consegue che il mediatore, pur non essendo tenuto, in difetto di un incarico particolare in proposito, a svolgere, nell'adempimento della sua prestazione (che si dipana in ambito contrattuale), specifiche indagini di natura tecnico-giuridica (come l'accertamento della libertà dell'immobile oggetto del trasferimento, mediante le visure catastali ed ipotecarie) per l'individuazione di circostanze rilevanti ai fini della conclusione dell'affare a lui non note, è pur tuttavia tenuto ad un obbligo di corretta informazione secondo il criterio della media diligenza professionale, il quale comprende, in positivo, l'obbligo di comunicare le circostanze a lui note o comunque conoscibili con la comune diligenza che si richiede al mediatore, nonché, in negativo, il divieto di fornire non solo informazioni non veritiere, ma anche informazioni su circostanze delle quali non abbia consapevolezza e che non abbia controllato, poiché il dovere di correttezza e quello di diligenza gli imporrebbero in tal caso di astenersi dal darle. **Pertanto, qualora il mediatore dia informazioni su circostanze di cui non abbia consapevolezza e che non abbia controllato, le quali si rivelino poi inesatte e non veritiere, ovvero ometta di comunicare circostanze da lui non conosciute ma conoscibili con l'ordinaria diligenza professionale, è legittimamente configurabile una sua responsabilità per i danni sofferti, per l'effetto, dal cliente** (Cass. Civ. Ordinanza n. 34503/2023; Sentenza n. 18140/2015; Sentenza n. 16623/2010; Sentenza n. 5777/2006; Sentenza n. 13767/2004; Sentenza n. 16009/2003; Sentenza n. 6389/2001; Sentenza n. 5107/1999).*

Con l'introduzione dell'obbligo di attestazione Stato Legittimo entro tolleranze anche verso atti di trasferimento tra vivi, ulteriormente rafforzato dalla Legge n. 105/2024 Salva Casa, anche **il ruolo del Mediatore immobiliare è cambiato e non potrà più essere "totalmente passivo" sulle informazioni di regolarità dell'immobile**; come affermato anche nella sentenza di Cassazione Civile n. 24534/2022, egli è soggetto quanto meno «all'obbligo di informare l'acquirente della propria inconsapevolezza circa la verità di quanto dichiarato dalla parte venditrice, chiarendo che si trattava di notizia non controllata. In altre parole, diviene doveroso fornire una adeguata e puntuale informazione circa l'effettiva situazione di conformità urbanistica, edilizia e catastale dell'immobile, che dovrà chiarire bene anche gli scenari sulle procedure di regolarizzazione avviate e in corso di definizione.»

Quest'ultimo passaggio è completamente condivisibile e meritevole di diffusione in questo volume affinché possa avviare un ripensamento dei rispettivi ruoli di tutti gli attori coinvolti, affinché si instauri da subito un lavoro di squadra e collaborativo.

## 4. STORIA DELLA LEGITTIMAZIONE URBANISTICO EDILIZIA DELLE COSTRUZIONI

Durante il percorso legislativo e lavori preparatori al Decreto Legge n.69/2024, convertito in L. 105/2024 e noto come "Salva Casa", la platea dei soggetti potenzialmente interessati da una nuova sanatoria edilizia ha sperato in una rivisitazione dell'intera disciplina della Legittimazione degli immobili, istituendo anche generali forme di condono automatico per opere risalenti oltre determinate epoche (Ante 1° settembre 1967 in primis). In verità il provvedimento rilasciato dal Parlamento non solo ha ignorato queste ipotesi, ma ha riservato i ridotti margini di regolarizzazione alle opere di modesta entità e varianti effettuate in corso d'opera. Più che Salva Casa, forse dovevano definirlo "Salva Varianti", come meglio esposto nei capitoli di regolarizzazione e nel libro "Salva Casa" che ho pubblicato su Amazon nell'Agosto 2024 assieme all'Avv. Fabio Squassoni.

In linea generale il Salva Casa non ha scalfito il regime di Legittimazione urbanistica ed edilizia, provvedendo piuttosto a dettagliare ulteriormente la nozione giuridica e operativa di Stato Legittimo e tolleranze costruttive; si dovrà attendere una futura riforma organica della materia, per la quale non vedo neppure le premesse nel momento in cui scrivo.

### 4.1 Rapporto tra legittimazione immobiliare e pianificazione urbanistica

Per conoscere bene il quadro di tutti i profili menzionati in questo libro, e in particolare verso quelli di commerciabilità e Stato Legittimo immobiliare, è fondamentale avere una conoscenza approfondita della storia normativa e giurisprudenziale relativi ai regimi di:

1. **pianificazione territoriale e urbanistica**, inclusi gli strumenti e i regolamenti ad essi correlati, di ogni livello e tipologia settoriale;
2. **legittimazione amministrativa e titoli abilitativi edilizi**, indipendentemente dalla loro denominazione, includendo tutte le varie normative di settore e speciali incidenti l'edilizia e l'urbanistica.

**Ogni costruzione, ogni unità immobiliare e qualsiasi opera ha una storia urbanistica ed edilizia che si evolve attraverso una serie di trasformazioni nel tempo, alcune risalenti a decenni fa o addirittura a secoli fa.** Sia dal punto amministrativo quanto costruttivo si rende indispensabile la precisa ricostruzione di ogni vicenda trasformativa e di legittimità dell'immobile, sia verso gli atti di pianificazione urbanistica che alle normative edilizie, attraverso un approccio complessivo e dinamico, individuando:

- **titoli abilitativi**, permessi, licenze, autorizzazioni, concessioni, ecc., correlati all'immobile;
- **datazione precisa** e il contesto territoriale di specifici lavori, conformemente alle discipline urbanistiche applicabili all'epoca;
- **strumenti urbanistici** e regolamenti locali vigenti e pregressi.

Per raggiungere questi obiettivi si rende necessario utilizzare metodologie diverse, avvalendosi anche di informazioni ottenute da documenti, archivi e banche dati, per determinare la datazione precisa o una adeguata collocazione dell'epoca degli interventi effettuati. **Questa analisi cronologica e storiografica si estende da oggi in via regressiva nel tempo, per la quale si offre**

**una visione completa della legittimità urbanistica ed edilizia dell'immobile**, accertando le parti e opere realizzate in forza dei rispettivi titoli abilitativi, o quelle esistenti in date e periodi specificatamente esonerati dall'ottenimento dei vari titoli edilizi comunque denominati, basandosi su documentazione con data certa e attestante la consistenza presente alle soglie temporali accertate. Il risultato è una ricostruzione storiografica dell'immobile a due dimensioni, cioè in senso cronologico e costruttivo, sia per l'intera compagine che per ogni singolo intervento trasformativo.

**La diagnosi completa di questa ricerca "investigativa" si concretizza principalmente in una serie di rappresentazioni opportunamente accompagnate da elaborati grafici dell'immobile** come piante, prospetti, sezioni e schemi planivolumetrici, organizzati in base ai titoli edilizi identificati e alle epoche di esecuzione delle opere, accompagnate da una relazione descrittiva. Questo approccio ricorda la metodologia di ricostruzione storico-costruttiva applicata agli edifici sottoposti a restauro filologico. **Se da questo dettagliato studio emergono incongruenze tra le rispettive fasi trasformative dell'immobile e i titoli abilitativi concatenati, comunque denominati nel tempo, è probabile che si configurino violazioni edilizie**, a meno che non sia dimostrata la realizzazione delle opere in un'epoca e in zona in cui non era richiesto alcun tipo di licenza o titolo abilitativo. La complessità di questa indagine si intensifica quando interessi edifici particolari come quelli antichi, di tipologie storiche o rurali, o ubicati nei centri storici, i quali sono soggetti a vincoli di diversa natura (culturali, artistici, monumentali, archeologici, ecc.), richiedendo un'analisi minuziosa paragonabile a quella di una tesi di laurea. **Un altro criterio essenziale per l'accertamento dello Stato Legittimo immobiliare è il principio di continuità e reciprocità tra ogni trasformazione dell'immobile**, un concetto chiaramente espresso nell'articolo 9-bis, comma 1-bis, del T.U.E. Lo Stato Legittimo si configura come una serie di trasformazioni legittimate sotto vari profili, in cui ogni fase deve essere in piena corrispondenza con quelle precedente e successiva. In via residuale, qualora dovessero emergere discontinuità o contraddizioni reciproche, si palesa il rischio di identificarle come violazioni edilizie, compreso anche quelle emergenti dalla comparazione di stadi non direttamente consecutivi tra loro.

Cercando un criterio analogo, possiamo riferirci alla materia catastale basata sul principio di coerenza tra la consistenza catastale registrata in atti e quella che si intende aggiornare attraverso variazioni, che ha origine fin dall'istituzione del Nuovo Catasto Edilizio Urbano dal 1939: il mancato rispetto di questa continua coerenza comporta l'irricevibilità delle planimetrie a causa di evidenti discordanze. **Prima dell'istituzione della norma di Stato Legittimo tale rigore di continuità non risulta presente invece nella normativa urbanistico-edilizio, dove spesso non vi è stata l'esigenza di confrontare meticolosamente lo stato attuale dell'immobile con i rispettivi titoli abilitativi e le pratiche edilizie pregresse.** Ad esempio, prima degli anni Settanta raramente veniva dimostrata la provenienza urbanistica nei documenti grafici relativi all'immobile, poiché non esisteva ancora una cultura dell'accesso agli atti come nel contesto attuale. Tuttavia, a partire dagli anni Settanta, si è consolidata la pratica di rappresentare graficamente lo stato attuale rilevato al momento dell'istanza edilizia, le modifiche apportate e la loro sovrapposizione; pur migliorando la comprensione delle trasformazioni effettuate cronologicamente sull'immobile, questa modalità non si è posta minimamente il problema di agire o meno all'intero di un contesto pienamente legittimo o meno, andando in certi casi a perpetuare interventi su immobili già irregolari allora. Nemmeno i tre provvedimenti straordinari di condono edilizio hanno contribuito in maniera significativa a riportare buona parte del patrimonio costruito nell'alveo della piena legittimità: eccetto rare eccezioni, le istanze sono state presentate senza essere precedute dalle necessarie verifiche di Stato Legittimo e dell'accesso agli atti, almeno secondo come le abbiamo concepite e applicate oggi. Ciò spiega i motivi per cui il legislatore ha sentito la necessità di

introdurre la definizione di Stato Legittimo e di imporre verifiche di rispondenza per ogni parte dell'edificio, prefigurando una vasta fase di revisione immobiliare; le stesse problematiche hanno motivato il Salva Casa. **Se non verranno introdotte opportune riforme organiche all'intero regime, si rischia di entrare in una complicata fase di regolarizzazione mista a sanzionamento e stallo del patrimonio.** È importante sottolineare che, per valutare correttamente lo Stato Legittimo e ogni aspetto legato alla legittimazione dell'immobile secondo le normative edilizie, è fondamentale approfondire la storia dell'immobile, richiedendo spesso competenze anche in ambito amministrativo, perché, come già accennato, **"gli immobili non sono semplici oggetti, ma entità complesse"**.

## 4.2 Immobili temporalmente risalenti

Il patrimonio edilizio italiano nel suo insieme è connotato da caratteristiche di elevato valore e bellezza unici al mondo per profili storici, culturali, paesaggistici e testimoniali, confermati anche dai riconoscimenti dati dall'Unesco. Al contempo, abbiamo un patrimonio datato e risalente a varie epoche: i numerosi centri storici, nuclei di formazione storica ed edifici sparsi ne sono la riprova. Tuttavia, **la risalenza temporale degli immobili può diventare problematica quando si tratta di dimostrare con certezza l'esistenza e la consistenza costruttiva nelle varie epoche di legittimazione urbanistica**, prime tra tutte anteriormente al 1° settembre 1967 (Ante '67) e al 31 ottobre 1942 (Ante '42). **Ai fini urbanistico-edilizi si possono definire immobili risalenti quelli realizzati prima dell'entrata in vigore della legge ponte n. 765/67, cioè il 1° settembre 1967, per i seguenti motivi:**

- Distanziati temporalmente molti anni fa rispetto al nostro vigente ordinamento;
- Costruiti in regime edificatorio assai diverso e semplificato;
- Realizzati con tecniche e materiali ampiamente superati;

Non è detto che lo stesso criterio di risalenza sia condiviso da altre discipline settoriali, vedasi quella sui Beni culturali e paesaggistici: per esempio, la Circolare Mibact 4/2021 stabilisce a livello di indirizzo interpretativo la data del 31 dicembre 1944 per individuare gli immobili di «*interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, ivi compresa l'edilizia rurale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici*» già vincolati ai sensi dell'articolo 136 c.1 lett. c) del D.Lgs. 42/2004.

