

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

Studio n. 4673/a

Il terzo condono edilizio - Considerazioni generali

Approvato dalla Commissione Studi Civilistici il 21 ottobre 2003

Il decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, pubblicato nel Supplemento Ordinario della Gazzetta Ufficiale del 2 ottobre 2003, n. 229, ed entrato in vigore lo stesso giorno, ha aperto la strada a quello che dovrebbe essere qualificato come "terzo condono".

Quest'ultimo trovasi interamente disciplinato nell'art. 32 del decreto legge, rubricato con l'espressione "Misure per la semplificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali".

Di questa norma meritano menzione i seguenti commi.

Commi dal 14 al 24. Mirano a far acquisire al soggetto che abbia realizzato una costruzione abusiva su aree appartenenti al demanio o al patrimonio dello Stato la proprietà dell'area (nel caso di area non demaniale), oppure il diritto di utilizzazione dell'area stessa (nel caso di area demaniale).

Comma 25. La norma dà inizio al terzo condono stabilendo data dell'abuso (entro il 31 marzo 2003) e quantità massima di costruzione condonabile (30% della volumetria esistente; 750 metri cubi del nuovo).

Comma 26. Elenca le tipologie sanabili, richiamando anche l'allegato 1: trattasi di tipologie ricavate sulla base degli interventi edilizi definiti dal testo unico sull'edilizia e secondo una progressione che è stata ritagliata seguendo anche le indicazioni provenienti dalla tabella A allegata alla legge n. 47 del 1985.

Comma 27. In aggiunta alla norma sui vincoli (art. 32 legge n. 47 del 1985) e alla norma sugli interventi insanabili (art. 33 della legge n. 47 del 1985) elenca

un'altra serie di fattispecie di interventi edilizi votati all'insanabilità; nella sostanza, peraltro riproduce una normativa già esistente (vincoli idrogeologici, vincoli paesaggistici, vincoli artistici e storici).

Comma 28. Riapre i termini previsti dalla precedente normativa sul condono, con disposizione che andrebbe valutata attentamente.

Comma 32. Prevede il termine di presentazione della domanda di condono (31 marzo 2004), con richiamo al modello da utilizzare.

Comma 37. Disciplina per le nuove domande sostanzialmente il silenzio assenso, strumento alternativo del provvedimento formale di sanatoria, con le seguenti differenziazioni rispetto al silenzio assenso disciplinato dalla legge 47 del 1985 per il primo condono:

a) il termine di 24 mesi (rimasto identico) decorre non più dalla data di presentazione della domanda, bensì dal 30 settembre 2004;

b) non basta più l'accatastamento, ma occorre anche l'assoggettamento del bene cononato all'ICI e alla tassa urbana di smaltimento dei rifiuti.

Comma 38. Si riferisce all'oblazione e al contributo concessorio autoliquidati, richiamandosi all'allegato 1.

Comma 39. Ritiene inapplicabile al terzo condono la normativa sull'abuso di necessità, contenuta nell'art. 39, commi da 13 a 16 della legge 724 del 1994.

Comma 43. Ridisegna interamente l'art 32 della legge 47 de 1985 sui vincoli. In che modo? Apparentemente sopprimendo il vecchio terzo comma dell'art. 32, quello afferente ai vincoli incidenti sulla commerciabilità: vincoli artistici, vincoli ambientali, vincoli idrogeologici, vincoli da parco. Se ne vedrà in seguito l'esatta portata.

Comma 49. Il comma così dispone: "All'art. 46 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, comma 1, dopo le parole «atti tra vivi» sono inserite le seguenti «, nonché *mortis causa*». Trattasi di norma oltremodo criticabile, per tutta una serie di argomentazioni che possono attingere al diritto costituzionale, ai principi generali che governano il diritto successorio, infine ai criteri di massima che giustificano la commerciabilità di fabbricati abusivi.

Fin qui l'elenco delle disposizioni più rilevanti che scaturiscono dalla lettura dell'art. 32 del decreto legge n. 269 del 2003.

