

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI PADOVA
SCUOLA FORENSE

14 luglio 2025

*Edifici legittimi e no:
tra diritto amministrativo e diritto civile.*

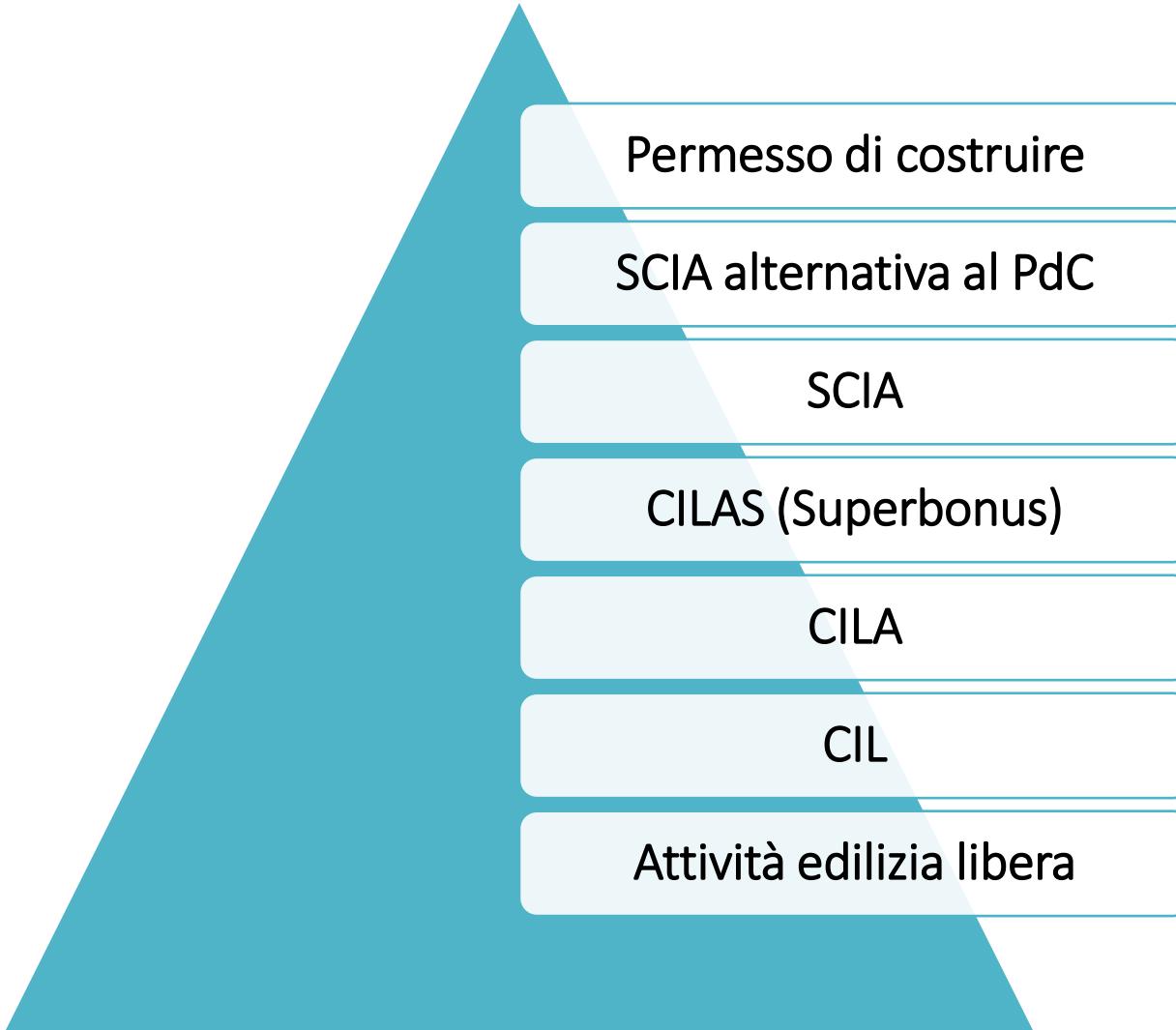
Avv. Matteo Acquasaliente

Avv. Alessandra Piola

Avv. Alberto Antico

Titoli edili e tipologie di interventi edili

Principio di tassatività dei titoli abilitativi



Permesso di costruire

SCIA alternativa al PdC

SCIA

CILAS (Superbonus)

CILA

CIL

Attività edilizia libera

Principio di tassatività degli interventi edilizi (art. 3 d.P.R. 380/2001)



Ristrutturazione urbanistica

Nuova costruzione

Ristrutturazione edilizia

Restauro e risanamento
conservativo

Manutenzione straordinaria

Manutenzione ordinaria

Attività edilizia libera

Attività edilizia libera

Art. 6 d.P.R. 380/2001 (L) – Attività edilizia libera.

1. **Fatte salve** le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque **nel rispetto** delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, i seguenti interventi sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo: a) gli interventi di manutenzione ordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a); ecc.



(Segue)

Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 02 marzo 2018

Approvazione del glossario contenente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222.

(GU n.81 del 07.04.2018)

Consultabile al link: <http://www.italiasemplice.gov.it/media/2528/glossario-edilizia-libera.pdf>

Comunicazione di inizio lavori (CIL)

Art. 6, co. 1, lett. e-bis d.P.R. 380/2001 (L) – Attività edilizia libera.

e-bis) le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, **previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale;**

Comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA)

Art. 6-bis d.P.R. 380/2001 (L) – Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata.

1. **Gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22**, sono realizzabili previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione competente, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.
2. L'interessato trasmette all'amministrazione comunale l'elaborato progettuale e la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio; la comunicazione contiene, altresì, i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori.
- ... 5. **La mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori comporta la sanzione pecuniaria pari a 1.000 euro. Tale sanzione è ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione.**

Giurisprudenza

Sent. TAR Veneto, Sez. II, 03.06.2024, n. 1277

Laddove essa sia legittimamente presentata, **diversamente da quanto previsto in materia di SCIA, non è prevista una fase di controllo sistematico** che le Amministrazioni devono porre in essere entro termini perentori, né è previsto un potere inibitorio, ma esclusivamente sanzionatorio/repressivo per l'ipotesi in cui la CILA sia mancante, incompleta o irregolare, oppure sia stata presentata per interventi eseguiti in difformità, ma pur sempre eseguibili con CILA (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione Speciale, del 4 agosto 2016, n. 1784), oltre che per interventi che necessitano di titoli di natura diversa (in particolare, del permesso di costruire).

Pertanto, nel caso di specie, il provvedimento del Comune di Grezzana di “non accettazione” della CILA è emesso in violazione del modello normativo delineato dall’art. 6 bis del D.P.R. n. 380/2001, il quale non prevede un potere di controllo e inibitorio, successivo alla presentazione della CILA, ma avrebbe **consentito l’esercizio di poteri sanzionatori ex art. 31 e ss. (o 27 TUED se in zona vincolata)** cosa che non è avvenuta nel caso concreto.

Riassumendo...



Comunicazione di inizio lavori asseverata ai fini del Superbonus (CILAS)

Art. 119, co. 13-ter d.l. 34/2020, come convertito dalla l. 77/2020

Gli interventi di cui al presente articolo, anche qualora riguardino le parti strutturali degli edifici o i prospetti, con esclusione di quelli comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici, costituiscono manutenzione straordinaria e sono realizzabili mediante comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA). Nella CILA sono attestati gli estremi del titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'immobile oggetto d'intervento o del provvedimento che ne ha consentito la legittimazione ovvero è attestato che la costruzione è stata completata in data antecedente al 1° settembre 1967. **La presentazione della CILA non richiede l'attestazione dello stato legittimo di cui all' articolo 9-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.** Per gli interventi di cui al presente comma, la decadenza del beneficio fiscale previsto dall'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 opera esclusivamente nei seguenti casi:

- a) mancata presentazione della CILA;
- b) interventi realizzati in difformità dalla CILA;
- c) assenza dell'attestazione dei dati di cui al secondo periodo;
- d) non corrispondenza al vero delle attestazioni ai sensi del comma 14.

Giurisprudenza

Sent. TAR Lazio, Roma, Sez. II-quater, 07.12.2023, n. 18386

Le disposizioni di cui all'art. 119, comma 13-ter, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 34 del 2020, secondo cui "Nella CILA sono attestati gli estremi del titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'immobile oggetto d'intervento o del provvedimento che ne ha consentito la legittimazione ovvero è attestato che la costruzione è stata completata in data antecedente al 1° settembre 1967. La presentazione della CILA non richiede l'attestazione dello stato legittimo di cui all' articolo 9-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380", **vanno dunque interpretate** nel senso che in sede di presentazione della pratica per fruire del "superbonus 110%" non deve essere asseverato lo stato legittimo dell'immobile, ma **non certo nel senso che, ai fini dei lavori di efficientamento energetico o di adeguamento sismico di cui alla normativa in questione, non rilevino gli eventuali precedenti illeciti edilizi commessi sull'immobile.**

Segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA)

Art. 19, co. 1-2 l. 241/1990. (Segnalazione certificata di inizio attività - SCIA)

1. **Ogni atto di autorizzazione**, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, **è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria.** La segnalazione è corredata dalle **dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà** per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, nonché, ove espressamente previsto dalla normativa vigente, dalle **attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati**, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. La segnalazione, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata a mezzo posta con raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.
2. **L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata**, anche nei casi di cui all'articolo 19-bis, comma 2, **dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.**

(Segue)

Art. 19, co. 3-4 l. 241/1990. (Segnalazione certificata di inizio attività - SCIA)

3. L'amministrazione competente, in caso di **accertata carenza dei requisiti e dei presupposti** di cui al comma 1, nel termine di **sessanta giorni dal ricevimento** della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. **Qualora sia possibile conformare** l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. **In difetto** di adozione delle misure da parte del privato, decorso il suddetto termine, **l'attività si intende vietata**. Con lo stesso atto motivato, in presenza di attestazioni non veritieri o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, l'amministrazione dispone la sospensione dell'attività intrapresa. L'atto motivato interrompe il termine di cui al primo periodo, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle suddette misure. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso lo stesso termine, cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata.