## 4.3 Regime Pianificazione urbanistica ante L. 1150/42

È essenziale conoscere preliminarmente **la storia degli strumenti urbanistici e della pianificazione territoriale dell'Italia perché incardinata col doppio filo alla storia normativa della legittimazione urbanistica (e infine Stato Legittimo).** Le norme edilizie e i vari titoli abilitativi fanno riferimento alla presenza o assenza di specifici strumenti urbanistici e regolamentari adottati dai Comuni, i quali si sono evoluti seguendo le esigenze immediate piuttosto che una pianificazione a lungo termine. **La storia della pianificazione urbanistica e territoriale italiana ha le sue radici nell'Unità d'Italia, con l'emanazione della legge n. 2359/1865.** Questa normativa, oltre a disciplinare gli espropri per pubblica utilità, introdusse i primi strumenti urbanistici:

**Piani Regolatori Edilizi** (Capo VI, art. 86 e seguenti), che consentiva ai Comuni con almeno diecimila abitanti di disciplinare la salubrità e le infrastrutture per la ricostruzione di parti di abitato ritenute non adeguate. Funzionavano come piani di dettaglio per la riqualificazione urbana adottati dal Consiglio Comunale, di cui valutare le eventuali osservazioni, per essere infine

approvati con Regio Decreto, previo parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, e con un termine di esecuzione non superiore ai 25 anni. Una volta diventato definitivo, qualsiasi intervento di nuova costruzione, riedificazione o modifica doveva conformarsi alle disposizioni del piano.

**Piano di Ampliamento** (Capo VII, art. 93 e seguenti), che potevano essere adottati dai Comuni per regolamentare l'ampliamento dell'abitato in risposta a necessità dimostrate di estensione, stabilendo norme per l'edificazione e il miglioramento della salubrità, seguendo la stessa procedura dei Piani Regolatori Edilizi.

In certi casi, le esigenze di pianificazione richiedevano di combinare le finalità di questi due strumenti, portando all'approvazione di **Piani Regolatori Edilizi e Ampliamento**. Entrambi gli strumenti avevano obiettivi specifici e localizzati, ben distinti dai più ampi strumenti di pianificazione introdotti con la legge 1150/1942.

**Le Istruzioni ministeriali del 20 giugno 1896 rappresentano un ulteriore momento significativo nella storia della regolamentazione edilizia** in Italia, fornendo disposizioni per la redazione dei regolamenti locali relativi all'igiene del suolo e degli abitati. Queste istruzioni venivano normalmente incorporate e recepite nei regolamenti edilizi e d'igiene dei comuni o nei vari regolamenti locali di polizia urbana e rurale.

**Già prima dell'entrata in vigore della legge 1150/1942, si erano probabilmente manifestati problemi legati a opere realizzate in difformità ai piani regolatori.** Questo è testimoniato dall'approvazione della legge n. 1288 del 21 agosto 1940, che tuttavia entrò in vigore solo l'8 ottobre 1949; l'articolo 1 di questa norma conferiva al Ministero dei Lavori Pubblici il potere di sospendere i lavori e demolire le opere non conformi ai piani regolatori, nel caso in cui il Comune non intervenisse (sull'incompatibilità degli edifici verso il PRG si rammenta articolo 3-bis T.U.E). Inoltre, l'articolo 2 prevedeva la possibilità di annullare in qualsiasi momento le delibere e i provvedimenti comunali che avevano autorizzato opere non rispettose delle prescrizioni dei P.R.G. o che violavano le stesse.

Le problematiche legate alla realizzazione di interventi in contrasto con i piani regolatori approvati erano probabilmente connesse a un **fenomeno più ampio che la legge 1150/1942 mirava a contrastare: l'urbanesimo, ovvero l'espansione incontrollata dei centri abitati e l'abbandono delle campagne, fenomeno accompagnato anche dai primi flussi di migrazione interna.** Gli obiettivi di contenere l'urbanesimo e promuovere il "*disurbanamento*" furono espressamente dichiarati nell'articolo 1 della legge 1150/1942 nella sua versione originaria, rendendo interessante l'analisi dei lavori preparatori e del dibattito parlamentare legati a questa normativa. L'obiettivo di contrastare l'urbanesimo precede molto quello più moderno di contrasto al consumo del suolo.

#### **4.4 Obbligo titoli edilizi dal R.D. 2248/1865 alla L. 1150/1942.**

**Prima della promulgazione della Legge n. 1150/1942 i Comuni avevano già la facoltà di rilasciare vari tipi di titoli autorizzativi edilizi, tra cui nulla osta, licenze o autorizzazioni edilizie comunque denominati.** Questi documenti venivano emessi in conformità ai regolamenti edilizi locali e alle leggi nazionali esistenti fino a quel momento, tra le quali alcune delle più significative vengono ricordate di seguito per brevità. **Con l'unificazione italiana, la responsabilità per la regolamentazione dell'attività edilizia fu attribuita ai Comuni tramite il Regio Decreto n. 2321/1865, che serviva da regolamento per l'attuazione della legge sull'amministrazione**

**comunale e provinciale, introdotta dal R.D. 2248/1865.** Tra le disposizioni di questo regolamento, l'articolo 70 consentiva ai Comuni di stabilire norme specifiche relative all'igiene, all'estetica urbana, alla sicurezza pubblica e all'edilizia, dando loro un margine di autonomia significativo nella gestione del tessuto urbano e delle sue trasformazioni.

1. *Da formazione delle Commissioni edilizie comunali con voto puramente consultivo;*
2. *La determinazione del perimetro dell'abitato, cui si debbono intendere assolutamente circoscritte le prescrizioni dei regolamenti stessi;*
3. *I piani regolatori dell'ingrandimento e di livellazione, o di nuovi allineamenti delle vie, piazze o passeggi pubblici;*
4. *L'erezione, demolizione o restauro dei fabbricati o costruzioni murali poste a vista del pubblico e gli obblighi relativi dei proprietari, ad oggetto che non siano violati i piani di cui al numero precedente, ed al fine che non sia impedita la viabilità e non sia deturpato l'aspetto dell'abitato;*
5. *L'intonaco e le tinte dei muri e delle facciate, quando la loro condizione deturpi l'aspetto dell'abitato, rispettando gli edifici di carattere monumentale sì pubblici che privati;*
6. *L'altezza massima permessa per i fabbricati in relazione all'ampiezza della via e dei cortili;*
7. *Le sporgenze di qualunque genere sull'area delle vie e piazze pubbliche;*
8. *I lavori sotterranei da eseguirsi nel pubblico sotto-suolo e la forma delle ribalte destinate a dar luce od accesso ai luoghi sotterranei sì pubblici che privati, quando tali ribalte esistano nei luoghi di pubblico passaggio;*
9. *L'apposizione e conservazione dei numeri civici;*
10. *La formazione, conservazione e restauro dei marciapiedi, dei lastricati dei portici e dèselciati nelle vie e piazze.*

Saltando alcuni dettagli sulle modifiche al Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale, ci focalizziamo sulla **modifica introdotta dall'articolo 111 del R.D. n. 297/1911**: questo regolamento attuativo del R.D. n. 269 del 21 maggio 1908 espandeva le competenze edilizie dei regolamenti comunali, stabilendo una base normativa più strutturata per la gestione delle attività edilizie a livello locale. La giurisprudenza ha **consolidato il principio secondo cui i Comuni hanno la facoltà di imporre l'obbligatorietà di ottenere titoli edilizi, quali licenze o autorizzazioni, in base ai regolamenti locali emanati seguendo le disposizioni di tale regio decreto** (vedi sentenze Consiglio di Stato n. 1254/2021, n. 5330/2019, n. 3899/2015, n. 13/2015). È probabile che, consultando gli archivi comunali, si possano ritrovare regolamenti edilizi e igienico-sanitari redatti secondo i criteri definiti dall'articolo 111 del R.D. n. 297/1911, testimoniando così l'evoluzione normativa e l'autonomia comunale in materia edilizia e urbanistica.

- 1° *la formazione delle Commissioni consultive edilizie;*
- 2° *la determinazione del perimetro dell'abitato a cui si devono intendere circoscritte le prescrizioni dei regolamenti stessi;*
- 3° *le costruzioni, i restauri, le demolizioni, gli scavi, i depositi di materiale per simili cause, e gli obblighi relativi dei proprietari acciocchè non sia impedita o resa pericolosa la viabilità e non sia deturpato l'aspetto dell'abitato;*
- 4° *l'intonaco e le tinte dei muri e delle facciate, quando la loro condizione deturpi l'aspetto dell'abitato, rispettando gli edifici di carattere monumentale sì pubblici che privati;*
- 5° *l'altezza massima dei fabbricati in relazione all'ampiezza delle vie e dei cortili;*
- 6° *le sporgenze di qualunque genere sulle vie e piazze pubbliche;*
- 7° *i lavori da eseguirsi nel pubblico sottosuolo e la forma delle ribalte che si aprono nei luoghi di pubblico passaggio;*
- 8° *la posizione e la conservazione dei numeri civici;*



9° la formazione, la conservazione ed il restauro dei marciapiedi, dei portici, dei lastricati e dei selciati nelle vie e piazze, nel caso in cui tali opere possano a termini di legge porsi a carico dei privati;

10° le visite da farsi ai lavori da un delegato del municipio al fine di constatare che nella esecuzione delle opere si osservino le disposizioni delle leggi e dei regolamenti.

Al netto di altre modifiche alla legge comunale e provinciale, sono degni di nota i seguenti provvedimenti normativi elencati per ordine cronologico.

**Il R.D. 1265/1934 all'articolo 220** (Testo Unico leggi sanitarie) **provvide a riformare l'autorizzazione di Abitabilità**, e inoltre stabilì che **i regolamenti locali di igiene e sanità disciplinassero le norme per la salubrità dell'aggregato urbano e rurale e delle abitazioni, secondo le istruzioni di massima emanate dal Ministro per l'interno** (Istruzioni ministeriali del 20 giugno 1896, probabilmente). Lo stesso regio decreto stabilì anche **l'obbligo di acquisire il visto del podestà(sindaco) per approvare nuove costruzioni o ristrutturazioni, previo parere dell'ufficiale sanitario e Commissione edilizia**, rendendo questa procedura sostanzialmente equivalente alla più moderna licenza edilizia:

*«I progetti per le costruzioni di nuove case, urbane o rurali, quelli per la ricostruzione o la sopraelevazione o per modificazioni, che comunque possono influire sulle condizioni di salubrità delle case esistenti, debbono essere sottoposti al visto del podestà, che provvede previo parere dell'ufficiale sanitario e sentita la Commissione edilizia.»*

Questa norma non stabilì limiti temporali specifici o esclusioni dal visto "autorizzativo" basate sulla localizzazione territoriale, e richiamava in modo generale le nuove costruzioni e le ristrutturazioni, sottolineando l'importanza della verifica di conformità degli edifici sotto il profilo sanitario e urbanistico prima della loro effettiva occupazione o utilizzo (Abitabilità).

**Il Regio D.L. n. 640 del 25 marzo 1935**, nell'articolo 4 (convertito nella legge n. 2471/1935), oltre a disciplinare obblighi in zone dichiarate sismiche, richiedeva una previa autorizzazione comunale per chiunque desiderasse realizzare nuove costruzioni o modificare o ampliare quelle esistenti, senza prevedere delimitazioni o esclusioni territoriali: *«Coloro che intendano fare nuove costruzioni, ovvero modificare od ampliare quelle esistenti debbono chiedere al Podestà apposita autorizzazione, obbligandosi ad osservare le norme particolari dei regolamenti di edilizia e d'igiene comunali.»* Questa disposizione, sembra integrare o sostituire il previgente Visto autorizzativo del Podestà istituito con R.D. 1265/34; inoltre fu praticamente trasposta nell'articolo 6 del **Regio D.L. n. 2105 del 22 settembre 1937**, convertito con modifiche nella legge n. 710/1938.

**Importante:** prima dell'entrata in vigore della **Legge fondamentale n. 1150/1942**, la disciplina dell'attività edilizia e urbanistica era anche oggetto di regolamentazione comunale: **i regolamenti edilizi comunali potevano aver imposto legittimamente l'obbligo di un titolo abilitativo esteso a tutto il territorio comunale per interventi e opere edilizie, generalmente di natura sostanziale.**

## 4.5 Riordino della Pianificazione con L. 1150/1942 e rapporto con obbligo titoli abilitativi

Premesso che la materia di pianificazione territoriale e urbanistica è approfondita nel prossimo capitolo, si rende necessario introdurre la parte degli strumenti urbanistici e regolamenti edilizi connessa alla legittimazione degli edifici. L'intero corpo delle disposizioni in materia di pianificazione urbanistica e regolamentazione edilizia comunale è stato riorganizzato con la legge "fondamentale" n. 1150/1942, istituendo piani territoriali di coordinamento sovracomunali **e una nuova generazione di strumenti urbanistici comunali, sia di livello generale che attuativo, oltre ai Programmi di Fabbricazione e ai Regolamenti edilizi.** L'entrata in guerra dell'Italia e i numerosi insediamenti danneggiati dalle azioni militari portarono al successivo inserimento del Piano di Ricostruzione all'interno della legge 1150/42. Occorre introdurre sinteticamente gli strumenti di pianificazione e regolamentazione urbanistico-edilizia riferiti al momento della riorganizzazione avvenuta con L. 1150/42, mentre il quadro vigente degli strumenti di Governo del territorio è ripreso in ulteriore paragrafo.

**PIANO REGOLATORE GENERALE COMUNALE (art. 7):** il P.R.G. rappresenta il principale strumento di pianificazione urbanistica a livello comunale, che ne ha disciplinato e standardizzato le procedure di adozione e approvazione. La legge n. 1150/42 stabilì che **l'approvazione del P.R.G. fosse facoltativa, rimanendo obbligatoria solo per alcuni comuni elencati in specifici decreti del Ministero dei Lavori Pubblici (LL.PP.),** per i quali era prevista la possibilità di nominare un Commissario ad acta per procedere con l'approvazione in caso di mancato rispetto dei termini previsti. Il P.R.G. riguarda l'intera area del comune, stabilendo principalmente:

- Reti infrastrutturali, stradali, ferroviarie;
- La sistemazione e sviluppo dell'abitato, del traffico, igiene e pubblico decoro;
- La suddivisione del territorio in zone, con precisazione di quelle destinate all'espansione dell'aggregato urbano, ed i caratteri e vincoli di zona da osservare nell'edificazione;
- aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciale servitù;
- aree da riservare ad attrezzature collettive e di interesse pubblico in generale.

