

# Consiglio Nazionale del Notariato

Studio n. 225-2024/P

## LO STATO LEGITTIMO DEGLI IMMOBILI DOPO IL DECRETO CD. SALVA CASA

di Giuseppe Trapani

(Approvato dalla Commissione Studi Pubblicistici il 26 marzo 2025)

### Abstract

*Lo stato legittimo consiste nella (modulazione della) conformità alle norme vigenti del bene esistente in oggetto, la cui situazione tecnico giuridica deriva da alcuni elementi che la norma provvede ad individuare esattamente e discende essenzialmente dal titolo abilitativo che ha legittimato la edificazione dell'immobile o dell'unità immobiliare o dalle altre condizioni esattamente definite dal legislatore. Lo stato legittimo può essere determinato in via alternativa sulla base: i) del titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o ii) del titolo rilasciato o assentito, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, (a condizione che tale titolo sia stato rilasciato all'esito di un procedimento che abbia verificato l'esistenza del titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa) integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.*

*La dichiarazione dello stato legittimo di un immobile – sia contenuta all'interno della dichiarazione tecnica procedimentale, sia nella relazione allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali - non esclude la sussistenza degli obblighi formali di menzione disciplinati dalla legge.*

\*\*\*\*\*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. 2. Il presupposto: il limite alla richiesta di documentazione da parte della pubblica Amministrazione. 3. Dalla originaria previsione normativa dello stato legittimo alla novella del 2024. 4. La nuova conformazione dello stato legittimo di un immobile dopo il decreto Salva Casa. 5. Il concetto di immobile quale oggetto dello stato legittimo. 6. Le questioni relative ai titoli edilizi, poste dallo stato legittimo. 6.a I titoli edilizi idonei alla determinazione dello *stato legittimo*. 6.b. Gli immobili realizzati in un'epoca in cui era obbligatorio un titolo abilitativo. 6.c. Gli immobili realizzati anteriormente alle norme impositive dell'obbligo di un titolo abilitativo. 6.d. Gli immobili realizzati successivamente alle norme impositive dell'obbligo di un titolo abilitativo, la dispersione dei titoli di legittimazione e l'inesistenza di copie. 7. Lo stato legittimo degli edifici con più unità immobiliari. 8. Il ruolo centrale dello stato legittimo nel TUE: dall'art. 23 ter TUE all'art. 34 ter TUE. 9. La certificazione dello stato legittimo in tema di tolleranze. 10. Conclusioni.

## 1. Introduzione.

È stato affermato<sup>1</sup> autorevolmente sia pure parecchi decenni or sono che la proprietà è sempre più orientata e conformata allo scopo di consentire la più idonea tutela dell'interesse pubblico.

È espressione di un tale assunto anche il Decreto Legge 29 maggio 2024 n. 69 (c.d. "salva casa") convertito nella legge 24 luglio 2024 n. 105 (in G.U. n. 175 del 27-07-2024) ha ulteriormente modificato il Testo Unico dell'Edilizia allo scopo, rappresentato efficacemente nella Relazione Illustrativa, di "fornire un riscontro immediato e concreto al crescente fabbisogno abitativo, supportando, al contempo, gli obiettivi di recupero del patrimonio edilizio esistente e di riduzione del consumo del suolo".

Sebbene, le modifiche non incidano direttamente sulle ipotesi che inibiscono la circolazione immobiliare<sup>2</sup>, le nuove disposizioni sono dirette a rimuovere le irregolarità (anche solo formali, in quanto frutto di rappresentazioni grafiche non corrette) che rallentano la circolazione immobiliare<sup>3</sup>.

Tali modifiche normative possono, altresì, svolgere una funzione di deflazione processuale, soprattutto nelle ipotesi nelle quali gli acquirenti abbiano fatto legittimo affidamento sull'assenza di irregolarità risultanti da atti pubblici o scritture private autenticate, poi emerse a seguito di più approfonditi accertamenti, agevolando la dimostrazione dello stato legittimo di un immobile, con il duplice vantaggio di sostenere la valorizzazione economica del bene immobile e di favorire l'esecuzione di interventi di ristrutturazione edilizia ed efficientamento energetico.

Vengono, in tale luce, coniugati l'interesse privato alla riqualificazione e alla valorizzazione economica delle unità immobiliari pur interessate da lievi difformità e, per altro verso, dall'interesse pubblico alla tutela del diritto all'abitazione costituzionalmente garantito ed all'incremento del valore complessivo degli asset immobiliari, in uno con l'esigenza condivisa di rimuovere situazioni di incertezza giuridica in merito allo stato di legittimità degli immobili<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> S. PUGLIATTI, *Strumenti tecnico-giuridici per la tutela dell'interesse pubblico nella proprietà*, pubblicato in *Scritti Giuridici*, III, 1947-1957, Milano, 2011.