Di tutta questa tematica vanno evidenziati i seguenti argomenti di rilevante

interesse notarile:

a) commercializzazione dei beni assoggettati al terzo condono, considerato che l'art. 32 del decreto legge n. 269 tace in merito;

b) cessione (o provvedimenti che legittimino l'utilizzabilità nell'ipotesi di beni demaniali) delle aree dello Stato nelle quali sia stata realizzata una costruzione abusiva assoggettabile a condono;

c) silenzio assenso;

d) problema dei vincoli e sua incidenza sulla commerciabilità del bene abusivo assoggettato al terzo condono;

e) effetti dell'inclusione nell'art. 46 del testo unico sull'edilizia dell'espressione che fa riferimento anche agli atti *mortis causa*.

Ognuno di questi problemi va particolarmente approfondito, riservando peraltro all'ultimo problema una trattazione autonoma..

Problemi di commercializzazione dei fabbricati

L'art. 32 in esame tace in ordine alla commercializzazione delle costruzioni, cioè non prevede apposita norma intesa a disciplinare la validità dell'atto carente di dichiarazioni che riportino strumenti abilitativi della costruzione e che pertanto incidano sulla regolarità urbanistica del bene negoziato.

Soccorre peraltro il comma 25° dell'art. 32, il quale richiama genericamente le disposizioni della legge n. 47 del 1985 e successive modifiche e integrazioni. Ciò comporta la conseguenza che ai fini della validità dell'atto anche per il terzo condono trovino applicazione le norme in vigore, che possono essere così riassunte:

1. la norma a regime per il notaio è ormai (per le costruzioni condonate) il comma 58° dell'art. 2 della legge 662 del 1996;

2. peraltro dell'art. 40 della legge 47 restano ferme tutte le disposizioni che non risultino modificate dalla legge 662, vale a dire:

- l'ambito della tipologia degli atti assoggettati alle formalità documentali del condono edilizio;

- l'indicazione degli estremi della concessione in sanatoria;

- la validità delle dichiarazioni di parte;

- l'ininfluenza, ai fini della commerciabilità, delle costruzioni iniziate anteriormente al '67;

- la confermabilità dell'atto nullo carente di documentazione effettivamente esistente al momento dell'atto.

Beni su aree demaniali

La sorte degli immobili realizzati su aree del demanio o appartenenti al patrimonio (indisponibile e disponibile dello Stato) subisce oggi un notevole mutamento.

L'art. 14 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, aveva riguardo alle *opere eseguite su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici*. E prevedeva che qualora fosse accertata l'esecuzione di opere da parte di soggetti diversi dalle amministrazioni statali, in assenza di concessione ad edificare, ovvero in totale o parziale difformità dalla medesima, su suoli del demanio o del patrimonio dello Stato o di enti pubblici, il sindaco ordinava, dandone comunicazione all'ente proprietario del suolo, previa diffida non rinnovabile al responsabile dell'abuso, la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi. La demolizione doveva essere eseguita a cura del comune ed a spese dei responsabili dell'abuso.

Analoga disposizione è oggi contenuta nell'art. 35, commi 1 e 2 del testo unico dell'edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380)

Deve osservarsi peraltro, al di là dei profili di irregolarità urbanistica del bene, l'opera realizzata non poteva che divenire di proprietà pubblica (dello Stato o di altro ente) ed era da escludersi una diversa destinazione che non fosse quella della demolizione o del godimento da parte del soggetto divenutone titolare .

In virtù dei commi 14 e ss. dell'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 è oggi possibile sanare le opere eseguite da terzi su aree di proprietà dello Stato o appartenenti al demanio. Si noti come la disposizione attiene – per ovvi motivi – ai soli terreni appartenenti allo Stato e non concerne più altri enti pubblici.

Pertanto per le opere realizzate su aree demaniali o appartenenti al patrimonio dello Stato, è possibile conseguire il titolo abilitativo in sanatoria a condizione che lo Stato manifesti la disponibilità in tal senso.