**PIANI ATTUATIVI DI TIPO PARTICOLAREGGIATO E LOTTIZZAZIONE PRIVATA (art. 13):** il nuovo modello di pianificazione territoriale si è strutturato su più livelli verticali, introducendo un ulteriore strumento urbanistico di dettaglio e operativo, capace di attuare il piano regolatore generale. Il P.P. esecutivo del P.R.G. veniva compilato su iniziativa del Comune e adottato dal Sindaco con una procedura più speditiva, che prevedeva un deposito pubblico e la possibilità di presentare osservazioni critiche per 30 giorni, seguiti dall'approvazione tramite decreto su proposta del Ministero dei Lavori Pubblici (LL.PP.) e previo parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (LL.PP.). La durata massima per l'attuazione del piano particolareggiato è stabilita in un termine massimo di dieci anni, su cui si omette l'interessante aspetto della loro possibile ultrattività. Il Piano Particolareggiato, oltre a contenere gli opportuni elaborati grafici, deve essere corredato di una relazione illustrativa e di un piano finanziario, e determinare le reti stradali, i principali dati altimetrici di ciascuna zona e, soprattutto:

- le masse e le altezze delle costruzioni lungo le principali strade e piazze;
- gli spazi riservati ad opere od impianti di interesse pubblico;
- gli edifici destinati a demolizione o ricostruzione ovvero soggetti a restauro o a bonifica edilizia;
- le suddivisioni degli isolati in lotti fabbricabili secondo la tipologia indicata nel piano;

- gli elenchi catastali delle proprietà da espropriare e da vincolare;
- la profondità delle zone laterali a opere pubbliche, la cui occupazione serva ad integrare le finalità delle opere stesse ed a soddisfare prevedibili esigenze future.

Per completezza di informazione si anticipa anche l'esistenza dell'ulteriore livello di pianificazione attuativa del **Comparto edificatorio**, ammessa in sede di approvazione del piano particolareggiato.

**REGOLAMENTO EDILIZIO COMUNALE (art. 33):** Anche nel Medioevo numerosi Comuni avevano imposto appositi statuti regolamentari per controllare le "terre murate" e governare l'attività edificatoria all'interno e nelle vicinanze di esse. Questi regolamenti erano essenziali per la gestione urbana in termini di sicurezza, estetica, igiene, salubrità, gestione delle acque, nonché per la realizzazione e trasformazione degli edifici rispetto agli spazi pubblici, agli allineamenti stradali e ad altri aspetti. Il Regolamento Edilizio Comunale è considerato una normativa di livello secondario, che deve essere emanato in conformità alle norme superiori. Molti Comuni si erano già dotati di regolamenti edilizi anche prima della legge 1150/42, la quale, con l'articolo 33, rese obbligatorio per questi enti adottare il regolamento edilizio, rispettando anche le indicazioni stabilite dalla stessa legge 1150/42 e dal Testo Unico delle Leggi sanitarie, R.D. 1265/1934 e le note Istruzioni Ministeriali del 20 giugno 1896. **Questi regolamenti dovevano contenere regole specifiche per la presentazione di richieste di licenze edilizie o di trasformazione di immobili, indipendentemente dalla presenza di piani regolatori o programmi di fabbricazione, ed eventualmente estendere a tutto il territorio comunale l'obbligo di licenza edilizia.** Con questa normativa, i Comuni avevano la possibilità di distinguere tra i nuclei edilizi esistenti e le aree di espansione. Dalle mie ricerche negli archivi storici comunali ho notato spesso che questi regolamenti erano corredati di mappe esplicative generali o addirittura una sorta di zonizzazione su base cartografica I.G.M. in scala 1:25.000 o mappe catastali. Ai regolamenti edilizi fu affidata la disciplina delle seguenti materie:

- 1) la formazione, le attribuzioni e il funzionamento della Commissione edilizia comunale;
- 2) la presentazione delle domande di licenza di costruzione o trasformazione di fabbricati e la richiesta obbligatoria dei punti fissi di linea e di livello per le nuove costruzioni;
- 3) la compilazione dei progetti di opere edilizie e la direzione dei lavori di costruzione in armonia con le leggi in vigore;
- 4) l'altezza minima e quella massima dei fabbricati secondo le zone;
- 5) gli eventuali distacchi dai fabbricati vicini e dal filo stradale;
- 6) l'ampiezza e la formazione dei cortili e degli spazi interni;
- 7) le sporgenze sulle vie e piazze pubbliche;
- 8) l'aspetto dei fabbricati e il decorso dei servizi ed impianti che interessano l'estetica dell'edilizia urbana (tabelle stradali, mostre e affissi pubblicitari, impianti igienici di uso pubblico, ecc.);
- 9) le norme igieniche di particolare interesse edilizio;
- 10) le particolari prescrizioni costruttive da osservare in determinati quartieri cittadini o lungo determinate vie o piazze;
- 11) la recinzione o la manutenzione di aree scoperte, di parchi e giardini privati e di zone private interposte tra fabbricati e strade e piazze pubbliche e da queste visibili;
- 12) l'apposizione e la conservazione dei numeri civici;
- 13) le cautele da osservare a garanzia della pubblica incolumità per l'esecuzione delle opere edilizie, per l'occupazione del suolo pubblico, per i lavori nel pubblico sottosuolo, per le ribalte che si aprono nei luoghi di pubblico passaggio, ecc.;
- 14) la vigilanza sull'esecuzione dei lavori per assicurare l'osservanza delle disposizioni delle leggi e dei regolamenti.

Nei Comuni dotati del piano regolatore, il regolamento edilizio deve altresì disciplinare:

- *la lottizzazione delle aree fabbricabili e le caratteristiche dei vari tipi di costruzione previsti dal piano regolatore.*
- *l'osservanza di determinati caratteri architettonici e la formazione di complessi edilizi di carattere unitario, nei casi in cui ciò sia necessario per dare conveniente attuazione al P.R.G;*
- *la costruzione e la manutenzione di strade private non previste nel piano regolatore.*

**PROGRAMMA DI FABBRICAZIONE (art. 34):** Il P.d.F. era concepito come uno strumento urbanistico con contenuti e un procedimento di applicazione semplificati, da includere o allegare al regolamento edilizio. Il suo scopo principale era quello di programmare esclusivamente lo sviluppo urbano e le espansioni edilizie dei centri abitati, senza dover coinvolgere l'intero territorio comunale, come invece previsto dal P.R.G. **La redazione del Programma di Fabbricazione, quale documento da includere nel Regolamento Edilizio, era obbligatoria per tutti i Comuni sprovvisti di Piano Regolatore Generale** (sorvoliamo su quanti Comuni abbiano effettivamente adempiuto a questa disposizione). È possibile che, con l'approvazione del P.d.F., il regolamento edilizio avesse già provveduto anche ad ampliare l'obbligo di licenza edilizia perfino a tutto il territorio comunale, anticipando quanto sarebbe stato reso obbligatorio dalla legge 765/67. Nel Programma di Fabbricazione dovevano essere rappresentati e disciplinati, assieme al Regolamento Edilizio:

- delimitazione centri abitati e zone edificabili;
- indicazione dei limiti di ciascuna zona, secondo delimitazioni in atto o da adottarsi;
- precisazione dei tipi edilizi propri di ciascuna zona;
- eventuali direttrici di espansione;

**LOTTIZZAZIONE DI AREE PER INIZIATIVA PRIVATA (art. 28):** la possibilità di trasformare il territorio in assenza di piano regolatore generale, o altra pianificazione particolareggiata, è stata introdotta con l'autorizzazione comunale alla lottizzazione a scopo edificatorio su iniziativa privata. Il Piano di Lottizzazione rappresenta uno strumento urbanistico posto al medesimo livello del piano particolareggiato e, in pratica, funge da alternativa a questo, come stabilito dall'articolo 28 della legge n. 1150/1942 (Consiglio di Stato n. 4010/2023 e n. 6882/2010). Esso acquista la funzione di piano urbanistico attuativo, ossia di pianificazione di dettaglio, con l'obiettivo primario di destinare aree e tracciati per la viabilità e per le opere di interesse pubblico del nuovo insediamento non già previste nello strumento generale (Consiglio di Stato n. 4010/2023, n. 286/1999). Inoltre, il P.d.L. assume la natura di piano esecutivo di urbanizzazione attraverso una convenzione: ciò implica che diventa anche un programma per la realizzazione effettiva delle opere correlate, sia mediante il versamento di contributi sia attraverso l'esecuzione diretta delle stesse opere, e anche mediante la cessione, totale o parziale, delle aree necessarie all'urbanizzazione. Da ciò deriva la necessità di stipulare una convenzione tra la Pubblica Amministrazione e i soggetti coinvolti, al fine di garantire tempi, risultati e le rispettive obbligazioni da entrambe le parti.

**PIANO DI RICOSTRUZIONE (D.Lgt. n. 154/1945):** il P.d.R. fu istituito come strumento urbanistico d'urgenza per ricostruire i centri abitati danneggiati da eventi bellici e affrontare l'emergenza abitativa. La redazione dei Piani di Ricostruzione fu resa obbligatoria per i Comuni inseriti in appositi elenchi redatti dal Ministero dei Lavori Pubblici, soggetti a revisioni periodiche. Questi strumenti urbanistici furono al centro di un'intensa attività legislativa, iniziando con il Decreto Luogotenenziale Legislativo n. 154/1945, che conferì loro la validità di piani particolareggiati. Nonostante fossero strumenti concepiti per situazioni di urgenza e contingenza, le norme ne hanno prorogato l'utilizzo fino all'abrogazione definitiva con la legge n. 317/1993. **Il P.d.R. non era**

**concepito per l'espansione urbana, come invece era possibile per i Piani Regolatori Generali, ma poteva prevedere espansioni strettamente connesse alla ricostruzione del centro abitato danneggiato.** In queste aree ampliate, l'obbligo di ottenere una licenza edilizia veniva imposto proprio perché venivano classificate come parti integranti del centro abitato, equiparate alle zone di espansione previste dai P.R.G. I Piani di Ricostruzione dovevano essere coordinati con gli eventuali P.R.G. già esistenti, sostituendo le disposizioni relative alle stesse zone regolamentate, mentre le altre previsioni del P.R.G. rimanevano invariate al di fuori di tali aree. È importante sottolineare che i **P.d.R. erano corredati da Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A), quasi sempre in linea con i regolamenti edilizi comunali, stabilendo o estendendo implicitamente l'obbligo di licenza edilizia nelle aree interessate.** Il P.d.R. doveva essere costituito essenzialmente da:

- *due planimetrie disegnate sulla mappa catastale in scala non minore di 1:2000, delle quali una dello stato dell'abitato in seguito ai danni subiti, e l'altra del piano di ricostruzione progettato;*
- *da una relazione illustrativa e da un breve compendio delle norme edilizie che sono necessarie per la buona esecuzione del piano.*

Oltre a pianificare le reti infrastrutturali, aree ed edifici di interesse collettivo, essi dovevano individuare:

- a) le zone destinate a demolizioni, ricostruzioni, riparazioni e costruzioni di edifici e quelle sottoposte a vincoli speciali;*
- b) le zone che fuori del perimetro dell'abitato sono destinate all'edificazione perché riconosciute necessarie per la ricostituzione dell'aggregato urbano;*
- c) le caratteristiche delle predette zonizzazioni*

## **4.6 La Seconda Guerra Mondiale e ricostruzione postbellica**

In pieno periodo bellico fu promulgata la Legge fondamentale urbanistica n. 1150/42, pensata per pianificare o forse contenere la crescita delle città, come accennato in apposito paragrafo. Tra l'altro la sua entrata in vigore è avvenuta durante uno **speciale regime restrittivo e di blocco dell'attività edilizie in generale**, oggetto del presente paragrafo; da una parte si dispose una revisione generale della disciplina urbanistico-edilizia in maniera organica, dall'altra i provvedimenti straordinari di Guerra impedivano la libera attività edificatoria, se non espressamente autorizzata con deroghe a livello centrale. Rinviando l'analisi L. 1150/42 ai prossimi paragrafi, è opportuno conoscere la disciplina transitoria edilizia in tempo di Guerra, che ha accompagnato l'Italia anche nella sua Ricostruzione postbellica.