4. **Decorso il termine** per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 **in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies**.

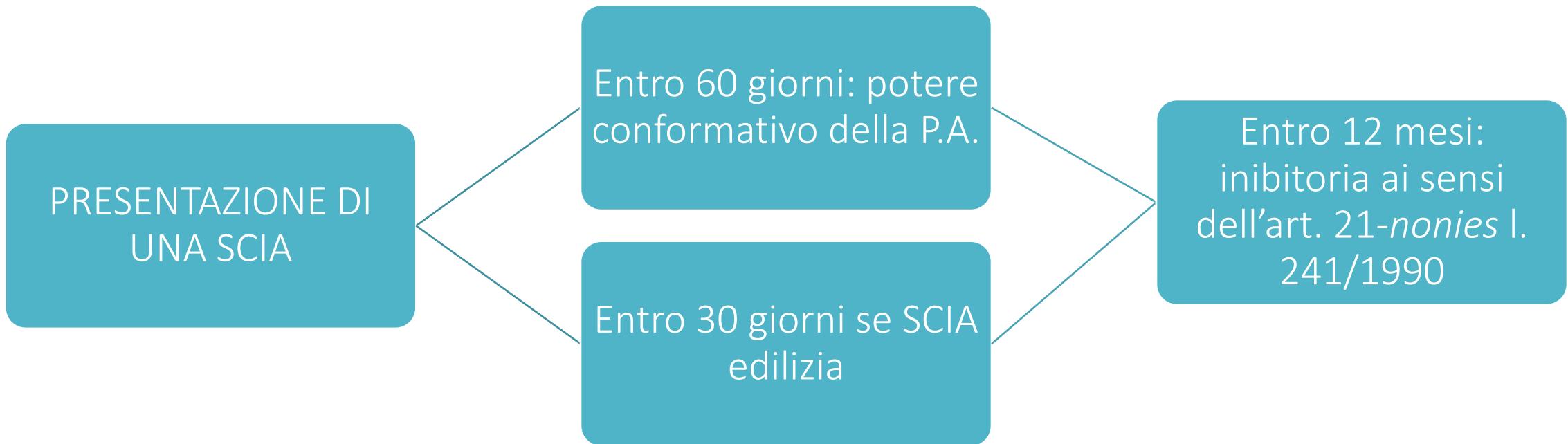
(Segue)

Art. 19, co. 6 *bis-ter* l. 241/1990. (Segnalazione certificata di inizio attività - SCIA)

6-bis. Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 e al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali.

6-ter. La segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'articolo 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Riassumendo...



SCIA edilizia

Art. 22, co. da 1 a 2-bis d.P.R. 380/2001 (L) - Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività

1. Sono realizzabili mediante la segnalazione certificata di inizio di attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente:

- a) gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio o i prospetti;
- b) gli interventi di restauro e di risanamento conservativo di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio;
- c) gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), diversi da quelli indicati nell'articolo 10, comma 1, lettera c).

2. Sono, altresì, realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività le **varianti a permessi di costruire** che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini dell'agibilità, tali segnalazioni certificate di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori.

2-bis. Sono realizzabili mediante segnalazione certificata d'inizio attività e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista, le **varianti a permessi di costruire** che non configurano una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore.

(Segue)

Art. 22, co. 4, 6 e 7 d.P.R. 380/2001 (L) - Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività

4. Le regioni a statuto ordinario con legge possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti. Restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste all'articolo 44.
6. La realizzazione degli interventi di cui al presente Capo che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica, paesaggistico-ambientale o dell'assetto idrogeologico, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative. Nell'ambito delle norme di tutela rientrano, in particolare, le disposizioni di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (*ora d.lgs. n. 42 del 2004*).
7. **È comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio di permesso di costruire** per la realizzazione degli interventi di cui al presente Capo, senza obbligo del pagamento del contributo di costruzione di cui all'articolo 16, salvo quanto previsto dall'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 23. In questo caso la violazione della disciplina urbanistico-edilizia non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44 ed è soggetta all'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 37.

SCIA alternativa al PdC

Art. 23, co. 01-1 d.P.R. 380/2001 (L comma 3 e 4 - R comma 1, 2, 5, 6 e 7). Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività in alternativa al permesso di costruire

01. In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante segnalazione certificata di inizio di attività:

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

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

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

Gli interventi di cui alle lettere precedenti sono soggetti al contributo di costruzione ai sensi dell'articolo 16. Le regioni possono individuare con legge gli altri interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio attività, diversi da quelli di cui alle lettere precedenti, assoggettati al contributo di costruzione definendo criteri e parametri per la relativa determinazione.

1. Il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo per presentare la segnalazione certificata di inizio attività, **almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori**, presenta allo sportello unico la segnalazione, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie.

Permesso di costruire (PdC)

Art. 10 d.P.R. 380/2001 (L). Interventi subordinati a permesso di costruire

1. Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire:

a) gli interventi di nuova costruzione;

b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica;

c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, , e, inoltre, gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici situati in aree tutelate ai sensi dell'articolo 142 del medesimo codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, o il ripristino di edifici, crollati o demoliti, situati nelle medesime aree, in entrambi i casi ove siano previste modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente oppure siano previsti incrementi di volumetria.

2. Le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinate a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività.

3. Le regioni possono altresì individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire. La violazione delle disposizioni regionali emanate ai sensi del presente comma non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44.

(Segue)

Art. 11 (L) - Caratteristiche del permesso di costruire

1. Il permesso di costruire è rilasciato **al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo.**
2. Il permesso di costruire è **trasferibile, insieme all'immobile, ai successori o a venti causa.** Esso non incide sulla titolarità della proprietà o di altri diritti reali relativi agli immobili realizzati per effetto del suo rilascio. E' irrevocabile ed è oneroso ai sensi dell'articolo 16.
3. **Il rilascio del permesso di costruire non comporta limitazione dei diritti dei terzi.**

(Segue)

Art. 12 (L) - Presupposti per il rilascio del permesso di costruire

1. Il permesso di costruire è rilasciato in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.
2. Il permesso di costruire è comunque **subordinato alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso.**
3. In caso di **contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati**, è **sospesa** ogni determinazione in ordine alla domanda. La **misura di salvaguardia** non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione.
4. A richiesta del sindaco, e per lo stesso periodo, il presidente della giunta regionale, con provvedimento motivato da notificare all'interessato, può ordinare la sospensione di interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione degli strumenti urbanistici.

(Segue)

Art. 13 (L) - Competenza al rilascio del permesso di costruire

1. Il permesso di costruire è rilasciato **dal dirigente o responsabile dello sportello unico** nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e degli strumenti urbanistici.
2. La regione disciplina l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 21, comma 2, per il caso di mancato rilascio del permesso di costruire entro i termini stabiliti.

(Segue)

Art. 14 (L) - Permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici

1. Il **permesso di costruire in deroga** agli strumenti urbanistici generali è rilasciato **esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora decreto legislativo n. 42 del 2004, n.d.r.) e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.**

1-bis. **Per gli interventi di ristrutturazione edilizia**, la richiesta di permesso di costruire in deroga è ammessa previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

2. Dell'avvio del procedimento viene data comunicazione agli interessati ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

3. **La deroga**, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, **può riguardare esclusivamente** i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi nonché le destinazioni d'uso ammissibili fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

(Segue)

Art. 15 (R) - Efficacia temporale e decadenza del permesso di costruire

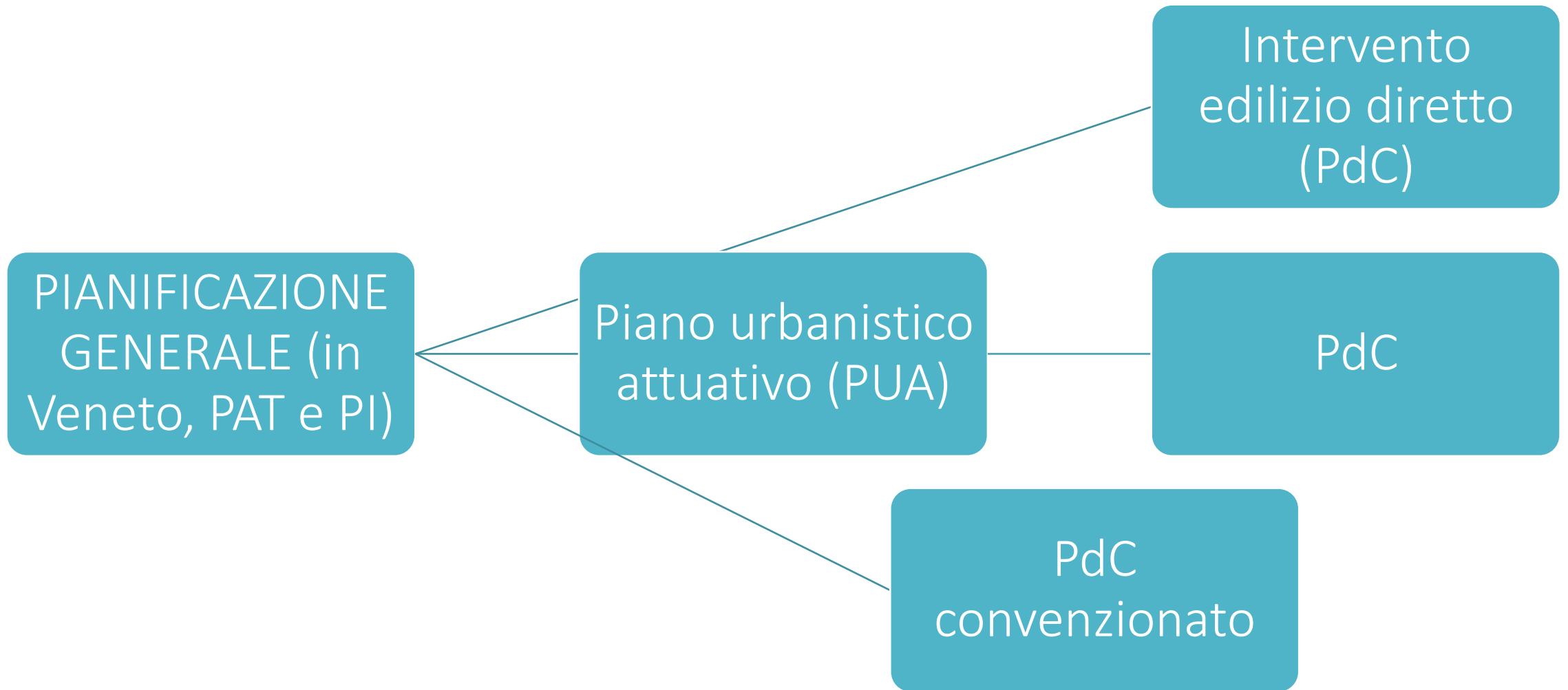
1. Nel permesso di costruire sono indicati i termini di inizio e di ultimazione dei lavori.
2. **Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare tre anni dall'inizio dei lavori.** Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga. La proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.
- 2-bis. La proroga dei termini per l'inizio e l'ultimazione dei lavori è comunque accordata qualora i lavori non possano essere iniziati o conclusi per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate.
3. La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata al rilascio di nuovo permesso per le opere ancora da eseguire, salvo che le stesse non rientrino tra quelle realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività ai sensi dell'articolo 22. Si procede altresì, ove necessario, al ricalcolo del contributo di costruzione.
4. Il permesso decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio.