<sup>2</sup> Tale circostanza è segnalata da M. Leo, *Le modifiche al testo unico dell'edilizia (d.l. 29 maggio 2024 n. 69 convertito in legge 24 luglio 2024 n. 105)*, in Cnn Notizie del 5 agosto 2024. Sul punto, V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili* in AA.VV., *Il Decreto Salva Casa*, a cura di U. DE LUCA e G. DI MARCO, Dike Giuridica, 2024, p.121 e ss.; D de PAOLIS, *Decreto Salva Casa, nuove procedure e sanatorie edilizie*, Legislazione Tecnica, Borgoricco (Pd) 2024, p. 56; A. DI LEO e F. LANATA', *Stato legittimo di un immobile e suo accertamento*, in AAVV, *Salva Casa*, Il Sole 24 Ore 2024, p.24; A. DONATI, *Decreto Salvacasa*, Maggioli Editore, 2024; D. LAMONICA MIRAGLIO, V. MEDDI, M. PARRINO, *Applicazioni pratiche del Decreto Salva Casa*, Legislazione Tecnica, 2024, p. 50; G. RIZZI, *Decreto Salva – Casa e la commerciabilità giuridica dei fabbricati* in Federnotizie.it del 29 luglio 2024. Per una visione illuminata e complessiva della materia dell'edilizia e delle sue linee portanti si rinvia a M.A. SANDULLI, *Edilizia*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2022, p.171-225. In tema di vizi edilizi e circolazione immobiliare, F. CRISCUOLO, *Irregolarità urbanistico – edilizie e garanzia del venditore*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2023, 4, 1239; in materia di semplificazione dei titoli edilizi E. BOSCOLO, *Semplificazioni e flessibilizzazione nella disciplina dei titoli edilizi*, 2022, 1, p.160.

<sup>3</sup> L'obiettivo di coniugare il modello civilistico ed il modello urbanistico, emerge con forza in G.M. MARENGHI, *La città nuova nel nuovo diritto*, Esi, 2024; in relazione all'applicazione delle norme consumeristiche al bene casa F. OTTOMBRINO, *Interesse abitativo e circolazione immobiliare*, Esi 2024.

Il presente contributo costituisce aggiornamento ragionato del precedente studio *Lo stato legittimo degli immobili, le tolleranze e la dichiarazione tecnica*, n.108-2021-P, approvato dalla Commissione Studi Pubblicitici del Consiglio

L'obiettivo che emerge dalle nuove norme è di semplificare *“il riconoscimento dello stato legittimo dell'immobile, soprattutto nei casi in cui si è in presenza di difformità formali, stabilendo che lo stesso possa essere comprovato alternativamente in base al titolo originario che ha permesso la sua costruzione ovvero da quello conseguito in seguito ad eventuali interventi costruttivi sul medesimo, in tal modo superando le difficoltà, riscontrate a legislazione vigente, nel comprovare lo stato legittimo degli edifici”*<sup>5</sup>.

Una siffatta esigenza soddisfa, poi, l'interesse pubblico ad attenuare l'aggravio amministrativo a carico degli uffici delle amministrazioni comunali competenti in ordine alle richieste di accertamento dello stato legittimo senza incrementi di oneri amministrativi.

Il riferimento è soprattutto agli immobili edificati in epoche risalenti nel tempo, atteso che l'età media degli immobili italiani è tra le più alte in Europa<sup>6</sup>.

Vengono così consolidate le novità estive del 2020 in materia urbanistica nonché l'uso di nuovi termini e di nuove parole, sovente provenienti da prassi locali che trovano confermato oggi nel rinnovato dato normativo la loro formale solennità.

Viene così confermata l'endiadi *“stato legittimo”*, quale peculiare qualità del bene e che si affianca, ma non si sovrappone alla nozione di agibilità, emerge l'espressione *“titolo abilitativo”*, già invero invalsa di recente nel linguaggio normativo<sup>7</sup>, che entra a far parte anch'essa del linguaggio tecnico che costituisce l'armamentario sempre più complesso che il giurista deve imparare a maneggiare con cura.

---

Nazionale del Notariato il 22.05.2021, pubblicato su *Studi e materiali del Consiglio Nazionale del Notariato*, 2022, p.205, nonché anche con brevi differenze su [www.pausania.it](http://www.pausania.it), nonché su *Foro Amm.* 2021, n.5, p.867, ed a seguito della riforma definita DL Salva Casa e della pubblicazione sul proprio sito istituzionale da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti delle *“Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)”*.

<sup>4</sup> Dalla Relazione Illustrativa al decreto legge emerge quale sia il perimetro delle cd. lievi difformità oggetto dell'intervento normativo; si tratta: *“delle difformità cd. “formali”, derivanti da incertezze interpretative della disciplina vigente rispetto alla dimostrazione dello stato legittimo dell'immobile; delle difformità edilizie interne (cd. “tolleranze”), risultanti da interventi spesso stratificati nel tempo, realizzati dai proprietari dell'epoca in assenza di formale autorizzazione o segnalazione, rendendo oggi difficile comprovare lo stato legittimo dell'unità immobiliare; delle difformità che potevano essere sanate all'epoca di realizzazione dell'intervento, ma non sanabili oggi, a causa della disciplina della cd. “doppia conformità” che, richiedendo la conformità alla disciplina edilizia vigente sia al momento di realizzazione dell'intervento sia al momento della richiesta del titolo, non consentono di conseguire il permesso o la segnalazione in sanatoria per moltissimi interventi qualificati come parziali difformità, risalenti nel tempo, pur se conformi agli standard urbanistici”*.