A pochi giorni dall'entrata nella Seconda Guerra mondiale dell'Italia, **col Regio D.L. n. 953 del 19 giugno 1940 (conv. in L. 1727/1940) fu imposto su tutto il territorio nazionale il blocco dell'attività edilizia.** In particolare l'articolo 5 dispose:

- *Sospensione di demolizioni fabbricati nei centri urbani adibiti ad alloggi privati;*
- *Divieto di iniziare nuove costruzioni di edifici privati;*
- *Revoca di autorizzazioni e licenze rilasciate qualora i lavori non fossero ancora iniziati.*
- *Ammissibilità di costruire edifici privati nei centri che non siano capoluoghi di provincia e che non abbiano popolazioni superiori ai cinquantamila abitanti, purché gli edifici non richiedano l'impiego di ferro, cemento e di altri metalli non autarchici.*
- *Deroga ammissibile per costruzione di case economiche e popolari e per i casi di riconosciuto carattere eccezionale ed urgente.*
- *Esclusione dal blocco gli edifici rurali.*

**Il blocco dell'attività edilizia fu necessario per gestire l'economia in funzione dello stato di guerra, l'assorbimento di mezzi e uomini richiamati dall'industria bellica e dai fronti di guerra.** Tale blocco fu inizialmente previsto fino al 31 marzo 1941, per essere poi prorogato in seguito a causa del proseguimento degli eventi bellici, ai sensi del R.D.L. n. 1231/1941 (convertito nella legge n. 9/1942). Le vicende della guerra e l'intensificazione dei combattimenti sul suolo italiano portarono alla devastazione di molte città, di nuclei insediativi sparsi e dell'edilizia agricola: la guerra non risparmiò nulla e nessuno. Anche a causa di problemi di ordine pubblico, si crearono situazioni di elevata emergenza abitativa in tutto il territorio nazionale; con l'avanzamento del fronte di guerra e la liberazione da parte degli Alleati, furono presi provvedimenti normativi speciali (vedi Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 415/1944) per istituire appositi commissari incaricati di requisire e assegnare alloggi ai bisognosi rimasti senza abitazione a causa delle operazioni di guerra, di persecuzioni politiche o razziali.

**Il blocco dell'attività edilizia in periodo bellico iniziò una graduale revisione con il Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 422 del 27 novembre 1944,** entrato in vigore il 19 gennaio 1945 e rimasto in vigore fino al 14 maggio 1946. Il provvedimento servì a **concentrare uomini, mezzi e materiali nella somma urgenza di ricostruzione, nella messa in sicurezza dei centri abitati danneggiati dagli eventi bellici e nel rispondere all'improvvisa emergenza abitativa dovuta alla perdita di molti alloggi.** La norma manteneva un generale divieto di iniziare qualsiasi costruzione di edificio privato, salvo deroga concessa dagli organi tecnici locali indicati dal Ministero dei Lavori Pubblici, anche per modifica, trasformazione ed ampliamento. Il blocco dell'attività edilizia fu escluso per:

- a) *i lavori di ricostruzione e di riparazione di edifici privati distrutti o danneggiati per cause dipendenti dallo stato di guerra, salvo le limitazioni stabilite in altre disposizioni speciali e le prescrizioni dell'autorità amministrativa per tali edifici;*
- a) *gli edifici rurali;*
- b) *le costruzioni degli Istituti autonomi per le case popolari e dell'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato;*
- c) *i lavori di riparazione gli altri edifici privati esistenti e non compresi nella a);*
- d) *i lavori di costruzione di impianti magazzini destinati alla conservazione e lavorazione di prodotti agricoli.*

La costruzione di nuovi stabilimenti industriali, il riattamento, l'ampliamento e la trasformazione di quelli esistenti potevano essere ammessi caso per caso dal Ministero dei Lavori Pubblici, in accordo con il Ministero dell'Industria, Commercio e Lavoro. Analogamente, potevano essere concesse deroghe, su base individuale dal Ministro dei Lavori Pubblici, per le costruzioni di case popolari da parte di privati e enti che svolgessero attività industriali di interesse nazionale e che, a causa delle condizioni locali dell'esercizio della loro attività industriale, si trovassero nella necessità di provvedere agli alloggi per gli operai, a condizione che le case rispettassero le caratteristiche prescritte dal testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare, approvato con il R.D. n. 1165/1938.

**Successivamente, il D.Lgs.Lgt. n. 211 del 12 marzo 1946** semplificò la realizzazione o la trasformazione di qualsiasi impianto industriale, al fine di stimolare rapidamente la ripresa economica industriale. Tuttavia, non esentava dall'obbligo di ottenere una licenza edilizia, limitandosi a stabilire che la costruzione, l'ampliamento o la ricostruzione di «*qualsiasi impianto industriale*» dovesse essere comunicata al Ministro per l'Industria e il Commercio ai fini dell'esercizio dei poteri di vigilanza riconosciuti all'autorità ministeriale e dell'eventuale divieto.

Tale disposizione mirava a favorire la ricostituzione del tessuto industriale post-bellico, senza eliminare l'obbligo di qualsiasi autorizzazione, inclusa la licenza edilizia, per la ricostruzione o la costruzione di impianti industriali (Cons. di Stato n. 2120/2017).

**Il Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 350 del 24 aprile 1946** (entrato in vigore dal 12 giugno 1946) abrogò il R.D.L. n. 1231/1941 e il D.Lgs.Lgt. n. 422/1944, alleggerendo le restrizioni sull'edilizia per far fronte alla crisi economica e alla scarsità di alloggi. Esso stabilì il divieto, fino al 30 giugno 1947, di iniziare qualsiasi costruzione di ville, castelli, palazzi o altri edifici destinati a usi o abitazioni di lusso, salvo autorizzazione del Ministro per i Lavori Pubblici su richiesta delle Amministrazioni locali. Con la scadenza di quest'ultimo provvedimento, l'Italia iniziò la transizione verso un nuovo regime di normalità delineato dalla L. 1150/1942, entrando in una nuova fase di ricostruzione e sviluppo post-bellico anche all'interno della nuova cornice costituzionale.

## 4.7 Inquadramento generale L. 1150/42 e L. 765/67

Nell'immaginario collettivo si crede ancora che con l'entrata in vigore della legge n. 765/1967, l'attività edilizia fosse completamente libera, considerando **che la data del 1° settembre 1967 corrisponda a una "ghigliottina" capace di azzerare e sanare automaticamente qualsiasi intervento compiuto precedentemente in assenza di licenza o in difformità** da essa. Lo stesso si pensa per la data del 31 ottobre 1942, giorno dell'entrata in vigore della legge n. 1150/1942, relativa ai centri abitati e all'intero territorio. In realtà, non funziona così: **nessuna delle due norme equivale all'anno zero per quanto riguarda la normativa urbanistica ed edilizia, anche se, a mio avviso, è giunto il tempo di porre fine a una situazione normativa così stratificata.**

Le due leggi, n. 1150/42 e n. 765/67, non contengono norme abrogative degli effetti e obblighi previsti dal regime allora vigente, come analizzato nei precedenti paragrafi. Diciamo piuttosto che l'articolo 6 della legge n. 765/67 aveva tentato di limitare il potere repressivo e sanzionatorio in funzione del tempo trascorso (in apposito paragrafo), ma questa disposizione è stata sostanzialmente superata dagli articoli 31 e 40 L. 47/85 sul primo condono. Occorre suddividere in tre fasce temporali le casistiche di obbligo licenza edilizia in funzione L. 1150/42 e dei regolamenti edilizi comunali:

- 1) **Ante '42** (prima L. 1150/42)
- 2) **Post '42 e Ante '67** (tra le Leggi n. 1150/42 e n. 765/67):
  - Regime ordinario generale;
  - Estensione fino a tutto il territorio;
- 3) **Post 1° settembre 1967** (legge ponte n. 765/67).

In base a questa periodizzazione, seguiranno i prossimi paragrafi di dettaglio.

## 4.8 Obbligo di titolo edilizio o autorizzativo Ante L. 1150/42

I regolamenti edilizi preesistenti alla legge n. 1150/1942 potevano legittimamente prevedere l'obbligo di licenza edilizia o di analogo titolo autorizzativo comunque denominato su tutto il territorio comunale, o estenderlo ad altre zone oltre ai centri abitati. **La validità di questi eventuali e previgenti obblighi di titolo edilizio è rimasta intatta sia con l'entrata in vigore della legge "fondamentale" urbanistica n. 1150/42 sia con l'entrata in vigore della Costituzione nel 1948.** In altre parole, neanche questi due provvedimenti hanno determinato un "azzeramento" dell'intera

disciplina urbanistica ed edilizia nazionale e locale preesistente; addirittura, la legge n. 1150/42 stabilì un termine decennale per l'adeguamento dei regolamenti edilizi preesistenti alla normativa. La giurisprudenza ha riconosciuto che anche nell'assetto precedente all'entrata in vigore della Costituzione, i regolamenti comunali potevano legittimamente disciplinare l'attività di costruzione edilizia, nel rispetto della normativa di rango statale (Consiglio di Stato n. 115/2023).

Tale interpretazione deriva da costante indirizzo della giurisprudenza amministrativa riguardante la validità dei regolamenti edilizi anteriori alla legge urbanistica del 1942, approvati ad esempio ai sensi delle modifiche apportate alla legge comunale e provinciale dai Regi Decreti n. 5921/1889, n. 269/1908, n. 297/1911, n. 148/1915, eccetera. Come già accennato nei precedenti paragrafi, vanno considerati anche il R.D. 1265/34, il Regio decreto-legge n. 640/1935 e Regio decreto-legge n. 2105/1937.

A tale proposito, poi, è utile richiamare la sentenza n. 3 del 2009 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella parte in cui afferma la sussistenza di regolamentare o limitare l'attività edilizia già precedentemente **alla legge urbanistica del 1942, alla quale va aggiunto l'orientamento giurisprudenziale che esclude la tacita abrogazione per effetto della suddetta legge dei regolamenti edilizi comunali, recanti l'obbligo di licenza anche per costruzioni al di fuori dei centri abitati**. Detta soluzione risulta perfettamente coerente con la previsione di cui dall'ultimo comma dell'art. 31 L. 47/85, la quale, prevedendo la condonabilità di opere ultimate anteriormente al 1° settembre 1967, richiama i regolamenti edilizi comunali (Cons. di Stato n. 115/2023).

#### **4.9 Obbligo licenza edilizia tra L. 1150/42 e L. 765/67: regime generale**

Un principio fondamentale riguardante la disciplina dell'attività edilizia è comparso all'articolo 4 L. 1150/42, il quale dispose che *«La disciplina urbanistica si attua a mezzo dei piani regolatori territoriali, dei piani regolatori comunali e delle norme sull'attività costruttiva edilizia, sancite dalla presente legge o prescritte a mezzo di regolamenti.»*

Questa disposizione riconosceva l'attuazione della disciplina urbanistica ed edilizia sia agli strumenti urbanistici appena introdotti, sia ai regolamenti edilizi. In questo modo, è stato affermato che in presenza o meno dei piani regolatori generali, l'attività edilizia è regolamentata in modo sussidiario dai regolamenti edilizi. **L'obbligo di ottenere la licenza edilizia viene però specificato dal punto di vista normativo con l'entrata in vigore dell'articolo 31 della Legge n. 1150/1942**, il quale è rimasto invariato fino alle modifiche della Legge n. 765/67:

*«Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificare la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al podestà del Comune.»*

In seguito, per effetto dell'art. 10 L. n. 765/1967 entrata in vigore il 1° settembre 1967, la disposizione è stata modificata così:

*«Chiunque intenda nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al sindaco.»*

Anche questo ambito risulta perfettamente coerente con quanto previsto dall'ultimo comma dell'articolo 31 L. 47/85 che, prevedendo la possibilità di condonare opere completate prima del



1° settembre 1967, fa testuale riferimento ai regolamenti edilizi comunali (Consiglio di Stato, sentenza n. 115/2023); la necessità di ricorrere all'istanza di condono edilizio è stata imposta anche in caso di illeciti edilizi effettuati su costruzioni risalenti, ovvero Ante '67 e perfino Ante '42, qualora rientranti in zone o territori comunali già sottoposti a obbligo di licenza edilizia dai regolamenti edilizi comunali (Consiglio di Stato n. 2906/2020 e n. 5173/2014).

#### 4.10 Opere eseguite in assenza o difformità a licenza edilizia in epoca/zone non soggette a obbligo#

Occorre sintetizzare un quadro relativo agli interventi di cui risulti dimostrata l'esecuzione anteriormente al 1° settembre 1967 in assenza di titolo abilitativo comunque denominato o in difformità da esso, in particolar modo in epoca e zona territoriale allora non soggetta al preventivo ottenimento, cioè in "Regime edificatorio libero". Si dovrà verificare senza lasciare nulla al caso:

1. **Sussistenza obbligo o meno di titolo abilitativo** in relazione alla zonizzazione, epoca ed ai regolamenti locali passati;
2. **Onere della prova sull'intervento compiuto e relativa consistenza** mediante documenti probanti e criteri individuati dalla definizione di Stato Legittimo;

Compiuto accuratamente questo accertamento si dovrà valutare in quale scenario collocare le rispettive opere in base al regime edificatorio allora vigente:

|  |  |
|--|--|
| 1) <b>sottoposta al relativo obbligo</b> da normativa e/o disposizione regolamentare   | va considerato illegittimo e da regolarizzare secondo l'attuale disciplina |
| 2) <b>non soggetta al relativo obbligo</b> da normativa e/o disposizione regolamentare | si considera legittimata e non richiede regolarizzazione.                  |

**Prendendo in esame il secondo gruppo di opere o presunte violazioni edilizie effettuate in regime edificatorio libero:** possono essere considerate legittime in senso automatico, cioè senza attivare alcun procedimento o forma di regolarizzazione. Chiaramente, la **dimostrazione dei necessari presupposti e di consistenza è posta a carico del soggetto interessato o proprietario dell'immobile:** si parla infatti di onere della prova, con cui evidenziare che le presunte irregolarità edilizie sono state effettuate in regime di edificazione e trasformazione libera. Anche in questo caso bisogna fare le dovute distinzioni: la libertà ed esonero dal titolo abilitativo va limitata soltanto a quello "puramente" edilizio, non potendosi estendere anche contemporaneamente a quelli previsti da norme speciali e di settore, ad esempio con valenza paesaggistica, antisismica, beni culturali, eccetera.