Quanto ai beni realizzati su aree appartenenti al patrimonio dello Stato ciò avviene attraverso l'Agenzia Demanio che deve comunicare la disponibilità a cedere a titolo oneroso l'area in questione, in modo tale da consentire che anche la proprietà dell'opera venga ad afferire al privato che divenga proprietario del sedime.

Per le opere che invece siano realizzate su area demaniale, la disponibilità, espressa sempre per il tramite dell'Agenzia del demanio, concerne non il trasferimento della proprietà del suolo, bensì l'insorgenza in capo al privato della proprietà, verosimilmente superficiaria ("garantire onerosamente il mantenimento dell'opera"), del fabbricato realizzato abusivamente, per un termine massimo di

venti anni.

Il procedimento si instaura con la domanda volta ad ottenere la disponibilità da parte dell'Agenzia del Demanio, territorialmente competente, che va presentata entro il 31 marzo 2004, corredata dell'attestazione del pagamento all'erario della somma dovuta a titolo di indennità per l'occupazione pregressa delle aree, determinata applicando i parametri di cui alla Tabella A allegata al decreto, per anno di occupazione, per un periodo comunque non superiore alla prescrizione quinquennale.

A tale domanda deve essere allegata, in copia, la documentazione relativa all'illecito edilizio, cioè la domanda di sanatoria, con l'attestazione del pagamento dell'oblazione e dell'anticipazione degli oneri concessori, presentata al comune competente entro il 31 marzo 2004 nonché l'ulteriore documentazione prescritta dall'art. 35 (e cioè la dichiarazione del richiedente, con allegata documentazione fotografica, dalla quale risulti la descrizione delle opere per le quali si chiede il titolo abilitativo edilizio in sanatoria e lo stato dei lavori relativo; la perizia giurata sulle dimensioni e sullo stato delle opere e una certificazione redatta da un tecnico abilitato all'esercizio della professione attestante l'idoneità statica delle opere eseguite qualora l'opera abusiva superi i 450 metri cubi; l'ulteriore documentazione eventualmente prescritta con norma regionale).

Entro il 30 settembre 2004, deve essere allegata copia della denuncia in catasto dell'immobile e del relativo frazionamento.

Entro il 31 dicembre 2004 deve essere espressa la disponibilità dello Stato per il tramite della Filiale dell'Agenzia del Demanio territorialmente competente.

Se l'area è vincolata ai sensi dell'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, la dichiarazione di disponibilità è subordinata al parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela dei vincoli.

Esperita questa prima fase, ne segue una ulteriore che deve completarsi entro il 31 dicembre 2006, con la vendita dei terreni del patrimonio disponibile (ovvero la concessione del diritto di superficie ventennale per le aree del demanio o del patrimonio indisponibile) data alla quale deve esser stato rilasciato il provvedimento abilitativi in sanatoria, ovvero deve essersi formato il silenzio assenso (in tal caso è necessario, oltre che presentare la documentazione relativa la rilascio del titolo in sanatoria, anche attestare l'integrale versamento dell'oblazione).

Sul piano della commerciabilità di questi beni, nella fase che precede il perfezionamento delle procedure di vendita, si pone il problema della ricevibilità degli atti, in quanto, sino alla formale attribuzione della proprietà del suolo o del diritto di mantenere l'opera sul suolo dello Stato, la proprietà di tali opere è pubblica in virtù

del principio dell'accessione.

Ciò non vuol dire, tuttavia, che il regime del bene realizzato su area del demanio debba necessariamente essere quello demaniale.

Secondo la giurisprudenza, infatti, l'accessione rientra tra i fatti di diritto comune produttivi dell'acquisto di diritti reali che operano secondo le regole del diritto privato anche nei casi in cui si verifica con riferimento a un bene appartenente a un ente pubblico. In tale caso, peraltro, a differenza delle pertinenze che seguono sempre la condizione giuridica del bene a cui servono di complemento, l'accessione non comporta sempre e necessariamente, ove abbia luogo rispetto a un bene demaniale, un analogo effetto relativamente alle cose che vi accedono, le quali, ove non partecipino alla stessa funzione economica e alla stessa destinazione del bene demaniale, non restano influenzate dalla natura e dalla particolare condizione giuridica di questo, ma vengono acquistate dall'ente proprietario del bene demaniale ancorché come beni patrimoniali (Cass. 7 luglio 1979, n. 3092).