(Segue)

Art. 28-bis. Permesso di costruire convenzionato

1. Qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata, è possibile il rilascio di un permesso di costruire convenzionato.
2. La convenzione, approvata con delibera del consiglio comunale, salva diversa previsione regionale, specifica gli obblighi, funzionali al soddisfacimento di un interesse pubblico, che il soggetto attuatore si assume ai fini di poter conseguire il rilascio del titolo edilizio, il quale resta la fonte di regolamento degli interessi.
3. Sono, in particolare, soggetti alla stipula di convenzione: a) la cessione di aree anche al fine dell'utilizzo di diritti edificatori; b) la realizzazione di opere di urbanizzazione fermo restando quanto previsto dall'articolo 32, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; c) le caratteristiche morfologiche degli interventi; d) la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale.
4. La convenzione può prevedere modalità di attuazione per stralci funzionali, cui si collegano gli oneri e le opere di urbanizzazione da eseguire e le relative garanzie.
5. Il termine di validità del permesso di costruire convenzionato può essere modulato in relazione agli stralci funzionali previsti dalla convenzione.
6. Il procedimento di formazione del permesso di costruire convenzionato è quello previsto dal Capo II del Titolo II della presente parte. Alla convenzione si applica altresì la disciplina dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Riassumendo...



Il concetto di ristrutturazione edilizia

Art. 3, co. 1, lett. d d.P.R. 380/2001

d) "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. **Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche**, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. **L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana.** Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi dell'articolo 142 del medesimo codice, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria;

Art. 2-bis, co. 1-ter d.P.R. 380/2001

In ogni caso di intervento che preveda la **demolizione e ricostruzione di edifici**, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, **la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti.** Nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela.

Giurisprudenza (restrittiva)

Sent. TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 01.04.2025, n. 1133

12.7 Pertanto, deve ritenersi ancora valido – anche alla luce delle evoluzioni normative sopratteggiate – la posizione espressa più volte dalla giurisprudenza secondo cui “per qualificare come interventi di ristrutturazione edilizia anche le attività volte a realizzare un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, implicanti modifiche della volumetria complessiva, della sagoma o dei prospetti, **occorre conservare sempre una identificabile linea distintiva tra le nozioni di ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione, potendo configurarsi la prima solo quando le modifiche volumetriche e di sagoma siano di portata limitata e comunque riconducibili all'organismo preesistente** (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 19 gennaio 2016, n. 328)” (cfr. Cons. di Stato, Sez. VI, 13.06.2023, n. 5775; cfr., sulla più recente versione dell’art. 3, comma 1, lett. d) del D.P.R. n. 380/2001, T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, 20.07.2023, n. 2409).

Giurisprudenza (espansiva)

Sent. Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana,
03.06.2025, n. 422

Deve, dunque, concepirsi adesso la ristrutturazione edile secondo la rinnovata ottica desumibile dal tenore testuale della disposizione in esame volta a **non vincolarla ai precedenti requisiti presupponenti una rigida “continuità” tra le caratteristiche strutturali dell’immobile preesistente e quelle del manufatto da realizzare, ivi inclusa l’area di edificazione.**

Lo stato legittimo degli immobili nella
normativa statale e regionale

Lo stato legittimo dell'immobile

La normativa sulla stato legittimo dell'immobile è diversa a seconda che si tratti di:

- verificare la **conformità alla normativa urbanistico-edilizia**;
- procedere alla **compravendita immobiliare**.

N.B. Occorre fare molta attenzione a non confondere le normative di riferimento ed i loro presupposti giuridico-fattuali.

STATO LEGITTIMO E
DIRITTO
AMMINISTRATIVO

(Segue)

Art. 86 della l. 25.06.1865, n. 2359 – Espropriazione per pubblica utilità

«I Comuni, in cui trovasi riunita una popolazione di diecimila abitanti almeno, potranno, per causa di pubblico vantaggio determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità ed alle necessarie comunicazioni, fare un **piano regolatore**, nel quale siano tracciate le linee da osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell'**abitato** in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifizi, per raggiungere l'intento»

Art. 93 della l. 25.06.1865 n. 2359 – Espropriazione per pubblica utilità

«I Comuni pei quali sia dimostrata la attuale necessità di estendere l'**abitato**, potranno adottare un **piano regolatore** di ampliamento in cui siano tracciate le norme da osservarsi nella edificazione di nuovi edifizi, a fine di provvedere alla salubrità dell'**abitato**, ed alla più sicura, comoda e decorosa sua disposizione».

(Segue)

Art. 35 delle Istruzioni ministeriali del 20.6.1896 - Compilazione dei regolamenti locali sull'igiene del suolo e dell'abitato

«Dovrà essere richiesto all'autorità comunale il **consenso** per **costruzioni nuove, ricostruzioni, riadattamenti di edifici** e per qualunque lavoro interessante la fognatura domestica o la provvigione d'acqua».

La norma si riferisce agli aggregati urbani.

(Segue)

Art. 109 del R.D. 12.02.1911, n. 297 - Approvazione regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale

«I Comuni, con **regolamenti di polizia urbana**, stabiliscono norme: ... 3° per la nettezza dell'**abitato** e dei cortili interni delle case; circa il modo e il tempo di costruire, mantenere e spurgare i luoghi e depositi immondi»

Art. 111 del R.D. 12.02.1911, n. 297

«Sono materie dei **regolamenti edilizi** le norme concernenti: 2° la **determinazione del perimetro dell'abitato** a cui si devono intendere circoscritte le prescrizioni dei regolamenti stessi»

Circolare n. 4052 del 10 ottobre 1913 del Ministero dei lavori pubblici

«la parola abitato può intendersi indubbiamente con una certa larghezza, con l'ammettere cioè che siffatti regolamenti possano estendere la loro efficacia anche nelle zone nelle quali le costruzioni edilizie diventano frequenti o cominciano a svolgersi così da far presumere che, in un tempo non lontano, si formerà un centro di abitazione. Non potrebbe però ammettersi che i regolamenti edilizi estendessero la loro azione a tutto il territorio comunale, e neppure da comprendere zone rurali. Anche le frazioni possono rientrare nell'abitato, purché costituiscano di fatto piccoli centri».

(Segue)

Art. 4, c. 1 e c. 4 del R.D.L. 25.03.1935, n. 640 - Nuovo testo delle norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti

*«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 ... Qualora vengano iniziati i lavori senza autorizzazione ovvero vengano proseguiti quelli per i quali sia stata notificata ordinanza di sospensione, il podestà ordina la demolizione a spese del contravventore senza pregiudizio delle sanzioni penali di cui all'art. 106 del t. u. della legge comunale e provinciale o di quelle maggiori contenute nei regolamenti edilizi. L'ordinanza del podestà ha carattere di provvedimento definitivo».*

Art. 6 del R.D.L. 22.11.1937, n. 2105 – Norme tecnica di edilizia sismica per i paesi colpiti dal terremoto

*«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»*

(Segue)

Art. 31 della l. 17.08.1942, n. 1150 – Legge urbanistica fondamentale

«Chiunque intenda eseguire **nuove costruzioni** edilizie ovvero **ampliare** quelle esistenti o **modificarne 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.

Le determinazioni del podestà sulle domande di licenza di costruzioni devono essere notificate all'interessato non oltre il sessantesimo giorno della ricezione delle domande stesse.

Il committente titolare della licenza e l'assuntore dei lavori di costruzioni responsabili di ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza di costruzione».

Entrato in vigore 02 novembre 1942 e poi modificato dalla l. n. 765/1967.

(Segue)

Art. 41 *quinquies* della l. 17.08.1942, n. 1150

«Nei Comuni sprovvisti di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, la edificazione a scopo residenziale è soggetta alle seguenti limitazioni:

*a) il volume complessivo costruito di ciascun fabbricato non può superare la misura di un metro cubo e mezzo per ogni metro quadrato di area edificabile, se trattasi di edifici ricadenti in **centri abitati**, i cui perimetri sono definiti entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con **deliberazione del Consiglio comunale** sentiti il Provveditorato regionale alle opere pubbliche e la Soprintendenza competente, e di un decimo di metro cubo per ogni metro quadrato di area edificabile, se la costruzione è ubicata nelle altre parti del territorio».*

Si tratta di un articolo introdotto dalla l. n. 765/1967 e abrogato dal d.P.R. n. 380/2001.

(Segue)

«la nozione di “centro abitato” rilevante nella materia si riferisce, come da condivisibile giurisprudenza, ad una **situazione di fatto** costituita dalla presenza di un aggregato di case continue e vicine, anche distante dal centro, ma suscettibile di espansione (così Consiglio di Stato, 21 ottobre 2014, n. 5173). Pertanto la delimitazione del centro abitato operata nello strumento urbanistico, ad altri fini, può assumere rilevanza probatoria solo della situazione di fatto esistente all’epoca in cui il piano fu adottato» (T.A.R. Veneto, sez. II, 19.06.2019, n. 745).