In definitiva, anche **qualora risultasse dimostrato che l'immobile o l'intervento risulti davvero effettuato in epoca non soggetta a titolo abilitativo edilizio, non significa che lo stesso profilo di legittimità si applica verso qualsiasi altra normativa di settore allora vigente o sopravvenuta.** Si è risolto il profilo edilizio, ma si renderà necessario accertare la preesistenza anche alle disposizioni speciali vigenti al momento di esecuzione quali vincoli, sismica e a tutte la disciplina avente incidenza urbanistica ed edilizia di allora.

## 4.11 Estendibilità territoriale dell'obbligo licenza edilizia tra le L. 1150/42 e L. 765/67

Il regime generale previsto dalla Legge n. 1150/1942, rimasto in vigore fino all'introduzione della Legge n. 765/1967, stabiliva l'obbligo di ottenere una licenza edilizia per determinati interventi edilizi da realizzare:

- nei **centri abitati** (previsti dal Regolamento Edilizio);
- ove previsto, anche nelle **zone di espansione previste dal Piano Regolatore Generale**;

Oltre a queste disposizioni, **l'obbligo di licenza edilizia poteva essere legittimamente esteso anche ad altre aree territoriali e a tutto il territorio comunale**, specificatamente quando ciò fosse espressamente previsto da:

1. **Regolamento Edilizio**, al di fuori dei centri abitati e delle zone di espansione del P.R.G., fino a tutto il territorio comunale, sia prima che dopo l'entrata in vigore della legge n. 1150/1942;
2. **Programmi di Fabbricazione**, in quanto richiamati dal Regolamento Edilizio comunale e di cui formavano parte integrante;

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, l'obbligo di dotarsi di licenza edilizia, imposto dal regolamento edilizio adottato prima della legge n. 765/1967, è da considerarsi legittimo, valido e vincolante. Ciò è dovuto al fatto che **la disposizione di una pianificazione e di un controllo obbligatori limitati ai centri abitati, come stabilito dall'art. 31 della Legge n. 1150/42, non precludeva ai comuni la possibilità di estendere a tutto il territorio comunale il potere di pianificazione e controllo dell'attività edilizia**, rappresentando una tipica prerogativa degli enti locali. Tale potestà non costituiva e non può costituire una violazione del principio di eguaglianza sostanziale tra cittadini o di ingiustificata disparità di trattamento, come sostenuto dagli appellanti. Inoltre, accogliere una tale argomentazione porterebbe a un'esclusione irragionevole e illogica di una legittima competenza municipale, quale è la pianificazione urbanistica ordinata, per quei comuni che, per sensibilità culturale o per proteggere adeguatamente il valore particolare dei propri territori, avvertivano la necessità di condizionare l'esercizio del diritto di edificazione al rilascio della licenza edilizia, ancor prima che la legge nazionale lo imponesse in modo generalizzato (Consiglio di Stato n. 1297/2024).

Se da una parte il piano regolatore generale approvato doveva pianificare per legge l'intero territorio comunale, ciò non significava che l'obbligo di licenza edilizia fosse esteso automaticamente a tutto il territorio: l'unico strumento che poteva estendere l'obbligo di licenza, oltre a quelli minimi già previsti dalla L. 1150/42 per centri abitati e zone di espansione, era il Regolamento edilizio Comunale. La giurisprudenza ha confermato specificando come di seguito:

*«11.1. Limitazioni e prescrizioni all'edificazione connesse a determinazioni della pubblica autorità erano previste già in nuce nella L. n. 2359 del 1865, artt. 86 - 92 (dunque anche anteriormente alla L. 1150/42 l'obbligo di licenza edilizia poteva essere già stato disciplinato da regolamenti edilizi comunali), e vennero poi codificate, in via generale, dalla L. 17 agosto 1942, n. 1150 - legge urbanistica - che, all'art. 31, impose di richiedere apposita licenza per l'esecuzione di nuove costruzioni, l'ampliamento di quelle esistenti, la modifica di struttura o dell'aspetto, limitatamente alle opere eseguite all'interno dei centri abitati (per come identificabili attraverso appositi provvedimenti di perimetrazione - verificabili, a posteriori, ancorché adottati ex art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765- ovvero, in carenza, secondo la giurisprudenza, facendo ricorso a dati fattuali ed empirici: es., Cons. St., sez. IV, 19 agosto 2016, n. 3656) e, in presenza di piano regolatore*

comunale, anche nelle zone di espansione "di cui al n. 2 dell'art. 7" (ossia nelle zone "destinate all'espansione dell'aggregato urbano").

L'art. 10 della legge 6 agosto 1967, n. 765, introdusse l'obbligo generalizzato della licenza edilizia per tutti gli interventi edilizi (intesi quali nuove costruzioni, ampliamenti, modifiche e demolizioni di manufatti esistenti, nonché opere di urbanizzazione) eseguiti sul territorio comunale. **Per cui non qualsiasi area ricompresa del piano regolatore generale poteva ritenersi soggetta all'obbligo di previo rilascio di licenza edilizia, espressamente imposto dalla L.U. solo per costruire all'interno dei centri abitati e nelle zone di espansione dell'aggregato urbano.**» (Cons. di Stato n. 4191/2024, n. 1092/2022, n. 3656/2016).

È chiaro che il legislatore, all'epoca, intendeva stabilire un limite minimo all'iniziativa dei costruttori privati, ossia la necessità della licenza all'interno dei centri abitati, ma non escludeva che, nell'ambito del potere regolativo di dettaglio a loro conferito, i comuni potessero introdurre ulteriori restrizioni, eventualmente estendendo l'obbligo della licenza edilizia a tutte le costruzioni sull'intero territorio comunale (Consiglio di Stato n. 1396/2023). In conclusione, l'entrata in vigore **L. 1150/42 non ha configurato uno spartiacque per la legittimazione urbanistica e attività edilizia degli immobili in grado di:**

- caducare tutte le previgenti discipline;
- circoscrivere inderogabilmente l'obbligo di licenza edilizia solo ai centri abitati e zone di espansione.

Al contrario il testo della **Legge n. 1150/42 tenne in considerazione i Comuni già dotati di regolamenti edilizi e piani regolatori:**

1. **Per i P.R.G. previgenti** l'articolo 42 ha assegnato il termine massimo di dieci anni dalla data di loro approvazione per attuarli, decorsi i quali i Comuni devono procedere alla revisione o nuova redazione di P.R.G.
2. **per i Regolamenti Edilizi previgenti**, l'articolo 34 della medesima legge prevedeva una specifica procedura per l'adeguamento dei regolamenti edilizi esistenti alle nuove disposizioni, una norma che non implicava la perdita di validità dei regolamenti stessi.

**Di conseguenza, può verificarsi la situazione del Comune dotato di regolamento edilizio includente l'obbligo di licenza edilizia su tutto il territorio comunale, anteriormente alla L. 765/67 e L. 1150/42.** La giurisprudenza amministrativa ha consolidato il principio, a eccezione di rarissimi casi contrari (si veda, per esempio, il T.A.R. Firenze n. 899/2014), secondo cui **l'obbligo di licenza o titolo edilizio previsto dai regolamenti edilizi previgenti alla Legge n. 1150/42 conserva la sua validità.** Questo è stato precisato anche dal Consiglio di Stato: «*non può infatti riconoscersi ex se portata abrogante o disapplicativa della norma secondaria (introdotta dall'art. 1 del regolamento edilizio) all'art. 31 della legge urbanistica del 1942, laddove reca la disciplina costruttiva nei centri abitati sancendo l'obbligo dell'apposita licenza del Sindaco. Il precitato articolo 31 ha disciplinato in via generale l'obbligo di cui trattasi; ciò non comporta peraltro, ex se, l'abrogazione tacita di una disposizione speciale più rigorosa per le costruzioni al di fuori dei centri abitati esistente nel regolamento edilizio vigente in ragione della particolare disciplina che l'ente locale ha inteso introdurre ai fini della regolamentazione dell'attività costruttiva sul proprio territorio*» (Cons. di Stato n. 1727/2020, n. 1516/2020, n. 5330/2019, n. 1996/2017, n. 1420/2015, n. 5141/2008, n. 287/1980).

**Alcuni esempi di Regolamenti edilizi previgenti alla L. 1150/42 con estensione obbligo licenza edilizia a tutto o in parte il territorio comunale:**

- Roma (delibera 18 agosto 1934 n. 5261)
- Napoli (deliberazioni n. 2372 e n. 2584 del 1935)
- Genova (delibera 30 agosto 1929 n. 2065)
- Firenze (delibera 29 dicembre 1931)
- Venezia (delibera 12 novembre 1929)

**Consiglio di non sottovalutare il fatto che anche i Comuni più piccoli potessero aver già approvato regolamenti edilizi con estensione dell'obbligo di licenza edilizia a tutto il territorio, sia prima sia dopo l'entrata in vigore della Legge n. 1150/42.** La questione della loro effettiva osservanza rimane un discorso a parte. La piena autorità dei regolamenti edilizi comunali di definire in termini più restrittivi l'obbligo di licenza edilizia è stata confermata anche dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 217/2022. Infatti, il Regolamento Edilizio viene adottato in virtù della potestà regolamentare conferita ai Comuni in materia edilizia dai vari testi unici in materia di legge comunale e provinciale succedutisi nel tempo. Ad esempio, i regolamenti edilizi comunali potevano già prima della Legge n. 1150/42 imporre un obbligo di licenza edilizia, o di titolo autorizzativo comunque denominato, ai sensi dell'art. 111 del R.D. n. 297/1911. Di conseguenza, vi potevano essere Comuni in cui era obbligatorio ottenere una licenza edilizia sia sulla base di normative primarie riferite a territori sismici che sulla base di normative secondarie, in quanto la normativa primaria conferiva loro il poterne di regolamentare la materia. **Nelle zone in cui l'obbligo di titolo abilitativo fosse stato imposto anche anteriormente al 1° settembre 1967, la verifica di Stato Legittimo comprovata dai titoli edilizi retrocede fino alla data di approvazione del Regolamento edilizio comunale che lo ha istituito.**

#### **4.12 Ante '67, distinzione tra obbligo di licenza e denuncia facoltativa#**

Per gli interventi effettuati in epoca e zona non sottoposti a obbligo di titolo abilitativo o licenza edilizia (almeno anteriormente al 1° settembre 1967) potrebbe emergere particolari discordanze rispetto agli eventuali titoli ottenuti in quel periodo e quelli successivi, che non necessariamente potrebbero qualificarsi come illeciti.

Quando si verificano opere effettuate su edifici risalenti e in contesti storici possono emergere casistiche di tutti i colori per le quali non bisogna farsi prendere subito dallo sconforto: in passato ci sono stati diversi regimi amministrativi che si sono stratificati nel tempo di cui si è persa gran parte della memoria storica, soprattutto di quelle prassi applicate dalle Amministrazioni pubbliche. Tra le tante si ritiene opportuno portare all'attenzione **la distinzione tra interventi sottoposti in passato a obbligo di titolo edilizio e obbligo formale di denuncia dell'opera al Comune.** È consigliata la lettura della sentenza di Consiglio di Stato n. 3793/2024 per un ricorso contro l'annullamento del diniego di sanatoria verso illeciti effettuati su immobile situato in zona non soggetta a titolo, avvenuto anteriormente al 1956 e in vigenza di regolamento edilizio comunale che prevedeva soltanto obbligo formale di denunciare al Podestà (Sindaco in epoca fascista) l'intervento edilizio, una sorta di S.C.I.A. dell'epoca).

Il Consiglio di Stato con l'anzidetta sentenza ha confermato quanto già stabilito in precedenza con sentenza n. 3899/2015, secondo cui *l'«articolato regime normativo, che impone l'obbligo di munirsi del titolo abilitativo (da intendersi come licenza edilizia o simile), **dovendosi intendere tale dovere in senso ristretto – e cioè laddove espressamente tipizzato e obiettivamente riconoscibile dalla disciplina razione temporis vigente–, non può rinvenirsi in norma regolamentare quale quella presa in esame dal giudice di primo grado: ed infatti, [...] nei suoi contenuti, prevedeva soltanto un***

**“obbligo di denuncia” al Podestà, sicché pare del tutto irragionevole desumerne la violazione dell’obbligo** (operante solo in quanto, appunto, normativamente tipizzato anteriormente alla legge urbanistica del 1942) di munirsi di titolo abilitativo edilizio e sostenere la conseguente afflittiva abusività dei manufatti allora realizzati».

Motivo per cui un simile obbligo di denuncia formale di interventi edilizi previsto anche in quelle epoche e zone allora non soggette a obbligo di titolo/licenza edilizia non occorre equipararla automaticamente a tale obbligo di ottenimento preventivo disposto a livello regolamentare locale. Dalla stessa sentenza di Consiglio di Stato n. 3793/2024 emergono interessanti principi per cui:

- **il non contestato riferimento alla data di realizzazione degli interventi rende provato lo «stato legittimo» dell’immobile edificato entro il 1° settembre 1967 e comunque entro la data in cui lo strumento urbanistico locale ha imposto il titolo (vedi anche Cons. di Stato n. 606/2023).**
- **La carenza di un obbligo concessorio al momento della realizzazione dei contestati interventi rende illegittimo il diniego di accertamento di conformità non potendosi, peraltro, opporre, nel caso di specie e in ragione del peculiare assetto della vicenda, le sopravvenute varianti urbanistiche quale causa ostativa al conseguimento del titolo abilitativo richiesto.**

Si ricorda che pure il Comune è onerato dall’obbligo di fornire elementi probanti l’asserita natura illecita dell’opera o del manufatto, non potendo assumere un ruolo puramente passivo e di vantaggio nei confronti del cittadino interessato a dimostrare lo Stato Legittimo.