<sup>5</sup> Le parole sono tratte dalla Relazione Illustrativa al decreto legge.

<sup>6</sup> Si apprende dalla Relazione Illustrativa che dalle cifre emerse dalla decima edizione del Coima Real Estate Forum risulta che gli immobili con oltre 60 anni di vita in Italia sono il 40% mentre nella UE appena il 32%.

<sup>7</sup> Il richiamo è al comma 1 dell'art.9 TUE come introdotto dall'art.13 comma 2 lettera b) del d.l. 22 giugno 2012 n.83 convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012 n.134.

Sia consentito un richiamo al mio studio *La regolarità urbanistica e la responsabilità del notaio* in *Riv. Not.* 2018, p.895-993, nel quale segnalai i rischi dell'adesione all'interpretazione sostanzialistica, aderendo ad una ricostruzione che tenga luogo della tipicità delle fattispecie ed al mio recentissimo contributo *La circolazione dei fabbricati dopo la sentenza n.8230/2019 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione*, in *Riv. Not.* 2019, 5, p.935- 1015 ed allo studio a mia cura *Le menzioni edilizie ed urbanistiche in tema di circolazione di fabbricati* n.84/2018/P approvato dalla Commissione studi pubblicistici il 4 giugno 2020 e dal Consiglio Nazionale del Notariato il 26 giugno 2020 in [www.notariato.it](http://www.notariato.it).

Basti ancora riflettere sul ruolo sanante della dichiarazione asseverata di un tecnico abilitato incaricato all'uopo in ipotesi di "tolleranze costruttive" o "esecutive" o di cantiere nuovi istituti operanti in settori definiti da neologismi con i quali anche dovremo fare i nostri quotidiani conti.

Con un'unica avvertenza: mancano ancora le definizioni dei nuovi concetti espressi, generando così per singolare contrappasso dubbi e questioni, senz'altro, questi sì, del tutto nuovi, ma dissimulando il vero nodo gordiano: l'incapacità della macchina amministrativa di adempiere alle funzioni a lei devolute senza la collaborazione, etimologicamente paziente, dei cittadini.

Il numero delle riforme che si sono succedute di recente in materia urbanistica non agevola una tale lettura: sino alla novella del 2016 (di cui al d.lgs. 25 novembre 2016 n.222) sono circa 133 le modifiche rinvenibili di cui ben 77 che hanno inciso sul TUE<sup>8</sup>, ma al mese di settembre del 2020 è stato ormai superato, con una sorta di incremento geometrico, il numero di oltre 260 variazioni di singole disposizioni.

## **2. Il presupposto: il limite alla richiesta di documentazione da parte della pubblica Amministrazione.**

Il legislatore ha introdotto nel 2012<sup>9</sup> in materia edilizia un principio fondamentale, che trova espressione nel primo comma dell'art.9 bis TUE e che non viene modificato neppure nel testo oggi vigente nel 2024: ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi di cui al TUE, le amministrazioni sono tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati.

Si tratta, senz'altro, di un principio ordinamentale, per il quale la pubblica Amministrazione non può chiedere ai cittadini istanti documenti che essa stessa è in grado di acquisire, esteso ormai definitivamente anche nella materia edilizia, che trova un efficace punto di caduta proprio nell'art. 9bis TUE, norma funzionale alla semplificazione e al miglioramento dei rapporti fra privati pubbliche amministrazioni, che trova il proprio antesignano proprio nell'art. 10 della legge 4 gennaio 1968 n.15. La disincentivazione alla realizzazione di opere edili ed in specie di attività conformi all'ordinamento, trova sovente la propria causa nella copiosa documentazione amministrativa necessaria allo scopo; l'art. 9bis, primo comma TUE fa, quindi, comprendere il rilievo della semplificazione amministrativa nel rilancio del settore economico delle costruzioni e delle ristrutturazioni.

---

<sup>8</sup> Il dato è tratto da Il Sole 24 Ore del 16 ottobre 2017 n.279 p. 5 , DELL'OSTE – UVA *"Per l'edilizia una novità ogni tre settimane"*; nell'articolo si segnala una modifica ogni 23 giorni, rispetto ad una modifica del TUIR pari ad ogni 13 giorni. Ulteriori modifiche sono in corso di lavorazione; il riferimento non va solo al primo dei decreti ministeriali in tema di glossario (3 marzo 2018, in Gazzetta Ufficiale del 7 aprile 2018 parte I n.81), al quale a norma dell'art.1 comma 2 dello stesso decreto seguiranno successivi decreti aventi ad oggetto la creazione di un glossario unico completo (anche in materia di SCIA, CILA, permesso di costruire e SCIA in alternativa al permesso di costruire, ma anche al tavolo tecnico che ha in corso i lavori di riscrittura del Testo Unico).

Naturalmente da una tale valutazione restano fuori le recenti norme di cui all'art.103 della Legge 24 aprile 2020 n.27 (cd. decreto cura Italia).