Ne deriva che in tal frangente il rischio è che si ponga in essere un atto di vendita di cosa altrui, il quale tuttavia non è affetto da nullità – derivandovi l'obbligo per il venditore di procurarne l'acquisto al compratore – e che è soggetto agli ordinari rimedi risarcitori (cfr. art. 1478).

La vicenda dà lo spunto per un ulteriore elemento di riflessione.

Sinora la disciplina urbanistica delle opere realizzate su aree pubbliche se poneva per il notaio il problema della verifica della legittimazione delle parti a negoziare l'opera, tale indagine, tuttavia non si traduceva in un correlato obbligo di documentazione a pena di invalidità.

Oggi, invece, l'espressa previsione di un procedimento volto a disciplinare la legittimità dell'opera in quanto realizzata su area pubblica – procedimento che viene scandito in fasi temporali ed accompagnato da una serie di provvedimenti dell'autorità amministrativa (dichiarazione di disponibilità; atto di vendita o di concessione del diritto a mantenere l'opera) - fa sorgere l'interrogativo se tali aspetti siano destinati a riflettersi sul corredo documentale dell'atto notarile.

Ora, sul piano delle formalità negoziali, la norma tace, non imponendo alcuna ulteriore menzione rispetto a quelle previste in generale per la commerciabilità dei fabbricati *in toto* privati. Sotto questo profilo, le norme che interessano (artt. 40 della legge 47 e 46 del testo unico, non che le disposizioni di cui alla legge 662) non sono state affatto toccate, né è dato riscontrare ulteriori disposizioni sul punto. Pertanto la soluzione appare negativa.

Ma se ciò vale sul piano delle formalità negoziali richieste dalla normativa edi-

lizia, deve però rilevarsi come, sul piano sostanziale, la circostanza che il titolo abilitativo in sanatoria rappresenta il presupposto per conseguire una piena legittimazione all'utilizzo del suolo pubblico dovrebbe indurre il notaio ad una prudente indagine in ordine allo stato del procedimento e ad una puntuale informazione delle parti sulla problematicità della situazione giuridica del bene negoziato.

La disciplina delle opere realizzate su beni demaniali non è circoscritta tuttavia ai soli commi 14 24 del decreto, ma è contenuta anche nel comma 5 dell'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, così come novellato dal comma 43 dell'art. 32 del decreto 269.

Il comma 5 dell'art. 32, che riproduce fedelmente il comma 6 della vecchia formulazione dell'art. 32, infatti, dispone che "per le opere eseguite da terzi su aree di proprietà dello Stato o di enti pubblici territoriali, in assenza di un titolo che abiliti al godimento del suolo, il rilascio della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria è subordinato anche alla disponibilità dell'ente proprietario a concedere onerosamente, alle condizioni previste dalle leggi statali o regionali vigenti, l'uso del suolo su cui insiste la costruzione. La disponibilità all'uso del suolo, anche se gravato di usi civici, viene espressa dallo Stato o dagli enti pubblici territoriali proprietari entro il termine di centottanta giorni dalla richiesta. La richiesta di disponibilità all'uso del suolo deve essere limitata alla superficie occupata dalle costruzioni oggetto della sanatoria e alle pertinenze strettamente necessarie, con un massimo di tre volte rispetto all'area coperta dal fabbricato. Salve le condizioni previste da leggi regionali, il valore è stabilito dalla filiale dell'Agenzia del demanio competente per territorio per gli immobili oggetto di sanatoria ai sensi della presente legge e dell'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, con riguardo al valore del terreno come risultava all'epoca della costruzione aumentato dell'importo corrispondente alla variazione del costo della vita così come definito dall'ISTAT al momento della determinazione di detto valore. L'atto di disponibilità, regolato con convenzione di cessione del diritto di superficie per una durata massima di anni sessanta, è stabilito dall'ente proprietario non oltre sei mesi dal versamento dell'importo come sopra determinato".