#### **4.13 Legge ponte n. 765/67, obbligo licenza edilizia esteso a tutto il territorio comunale dal 1° settembre 1967**

L’estensione perentoria dell’obbligo di licenza edilizia all’intero territorio comunale è avvenuta con l’articolo 10 della legge "ponte" n. 765/1967, la quale provvede a modificare l’articolo 31 della precedente legge n. 1150/1942: **«Chiunque intenda nell’ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all’esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al sindaco.»**

**Tale obbligo fu esteso all’intero territorio comunale, a prescindere dalla dotazione di:**

- Strumenti urbanistici, quali Piani Regolatori comunali
- Programmi di Fabbricazione comunali
- Regolamenti edilizi, in particolare dalla previsione di obbligo di licenza a certe zone del territorio.

L’obbligo di licenza edilizia introdotto era assai ampio, ma non altrettanto preciso per quanto riguarda tipologie ed entità delle opere che oggi definiremmo di minore rilevanza. L’obbligo riguardava le categorie di intervento allora stabilite:

- nuove costruzioni
- ampliare, modificare o demolire quelle esistenti
- eseguire urbanizzazione del suolo

Se guardiamo attentamente, **la definizione "modificare" gli edifici esistenti in termini qualitativi e quantitativi non è univoca**. Dalla mia esperienza, non mi è mai capitato di trovare una pratica edilizia ante ‘67 per piccole opere interne o modifiche di modesta rilevanza, come lo spostamento di porte o finestre. Ad oggi è difficile dare una risposta certa, tuttavia ho riscontrato alcuni regolamenti comunali che si sono spinti a definire le categorie di intervento di modifica soggette

a licenza edilizia e quelle escluse (ad esempio Regolamento Edilizio comunale di Empoli, approvato nel 1951). Nel prossimo paragrafo si approfondisce la **distinzione delle categorie di intervento assoggettate all'obbligo di licenza** nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore L. 1150/1942 e la L. 10/1977.

#### **4.14** In verità il Giubileo Ante 1967 c'è stato davvero

**Pochi sanno che la stessa legge ponte n. 765/67 aveva incluso una norma transitoria che concedeva un termine per reprimere certi illeciti edilizi compiuti anteriormente all'entrata in vigore della legge stessa, ossia il 1° settembre 1967, decorso il quale non era più possibile perseguirlo.** Nel regime repressivo sanzionatorio degli abusi edilizi, introdotto dall'articolo 26 c.1 della legge n. 1150/1942, si osserva una disposizione piuttosto minimale, secondo la quale le diverse autorità preposte potevano (e non dovevano) disporre la sospensione e/o la demolizione delle opere, con requisiti stringenti e limitazioni. Più precisamente, l'originaria versione dell'articolo 26 comma 1 della legge n. 1150/1942 (Sospensione o demolizione di opere difformi dal piano regolatore) stabiliva che:

*«Quando vengono eseguite opere non rispondenti alle prescrizioni del piano regolatore comunale, il Ministro dei lavori pubblici, ove il Comune non provveda, potrà, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, disporre la sospensione o demolizione delle opere stesse».*

**Il potere repressivo e demolitorio era correlato alla presenza di un P.R.G. e veniva per lo più interpretato come una valutazione discrezionale da farsi caso per caso, in funzione degli interessi pubblici da tutelare.** Analoghi poteri di vigilanza e repressivi erano indicati nel testo originario dell'articolo 32 (Attribuzione del podestà per la vigilanza sulle costruzioni) della legge n. 1150/1942, soprattutto con riferimento al potere officioso di demolizione e ripristino, nonché alla valutazione discrezionale di mantenere le opere con modifiche:

*«Qualora sia constatata l'inosservanza delle dette norme, prescrizioni e modalità esecutive, il podestà ordina l'immediata sospensione dei lavori con riserva dei provvedimenti che risultino necessari per la modifica delle costruzioni o per la rimessa in pristino. L'ordine di sospensione cesserà di avere efficacia se entro un mese dalla notificazione di esso il podestà non abbia adottato e notificato i provvedimenti definitivi. Nel caso di lavori iniziati senza licenza o proseguiti dopo l'ordinanza di sospensione il podestà può, previa diffida e sentito il parere della Sezione urbanistica compartimentale ordinarne la demolizione a spese del contravventore senza pregiudizio delle sanzioni penali.»*

L'entrata in vigore dell'art. 6 L. 765/67, ha modificato il predetto art. 26 comma 1 L. 1150/42, e il **regime repressivo per opere compiute in contrasto alle disposizioni del P.R.G., P.d.F. o Regolamento Edilizio, in assenza di licenza o difformità con essa**, restando invariato articolo 32:

*«Quando siano eseguite, senza la licenza di costruzione o in contrasto con questa, opere non rispondenti alle prescrizioni del piano regolatore, del programma di fabbricazione od alle norme del regolamento edilizio, il Ministro per i lavori pubblici per i Comuni capoluoghi di Provincia, o il provveditore regionale alle opere pubbliche, per gli altri Comuni, possono disporre la sospensione o la demolizione delle opere, ove il Comune non provveda nel termine all'uopo fissato. I provvedimenti di demolizione sono emessi, previo parere rispettivamente del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Comitato tecnico amministrativo, entro cinque anni dalla dichiarazione di*

*abitabilità o di agibilità e per le opere eseguite prima dell'entrata in vigore della presente legge entro cinque anni da quest'ultima data».*

Il potere repressivo fu esteso anche alle difformità effettuate rispetto ai Programmi di Fabbricazione o ai Regolamenti Edilizi; per le opere realizzate prima della data di entrata in vigore della legge n. 765/67 l'esercizio dei poteri repressivi poteva essere esercitato entro cinque anni dal rilascio di Abitabilità e Agibilità. Con la stessa legge n. 765 /67 è stato riformato anche l'articolo 27 L. 1150/42: il comma 1 riguardava le deliberazioni e i provvedimenti comunali che avevano autorizzato opere non conformi (in contrasto) ai piani regolatori, ai programmi di fabbricazione o ai regolamenti edilizi, o che in qualsiasi modo costituivano violazioni delle prescrizioni o delle norme degli stessi. Con questa modifica, è stata concessa la possibilità di annullare tali provvedimenti effettuati prima dell'entrata in vigore della legge n. 765/67, imponendo un termine decennale a decorrere dalla stessa data di entrata in vigore della legge, ossia dal 1° settembre 1967.

**La legge ponte prevedeva quindi due tipi di “anno zero”, uno fisso e uno mobile, oltre il quale scattava un regime di non sanzionabilità e indemolibilità delle opere.** Col decorso dei seguenti termini la Pubblica Amministrazione perdeva il potere di perseguire le irregolarità edilizie, e sono suddivisi in base all'entrata in vigore della stessa legge, ossia dal 1° settembre 1967:

1. **cinque anni dalla dichiarazione di Abitabilità/Agibilità, per le opere eseguite in assenza o contrasto dalla licenza edilizia**, qualora non rispondenti alle prescrizioni del P.R.G., Programma di fabbricazione o Regolamento edilizio. **Se compiuti anteriormente al 1° settembre 1967, il termine quinquennale decorreva da tale data;**
2. **dieci anni per annullare i provvedimenti e deliberazioni comunali** (es. lottizzazioni) che autorizzavano opere non conformi al P.R.G., Programma di fabbricazione o regolamento edilizio. **Se compiuti anteriormente al 1° settembre 1967, il termine decennale decorreva da questa data;**

**Il primo gruppo di opere, cioè quelle eseguite in assenza o difformità alla licenza, richiedeva come presupposto il rilascio dell'Abitabilità (per le residenze) o dell'Agibilità (per i non residenziali);** in mancanza di questo requisito, tale beneficio non sarebbe stato applicabile. Un'altra condizione interessante riguardava l'applicabilità dei provvedimenti nei casi di violazione dei P.R.G., dei P.d.F. o dei regolamenti edilizi, lasciando presumere l'esclusione nei casi di conformità ad essi. Con il passare di questi termini temporali, l'attività repressiva e sanzionatoria del Comune perdeva i presupposti, creando quasi un meccanismo implicito di decadenza, con il Comune che perdeva tali poteri. È grazie a questa normativa che molti illeciti edilizi antecedenti al 1° settembre 1967 sono stati considerati (allora giustamente) condonati o non più perseguibili; di fatto e di diritto, si trattava di una sorta di condono edilizio automatico, un doppio Giubileo urbanistico sia statico (per gli illeciti precedenti al '67) che dinamico (per quelli successivi a tale data). **Purtroppo questi “condoni automatici” ante '67 sono stati superati dalla Legge 47/85 sul Condono edilizio:** circa diciotto anni dopo, sembra che il legislatore abbia rivisitato tale regime repressivo degli immobili che oggi potremmo definire risalenti. Inoltre, gli articoli 26 e 27 della legge n. 1150/1942, modificati dalla legge n. 765/1967, sono stati abrogati anche dal Testo Unico dell'Edilizia D.P.R. 380/2001. Tuttavia, anche se fossero ancora in vigore, sarebbero stati comunque sostanzialmente superati dalla normativa successiva: ecco perché la vera fonte dei problemi sono gli articoli 31, 35 e 40 della legge n. 47/1985. In particolare, l'ultimo comma dell'articolo 31 L. 47/1985 dispone ancora che:

*«Per le opere ultimate anteriormente al 1° settembre 1967 per le quali era richiesto, ai sensi dell'articolo 31, primo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e dei regolamenti edilizi comunali, il rilascio della licenza di costruzione, i soggetti di cui ai commi primo e terzo del presente articolo conseguono la concessione in sanatoria previo pagamento, a titolo di oblazione, della somma determinata a norma dell'articolo 34 della presente legge.»*

Il significato è molto chiaro: la richiesta di condono doveva essere presentata anche per gli illeciti compiuti prima del '67, se soggetti al previo ottenimento della licenza edilizia secondo l'articolo 31 L. 1150/1942. È ovvio che restassero esclusi quelli che non erano ancora soggetti all'obbligo di ottenere un titolo o una licenza edilizia, come confermato anche dalla definizione attuale di Stato Legittimo nell'articolo 9-bis comma 1-bis D.P.R. 380/2001, secondo periodo.

**Ritengo che sia urgente un totale riesame dell'intero regime amministrativo urbanistico ed edilizio:** il ripensamento totale sugli illeciti edilizi Ante '67, non più perseguibili come stabilito dalla legge n. 47/85, sta creando enormi difficoltà per l'intero settore edilizio e per tutti i soggetti coinvolti, inclusi la Pubblica Amministrazione, la magistratura, i cittadini ignari e i professionisti. Effettuare una verifica dello Stato Legittimo sulla base della normativa attuale può comportare:

- la ricerca di titoli edilizi anche ben oltre indietro alla L. 1150/42
- lo scontro col silenzio delle fonti documentali
- l'insussistenza di pratiche allora depositate ma risultanti smarrite in tutto o in parte
- mancate varianti in corso d'opera o finali perché al tempo non richieste per normativa e/o prassi
- un differente regime tra categorie d'intervento soggette a licenza e quelle allora libere
- e molti altri motivi.

**Se la direzione è quella di digitalizzare la Pubblica Amministrazione e realizzare il tanto atteso Fascicolo di Fabbricato decennale, promuovere la rigenerazione urbana, attuare la Direttiva Green e intraprendere molte altre iniziative, sarà necessario prendere in considerazione nuovi strumenti di regolarizzazione edilizia** e creare un ambiente che favorisca il consolidamento e la fiducia nel settore privato riguardo a determinate posizioni e situazioni immobiliari risalenti nel tempo, che a mio avviso dovrebbero almeno risalire alla legge n. 47/1985, poiché la L. 765/1967 è ormai troppo datata. E se qualcuno dovesse criticare queste mie affermazioni considerandole come un sostegno al condono edilizio, dovrebbe gentilmente rispondere se si è mai trovato in possesso di un immobile con irregolarità risalenti nel tempo, che potrebbero essere irrisolvibili e talvolta soggette a vincoli di vario genere.

#### **4.15 Categorie di intervento sottoposte a licenza edilizia tra L. 1150/1942 e L. 10/1977.**

Una volta compreso il regime amministrativo degli obblighi di titolo abilitativo, e la cornice degli strumenti regolamentari e urbanistici entro cui muoversi, occorre operare una distinzione per categorie di intervento, dovendo individuare le opere assoggettate o meno al predetto regime di licenza edilizia. **In passato, le categorie di intervento sottoposte all'ottenimento di un titolo abilitativo, come la licenza, erano meno variegata di oggi, lasciando libere da licenza le restanti.** Analizziamo il quadro normativo edilizio vigente tra la legge n. 1150/1942 e la legge ponte n. 765/1967. In quei venticinque anni, sono state realizzate molte costruzioni e trasformazioni edilizie sul patrimonio esistente, e occorre analizzare anche le opere di ristrutturazione e



modifiche di edifici esistenti. **Nel periodo compreso tra la legge n. 1150/42 e la n. 765/67, anche il più modesto degli interventi edilizi situati nei centri abitati era sottoposto all'obbligo di licenza edilizia?** Accedendo agli atti per verificare le trasformazioni compiute in quel periodo su edifici già esistenti, si riscontrano modifiche interne e opere minori realizzate in assenza di licenza edilizia. Per quali motivi non venivano richieste licenze edilizie per trasformazioni simili? Come facevano i cittadini e i Tecnici a distinguere il confine tra l'obbligo di licenza edilizia per opere minori e, soprattutto, quanto minori?