<sup>9</sup> Art.13 comma 2 lettera b) del d.l. 22 giugno 2012 n.83 convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012 n.134, citato. Sulla questione diffusamente M. BOMBARDELLI commento all'Art.9 bis TUE in *Codice dell'Edilizia* a cura di Garofoli e Ferrari, nel Diritto, 2018, p. 200 e ss.

L'obiettivo è di facile lettura, intendendosi con ciò "affrancare i cittadini e le imprese dall'onere di partecipazione alla fase istruttoria del procedimento amministrativo e del suo successivo sviluppo, se non in ipotesi di reale interesse dei medesimi a presentare memorie scritte e documenti non in possesso di pubbliche amministrazioni o di prendere visione degli atti"<sup>10</sup>.

Non va, poi, tralasciato l'obbligo gravante sulla pubblica Amministrazione, di condurre l'attività amministrativa, nel rispetto del secondo comma dell'art.97 Cost., alla luce dei principi di imparzialità e di buon andamento; l'art.1 della L. n.241 del 7 agosto 1990 precisa ulteriormente i criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza ai quali l'attività amministrativa deve essere ispirata nonché il divieto di "aggravare il procedimento se non per straordinaria e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria".

Un tale indirizzo normativo trova ulteriori riscontri normativi<sup>11</sup>, dai quali vanno tratte le linee direttrici del sistema.

Il *dovere* delle pubbliche Amministrazioni di acquisire, d'ufficio, documenti, informazioni e dati già in loro possesso ed il corrispondente *divieto* di richiedere attestazioni, comunque denominate, perizie sulla veridicità ed autenticità di tali documenti, informazioni e dati, funzionali al compimento dell'attività amministrativa richiesta attua pienamente il processo di "decertificazione" nel rapporto con il cittadino<sup>12</sup>.

È evidente espressione di un tale assunto l'introduzione, in particolare, dello Sportello Unico per l'Edilizia (SUE), quale soggetto tecnico unico interlocutore in relazione alle vicende amministrative che riguardano l'intervento edilizio che si intende portare a termine, viene esteso appunto anche alla materia edilizia. Ne sono ulteriore espressione la conferenza di servizi, la segnalazione certificata di inizio attività ed ancora il silenzio assenso sino agli accordi tra pubbliche amministrazioni. Un esempio concreto di tale principio lo si può rinvenire nell'art.20 TUE, comma quinto, laddove statuisce che il termine per l'istruttoria della domanda di permesso di costruire può essere interrotta *"una sola volta dal responsabile del procedimento, entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che integrino*

---

<sup>10</sup> Circolare del Ministero della Funzione pubblica del 26 aprile 1992 n.87923/18.10.3/92

<sup>11</sup> Basti pensare all'art.6 della Legge n.241 del 7 agosto 1990 laddove impone al responsabile del procedimento, nel valutare le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del provvedimento, di accertare *"di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria"* nonché di *"chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali"*; all'art. 18 comma secondo della medesima legge n.241 del 7 agosto 1990 ove dispone che *"i documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti."*; allo stesso art. 18 comma 3 che statuisce che *"parimenti sono accertati d'ufficio dal responsabile del procedimento i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare"*<sup>11</sup>; ed ancora all'art. 43 comma 1 del d.P.R. n.445 del 2000 per il quale *"le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato."*.

<sup>12</sup> L'espressione è di C. LOMONACO *I riflessi sull'attività notarile delle nuove norme sulle certificazioni amministrative introdotte dall'art. 15 della legge 12 novembre 2011 n. 183*.

o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità dell'amministrazione o che questa non possa acquisire autonomamente”.

Il Consiglio di Stato nel 2017<sup>13</sup> ha affermato che l'obbligo di acquisizione ed accertamento d'ufficio dei fatti trova espressione peculiare, con riferimento alle pratiche edilizie per le quali vi è la necessità di dare prova spesso di fatti storici assai risalenti nel tempo, in particolare in ordine all'epoca di edificazione dei manufatti. La regola conseguente, che è affermata dal Supremo Consesso Amministrativo “non è solo quella della libertà della prova, ma addirittura della sufficienza del *principio di prova*”. La pubblica Amministrazione può anche, come previsto nel ricordato art. 6 della L. n.241 del 1990, “*esperire accertamenti tecnici ed ispezioni*” per il corretto svolgimento delle sue funzioni, che corroborino gli elementi di fatto confluiti nel procedimento amministrativo per iniziativa del privato o da altre fonti; l'esercizio di un siffatto potere di accertamento andrà, poi, assistito nell'atto con un'adequata motivazione<sup>14</sup>.

Residua, tuttavia, un solo limite. L'interessato ha l'onere di una preventiva, espressa e precisa dichiarazione diretta alla individuazione della documentazione in possesso della pubblica Amministrazione alla quale egli intende fare espresso riferimento.

È evidente, infatti, l'impossibilità di una ricerca “al buio” della documentazione, di volta in volta utile all'istante, che contrasterebbe, certo, con le esigenze di semplificazione e trasparenza dell'azione amministrativa determinando di conseguenza situazioni di privilegio per alcuni soggetti (favoriti dall'azione amministrativa) e di minorazione per altri (ove nulla sia rinvenuto)<sup>15</sup>.