La conferma di detta disposizione nella novellazione dell'art. 32 della legge 47, pone dubbi in ordine al rispettivo ambito applicativo delle disposizioni sin qui esaminate.

Ora, tralasciando l'immediata ed evidente sensazione di un mancato coordinamento del legislatore, è possibile individuare una differenza fra le norme in esame, quanto ai soggetti titolari delle aree sulle quali vengono effettuati gli interventi

edilizi: i commi 14 e ss., riferendosi ai soli terreni di proprietà dello Stato; l'art. 32 della legge 47, considerando anche le aree di proprietà (oltre che dello Stato) di enti pubblici territoriali.

Ma ciò posto, per le opere su aree dello Stato siamo in presenza di due procedimenti di sanatoria diametralmente opposti quanto all'iter e notevolmente divergenti circa i tempi di perfezionamento: il primo presupponendo la sanatoria dell'abuso edilizio alla cessione del terreno o alla costituzione del diritto a mantenere l'opera (con tempi notevolmente dilatati) il secondo facendo precedere la disponibilità all'uso dell'area alla sanatoria dell'abuso edilizio.

Abuso di necessità

Con una espressa disposizione, il comma 39 dell'art. 32, il legislatore prevede l'inapplicabilità dei commi 13, 14, 15 e 16, dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, i quali disciplinano, nel secondo condono, la riduzione dell'oblazione per abuso di necessità.

La disposizione contenuta nella citata legge prevedeva un'oblazione ridotta per favorire l'abitazione principale. Contemporaneamente, peraltro, apposita norma (comma 15°) prevede che se l'immobile sanato sia trasferito, con atto *inter vivos* a titolo oneroso, a terzi entro i dieci anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 724 (legge entrata in vigore il 1° gennaio 1995), occorre versare la differenza tra l'oblazione ridotta e l'oblazione normalmente dovuta, sanzionando con la nullità la mancata allegazione all'atto della ricevuta di versamento della somma dovuta per la differenza.

Questa norma non si applica al terzo condono, per il quale non trovano operatività né la riduzione dell'oblazione per esigenze abitative, né la conseguente sanzione della nullità in caso di cessione del bene a terzi entro il decennio.

Il silenzio assenso

Sul piano amministrativo

Il comma 37 dell'art. 32 prevede il silenzio assenso per le nuove domande, per la cui formazione è necessario:

che siano stati pagati gli oneri concessori;

che sia stata presentata la documentazione necessaria per l'instaurazione del

procedimento di sanatoria, e cioè la dichiarazione del richiedente resa ai sensi dell'art. 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15 e successive modificazioni e integrazioni (evidente l'erroneo riferimento alla norma abrogata, oggi sostituita dal D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445), con allegata documentazione fotografica, dalla quale risulti la descrizione delle opere per le quali si chiede il titolo abilitativo edilizio in sanatoria e lo stato dei lavori relativo, la perizia giurata sulle dimensioni e sullo stato delle opere e una certificazione redatta da un tecnico abilitato all'esercizio della professione attestante l'idoneità statica delle opere eseguite ove l'opera abusiva superi i 450 mc. e l'ulteriore documentazione eventualmente prescritta con norma regionale;

il parere favorevole dell'autorità preposta ai vincoli

la presentazione della denuncia al catasto;

la presentazione della denuncia ai fini dell'imposta comunale degli immobili;

la presentazione delle denunce ai fini della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per l'occupazione del suolo pubblico entro il 30 settembre 2004, ove dovute;

il decorso del termine di ventiquattro mesi da tale data senza l'adozione di un provvedimento negativo del comune.

In tal caso, l'avvenuto adempimento di dette incombenze e il decorso dei ventiquattro mesi "equivale a titolo abilitativo edilizio in sanatoria".