**Si può immaginare che allora poche persone pensassero di rivolgersi a un Tecnico professionista per chiedere i relativi permessi, autorizzazioni o titoli abilitativi per opere di modesta rilevanza edilizia, come lo spostamento di un tramezzo, porte o finestre.** Questo aspetto è diventato sempre più rilevante con il passare degli anni dello sviluppo economico e urbanistico. Infatti, le definizioni e i termini da usare nel settore edilizio sono diventati oggetto di approfondimento nella Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 1820 del 23 luglio 1960 (le circolari ministeriali, sebbene non siano fonti normative, forniscono utili riferimenti e indicazioni di prassi dall'Amministrazione centrale verso gli uffici periferici competenti). **Le categorie di intervento soggette a licenza edilizia erano quelle che oggi definiremmo rilevanti o primarie.** La disciplina degli interventi era formalmente più semplice, come si evince dall'originaria versione dell'articolo 31 L. 1150/42, rimasta invariata fino al 1° settembre 1967, data di entrata in vigore della legge ponte n. 765/67:

*Art. 31. - Licenza di costruzione - Responsabilità comune del committente e dell'assuntore dei lavori. Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificare la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al podestà del Comune.*

L'articolo 31, nella versione originaria elenca in modo sintetico gli interventi soggetti al previo rilascio della licenza edilizia, e in particolare:

- nuove costruzioni edilizie
- ampliare quelle esistenti
- modificare la struttura
- modificare l'aspetto

Sul primo punto c'è poco da aggiungere, se non il fatto che la definizione di **"nuove costruzioni edilizie"** non era definita in maniera specifica, e pertanto resta da capire cosa si intendesse all'epoca per manufatto da realizzare ex novo. Sul punto la Circolare Min. LL.PP. 1820/1960 al punto E suggerisce che *«Per nuova costruzione si intende una costruzione interamente nuova, anche se sorga su area risultante da demolizione.»*

Gli **ampliamenti** sono un termine anch'esso chiarissimo, per cui non c'è bisogno di approfondire. La Circolare Ministeriale LL.PP. n. 1820/1960 a tal proposito indica: *«Per ampliamento si intende quel complesso di lavori che hanno l'effetto di ingrandire il fabbricato creando uno spazio supplementare.»*

Per **"modificare la struttura"** si deve intendere oggi come ristrutturazione, senza però fornire riferimenti quantitativi e qualitativi specifici. Inoltre, non è chiaro se il riferimento sia alla struttura globale dell'organismo edilizio o fabbricato, o se sia circoscritto alla sola struttura portante o statica della costruzione. Analizzando molti accessi agli atti di vecchie licenze, posso concludere

che la prassi applicata all'epoca riguardasse la ristrutturazione in senso ampio, andando oltre una visione puramente strutturale e statica. In particolare, c'era consapevolezza della necessità di una licenza edilizia nei casi di ricostruzione totale o parziale e di sopraelevazione, come riprenderò più avanti. Tuttavia, la Circolare Ministeriale dei Lavori Pubblici n. 1820/1960, a questo proposito, fornisce una definizione generale che sembra comprendere tutte le altre, specificando che: «*Per trasformazione si intendono le modifiche strutturali effettuate all'interno del fabbricato.*»

Quindi, sappiamo che l'indicazione informale che circolava all'epoca era questa, ossia che identificava lo spartiacque nell'esecuzione o nel coinvolgimento delle parti strutturali degli edifici. Effettivamente, questa indicazione di prassi risulta coerente con quanto ho potuto riscontrare nella mia attività professionale e dai numerosi accessi agli atti effettuati, evidentemente in quel periodo gli interventi di minore rilevanza e non incidenti la statica degli edifici, erano creduti in "edilizia libera", diremmo oggi.

**Se notiamo bene, la successiva revisione delle categorie di intervento edilizio è avvenuta con la legge ponte n. 765/67** (senza cambiamenti eccessivi), mentre il vero cambio di passo è avvenuto con legge n. 10/1977 e legge n. 457/78. Riporto anche i chiarimenti espressi sulle tipologie di intervento nella predetta Circolare ministeriale:

*«Per ricostruzione si intende la riedificazione di un fabbricato avente una cubatura dello stesso ordine di grandezza di quello preesistente.»*

*«Per ricostruzione parziale si intende quel complesso di lavori di ricostruzione indispensabile per ripristinare uno o più alloggi o altri locali, utilizzando una parte importante della costruzione esistente. Per ampliamento si intende quel complesso di lavori che hanno l'effetto di ingrandire il fabbricato creando uno spazio supplementare.»*

*«Per sopraelevazione si intende un ampliamento della costruzione in senso verticale.»*

Infine anche le **modifiche dell'aspetto**: non esisteva un criterio normativo preciso capace di stabilire con esattezza l'assoggettamento a licenza edilizia di queste opere. Ritengo che il legislatore del 1942 avesse l'intento di tutelare i profili di decoro architettonico degli spazi pubblici, normalmente disciplinati dai regolamenti edilizi. Con l'articolo 10 della legge n. 765/1967, è stato sostituito l'articolo 31 della legge n. 1150/1942 e rivisitato l'elenco delle categorie di intervento soggette a licenza edilizia nel periodo intercorrente tra la legge n. 765/67 e la legge n. 10/77 su tutto il territorio comunale:

- nuove costruzioni;
- ampliare, modificare o demolire quelle esistenti;
- procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno.

Non ci sono state modifiche significative rispetto all'analisi dettagliata svolta precedentemente, persistendo gli stessi margini di incertezza e interpretazione. Evidentemente, non vi era l'esigenza di definire meticolosamente le categorie come avviene oggi, e forse le prassi applicative instaurate all'epoca consentivano di distinguere facilmente gli interventi primari soggetti a licenza, lasciando liberi quelli di probabile modesta rilevanza.

Proprio perché la normativa prevedeva specifiche categorie di intervento di natura generale, le prassi dell'epoca avevano escluso dall'obbligo di titolo abilitativo quelle opere di scarsa rilevanza, perché ritenute tali da non rientrare nelle categorie generali; certamente l'applicazione si è basata su valutazioni discrezionali attuate di comune accordo tra tutti gli addetti del settore.

## 4.16 Titoli abilitativi e pratiche edilizie dalla L. 1150/42 in poi

Si potrebbe dire che l'evoluzione dei procedimenti e delle categorie di intervento edilizie, dopo la legge n. 1150/1942, abbia attraversato tre fasi principali:

1. Titolo unico di licenza edilizia;
2. Scissione tra titoli concessori e autorizzativi;
3. Differenziazione e integrazione ipertrofica con procedure asseverate.

Possiamo considerare le prime due fasi assimilabili tra loro e affermare che **fino ai primi anni Novanta non c'è stata una proliferazione di titoli, procedure e regimi amministrativi edilizi**; successivamente c'è stata una brusca accelerazione con l'inserimento di comunicazioni e segnalazioni edilizie basate sull'asseverazione del Tecnico, pertanto è opportuno avere una conoscenza completa di tutte le pratiche edilizie vigenti e passate.

- **Licenze, Visti, autorizzazioni o nulla osta edilizi comunque denominati rilasciati** anteriormente all'entrata in vigore L. 1150/42;
- **Licenza edilizia**, istituita con la legge n. 1150/42, in vigore dal 31 ottobre 1942 fino alla legge n. 10/1977, era l'unico titolo abilitativo previsto per ogni categoria di intervento soggetto a tale obbligo. A volte si legge rilasciata come nulla osta o autorizzazione.
- **Autorizzazione alla lottizzazione di aree**, istituita con l'articolo 28 della Legge 1150/42, non va trascurata poiché è stata ampiamente utilizzata nel Secondo Dopoguerra per avviare interventi di trasformazione urbanistica rilevante del territorio su iniziativa privata;
- **Concessione edilizia**, introdotta con la L. 10/1977, nota come Legge Bucalossi, in sostituzione della licenza edilizia, sottoponeva gli interventi di costruzione e ristrutturazione edilizia al suo ottenimento preventivo, prevedendo anche i dovuti oneri concessori. La sua validità massima era di tre anni dall'inizio dei lavori e si prevedeva anche il suo rilascio in sanatoria in casi limitati;
- **Autorizzazione edilizia**, la L. 457/1978 consentiva interventi edilizi di minore rilevanza, come la manutenzione straordinaria e il restauro; aveva validità di tre anni e non era onerosa;
- **Concessione Edilizia in sanatoria**, la L. 47/1985 riordinò il suo ruolo, rendendola rilasciabile sia per l'accertamento di conformità in sanatoria (regime ordinario), sia per la richiesta di condono edilizio (regime straordinario);
- **Autorizzazione Edilizia in sanatoria**, introdotta con L. 47/1985 per consentire la regolarizzazione di illeciti minori;
- **Modifiche interne ex art. 26**, era una comunicazione asseverata e non onerosa, da depositare ai sensi dell'articolo 26 L. 47/85; era utilizzabile solo per modifiche interne agli edifici, non comportanti modifiche di sagoma, destinazione d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, né aumenti delle superfici utili e del numero delle unità immobiliari, e non pregiudicante la statica dell'immobile;
- **Modifiche interne in sanatoria ex art. 48**, la L. 47/85 istituì una speciale versione di Modifiche interne ex art. 26 da depositare in sanatoria, qualora fossero state effettuate prima dell'entrata in vigore della stessa norma;
- **D.I.A., denuncia di inizio attività**, introdotta in campo edilizio con L. 537/1993, il suo utilizzo vide una crescente estensione ad altre categorie di opere con la L. 662/1996; era una comunicazione preventiva inizialmente non onerosa, da inviare almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori e valevole per tre anni; per alcuni anni poteva essere utilizzata in alternativa all'autorizzazione edilizia.
- **P.d.C., Permesso di Costruire**, il D.P.R. 380/01 lo ha istituito per sostituire in continuità la concessione edilizia, di cui ricalca le caratteristiche; ancora oggi è il titolo abilitativo rilasciato dal Comune per interventi come nuove costruzioni e interventi edilizi rilevanti sul patrimonio

esistente; è possibile ottenerlo facoltativamente per opere rientranti in D.I.A./S.C.I.A. ed è una procedura tuttora vigente.

- **Edilizia libera**, il T.U.E. formalizzò un regime libero da titoli abilitativi e comunicazioni, una categoria che è stata allargata col tempo (art. 6).
- **"Super D.I.A." Denuncia Inizio Attività alternativa al Permesso di Costruire**, inserita nel T.U.E. dal D.Lgs. 301/2002 per consentire il deposito sostitutivo al permesso di costruire per soli interventi di ristrutturazione "pesante" e nuove costruzioni in speciali strumenti attuativi. È stata sostituita dalla omologa S.C.I.A. alternativa al P.d.C.
- **C.I.L., Comunicazione Edilizia Libera**, la L. 73/2010 prevede ad inserirla come semplice comunicazione presentata dal solo committente per particolari opere di edilizia libera; è stata rimossa col D.Lgs. 222/2016, lasciando il posto alla Comunicazione Avvio Lavori per particolari opere stagionali o contingenze temporanee della durata di 180 giorni.
- **C.I.L.A, Comunicazione Edilizia Libera Asseverata**, Il D.L. 83/2012 prevede ad integrare l'ambito della C.I.L., affiancandone la portata e con l'asseverazione del Tecnico abilitato; è tuttora vigente ed è residuale rispetto alle restanti procedure. Non ha una specifica durata temporale prevista.
- **S.C.I.A., Segnalazione Certificata di Inizio Attività**, inizialmente la L. 122/2010 l'ha istituita senza chiarire se affiancasse o sostituisse la D.I.A., lasciando spazio a diverse interpretazioni e disposizioni regionali, fino al chiarimento definitivo avvenuto con D.Lgs. 222/2016; essa ha validità di tre anni e consente interventi edilizi di una certa rilevanza, come le ristrutturazioni.
- **Super S.C.I.A., Segnalazione Certificata di Inizio Attività alternativa al P.d.C**, come sopra e in parallelo, ha sostituito la D.I.A. alternativa al P.d.C., e il D.Lgs. 222/2016 ha chiarito come applicarla.

Le disposizioni sopra descritte sono disciplinate a livello nazionale, ma il quadro potrebbe complicarsi in funzione del territorio ove si opera in base a:

- **Quanto diversamente disposto dalle legislazioni urbanistiche delle regioni a statuto speciale/autonomo** di Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia, nonché dalle province a statuto autonomo di Trento e Bolzano, prima delle modifiche apportate nel 2001 al Titolo V della Costituzione;
- **Specifiche disposizioni previste dalle legislazioni regionali a statuto ordinario**, nel rispetto della legislazione concorrente riformata col nuovo Titolo V 2001;
- **Specifiche disposizioni regioni a statuto ordinario previgenti** alla riforma Titolo V 2001;

Va aggiunto che, in nome dei poteri di autonomia degli enti locali, prima del D.P.R. 380/01 alcuni Comuni potrebbero aver adottato ulteriori procedure amministrative edilizie a fianco di quelle nazionali e/o regionali, e ciò richiede elevata conoscenza della disciplina locale di riferimento, a cui vanno aggiunte le prassi.