Nonostante l'ambizione del legislatore e i formidabili auspici sui quali essa è fondata, è purtroppo ancora scarsa la propensione ad un dialogo effettivo con i cittadini.

In particolare, sovente gli enti pubblici procedenti e gli enti certificanti – in palese distonia con il principio scolpito nella roccia normativa della decertificazione - si comportano come camere stagne estranee tra di loro<sup>16</sup> o restano inerti<sup>17</sup>, con l'effetto di un aggravio paradossale della posizione giuridica del soggetto istante.

### **3. Dalla originaria previsione normativa dello stato legittimo alla novella del 2024.**

L'art.9 bis TUE con la novella di cui all'art.10 comma 1 del d. l. 16 luglio 2020 n. 76 convertito in legge 11 settembre 2020 n.120 entrata in vigore il 15 settembre 2020 (decreto semplificazione),

---

<sup>13</sup> Cons. Stato sez. VI 4 aprile 2017 n.1565.

<sup>14</sup> In questo senso, V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 131.

<sup>15</sup> V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 128. L'Autrice rileva, in particolare, che nei procedimenti di rilascio del permesso di costruire, la pubblica Amministrazione non può sospendere il procedimento per richiedere alla parte istante i titoli abilitativi rilasciati in precedenza, poiché i titoli abilitativi pregressi relativi al fabbricato oggetto dell'intervento edilizio sono già evidentemente nella disponibilità diretta della pubblica Amministrazione stessa o sono da essa acquisibili in maniera autonoma. La richiesta, pertanto, di una relazione tecnica asseverata con allegati grafici è “ultronea e dilatoria”; in questo senso, Tar Campania, Napoli, VIII, 3 aprile 2017, n.1776.

<sup>16</sup> Sul punto, M. BOMBARDELLI commento all'Art.9 bis TUE, cit. p.205, il quale sottolinea le difficoltà legate alle resistenze reciproche, ai profili di sostenibilità economica delle ricerche e delle certificazioni e degli oneri non secondari di riservatezza dei dati.

<sup>17</sup> V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 129.

è stato modificato con l'introduzione della previsione normativa dello "*stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare*", contenuta nel comma 1 bis<sup>18</sup>.

La norma introduce per la prima volta nella legislazione un concetto già da tempo utilizzato in via di prassi dai Comuni per la verifica della legittimità dell'immobile oggetto di un successivo intervento edilizio o di alienazione.

Si intende per *stato legittimo* la (modulazione della) conformità alle norme vigenti del bene esistente in oggetto, la cui situazione tecnico giuridica deriva da alcuni elementi che la norma, come novellata, provvede ad individuare esattamente.

Va ancor oggi ribadito, come è stato efficacemente rappresentato<sup>19</sup>, che l'art. 9bis TUE detta una regola: lo stato legittimo discende *essenzialmente* dal titolo abilitativo che ha legittimato la edificazione dell'immobile o dell'unità immobiliare o dalle altre condizioni esattamente definite dal legislatore.

Era sorto il dubbio, durante la vigenza delle norme oggi novellate, se un'attestazione asseverata da un tecnico abilitato potesse concorrere ai fini della determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare. Per effetto delle modifiche introdotte dal cd. decreto Salva Casa, del comma 1 bis dell'art. 9 TUE anche la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis concernente le tolleranze costruttive partecipa della definizione dello stato legittimo<sup>20</sup>.

In concreto, allora, una siffatta attestazione, seppur funzionale ad operare sul piano delle tolleranze costruttive o esecutive, presuppone proprio quello *stato legittimo*, che ne costituisce un *prius* per poter qualificare le piccole difformità quali appunto mere tolleranze.

Nel testo originario, prima della novella del 2024, si statuiva che "*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 l'intera unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.*".

Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare – nel testo originario dell'art. 9 bis TUE – derivava:

- dal titolo abilitativo che ne aveva previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa **nonché**

---

<sup>18</sup> Si rinvia a M. LEO *Legge di conversione del d.l. "Semplificazioni". Le modifiche apportate al testo Unico dell'edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001 n.380)*, in Cnnnotizie n.170 del 18 settembre 2020; G. RIZZI *Novità urbanistiche e ricadute sull'attività notarile nel Decreto semplificazioni 2020: Permesso di costruire, agibilità e Stato legittimo dell'immobile* in [www.Federnotizie.it](http://www.Federnotizie.it). ; G. RIZZI *Decreto semplificazioni 2020 e modifiche al Testo Unico in materia edilizia* in *Notariato*, 2020, 6, p.582 e ss..

<sup>19</sup> È condivisibile la posizione di M. LEO *Legge di conversione del d.l. "Semplificazioni". Le modifiche apportate al testo Unico dell'edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001 n.380)*, cit. Dopo la novella introdotta con la legislazione emergenziale del 2020 G. RIZZI *Decreto semplificazioni 2020 e modifiche al Testo Unico in materia edilizia*, cit. p.582 in particolare p.593.