(Segue)

«La giurisprudenza amministrativa ha ripetutamente precisato che la perimetrazione del centro abitato effettuata ai sensi del codice della strada non ha valenza a fini urbanistici, cosicché la circostanza che la zona dell’immobile in questione rientrasse in tale perimetro non è rilevante, come correttamente ritenuto dal collegio di primo grado (cfr. Consiglio di Stato, sezione II, sentenza n. 7247/2019; T.a.r. Puglia, Bari, sezione III, sentenza 10 maggio 2013, n. 709; T.a.r. Campania, Salerno, sezione II, sentenza 20 maggio 2013, n. 1118; T.a.r. Campania, Napoli, sezione II, sentenza 6 novembre 2006, n. 9394; T.a.r. Campania, Napoli, sezione III, sentenza 27 gennaio 2006, n. 1123). Viceversa, rileva a fini urbanistici la perimetrazione del centro abitato effettuata ai sensi l’articolo 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, introdotto dall’articolo 17 della legge n. 765 del 1967, vigente nella formulazione anteriore alle innovazioni del d.P.R. n. 381 del 2001, applicabile *ratione temporis* al caso di specie» (Consiglio di Stato, sez. II, 09.06.2020, n. 3677).

(Segue)

Art. 10, c. 1 della l. 06.08.1967, n. 765 – legge Ponte

«L'art. 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente:

*"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.*

Entrato in vigore 1° settembre 1967 ed abrogato dal d.P.R. n. 380/2001.

(Segue)

Art. 1 della l. 28.01.1977, n. 10 – Legge Bucalossi

«Ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli **oneri** ad essa relativi e l'esecuzione delle opere è subordinata a **concessione** da parte del sindaco, ai sensi della presente legge»

Art. 21 della l. 28.01.1977, n. 10

«Restano altresì in vigore le norme della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni ed integrazioni, sempreché non siano incompatibili con quelle della presente legge ed intendendosi l'espressione "licenza edilizia" sostituita dall'espressione "**concessione**"».

(Segue)

d.P.R. 06.06.2001, n. 380 – T.U. edilizia

Art. 3 – definizione degli interventi edilizi (manutenzione ordinaria; manutenzione straordinaria; restauro e risanamento conservativo; ristrutturazione edilizia; nuova costruzione; ristrutturazione urbanistica)

Art. 6 e ss. – titoli edilizi (attività edilizia libera; CILA; SCIA, SCIA alternativa a PdC – PdC)

Art. 9-bis, co. 1-bis d.P.R. 380/2001

1-bis. Lo **stato legittimo** dell’immobile o dell’unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l’ultimo intervento edilizio che ha interessato l’intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un’epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d’archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l’ultimo intervento edilizio che ha interessato l’intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia.

(comma aggiunto dall’art. 10, co. 1, lett. d l. 120/2020)

Art. 93-bis l.r. Veneto 61/1985

Stato legittimo dell'immobile - Tolleranze.

1. In attuazione dell'articolo 9-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, lo stato legittimo di immobili in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori di variazioni non essenziali risalenti ad epoca anteriore al 30 gennaio 1977, data di entrata in vigore della legge 10/1977 e dotati di certificato di abitabilità/agibilità, coincide con l'assetto dell'immobile al quale si riferiscono i predetti certificati, fatta salva l'efficacia di eventuali interventi successivi attestati da validi titoli abilitativi.
2. Lo stato legittimo di immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori in epoca anteriore al 1° settembre 1967 è attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente.

(articolo aggiunto dall'art. 7 l.r. Veneto 19/2021, e dichiarato costituzionalmente illegittimo da C.Cost., sent. n. 217/2022, in quanto «i criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile rappresentino un principio fondamentale della materia, che richiede una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»)

Regolamenti edilizi

In passato, la giurisprudenza tendeva a non riconoscere valore giuridico ai regolamenti comunali *ante 1942 e/o ante 1967* che imponevano di munirsi di idoneo titolo edilizio per edificare su parte e/o tutto il territorio comunale. Ciò che contava per verificare la conformità urbanistico-edilizia dell'immobile era esclusivamente la normativa statale (l. 1150/1942 e l. 765/1967) e non quella comunale.

Ora la giurisprudenza considera vincolanti anche i regolamenti edilizi comunali *ante 1942 e/o ante 1967* che imponevano di munirsi di idoneo titolo edilizio per edificare su parte e/o tutto il territorio comunale.

(Segue)

«questo Tribunale ha in altre occasioni affermato, ai fini dell'accertamento della regolarità edilizia di manufatti realizzati al di fuori dei centri abitati in epoca anteriore alla entrata in vigore della L. 765 del 1967, **assume rilevanza esclusiva la norma primaria** sopravvenuta di cui all'art. 31 della **L. 1150 del 1942** che ha disciplinato la materia con efficacia cogente su tutto il territorio nazionale introducendo l'obbligo di preventivo titolo abilitativo limitatamente agli immobili ricadenti nei centri abitati (Cons. Stato, V, 21/10/1998 n. 1514; TAR Toscana, III, 29/01/2009 n. 52, id. 4/02/2011 n. 197). Detta norma deve considerarsi prevalente rispetto alla disciplina regolamentare preesistente atteso che, come ha sancito la Corte Costituzionale nella sentenza 303 del 2003, la disciplina dei titoli abilitativi rientra nell'ambito dei principi fondamentali della materia edilizia che la Costituzione (anche prima della riforma del Titolo V) riservava e ancora oggi riserva allo Stato al fine di garantire uno standard uniforme di trattamento del diritto di proprietà su tutto il territorio nazionale anche in coerenza con la riserva di legge prevista dall'art. 42 Cost» (T.A.R. Toscana, Firenze, sez. III, 29.05.2014, n. 899)

(Segue)

«non potrebbe certo concordarsi con l’opinione secondo la quale la libertà di costruire, in epoca antecedente la normazione urbanistica, poteva essere dilatata al punto di conferire al diritto soggettivo di proprietà valenze e prerogative che probabilmente non ha mai avuto, quanto meno in termini assoluti, fin dagli albori della costituzione dello Stato Nazionale (cioè dalla legislazione unitaria fondamentale del 1865) ... E’ sufficiente, in proposito, ricordare come una norma quale l’ultimo comma dell’articolo 4 della legge 28 gennaio 1978, n. 10 (vedi ora l’articolo 9 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 recante il testo unico in materia edilizia), nel dettare norme sull’edificabilità dei suoli nei comuni privi di strumenti urbanistici, stabilisse il primato del momento pianificatorio, riducendo e quanto meno depotenziando in modo significativo il diritto di edificare del privato, sulla base del principio che, relativamente ai suoli privi di qualsivoglia regolamentazione, opera pur sempre una **disciplina suppletiva di salvaguardia dagli eccessi di intensificazione** (C.d.S., IV, 10 dicembre 2007, n. 6339, C.d.S., V, 14 ottobre 2005, n. 5801; Cd.S., IV, 9 agosto 2005, n. 4232)» (Ad. Pl. Consiglio di Stato, 23.04.2009, n. 3).

(Segue)

«questo Consiglio di Stato con un proprio precedente specifico (Sezione IV, sentenza 21 ottobre 2008, n. 5141; ma vedi anche Sezione V, sentenza 14 marzo 1980, n. 287) si è già chiaramente espresso nel senso che **non può riconoscersi "ex sé 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”» (Consiglio di Stato, sez. IV, 02.05.2017, n. 1996; Id., 28.01.2014, n. 427).

Riassumendo

Per verificare la conformità urbanistico-edilizia di un immobile, occorre verificare se il Comune fosse dotato di un regolamento edilizio *ante 1942 e/o ante 1967* che imponesse il rispetto di determinate prescrizioni urbanistico-edilizie per edificare su parte o su tutto il territorio comunale.

La **normativa statale** contenuta principalmente nella l. n. 1150/1942 e nella l. n. 765/1967, infatti, deve essere coordinata con quella **comunale**.

N.B. Bisogna leggere con attenzione il contenuto dei R.E. perché non sempre richiedevano un titolo edilizio, ma solo il rispetto di determinati parametri edificatori.

Riassumendo

Per gli immobili realizzati in un'area in cui vi era l'**obbligo** di munirsi di idoneo titolo edilizio ai sensi della normativa statale e/o della normativa comunale *illo tempore* vigente, lo stato legittimo dell'immobile si desume dalle pratiche edilizie.

Se tali pratiche edilizie **non si trovano**, lo stato legittimo dell'immobile è desunto dagli elementi probatori indicati in via meramente esemplificativa dalla norma.

Lo stesso dicasì per gli immobili costruiti in un'area che **non aveva l'obbligo** di procurarsi un idoneo titolo edilizio ai sensi della normativa statale e/o della normativa comunale *illo tempore* vigente.

Riassumendo

Quindi, non sembra corretto affermare che la nuova formulazione dell'art. 9 *bis*, c. 1 *bis* del d.P.R. n. 380/2001 legittimi *ex se* gli interventi realizzati *ante* 1942 e/o quelli realizzati *ante* 1967.

In tutti i casi in cui la normativa statale e/o comunale richiedeva un titolo edilizio per edificare, è **onere** del privato verificare se sussiste la corrispondenza tra lo stato cd. di fatto e quello cd. autorizzato. In caso negativo, occorre sanare gli abusi, se possibile, o demolirli.

Per gli immobili realizzati in un'area in cui **non** vi era l'**obbligo** di munirsi di idoneo titolo edilizio ai sensi della normativa statale e/o della normativa comunale *illo tempore* vigente, lo stato legittimo dell'immobile si desume dall'applicazione dei criteri suppletivi indicati dalla norma.

Art. 9-bis, co. 1-bis

post-d.l. n. 69/2024 (e l. n. 105/2024)

Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o da quello, rilasciato o assentito, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Sono ricompresi tra i titoli di cui al primo periodo i titoli rilasciati o formati in applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 34-ter, 36, 36-bis e 38, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni. Alla determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare concorrono, altresì, il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 5 e 6, e 38, e la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al quarto periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non siano disponibili la copia o gli estremi.