**Dopo aver completato questo vasto processo di ricerca, potrebbe ancora non essere sufficiente per ricostruire lo Stato Legittimo dell'immobile**, dato che la necessità di risalire nel tempo richiede indagini complementari e suppletive come le aerofotogrammetrie. Una volta ricostruito il repertorio documentale completo, si può iniziare a ricomporre la storia della legittimità urbanistica dell'edificio per tutte le porzioni e controllarne la conformità. **Avvertenza: più è vecchio l'edificio o l'intervento da accertare, più è probabile che i documenti disponibili risultino sempre più rarefatti nel tempo, incompleti o di qualità insufficiente** per consentire precise valutazioni.

## 4.17 Parere favorevole Commissione equivale a rilascio Licenza edilizia ante L. 10/1977

Svolgendo verifiche immobiliari sono emersi casi in cui i procedimenti amministrativi di richieste di licenza edilizia, effettuate ante L. 10/1977, **si sono conclusi soltanto col parere favorevole della Commissione edilizia senza tuttavia il rilascio formale della licenza edilizia**. Prima dell'entrata in vigore della L. 10/1977. L'unico metodo per ottenere l'autorizzazione ad effettuare l'opera era attraverso l'ottenimento della licenza edilizia, istituita dalla Legge n. 1150/1942. Per esperienza, questo tipo di casistiche difficilmente le ho riscontrate sulla prima licenza di costruzione, invece è emerso più volte sulle richieste di varianti alle licenze, considerato che prima L. 10/1977 non esisteva la procedura di variante in corso d'opera per la licenza edilizia. Diciamo che era prassi diffusa semplificare il procedimento amministrativo della licenza edilizia, **limitandosi all'emissione del parere favorevole della Commissione edilizia alla richiesta, seguito dalla comunicazione di esso al cittadino. Qualcosa di analogo è riscontrabile anche nei casi di "procedimenti semplificati" di rinnovo dell'epoca**. Su questa prassi dell'epoca è importante ricordare quanto emerge dalla giurisprudenza amministrativa consolidata da tempo (Consiglio di Stato, parere n. 1354/2019, sentenze n. 5732/2013, n. 813/2011, n. 3608/2005, n. 359/2005, n. 209/1999, n. 136/1998, e ancora T.A.R. Catania n. 2404/2020).

**Essa ha stabilito che prima dell'entrata in vigore L. 10/1977 la comunicazione al richiedente del parere favorevole della Commissione edilizia, espresso sulla domanda di licenza edilizia, era sufficiente e idonea a produrre gli effetti del suo rilascio formale, in quanto vigeva allora il principio di libertà delle forme in ambito amministrativo.** In ossequio di tale principio la comunicazione del parere favorevole al cittadino consentiva la sostanziale equipollenza del rilascio della licenza edilizia. Certamente, il cittadino poi doveva comportarsi come previsto dalla normativa allora vigente. Mi riferisco alle comunicazioni di inizio lavori e ultimazione opere, al rispetto delle normative speciali, all'ottenimento di nulla osta o autorizzazioni da parte delle soprintendenze, e così via.

La conoscenza del pregresso regime di libertà delle fonti sulle licenze edilizie **aiuterà molti professionisti e funzionari pubblici a comprendere meglio situazioni apparenti come illeciti e sprovvisti di licenza edilizia, o relative mancate varianti**. È opportuno rammentare preliminarmente che già l'art. 31 L. 1150/42, nella sua formulazione originaria, prevedeva che chiunque intendesse realizzare nuove costruzioni, oppure ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura, dovesse, nei comuni dotati di piano regolatore e all'interno dei centri abitati e delle zone di espansione, chiederne licenza al podestà: la norma proseguiva affermando che *«Le determinazioni del podestà sulle domande di licenza di costruzioni devono essere notificate all'interessato non oltre il sessantesimo giorno dalla ricezione delle domande»*.

In seguito l'art. 10 L. 765/67 ha sostituito il citato art. 31 L. 1150/42, con cui ha provveduto a:

- indicare il sindaco come organo/figura competente al rilascio della licenza;
- estendere la preventiva licenza all'ambito dell'intero territorio comunale;
- subordinare il rilascio della licenza all'esistenza delle opere di urbanizzazione.

È stata tuttavia confermata la previsione per cui *«Le determinazioni del sindaco sulle istanze di costruzione devono essere notificate all'interessato non oltre sessanta giorni dal ricevimento delle domande stesse o da quello di presentazione di documenti aggiuntivi richiesti dal sindaco, la quale è stata completata dalla L. 765/67 con la precisazione per cui scaduto tale termine senza che il sindaco si sia pronunciato, l'interessato ha il diritto di ricorrere contro il silenzio rifiuto»*.

Si rammenta, ancora, che l'art. 31 L. 1150/42, come modificato dalla L. 765/67, disponeva altresì che «*Dell'avvenuto rilascio della licenza edilizia viene data notizia al pubblico mediante affissione nell'albo pretorio, con la specificazione del titolare e della località nella quale la costruzione deve essere eseguita. L'affissione non fa decorrere i termini per l'impugnativa. Chiunque può prendere visione presso gli uffici comunali della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto e ricorrere contro il rilascio della licenza edilizia in quanto in contrasto con le disposizioni di legge o dei regolamenti o con le prescrizioni di piano regolatore generale e dei piani particolareggiati di esecuzione*».

**A tali previsioni doveva poi aggiungersi l'articolo 220 del R.D. 1265/1934 in materia di Certificato di Abitabilità**, a mente del quale «*I progetti per le costruzioni di nuove case, urbane o rurali, quelli per la ricostruzione o per la sopraelevazione o per modificazioni, che comunque possono influire sulle condizioni di salubrità delle case esistenti, debbono essere sottoposti al visto del sindaco, che provvede previo parere dell'Ufficiale sanitario, sentita la Commissione edilizia*», la cui formazione e competenze avrebbero dovuto essere stabilite dai comuni con propri regolamenti edilizi, secondo quanto specificato dall'art. 33 L. 1150/42.

**Questo quadro normativo è stato interpretato dalla giurisprudenza come ispirato alla libertà delle forme**, dovendo constatare che esso non fissava il contenuto minimo della licenza edilizia. Di conseguenza, la comunicazione del parere favorevole della Commissione edilizia è stata ritenuta dalla giurisprudenza sufficiente a considerare perfezionato l'iter di rilascio della licenza edilizia. Tuttavia, l'equiparazione è stata esclusa a partire dall'entrata in vigore L. 10/1977, che ha stabilito un contenuto minimo della concessione edilizia più ampio e non coincidente rispetto al contenuto del parere reso dalla Commissione edilizia (T.A.R. Piemonte n. 1358/2015, Consiglio di Stato n. 2424/2000). Le cose cambiarono con la L. 10/1977 e il regime concessorio edilizio, che hanno riformato in profondità il profilo amministrativo e urbanistico dei titoli abilitativi, sostituendo la procedura di licenza edilizia con il più esigente procedimento di concessione edilizia.

**Infatti, la giurisprudenza ha costantemente ribadito che la sola comunicazione del parere favorevole della Commissione edilizia non è idonea a produrre gli effetti giuridici della concessione edilizia** (Consiglio di Stato n. 1354/2019, n. 5732/2013). Nel regime introdotto dalla L. 10/1977, non possono essere considerati equipollenti al rilascio della concessione edilizia gli atti interlocutori del procedimento, quali la comunicazione del parere della Commissione edilizia. Infatti, l'art. 4 comma 3 L. 10/1977 prescrive per la concessione edilizia il requisito formale dell'indicazione dei termini di inizio e fine dei lavori, e l'art. 11 della stessa legge, che stabilisce per il momento del rilascio della concessione la determinazione e la parziale corresponsione del contributo di costruzione, costituiscono disposizioni tali da escludere che nel nuovo regime normativo l'emissione del parere favorevole e la sua comunicazione equivalgano al rilascio del titolo (T.A.R. Lombardia n. 2334/2021, Consiglio di Stato n. 1730/1999).

#### **4.18 Sintesi generale regimi edificatori e autorizzativi#**

Si propone una serie di tabelle riepilogative in senso cronologico degli obblighi di titolo abilitativo e regimi giuridici edificatori, correlate all'obbligo e dislocazione sul territorio, e al rapporto derivante dai possibili interventi effettuati in assenza o difformità dal titolo necessario.

## Lineamenti generali

|  |   |  |   |  |
|--|---|--|---|--|
| <b>Regime giuridico<br/>Titoli abilitativo</b> | <b>R.D. 2321/1865 e<br/>R.D. 2248/1865</b>                          | <b>R.D. 297/1911<br/>art. 111</b><br>Dal 12/02/1911<br>al 21/05/1935 | <b>R.D. 1265/1934<br/>art. 218</b><br>Dal 22/05/1935<br>al 10/01/1938 | <b>R.D. 640/1935<br/>art. 4</b><br>Dal 22/05/1935<br>al 10/01/1938 |
| obbligatoria                                   |   |  | Non c'era<br>distinzione, intero<br>territorio                        | Non c'era<br>distinzione, intero<br>territorio                     |
| Facoltativa                                    | Rinvio ai<br>Regolamenti<br>edilizi comunali                        | Rinvio ai<br>Regolamenti<br>edilizi comunali                         |   |  |
| (denominazione)                                |   |  | Visto Podestà +<br>Parere Uff.<br>Sanitario                           | Autorizzazione<br>(Podestà)  |
| <b>Regime giuridico</b>                        | <b>R.D. 2105/1937<br/>art. 6</b><br>Dal 11/01/1938<br>al 30/10/1942 | <b>L. 1150/1942<br/>art. 31</b><br>Dal 31/10/1942<br>al 31/08/1967   | <b>L. 1150/1942<br/>art. 31</b><br>Dal 31/10/1942<br>al 31/08/1967    | <b>L. 765/67<br/>art. 10</b><br>Dal 01/1967<br>al 29/01/1977       |
| obbligatoria                                   | Non c'era<br>distinzione, intero<br>territorio                      | Centri abitati e<br>Zone espansione<br>PRG                           | Centri abitati e<br>Zone espansione<br>PRG                            | Intero territorio  |
| facoltativa                                    |   | Restante territorio<br>(salvo diversa<br>disciplina locale)          | Restante territorio<br>(salvo diversa<br>disciplina locale)           |  |
| (denominazione)                                | Autorizzazione<br>(Podestà)   | Licenza edilizia<br>(Sindaco)  | Licenza edilizia<br>(Sindaco)   | Licenza edilizia<br>(Sindaco)                                      |

## Obbligo titoli abilitativi – quadro sintetico post L. 1150/42

|   |  |  |  |   |
|---|--|--|--|---|
| <b>Norme e<br/>categorie<br/>intervento</b> | <b>L. 1150/42 art. 31</b><br>Dal 31/10/1942<br>al 31/08/1967<br><br>nuove costruzioni<br>ampliare le esistenti<br>modificare struttura<br>modificare aspetto<br><br>Restanti opere libere?                             | <b>L.765/67 art. 10</b><br>Dal 01/09/1967<br>al 29/01/1977<br><br>nuove costruzioni<br>ampliare le esistenti<br>modificare le esistenti*<br>demolire le esistenti<br>esecuzione opere di<br>urbanizzazione | <b>L. 10/77 art. 1</b><br>Dal 30/01/1977<br>al D.P.R. 380/01<br><br>ogni attività<br>comportante<br>trasformazione<br>urbanistica ed<br>edilizia del<br>territorio | <b>L. 457/78 Artt. 31 e<br/>48</b><br>Dal 20/08/1978 al<br>D.P.R. 380/01<br><br>Manut. Straord. (A.E)<br>Restauro e<br>Ris.Cons.(C.E)<br>Ristrutt. Edilizia (C.E)<br>Ristrutt. urbanistica<br>(C.E) |
| Titoli<br>abilitativi                       | Licenza edilizia   | Licenza edilizia   | Concessione<br>edilizia  | Conc. Edilizia (C.E)<br>Aut. Edilizia (A.E)   |
| Obbligo                                     | Centri abitati, Zone<br>espansione PRG<br>+ ulteriori opere<br>da Reg. locali<br><br><b>Assenza/difformità:<br/>Non sono legittime</b>   | Intero territorio<br><br><b>Assenza/difformità:<br/>Non sono legittime</b><br>*Restanti categorie<br>opere libere, salvo<br>diversa disciplina<br>locale?  | Intero territorio<br><br><b>Assenza o<br/>difformità:<br/>Non sono<br/>legittime</b>   | Intero territorio<br><br><b>Assenza o<br/>difformità:<br/>Non sono legittime</b>  |
| Facoltativa<br>o esclusa                    | Restante territorio<br>(salvo diversa<br>disciplina locale +<br>ulteriori opere)<br><b>Assenza/difformità:<br/>sono legittime,<br/>qualora dimostrato<br/>con Stato Legittimo<br/>desunto e documenti<br/>probanti</b> |  |  |   |

**PROSEGUI LA LETTURA,  
ACQUISTA IL LIBRO SU AMAZON**

**<https://amzn.to/3Z3EeyZ>**