<sup>20</sup> In senso diverso sul punto, nel mio precedente contributo, *Lo stato legittimo degli immobili, le tolleranze e la dichiarazione tecnica*, n.108-2021-P. Oggi la novella del 2024 giustifica un mutamento di opinione al riguardo.

- da quello che aveva disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

Era, quindi, necessario, al fine della dimostrazione dello stato legittimo di un manufatto, tenere conto sia del titolo edilizio che legittimava l'originaria costruzione sia dell'ultimo titolo edilizio che aveva riguardato per intero la costruzione, unitamente agli eventuali titoli edilizi che possano avere interessato parzialmente la stessa<sup>21</sup>.

La Corte Costituzionale il 21 ottobre 2022, ha affrontato la questione dello stato legittimo con la sentenza n.217 relativa all'art. 7 della legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19 (Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo – “Veneto cantiere veloce”), che ha introdotto l'art. 93-bis nella legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio) in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, relativamente all'art. 9-bis, comma 1-bis TUE, nonché in riferimento agli artt. 3, 117, primo, terzo e settimo comma, Cost. .

Il comma 1 dell'art. 93-bis della citata riguarda gli immobili che abbiano formato oggetto di variazioni non essenziali risalenti a epoca antecedente al 30 gennaio 1977, statuendo che, qualora detti immobili siano in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori delle variazioni non essenziali e siano dotati di certificato di abitabilità o agibilità, lo stato legittimo “*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*”. Il successivo comma 2 attiene, invece, agli immobili realizzati in epoca anteriore al 1° settembre 1967 in zone esterne ai centri abitati o alle zone di espansione, previste da eventuali piani regolatori: per tali ipotesi, la condizione di stato legittimo “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”.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha rilevato che la disposizione regionale impugnata eccederebbe la competenza legislativa concorrente del “governo del territorio” (contro il disposto dell'art. 117, terzo comma, Cost.), in quanto conterrebbe definizioni del concetto di stato legittimo degli immobili radicalmente difformi rispetto a quelle previste dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, ritenuto espressivo di un principio fondamentale della materia<sup>22</sup>.

La Corte Costituzionale nel dichiarare la questione di legittimità costituzionale prospettata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 9-bis, comma 1-bis, TUE fondata ha delineato alcuni assunti di notevole interesse, non essendo revocabile in dubbio che la disposizione regionale impugnata afferisca all'urbanistica e all'edilizia e, pertanto, si ascriva pacificamente alla materia di legislazione concorrente governo del territorio, di cui all'art. 117, terzo

<sup>21</sup> In questo senso, V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 135.

<sup>22</sup> L'affermazione del ricorrente è fondata sul fatto “che «dallo “stato legittimo” dell'edificio, dipende, anche ai fini del rilascio di nuovi titoli edilizi, la qualificazione dell'immobile preesistente in termini di regolarità o abusività»; pertanto, «nell'introdurre parametri diversi da quelli previsti dalla legge statale per stabilire se un edificio è regolare o abusivo, la disposizione regionale impugnata» introdurrebbe «elementi di difformità della normativa urbanistica ed edilizia nel contesto considerato, rispetto alla disciplina vigente nelle altre parti del territorio nazionale»”.



comma, Cost.<sup>23</sup>, del quale costituisce *principio fondamentale* della materia l'art. 9-bis TUE. , atteso il suo contenuto prescrittivo di ampio respiro e le finalità generali perseguite dalla norma stessa<sup>24</sup>, confermato anche dalla sua stessa collocazione topografica nell'ambito delle Disposizioni generali del Titolo II della Parte I TUE, dedicato ai *Titoli abilitativi*.

Non vi è dubbio che “i criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile rappresentino un principio fondamentale della materia, che richiede una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”. Compete, quindi, alla legge statale di definire in termini generali, quale sia la documentazione idonea ad attestare lo *stato legittimo dell'immobile*, con un obiettivo evidente e di primo momento: “*semplificare l'azione amministrativa nel settore edilizio, di agevolare i controlli pubblici sulla regolarità dell'attività edilizio-urbanistica e di assicurare la certezza nella circolazione dei diritti su beni immobili*”<sup>25</sup>.

Il comma 1 dell'art. 93-bis della citata legge reg. Veneto n. 61 del 1985, come novellata, lo stato legittimo dell'immobile al certificato di abitabilità o agibilità, che è documento ben diverso dal titolo abilitativo edilizio, richiesto dall'art. 9-bis, comma 1-bis, TUE, sul presupposto della sua obbligatorietà. E il titolo abilitativo era, in effetti, obbligatorio nel periodo e rispetto al tipo di intervento (le variazioni non essenziali), cui si riferisce la disposizione regionale<sup>26</sup>.