Elementi di prova dello stato legittimo dell'immobile

Art. 9-bis, co. 1-bis:

- titolo abilitativo (o legittimante *ex post*)
- ultimo titolo rilasciato o assentito che abbia riguardato l'intera unità immobiliare, purché la P.A., in sede di rilascio, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi

[«titoli»: sono inclusi il 36-bis (conformità asincrona) e il 34-ter (*ante-1977*); sono poi ricompresi i titoli rilasciati a seguito del pagamento della sanzione *ex artt. 33 e 34 (fiscalizzazione)*, 37 (assenza SCIA), 38 (titolo annullato) e 34-bis (dichiarazione tolleranze) → problema del condono]

- informazioni catastali di primo impianto
- altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza

E Google Earth?

Orientamento maggioritario: Cons. Stato, VI, sent. n. 4164/2020 (in termini, TAR Sicilia (CT), sent. n. 1660/2020):

«Come correttamente evidenziato dal primo giudice, la ricostruzione della vicenda in senso cronologico è stata svolta dall'amministrazione comunale sulla scorta di una pluralità di elementi probatori, tra loro concordanti, che hanno portato a ritenere in modo condivisibile che i lavori autorizzati non abbiano avuto inizio entro il termine annuale dal rilascio del titolo. A supporto di tale affermazione, vi è stata l'allegazione di diverse foto aeree, provenienti da fonti diverse tra cui l'archivio ufficiale della Regione Sardegna, oltre quella disponibile tramite il sito web Google Earth... La detta foto, seppure contestata in relazione alla certezza della data del rilevamento, contribuisce, come correttamente affermato dal primo giudice, a raggiungere la prova del fatto in sé, stante il suo valore quanto meno indiziario.»

TAR Sardegna, sent. n. 54/2018:

«Sennonché la questione del valore processuale di tale mezzo è stata più volte affrontata dalla giurisprudenza amministrativa, presso la quale si è consolidato un orientamento maggioritario – dal quale il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi - nel senso di non ritenere che tali riscontri fotografici assicurino con certezza la data del rilevamento (cfr. TAR Campania, Napoli, n. 6118/2014).

In particolare si è precisato che i rilevamenti tratti da Google Earth prodotti in giudizio non possano costituire, di per sé ed in assenza di più circostanziati elementi (che nel caso di specie l'amministrazione non ha fornito), documenti idonei allo scopo di indicare la data di realizzazione di un abuso e ciò, in particolare, in considerazione della provenienza del suddetto rilevamento, delle incertezze in merito all'epoca di risalenza delle immagini visualizzate... A quanto sopra consegue, quindi, tenuto conto che le foto tratte da Google Earth hanno costituito l'unico elemento probatorio posto dall'ufficio comunale a fondamento della sua decisione, l'accoglimento del ricorso per difetto di motivazione del provvedimento impugnato, con assorbimento di ogni altra censura.»

(Segue)

Contra, TAR Calabria (CZ), sent. n. 1604/2018:

«*Detta circostanza è stata però confutata, con argomentazioni condivisibili, dal verificatore ing. A.D., il quale ha attestato che l'opera è stata realizzata addirittura dopo la presentazione della domanda di sanatoria e comunque successivamente all'anno 2001 e che l'immobile, a quell'epoca, era di dimensione differente rispetto allo stato rappresentato in progetto.*

Questo, sulla scorta delle aerofotogrammetrie acquisite presso l'Amministrazione e delle immagini presenti sul programma Google Earth, i cui fotogrammi costituiscono prove documentali pienamente utilizzabili anche in sede penale (cfr. Cass. pen., Sez. III, 15 settembre 2017 n. 48178).»

C. Cass. Pen., III, sent. n. 48178/2017:

«*Infine, i fotogrammi scaricati dal sito internet "Google Earth", in quanto rappresentano fatti, persone o cose, costituiscono prove documentali pienamente utilizzabili ai sensi dell'art. 234, comma 1, cod. proc. pen., o 189, cod. proc. pen. Il ricorrente, peraltro, non deduce nemmeno di essersi opposto alla loro acquisizione, né risulta che lo abbia fatto. Ben diversa, ovviamente, è la questione relativa alla valutazione del loro contenuto e alla corrispondenza al vero di quanto in essi rappresentato, questione che non è eccepita in modo diretto dal ricorrente.»*

«Verifica di legittimità» dei titoli pregressi

Cons. Stato, VII, sent. n. 1382/2025:

«14.6. L'elaborato grafico prodotto a sostegno dell'istanza di autorizzazione edilizia rappresentava anche le opere che sono state ritenute abusive con l'ordinanza di demolizione impugnata e, a detta dell'appellante, il mero fatto della rappresentazione di dette opere in quell'elaborato grafico equivale a loro legittimazione o, comunque, approvazione da parte dell'autorità comunale.

14.7. La conclusione cui giunge l'appellante, tuttavia, è priva di fondamento perché **non può esistere né è giuridicamente configurabile un atto di assenso implicito ad opere abusive, non fondato sull'esplicito, e consapevole, riconoscimento della loro esistenza difformi dagli strumenti urbanistici e/o dai titoli edilizi e, nel caso di specie, semplicemente rappresentate in un elaborato grafico a corredo di una istanza volta ad ottenere l'autorizzazione per altre e diverse opere, poi regolarmente, queste sole sì, assentite dall'amministrazione comunale.**

14.8. Era dunque preciso dovere dell'amministrazione comunale perseguire anche a distanza di tempo l'abbattimento di opere abusive, mai assentite né esplicitamente né implicitamente, né – si deve solo qui aggiungere – vertenze tributarie relative all'ICI sull'immobile di cui è causa, estranee all'oggetto del presente giudizio (la legittimità dell'ordine demolitorio), o il d.l. n. 69 del 2024, conv. in l. n. 105 del 2024, possono, diversamente da quanto assume l'appellante anche nelle memorie o con i documenti da ultimo depositati in vista dell'udienza pubblica, avvalorare tale tesi, non potendosi far coincidere per le ragioni sopra dette, ai sensi di tale legge (art. 1, comma 1, lett. b), la predetta autorizzazione edilizia n. 34/2002 con lo stato legittimo dell'immobile come quello risultante dall'ultimo progetto approvato dal Comune e, dunque, con il qui preteso riconoscimento dall'esistente.»

Onere della prova dello stato legittimo dell'immobile

Cons. Stato, sent. n. 9877/2024:

«*L'onere di provare la data di realizzazione di un immobile e, quindi, la preesistenza ad una certa data in cui non fosse necessario munirsi di un titolo abilitante, così come la sua consistenza originaria, grava sul privato, dovendosi fare applicazione del generale principio processuale per cui la ripartizione dell'onere della prova va effettuata secondo il principio della vicinanza della prova (cfr., Cons. di Stato sez. VI, 5 marzo 2024 n. 2187).*»

Cons. Stato, sent. n. 4291/2025:

«*Va altresì ribadito che “con riferimento alla prova che l’immobile è stato edificato in epoca antecedente al 1967 e, in particolare, prima della data di entrata in vigore (1º settembre 1967) della c.d. legge-ponte, legge n. 765 del 1967, che ha introdotto l’obbligo generalizzato di preventivo titolo autorizzatorio per la realizzazione di opere in qualsiasi parte del territorio comunale e, quindi, anche al di fuori del perimetro del centro urbano, deve ritenersi che grava sul proprietario l’onere di provare il carattere risalente del manufatto. Tale onere incombe sul privato a ciò interessato in applicazione del principio di vicinanza della prova, poiché egli è l’unico soggetto a essere nella disponibilità di documenti e di elementi di prova, in grado di dimostrare con ragionevole certezza l’epoca di realizzazione del manufatto. Ne consegue che solo la deduzione della parte privata di concreti elementi di fatto relativi all’epoca dell’abuso trasferisce l’onere della prova contraria in capo all’Amministrazione”* (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 25 settembre 2024, n.7770).»

Le «tolleranze costruttive»

Art. 34, co. 2-ter T.U. Edilizia (ora abrogato):

Ai fini dell'applicazione del presente articolo, non sia ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di variazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali.

→ art. 34: parziali difformità

Art. 34-bis T.U. Edilizia

(introdotto con d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020)

1. Il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari **non costituisce violazione edilizia** se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo.
2. Fuori dai casi di cui al comma 1, limitatamente agli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, costituiscono inoltre tolleranze esecutive le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile.

(Segue)

Cosa si deve intendere per «*irregolarità geometriche*»?

Dalla *Relazione illustrativa* al d.l. Semplificazioni:

«*In tali ipotesi, rispetto all'opera rappresentata negli elaborati allegati al titolo edilizio, lo stato di fatto evidenzia difformità del tutto irrilevanti perché non incidono sull'aspetto esteriore dell'edificio, sulle strutture portanti dello stesso, sui dimensionamenti e sulle distanze cogenti, non comportano aumenti di superficie e non violano alcuna normativa tecnica, ma riguardano, ad esempio, gli angoli non perfettamente in squadra o le murature non perfettamente allineate, le aperture interne non corrispondenti al progetto depositato, ecc.*»

Tolleranze esecutive

Requisiti per l'applicazione delle tolleranze cd. «esecutive» *ex art. 34-bis, co. 2:*

1. gli immobili non devono essere sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (né monumentale né paesaggistica);
2. le variazioni non devono comportare violazione della disciplina urbanistica ed edilizia;
3. le variazioni non devono pregiudicare l'agibilità dell'immobile.

A cui si deve aggiungere:

4. le variazioni devono essere effettuate durante i lavori di attuazione di un titolo edilizio.

Le tolleranze dopo il d.l. n. 69/2024

Art. 34-bis, co. 1-bis:

Per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro i limiti:

- a) del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile superiore ai 500 metri quadrati;
- b) del 3 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 300 e i 500 metri quadrati;
- c) del 4 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile compresa tra i 100 e i 300 metri quadrati;
- d) del 5 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 100 metri quadrati.
- d-bis) del 6 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 60 metri quadrati.