La disposizione aggiunge che se nei termini previsti l'oblazione dovuta non è stata interamente corrisposta o è stata determinata in forma dolosamente inesatta, le costruzioni realizzate senza titolo abilitativo edilizio sono assoggettate alle sanzioni richiamate all'articolo 40 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e all'articolo 48 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

L'ambito di applicazione della norma è dunque circoscritto alle sole "costruzioni" con ciò confermandosi che l'intervento sanzionabile con l'ablazione è solo quello di nuova costruzione, con esclusione pertanto di quegli interventi edilizi che si sostanziano in abusi minori, tali cioè da non importare la realizzazione di nuovi manufatti. In tal modo sembra confermata la ricostruzione sin qui accolta della esclusiva incidenza degli abusi primari sul piano e della commerciabilità e delle sanzioni amministrative più gravi.

Si tratta di una disposizione, peraltro, che a differenza di quanto si prevedeva nella precedente normativa sul condono, riconduce sostanzialmente al mancato pagamento dell'oblazione nei termini (e cioè entro il 30 settembre 2004) la conseguenza di rendere applicabile la sanzione ablatoria e, in ultima analisi, di far perde-

re effetto alla domanda.

Ciò porta ad inevitabili riflessi anche sulla commerciabilità del manufatto.

Infatti, sino al 30 settembre 2004, gli immobili oggetto della nuova sanatoria potranno esser commercializzati menzionando, oltre che gli estremi della domanda, anche gli estremi del versamento dell'intera oblazione e del contenuto concessorio (ai sensi dell'art. 2, comma 58 della legge 23 dicembre 1996, n. 662). Il bene oggetto di domanda di sanatoria è dunque commerciabile a patto che sia stata preventivamente versata l'oblazione.

Tuttavia, qualora il versamento non sia effettuato entro il 30 settembre 2004 la domanda stessa, per quanto sopra detto, perderà effetto e quindi il bene non sarà commerciabile, a meno che il Comune, nonostante il tardivo versamento, non abbia rilasciato il provvedimento abilitativo in sanatoria.

In altre parole, chiusi i termini per il versamento dell'oblazione senza che ciò sia avvenuto, l'immobile abusivo non sarà commerciabile salvo che vi sia un espresso provvedimento di sanatoria.

Sul piano della commerciabilità

Sul piano della commerciabilità, tuttavia, continua a trovare applicazione l'art. 2, comma 58, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 - norma non modificata dal decreto legge 269 ed applicabile in forza del richiamo di cui al comma 25 - il quale prescrive che verificatosi il silenzio assenso disciplinato dall'articolo 39, comma 4, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, negli atti devono essere indicati, a pena di nullità, gli elementi costitutivi dello stesso e cioè: data della domanda, estremi del versamento di tutte le somme dovute, dichiarazione dell'autorità preposta alla tutela dei vincoli, dichiarazione di parte che il comune non ha provveduto ad emettere provvedimento di sanatoria.

Vincoli

Il precedente art. 32 della legge 47 de 1985, che disciplinava i vincoli era strutturato in modo da prevedere:

a) una norma che si potrebbe ritenere di carattere generale, per la quale se il parere sul vincolo non veniva formulato entro 180 giorni, esso doveva ritenersi reso in senso favorevole (e quindi come una sorta di silenzio assenso);

b) una norma che faceva eccezione alla predetta regola valevole per i vincoli

ambientali e per opere non comportanti aumento di superficie o di volume: il parere dopo i 120 gg. (non più entro 180 gg.) si intendeva reso in senso favorevole. In questo modo tra norma generale e norma particolare la differenza era data dal tipo di vincolo e dal termine minore per il calcolo del silenzio assenso;

c) altra e più intensa norma di eccezione alla regola, valevole per ogni tipo di opera e purché si trattasse di beni sottoposti a vincolo artistico, oppure a vincolo ambientale, o a vincolo di parco o idrogeologico: in tal caso il mancato parere oltre 180 giorni aveva valore non più di parere favorevole, bensì valore di silenzio rifiuto. In questo modo per i vincoli predetti, fermo restando il termine di 180 giorni, non si aveva il silenzio assenso, bensì il silenzio rifiuto (il quale non significava rifiuto nel merito, ma soltanto silenzio della pubblica amministrazione, cui non poteva essere attribuito alcun contenuto né in senso positivo né in senso negativo).