Ebbene, secondo la legge urbanistica n. 1150 del 1942, sia nel suo testo originario sia in quello innovato dalla legge n. 765 del 1967 ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza di costruzione “*costituiva una violazione edilizia che imponeva la rimozione della difformità*”. Del pari, la legge n. 10 del 28 gennaio 1977 prevedeva che le opere eseguite *in assenza di concessione o in totale difformità dalla stessa* dovevano essere demolite a spese del proprietario o del costruttore (art. 15, terzo e ottavo comma) ed *in parziale difformità* dovevano essere demolite a spese del concessionario, ma, ove non

---

<sup>23</sup> La Corte Costituzionale, nella motivazione, della sentenza n.217 del 2022, cita numerosi suoi precedenti nel medesimo senso che qui si riportano per completezza: ex multis, si rinvia alle sentenze n. 245, n. 124, n. 77, n. 64 e n. 2 del 2021, n. 70 del 2020, n. 290, n. 264, n. 175 e n. 2 del 2019, n. 68 del 2018, n. 232, n. 107, n. 84 e n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 272 del 2013, n. 303 del 2003.

<sup>24</sup> Secondo la Corte Costituzionale nella ricordata sentenza n.217 del 2022 può essere individuato “il medesimo carattere di principi fondamentali della materia in varie disposizioni statali che disciplinano profili strettamente contigui a quello in esame: le categorie di interventi edilizi che necessitano delle diverse tipologie di titoli abilitativi (sentenze n. 124 e n. 2 del 2021, n. 68 del 2018, n. 282 del 2016, n. 259 del 2014), la durata degli stessi (sentenza n. 245 del 2021), gli aspetti che ruotano intorno al cosiddetto condono edilizio (sentenze n. 24 del 2022, n. 77 e n. 2 del 2021, n. 290 del 2019, n. 232 e n. 73 del 2017, n. 233 del 2015 e n. 101 del 2013), tra cui quelli che vietano il ricorso a forme surrettizie di sanatoria (sentenza n. 77 del 2021), il perimetro degli interventi in zona sismica (sentenze n. 2 del 2021, n. 264 del 2019, n. 68 del 2018, n. 60 del 2017, n. 282 e n. 272 del 2016, n. 167 del 2014), la documentazione necessaria ai fini della denuncia di esecuzione di nuove opere (sentenza n. 2 del 2021).”.

<sup>25</sup> In questo senso, Corte Cost. 21 ottobre 2022 n.217.

<sup>26</sup> Afferma la Corte che il comma 1 della disposizione impugnata fissa al 29 gennaio 1977 il termine entro il quale si possono far valere le risultanze del certificato di abitabilità o di agibilità in luogo di quelle del titolo edilizio, dimenticando che dal 1° settembre 1967 – in base all'art. 31 della legge n. 1150 del 1942, come modificato dall'art. 10 della legge n. 765 del 1967 – chiunque intendesse, nell'ambito dell'intero territorio comunale, eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, era tenuto a richiedere apposita licenza al sindaco. Inoltre trattandosi nel caso di specie di variazioni non essenziali, in mancanza di questo, esse configuravano violazioni edilizie e, tuttora, integrano, alla luce della più recente disciplina, difformità parziali.

potessero essere rimosse senza pregiudizio per le parti conformi, il concessionario restava assoggettato a una sanzione amministrativa pecuniaria (art. 15, undicesimo comma)<sup>27</sup>.

Esiste – afferma ancora la Corte Costituzionale – un'unica ipotesi in cui possono ritenersi regolari difformità esecutive rispetto a titoli abilitativi rilasciati in passato: si tratta esclusivamente delle cd. tolleranze costruttive disciplinate dall'art. 34-bis TUE, come ivi definite e nei limiti ivi indicati con la conseguenza che le difformità eccedenti la soglia, *“ancorché risalenti nel tempo, restano variazioni non essenziali, che integrano una parziale difformità”*.

La norma impugnata è, quindi, illegittima nella parte in cui *“con riferimento a fattispecie per le quali la norma statale richiede il titolo abilitativo edilizio, affida la dimostrazione dello stato legittimo dell'immobile al ben diverso documento costituito dal certificato di abitabilità o di agibilità”*.

La Corte Costituzionale spinge ancora più avanti il proprio ragionamento giuridico. Il certificato di agibilità doveva essere rilasciato solo dopo aver verificato che la costruzione fosse stata eseguita in conformità al progetto approvato, ma non può mai surrogarsi al titolo abilitativo edilizio. La conformità edilizio-urbanistica è il presupposto indispensabile per il legittimo rilascio del certificato di agibilità, ma non si può desumere *“dal rilascio di essi una qualità – la conformità edilizio-urbanistica – da essi indipendente e anzi presupposta”*<sup>28</sup>.

Afferma, poi, il Giudice delle Leggi che anche il comma 2 della medesima disposizione confligge con i principi enunciati dall'art. 9-bis, comma 1-bis TUE, nella parte in cui nel regolare gli immobili costruiti, in epoca anteriore al 1° settembre 1967, in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori, dispone che la condizione di stato