Art. 34-bis, co. 2-bis:

Per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, costituiscono inoltre tolleranze esecutive ai sensi e nel rispetto delle condizioni di cui al comma 2 il minore dimensionamento dell'edificio, la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali, le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni e la difforme ubicazione delle aperture interne, la difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria, gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere.

Le tolleranze dopo il d.l. n. 69/2024

Introduzione di un nuovo regime, per gli immobili realizzati entro il 24 maggio 2024 (momento di conclusione dei lavori):

Tolleranze costruttive: scaglioni diversificati a seconda della superficie dell'unità immobiliare (originaria)

Tolleranze esecutive: ipotesi particolari in aggiunta a quelle di cui al co. 2 (e alle stesse condizioni), ossia il minore dimensionamento dell'edificio, la mancata realizzazione di elementi architettonici non strutturali, le irregolarità esecutive di muri esterni ed interni e la difforme ubicazione delle aperture interne, la difforme esecuzione di opere rientranti nella nozione di manutenzione ordinaria, gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere

Le tolleranze dopo il d.l. n. 69/2024

Obblighi del privato (co. 3): Le tolleranze esecutive di cui al presente articolo realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi, non costituendo violazioni edilizie, sono dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.

Diritti dei terzi (co. 3-ter): L'applicazione delle disposizioni contenute nel presente articolo non può comportare limitazione dei diritti dei terzi.

STATO LEGITTIMO E
DIRITTO CIVILE

Compravendita immobiliare

Art. 10 della l. 06.08.1967, n. 765

«L'art. 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente: ...

*Gli atti di compravendita di terreni abusivamente lottizzati a scopo residenziale sono **nulli** ove da essi non risulti che l'acquirente era a conoscenza della mancanza di una lottizzazione autorizzata».*

(Segue)

Art. 15, c. 7 della l. 20.01.1977, n. 10

«Gli atti giuridici aventi per oggetto unità edilizie costruite in assenza di concessione sono **nulli** ove da essi non risulti che l'acquirente era a conoscenza della mancanza della ***concessione***».

(Segue)

Art. 17, c. 1 della l. 28.02.1985, n. 47

«Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica, sia in forma privata, aventi per oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali, relativi ad edifici, o loro parti, la cui costruzione è iniziata **dopo l'entrata** in vigore della presente legge, sono **nulli** e non possono essere stipulati ove da essi non risultino, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi della **concessione** ad edificare o della concessione in sanatoria rilasciata ai sensi dell'articolo 13. Tali disposizioni non si applicano agli atti costitutivi, modificativi o estintivi di diritti reali di garanzia o di servitù».

Tale articolo è entrato in vigore il 17.03.1985 ed è stato abrogato dal d.P.R. n. 380/2001.

(Segue)

Art. 40, c. 2 della l. 28.02.1985, n. 47

«Gli atti tra vivi aventi per oggetto diritti reali, esclusi quelli di costituzione, modificazione ed estinzione di diritti di garanzia o di servitù, relativi ad edifici o loro parti sono **nulli** e non possono essere rogati se da essi non risultano, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi della **licenza o della concessione** ad edificare o della concessione rilasciata in sanatoria ai sensi dell'art. 31 ovvero se agli stessi non viene allegata la copia per il richiedente della relativa domanda, munita degli estremi dell'avvenuta presentazione, ovvero copia autentica di uno degli esemplari della domanda medesima, munita degli estremi dell'avvenuta presentazione e non siano indicati gli estremi dell'avvenuto versamento delle prime due rate dell'obblazione cui al sesto comma dell'art. 35. Per le opere iniziate **anteriormente al 1° settembre 1967**, in luogo degli estremi della licenza edilizia **può** essere prodotta una **dichiarazione sostitutiva di atto notorio**, rilasciata dal proprietario o altro aente titolo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, attestante che l'opera risulti iniziata in data anteriore al 1° settembre 1967. Tale dichiarazione può essere ricevuta e inserita nello stesso atto, ovvero in documento separato da allegarsi all'atto medesimo».

Tale articolo è vigente.

(Segue)

Art. 46, c. 1 del d.P.R. n. 380/2001

«Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica, sia in forma privata, aventi per oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali, relativi ad edifici, o loro parti, la cui costruzione è iniziata dopo il 17 marzo 1985, sono **nulli** e non possono essere stipulati ove da essi non risultino, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi del **permesso di costruire** o del permesso in sanatoria. Tali disposizioni non si applicano agli atti costitutivi, modificativi o estintivi di diritti reali di garanzia o di servitù».

Riassumendo

La **conformità urbanistico-edilizia** permette di verificare l'assenza di abusi edilizi, in quanto vi deve essere corrispondenza tra lo stato cd. di fatto e quello cd. autorizzato dell'immobile. In presenza di difformità, infatti, l'immobile è in tutto o in parte abusivo. La normativa di riferimento si rinviene, principalmente, nella l. n. 1150/1942, nella l. n. 765/1967, nella l. n. 10/1977 e nel d.P.R. n. 380/2001. L'immobile deve essere conforme all'autorizzazione/licenza/concessione/Permesso di Costruire che ha legittimato l'immobile in via ordinaria o tramite sanatoria edilizia/condono.

La **dichiarazione** di costruzione *ante 1967* che spesso si rinviene negli atti di compravendita permette al Notaio di rogare l'atto a prescindere che l'edificio ricada all'interno o all'esterno del centro abitato. La compravendita è valida e produce effetti giuridici, ma ciò non assicura che vi sia anche la conformità urbanistico-edilizia. La normativa di riferimento si rinviene, principalmente, nella l. n. 10/1977, nella l. n. 47/1985 e nel d.P.R. n. 380/2001.

Le dichiarazioni del venditore

L'art. 46, c. 1, del d.P.R. n. 380/2001 recita: «*Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica, sia in forma privata, aventi per oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali, relativi ad edifici, o loro parti, la cui costruzione è iniziata dopo il 17 marzo 1985, sono nulli e non possono essere stipulati ove da essi non risultino, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi del permesso di costruire o del permesso in sanatoria.* Tali disposizioni non si applicano agli atti costitutivi, modificativi o estintivi di diritti reali di garanzia o di servitù»

Analoghe disposizioni si rinvengono nell'art. 40, c. 2, della l. n. 47/1985.

L'art. 46, c. 4. del d.P.R. n. 380/2001 prevede la conferma postuma e successiva della suddetta dichiarazione che presuppone l'esistenza del titolo.

Le dichiarazioni del venditore

L'art. 29, c. 1 bis, della l. n. 52/1985 recita: «*Gli atti pubblici e le scritture private autenticate tra vivi aventi ad oggetto il trasferimento, la costituzione o lo scioglimento di comunione di diritti reali su fabbricati già esistenti, ad esclusione dei diritti reali di garanzia, devono contenere, per le unità immobiliari urbane, a pena di nullità, oltre all'identificazione catastale, il riferimento alle planimetrie depositate in catasto e la dichiarazione, resa in atti dagli intestatari, della conformità allo stato di fatto dei dati catastali e delle planimetrie, sulla base delle disposizioni vigenti in materia catastale. La predetta dichiarazione può essere sostituita da un'attestazione di conformità rilasciata da un tecnico abilitato alla presentazione degli atti di aggiornamento catastale. Prima della stipula dei predetti atti il notaio individua gli intestatari catastali e verifica la loro conformità con le risultanze dei registri immobiliari».*

L'art. 29, c. 1 ter, della l. n. 52/1985 prevede la conferma postuma e successiva della suddetta dichiarazione.

Le attestazioni del notaio

L'art. 46, c. 1, del d.P.R. n. 380/2001 recita: «*Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica, sia in forma privata, aventi per oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali, relativi ad edifici, o loro parti, la cui costruzione è iniziata dopo il 17 marzo 1985, sono nulli e non possono essere stipulati ove da essi non risultino, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi del permesso di costruire o del permesso in sanatoria. Tali disposizioni non si applicano agli atti costitutivi, modificativi o estintivi di diritti reali di garanzia o di servitù*

Analoga disposizione si riviene nell'art. 40, c. 2, della l. n. 47/1985.

L'art. 46, c. 4. del d.P.R. n. 380/2001 prevede la conferma postuma e successiva della suddetta dichiarazione che presuppone l'esistenza del titolo.

Le attestazioni del notaio

L'art. 29, c. 1 bis, della l. n. 52/1985 recita: «*Gli atti pubblici e le scritture private autenticate tra vivi aventi ad oggetto il trasferimento, la costituzione o lo scioglimento di comunione di diritti reali su fabbricati già esistenti, ad esclusione dei diritti reali di garanzia, devono contenere, per le unità immobiliari urbane, a pena di nullità, oltre all'identificazione catastale, il riferimento alle planimetrie depositate in catastro e la dichiarazione, resa in atti dagli intestatari, della conformità allo stato di fatto dei dati catastali e delle planimetrie, sulla base delle disposizioni vigenti in materia catastale. La predetta dichiarazione può essere sostituita da un'attestazione di conformità rilasciata da un tecnico abilitato alla presentazione degli atti di aggiornamento catastale. Prima della stipula dei predetti atti il notaio individua gli intestatari catastali e verifica la loro conformità con le risultanze dei registri immobiliari*».

L'art. 29, c. 1 ter, della l. n. 52/1985 prevede la conferma postuma e successiva della suddetta dichiarazione.

Cass. Pen., Sez. V, 26.03.2012, n. 11628

«Secondo un condivisibile orientamento interpretativo (sez. 5[^], n. 35999 del 3.6.08, rv. 241585), è corretta l'esclusione di un obbligo giuridico a carico del pubblico ufficiale rogante di verificare la corrispondenza al vero di quanto dichiarato dal venditore, nel caso di specie, della conformità del bene compravenduto agli strumenti urbanistici. Ed infatti, in linea di principio, nessun obbligo riguarda il notaio, tenuto solo a verificare che, per dichiarazione dell'alienante, risultino gli estremi della conformità agli strumenti urbanistici o della concessione rilasciata in sanatoria, come prescritto - all'epoca di riferimento - dalla L. 28 febbraio 1985, n. 47, art. 17, e art. 40, comma 2, nel testo poi sostanzialmente riprodotto dal D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 46, (cfr., sulla non configurabilità di alcuna attività obbligatoria di accertamento da parte del notaio, che non abbia ricevuto specifico incarico, sulla veridicità delle dichiarazioni a lui rese, Cass. civile Sez. 2, 17.6.1999, n. 6018, rv. 527620). La mancanza di tale dichiarazione od indicazione è sanzionata dalla norma con la nullità dell'atto comunque stipulato ed è anzi prevista come ragione ostaiva alla stipula dello stesso atto.»