La nuova norma muta radicalmente la regola: il mancato parere entro i 180 giorni non ha più valore di parere favorevole, bensì valore di silenzio rifiuto. In questo modo la norma eccezionale prevista nella precedente lettera c), che sembrava comportare più rigore per i quattro tipi di vincolo suindicati, non ha più ragion d'essere, perché analogo rigore è stato esteso a tutti i vincoli, nessuno escluso. Questo il motivo di fondo per cui il terzo comma del precedente art. 32 non è stato più riprodotto nel testo riformato.

Se si esamina la restante parte dell'art. 32 riformato, ci si imbatte nel quarto comma, il quale richiama la norma, contenuta nel testo unico sull'edilizia, la quale, in caso di vincoli, prevede lo strumento della c.d. conferenza di servizi, come strumento ideato per sollecitare il rilascio del parere sui vincoli.

Questa norma, fra i tanti vincoli, menziona i seguenti: "tutela ambientale, paesaggistico territoriale, tutela del patrimonio storico artistico e tutela della salute. Nel menzionare i predetti vincoli, la norma stabilisce che il parere negativo su di essi "preclude il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria". Deve presumibilmente ritenersi che questi vincoli siano i più rilevanti e comunque quelli incidenti in modo specifico sul procedimento di sanatoria. Si pone pertanto il problema di accertare se, ai fini della commerciabilità, debbano essere ormai valutati questi come vincoli rilevanti. Il problema si amplia perché questa norma più non prevede i vincoli da parco e neppure i vincoli idrogeologici.

La risposta è di estrema linearità. Le norme che disciplinano l'incidenza dei vincoli sulla commerciabilità attengono esclusivamente alla commercializzazione di un bene condonato e mai alla commercializzazione di un bene realizzato in base a titolo abilitativo: infatti l'art. 46 del testo unico sull'edilizia, norma a regime, non

menziona i vincoli fra gli elementi da indicare in atto, bensì soltanto i due strumenti abilitativi ora previsti (permesso di costruire, oppure la denuncia di inizio attività), sul presupposto che entrambi questi strumenti già abbiano avuto, a monte, l'espressione di un parere favorevole sui vincoli, qualunque sia il vincolo esistente sul bene.

Diverso discorso va fatto per il bene costruito abusivamente. Si ricorderà, peraltro, che per il primo condono non si richiedeva, ai fini della commerciabilità, la dichiarazione attinente al parere sui vincoli.

Del parere sui vincoli si iniziò a tener conto con il secondo condono: soltanto ai fini amministrativi per effetto della legge 724 del 1994; anche ai fini della validità dell'atto per effetto della legge n. 662 del 1996, ancorché richiedendo dichiarazione limitata alla domanda di parere, senza alcun riferimento al parere già acquisito.

Il terzo condono non contiene norme sulla commerciabilità dei beni abusivi, ma si limita a richiamare la precedente normativa, per cui deve affermarsi che, anche per il terzo condono, valga l'art. 2, comma 58° della legge 662 del 1996, il quale, in tema di vincoli richiede: *a)* per le pratiche di condono *in itinere*, l'attestazione dell'avvenuta richiesta di parere; *b)* per le pratiche di condono concluso per silenzio assenso, dichiarazione dell'autorità preposta al vincolo.