Cass. Civ., Sez. II, 03.06.2016, n. 11507

«L'indicazione dei dati dell'identificazione catastale delle unità immobiliari urbane - idest: sezione, foglio, numero di mappale (particella) ed eventuale subalterno - diviene, dunque, requisito di validità dell'atto. Inoltre, l'atto deve contenere il riferimento alle (non necessariamente l'allegazione) planimetrie depositate in catastro. Infine, terzo elemento che deve risultare a pena di nullità dall'atto è la dichiarazione dell'intestatario in ordine alla conformità dei dati catastali e delle planimetrie allo stato di fatto, dichiarazione che deve essere resa sulla base delle disposizioni vigenti in materia catastale. La dichiarazione di conformità dello stato di fatto ai dati catastali rileva, quindi, con riguardo a tutti i dati pure eccedenti la mera "identificazione catastale" (ovvero, di quelli occorrenti soltanto per specificare l'ubicazione del bene), estendendosi anche ai dati "informativi" incidenti ai fini tributari, in quanto determinanti la variazione delle relative rendite catastali e, dunque, inerenti alla capacità reddituale dell'immobile (piano e numero di vani o dei metri quadri)»

Art. 1418 c.c.

«Il contratto è *nullo* quando è contrario a *norme imperative*, salvo che la legge disponga diversamente. (cd. nullità virtuale)

Producono nullità del contratto la mancanza di uno dei requisiti indicati dall'articolo 1325, l'illiceità della causa, l'illiceità dei motivi nel caso indicato dall'articolo 1345 e la mancanza nell'oggetto dei requisiti stabiliti dall'articolo 1346. (cd. nullità strutturale)

Il contratto è altresì *nullo negli altri casi stabiliti dalla legge*» (cd. nullità formale)

Responsabilità del notaio

L'art. 28, c. 1, l. 16.02.1913, n. 89 recita: «*Il notaro non può ricevere o autenticare atti:*

1. *se essi sono espressamente proibiti dalla legge, o manifestamente contrari al buon costume o all'ordine pubblico;*
2. *se v'intervengano come parti la sua moglie, i suoi parenti od affini in linea retta, in qualunque grado, ed in linea collaterale, fino al terzo grado inclusivamente, ancorché v'intervengano come procuratori, tutori od amministratori;*
3. *se contengano disposizioni che interessino lui stesso, la moglie sua, o alcuno de' suoi parenti od affini nei gradi anzidetti, o persone delle quali egli sia procuratore per l'atto, da stipularsi, salvo che la disposizione si trovi in testamento segreto non scritto dal notaro, o da persona in questo numero menzionata, ed a lui consegnato sigillato dal testatore».*

Tesi formalista

A pena di nullità del contratto di compravendita, *ex art. 46, c. 1, del d.P.R. n. 380/2001 e 40, c. 2, della l. n. 47/1985* :

- il venditore deve dichiarare nell'atto gli estremi del titolo edilizio;
- non rileva se il titolo edilizio dichiarato effettivamente sussista nel mondo giuridico.

Si basa su un'interpretazione letterale della norma che prevede un'ipotesi di nullità cd. formale, *ex art. 1418, c. 3, c.c.*, di stretta interpretazione (no analogia).

Non rilevano eventuali difformità tra lo stato cd. di fatto e quello cd. autorizzato o di progetto, perché la legge non richiede, in modo espresso e letterale, tale controllo.

In caso di difformità urbanistico-edilizie, l'acquirente potrà agire in sede civile, ma non potrà chiedere l'accertamento della nullità del contratto.

Tesi sostanziale

A pena di nullità del contratto di compravendita, *ex artt. 46, c. 1, del d.P.R. n. 380/2001 e 40, c. 2, della l. n. 47/1985* :

- il venditore deve dichiarare nell'atto gli estremi del titolo edilizio; (*requisito formale*)
- Il titolo edilizio dichiarato deve effettivamente sussistere nel mondo giuridico;
- non ci devono essere difformità tra lo stato cd. di fatto e quello cd. di progetto o autorizzato. (*requisiti sostanziali*)

Si basa su un'interpretazione teleologica della norma che prevede un'ipotesi di nullità cd. virtuale, *ex art. 1418, c. 1, c.c.*, al fine di circoscrivere e limitare l'abusivismo.

In caso di difformità urbanistico-edilizie, l'acquirente potrà agire in sede civile anche per l'accertamento della nullità del contratto.

SS.UU. Cass. Civ., 22.03.2019, n. 8230

«La nullità comminata dall'art. 46 del d.P.R. n. 380 del 2001 e dagli artt. 17 e 40 della L n. 47 del 1985 va ricondotta nell'ambito del comma 3 dell'art 1418 c.c., di cui costituisce una specifica declinazione, e deve qualificarsi come **nullità «testuale»**, con tale espressione dovendo intendersi, in stretta adesione al dato normativo, un'unica fattispecie di nullità che colpisce **gli atti tra vivi ad effetti reali elencati nelle norme** che la prevedono, volta a sanzionare la **mancata inclusione in detti atti degli estremi del titolo abilitativo dell'immobile, titolo che, tuttavia, deve esistere realmente e deve esser riferibile, proprio, a quell'immobile**»

«In presenza nell'atto della dichiarazione dell'alienante degli estremi del titolo urbanistico, reale e riferibile all'immobile, **il contratto è valido a prescindere dal profilo della conformità** o della difformità della costruzione realizzata al titolo menzionato»

Aspetti non risolti

La sentenza delle SS.UU. Cass. civ. n. 8230/2019 sembra ammettere la commerziabilità degli immobili abusivi.

In concreto, però, sarà difficile trovare un Notaio disponibile a redigere un contratto di compravendita di un immobile abusivo, salvo (forse) che il venditore dichiari, espressamente, l'abusività e l'acquirente l'accetti, altrettanto espressamente.

La sentenza in commento, inoltre, non chiarisce la rilevanza civilistica delle differenti difformità urbanistiche, ovvero non chiarisce se sia davvero possibile compravendere solo un immobile che presenti lievi difformità edilizie, ovvero anche parziali difformità o finanche totali difformità/variazioni essenziali.

Ad. Pl., Cons. Stato, 17.10.2017, n. 9

«il provvedimento con cui viene ingiunta, sia pure tardivamente, la demolizione di un immobile abusivo e giammai assistito da alcun titolo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell'abuso. Il principio in questione non ammette deroghe neppure nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, il **titolare attuale non sia responsabile dell'abuso** e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell'onere di ripristino»

Cass. Civ., Sez. III, 29.03.2019, n. 21175

«Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, superato l'orientamento formatosi sotto la previgente codificazione in base al quale era da escludersi il relativo obbligo per il **notaio rogante** in assenza di espresso e specifico incarico al riguardo, si è da epoca ormai risalente affermato che ove richiesto della stipulazione di un contratto di compravendita immobiliare il medesimo è **tenuto al compimento delle attività accessorie e successive necessarie per il conseguimento del risultato voluto dalle parti**, e in particolare all'effettuazione delle c.d. visure catastali e ipotecarie, allo scopo di individuare esattamente il bene e verificarne la libertà (v. Cass., 28/7/1969, n. 2861, e, più recentemente, Cass., 24/9/1999, n. 10493; Cass., 18/1/2002, n. 547)»

Un piccolo consiglio...

Prima di acquistare una casa, verificate e/o fate verificare con attenzione ai vostri clienti che, effettivamente, lo stato cd. di fatto dell'immobile corrisponda sia allo stato cd. autorizzato o progettato (conformità urbanistico-edilizia) sia a quello catastale (conformità catastale).

La giurisprudenza, infatti, addossa all'acquirente l'onere di verificare lo stato legittimo dell'immobile.

In questo modo, eviterete spiacevoli sorprese anche a distanza di anni.

Le distanze tra diritto civile e diritto amministrativo

Art. 871 c.c.

Norme di edilizia e di ornato pubblico

1. Le regole da osservarsi nelle costruzioni sono stabilite dalla legge speciale e dai regolamenti edilizi comunali.
2. La legge speciale stabilisce altresì le regole da osservarsi per le costruzioni nelle località sismiche.

Art. 872 c.c.

Violazione delle norme di edilizia

1. Le **conseguenze di carattere amministrativo** della violazione delle norme indicate dall'articolo precedente sono stabilite da leggi speciali.
2. Colui che per effetto della violazione ha subito danno deve esserne **risarcito**, salvo la facoltà di chiedere la **riduzione in pristino** quando si tratta della violazione delle norme contenute nella sezione seguente o da questa richiamate.

Doppio binario di tutela

Art. 872 c.c. (Violazione delle norme di edilizia)

Tutela avverso la violazione delle norme di edilizia e di ornato pubblico (art. 871 c.c.).

Comma 1.

Tutela secondo le leggi speciali: diritto amministrativo e giustizia amministrativa.

Interessi legittimi tutelabili innanzi al Giudice amministrativo (G.A.).

Comma 2.

Diritti soggettivi tutelabili innanzi al Giudice ordinario (G.O.).

Tutele innanzi al G.O.

Azione di riduzione in pristino e/o azione risarcitoria.

In caso di violazioni delle norme della Sezione VI (*Delle distanze nelle costruzioni, piantagioni e scavi, e dei muri, fossi e siepi interposti tra i fondi*) del Capo I (*Disposizioni generali*) del Titolo II (*Della proprietà*) del Libro III (*Della proprietà*) del Codice civile, o norme ivi richiamate.

(Mera) azione aquiliana.

Per ogni altra violazione.

Se del caso previa **disapplicazione** del titolo edilizio, ai sensi dell'art. 4 l. 2248/1865, All. E.

Tutele innanzi al G.A.

Azione di annullamento del titolo edilizio.

Interesse legittimo oppositivo.

Vicinitas.

Quando è integrata la piena conoscenza?

Distanza tra le costruzioni.

Art. 873 c.c. (*Distanze nelle costruzioni*)

Le costruzioni su fondi finiti, se non sono unite o aderenti, devono essere tenute a distanza non minore di tre metri. Nei regolamenti locali può essere stabilita una distanza maggiore.

Rientrano: prescrizioni inerenti lo spazio tra le costruzioni, il distacco dal confine, distanze in rapporto con l'altezza delle costruzioni, ancorché inserite in un contesto normativo volto a tutelare il paesaggio o a regolare l'assetto del territorio.

Non rientrano: norme che hanno come scopo principale la tutela d'interessi generali urbanistici, o disciplinano solo l'altezza in sé degli edifici, senza nessun rapporto con le distanze intercorrenti tra gli stessi.

(*Ord. Cass., Sez. II, 19.05.2021, n. 13624; sent. Cass., Sez. II, 16.01.2009, n. 1073*).

(Segue)

Le violazioni inerenti le distanze danno diritto anche a una **tutela risarcitoria**, in cui il danno alla proprietà si presume, salva la dimostrazione contraria da parte del presunto danneggiante che per le peculiarità dei luoghi o dei modi della lesione, il pregiudizio debba essere escluso.

(ord. Cass., Sez. VI, 09.11.2020, n. 25082).

Violazione della distanza dai confini

Doppia tutela, innanzi a G.O. e G.A. (*Sent. TAR Veneto, Sez. II, 10.01.2017, n. 24*).

Correttivo al principio di prevenzione (*Sent. Cass., SS.UU., 19.05.2016, n. 10318*).

La distanza dai confini deve essere osservata, ad esempio, dalla piscina e relativa vasca di compensazione (*Sent. TAR Veneto, Sez. II, 19.05.2015, n. 535*), nonché da scale esterne e terrazzi aggettanti (*Sent. TAR Toscana, Sez. III, 18.11.2020, n. 1416*).

Non deve essere rispettata dal muro di contenimento di una scarpata o di un terrapieno (*Sent. TAR Piemonte, Sez. II, 11.02.2020, n. 124*).

Usucapione della servitù di mantenimento della costruzione in violazione della distanza dai confini

È ammessa l'usucapione della servitù di mantenere la costruzione edificata in violazione delle distanze dai confini, anche nel caso in cui la costruzione sia abusiva (*Sent. Cass., Sez. II, 08.09.2014, n. 18888*).

Una costruzione può derogare alle distanze tra fabbricati e dai confini, se è intervenuta l'accertata usucapione (*Sent. Cons. giust. amm. Reg. sic., 09.07.2018, n. 395. Contra, ord. TAR Veneto, Sez. II, 24.05.2018, n. 195*).

L'usucapione ha efficacia retroattiva reale, ovvero l'usucapiente è considerato proprietario fin dal tempo dell'inizio del possesso (*Sent. Cass., Sez. II, 23.12.2015, n. 25964*).

Fascia di rispetto idraulica

Art. 96, co. 1, lett. f r.d. 25 luglio 1904, n. 523, cd. T.U. opere idrauliche

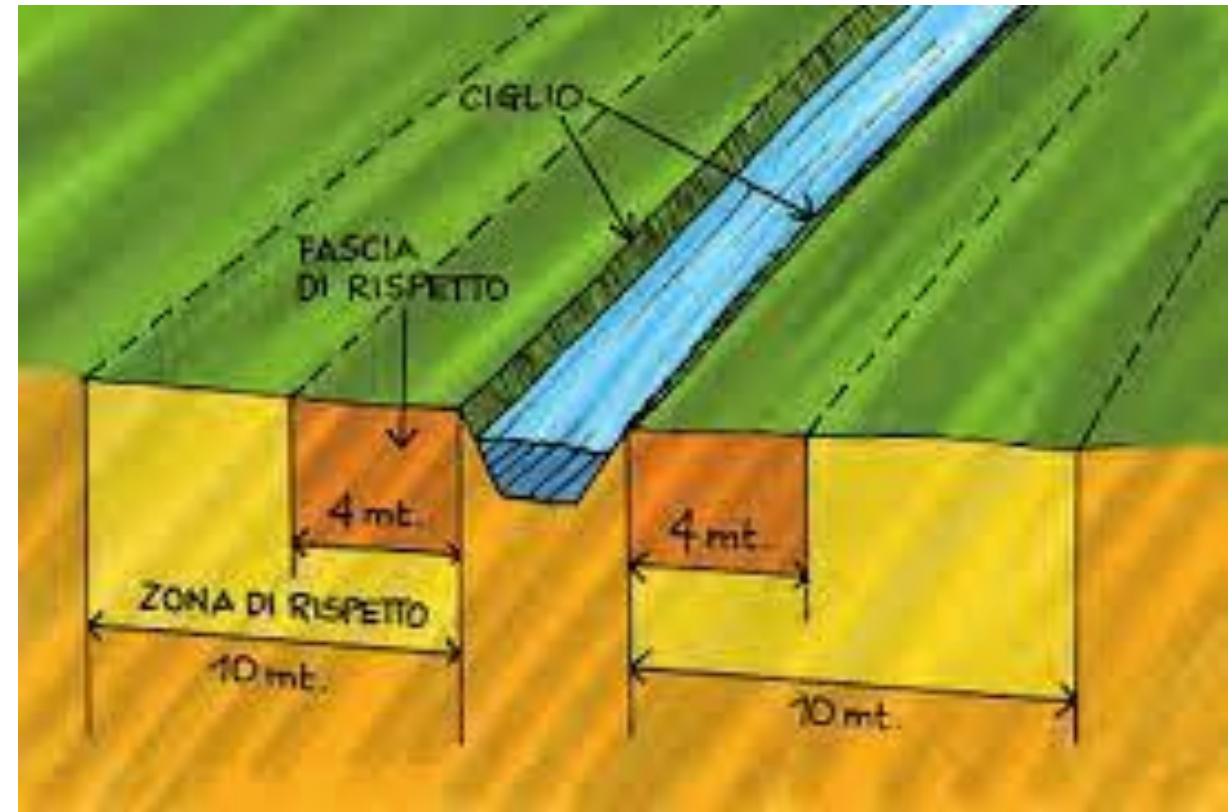
«Sono lavori ed atti vietati in modo assoluto sulle acque pubbliche, loro alvei, sponde e difese i seguenti:

f) *Le piantagioni di alberi e siepi, le fabbriche, gli scavi e lo smovimento del terreno a distanza dal piede degli argini e loro accessori come sopra, minore di quella stabilità dalle discipline vigenti nelle diverse località, ed in mancanza di tali discipline a distanza minore di metri quattro per le piantagioni e smovimento del terreno e di metri dieci per le fabbriche e per gli scavi».*

Vincolo di inedificabilità assoluta ex art. 33 l. 47/1985 (cd. primo condono)

Sent. Cass., SS.UU., 30.07.2009, n. 17784

«I divieti di edificazione sanciti dal R.D. n. 523 del 1904, art. 96, cit. sono informati alla ragione pubblicistica di assicurare non solo la possibilità di sfruttamento delle acque demaniali, ma anche (e soprattutto) il libero deflusso delle acque di fiumi, torrenti, canali e scolatoi pubblici».



Inoperatività del vincolo

«I divieti di edificazione sanciti dal R.D. 25 luglio 1904, n. 523, art. 96, sono informati alla ragione pubblicistica di assicurare la possibilità di sfruttamento delle acque demaniali ovvero di assicurare il libero deflusso delle acque scorrenti nei fiumi, torrenti, canali e scolatoi pubblici, da ciò conseguendo che, quando risulta oggettivamente non sussistente una massa di acqua pubblica suscettibile di essere utilizzata ai predetti fini, deve escludersi l'operatività dei menzionati divieti».

(cfr. sentt. Cass., SS.UU., 12271/2004, 19066/2016, 9279/2019)

Giurisdizione del TAR o del TSAP?

Art. 143 r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, cd. T.U. acque e impianti elettrici
«Appartengono alla cognizione diretta del Tribunale superiore delle acque pubbliche:
a) i ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti presi dall'amministrazione in materia di acque pubbliche».

Sent. TAR Veneto, Sez. II, 31.01.2019, n. 123

«Restano fuori dalla giurisdizione del TSAP le controversie che abbiano a oggetto atti solo strumentalmente inseriti in procedimenti finalizzati a incidere sul regime delle acque pubbliche e che solo in via di riflesso, o indirettamente, abbiano una siffatta incidenza, quali appunto quelle aventi ad oggetto l’impugnativa di una diniego di permesso di costruire motivato in base all’insistenza del progetto nella fascia di rispetto di un corso d’acqua (T.A.R. Abruzzo, Pescara, 7/01/2008, n. 4) e, analogamente, le controversie in cui venga contestato l’esercizio del potere pubblicistico di repressione dell’attività edilizia svolta in prossimità, o in modo potenzialmente pregiudizievole, rispetto alle acque pubbliche (T.A.R. Salerno, Sez. II, n. 1021/2017, cit.)».

Sent. Cass., SS.UU., 06.02.2019, n. 3518

«Ricorre la cognizione diretta del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, in unico grado di legittimità, non solo quando il provvedimento impugnato provenga da organo amministrativo preposto alla cura di pubblici interessi in tale materia e costituisca manifestazione dei poteri attribuiti a tale organo per vigilare o disporre in ordine all'uso delle acque, ma anche quando, proveniente o meno da detti organi della pubblica amministrazione e pronunciato nell'esercizio di questi o altri poteri, finisca, comunque, con l'incidere sull'uso delle acque pubbliche, in quanto interferisca con i provvedimenti relativi a tale uso, autorizzando, impedendo o modificandone la gestione, nonché i relativi servizi (cfr. Cass., Sez. Un., 27/10/2006, n. 23070; Sez. Un., 26/07/2002, n. 11099; Sez. Un., 04/08/2000, n. 541)».