Va in ogni caso precisato che la norma fa esclusivo riferimento ai seguenti vincoli, già disciplinati dall'art. 32, 3° comma della legge 47 prima versione: vincoli artistici, vincoli ambientali, vincoli idrogeologici, vincoli da parco. Va notato che il richiamo contenuto nell'art. 2, comma 58° della legge n. 662 non è al terzo comma dell'art. 32 vecchia versione, bensì ai vincoli ivi contenuti. Deve pertanto ragionevolmente ritenersi che le quattro categorie di vincoli siano le stesse che debbono essere presi in considerazione ai fini della commerciabilità del manufatto abusivo caratterizzato da vincoli e non sembra che abbia alcun rilievo la circostanza che ormai il terzo comma dell'art. 32 riformato della legge 47 più non menzioni alcun vincolo.

In conclusione, il comma 58° predetto deve ritenersi tuttora pienamente imperante per il terzo condono, anche in ordine alle dichiarazioni in atto necessarie allorché il bene condonato sia caratterizzato da vincoli.

Conclusioni riassuntive sul raffronto tra i vari condoni

1. Norme applicabili

Queste le norme applicabili:

a) *Primo condono*: esclusivamente la legge 47 del 1985 la quale ha costituito la normativa base; ha rappresentato un organico di disciplina coordinata; ha rappresentato la base per realizzare una interpretazione di assieme per la soluzione di ogni problema.

b) *Secondo condono*:

- la legge 724 del 1994, che condensa le norme sostanziali per il nuovo condono e coinvolge anche il vecchio condono non concluso; la disciplina di questa legge si sviluppa: in ordine ai termini; in ordine alle procedure; in ordine all'oblazione, che viene maggiorata rispetto alla legge 47; in ordine al contributo concessorio, che viene per la prima volta imposto come elemento del procedimento di condono e non come elemento a sé stante.

In questa legge, peraltro, non esistono norme sulla documentazione necessaria per la validità dell'atto; donde la necessità di trovare un raccordo tra legge 47 e legge 724, che ha imposto al notaio un continuo sforzo di coordinamento tra le due leggi.

- la legge 662 del 1996, che completa le norme "sostanziali" e riscrive le norme "formali" sulla documentazione per l'atto, tanto da far concludere in questo modo:

1. la norma a regime per il notaio è ormai (per le costruzioni condonate) il comma 58° dell'art. 2 della legge 662 del 1996;

2. peraltro dell'art. 40 della legge 47 restano ferme tutte le disposizioni che non risultino modificate dalla legge 662, vale a dire:

- l'ambito della tipologia degli atti assoggettati alle formalità documentali del condono edilizio;

- la validità delle dichiarazioni di parte;

- l'ininfluenza, ai fini della commerciabilità, delle costruzioni iniziate anteriormente al '67;

- la confermabilità dell'atto nullo carente di documentazione effettivamente esistente al momento dell'atto.

c) *Terzo condono*: il combinato disposto dell'art. 32 del decreto legge n. 269 del 2003, dell'art. 40 della legge 47 del 1985, della legge 724 del 1994 e della legge 662 del 1996.

2. Data dell'abuso

- 1° ottobre 1983 per il primo condono
- 31 dicembre 1993 per il secondo condono
- 31 marzo 2003 per il terzo condono.

3. Termine per la domanda

- 30 giugno 1987 per il primo condono
- 31 marzo 1995 per il secondo condono
- 31 marzo 2004 per il terzo condono.

4. Normativa di riferimento ai fini della commerciabilità

a) per i fabbricati ante '67 l'art. 40 della legge 47 del 1985;

b) per i fabbricati regolarmente assentiti: l'art. 46 del testo unico (come modificato dall'art. 32, comma 49° del decreto legge n. 269 del 2003) o l'art. 40 della legge 47 del 1985 a seconda della loro vetustà;

c) per i fabbricati condonati: l'art. 40 della legge 47 del 1985 se si dispone della concessione in sanatoria; l'art. 2, comma 58° della legge 662, in tutti i casi a partire dal 1° gennaio 1997 (data di entrata in vigore della legge 662): *a)* per i fabbricati condonati, il cui condono è tuttora *in itinere*; *b)* per i fabbricati condonati per il cui condono si sia verificato il silenzio assenso.

UFFICIO STUDI
DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO

(Riproduzione riservata)