---

<sup>27</sup> Precisa ancora la Corte Costituzionale che con gli artt. 7 e 8 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, (poi trasfusi negli artt. 31 e 32 TUE) è stata introdotta la distinzione tra variazioni essenziali e non essenziali con la previsione che le variazioni essenziali vengono assoggettate al più severo regime sanzionatorio proprio della totale difformità, mentre quelle non essenziali restano ascritte al vizio della parziale difformità, correlato alle sanzioni stabilite dall'art. 34 TUE (già art. 12 della legge n. 47 del 1985). In virtù, poi, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, è stato inserito il comma 2-bis nell'art. 22 TUE, con la possibilità di presentare una segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) in caso di varianti al permesso di costruire che non costituiscano variazioni essenziali, se realizzate in corso di esecuzione dei lavori. Afferma, quindi, la Corte Costituzionale, nella ricordata pronuncia, che la legittimità delle opere in parola sussiste, pertanto, soltanto a condizione che la SCIA inerente alle varianti al permesso di costruire sia comunicata a fine lavori, tramite attestazione del professionista con l'effetto che le variazioni non essenziali che non soddisfino tale condizione continueranno a costituire una parziale difformità ai sensi dell'art. 34 TUE, salva l'eventuale sanatoria di cui all'art. 36 TUE in presenza dei presupposti.

<sup>28</sup> Aggiunge la Corte che *“la conformità edilizio-urbanistica costituisce presupposto indispensabile per il legittimo rilascio del certificato che oggi si definisce di agibilità, ma «tale considerazione non può [...] essere strumentalmente piegata a ragionamenti del tutto speculativi e sillogistici al fine di affermare che il rilascio dei certificati di agibilità implica un giudizio (presupposto ed implicito) circa la natura non abusiva delle opere». «[S]emmai, all'inverso, l'interprete si dovrebbe interrogare sulla legittimità di tali certificati, non già desumere dal rilascio di essi una qualità – la conformità edilizio-urbanistica – da essi indipendente e anzi presupposta»* (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 2 maggio 2017, n. 1996). E, infatti, *«non v'è necessaria identità di “disciplina” tra titolo abilitativo edilizio e certificato di agibilità», che «sono collegati a presupposti diversi e danno vita a conseguenze disciplinari non sovrapponibili»*. In particolare, *«il certificato di agibilità ha la funzione di accertare che l'immobile al quale si riferisce è stato realizzato nel rispetto delle norme tecniche vigenti in materia di sicurezza, salubrità, igiene, risparmio energetico degli edifici e degli impianti (come espressamente recita l'art. 24 del Testo unico dell'edilizia), mentre il rispetto delle norme edilizie ed urbanistiche è oggetto della specifica funzione del titolo edilizio. Il che comporta che i diversi piani ben possano convivere sia nella forma fisiologica della conformità dell'edificio ad entrambe le tipologie normative, sia in quella patologica di una loro divergenza»* (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 26 agosto 2014, n. 4309; nello stesso senso, sentenze 24 aprile 2018, n. 2456, 22 marzo 2014, n. 1220, nonché sezione quinta, decisione 4 febbraio 2004, n. 365).”

legittimo sia attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, mentre viene esclusa l'efficacia dell'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente.

La norma impugnata, nel dissociare lo stato legittimo dell'immobile dal titolo abilitativo edilizio, apparentemente si correla al secondo periodo dell'art. 9-bis, comma 1-bis, TUE, che esclude, ai fini dello stato legittimo, la necessità di tale documentazione per il periodo in cui il titolo edilizio non era obbligatorio.

È noto, al proposito, che prima della legge n. 765 del 1967, entrata in vigore proprio il 1° settembre 1967, l'art. 31 della legge n. 1150 del 1942 imponeva in via generale la licenza di costruzione solo nei centri abitati e, per i comuni dotati di un piano regolatore generale, nelle zone di espansione esterne a essi.

In realtà, anche al di fuori dei centri abitati e delle zone di espansione, nonché prima della legge n. 1150 del 1942, la necessità di un titolo abilitativo edilizio veniva, a ben vedere, disposta anche da altre fonti<sup>29</sup>.

Ne deriva che è illegittima la modalità semplificata di attestazione dello stato legittimo, prevista dalla Regione Veneto, nella parte in cui dispone la non efficacia di titoli abilitativi rilasciati in adempimento di obblighi previsti da fonti primarie speciali o da fonti non primarie, essendo del tutto diverso consentire – (ex art. 9-bis, comma 1-bis, secondo periodo, TUE) l'attestazione semplificata dello stato legittimo per gli immobili realizzati in epoche in cui il titolo non era obbligatorio, dal negare l'efficacia di titoli abilitativi pur legittimamente rilasciati, in contrasto con la giurisprudenza amministrativa che ha ribadito la persistente vigenza dei regolamenti comunali emanati anteriormente all'approvazione della legge urbanistica<sup>30</sup>.

Ne discende che anche il comma 2 dell'art. 93-bis compromette le funzioni che la norma statale interposta attribuisce all'attestazione dello stato legittimo, finendo addirittura con l'incidere su titoli abilitativi edilizi pienamente validi ed efficaci.

Ne deriva, quindi, a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale del 2022 n.217, che lo stato legittimo costituisce uno dei principi fondamentali della normativa edilizia, con conseguente esclusione, per i legislatori regionali, della possibilità di dettare discipline peculiari che siano contrastanti con le regole definitorie dettate dal legislatore nazionale. Si tratta quindi di definire esattamente l'ambito applicativo delle norme così come novellate nel 2024<sup>31</sup>.

#### **4. La nuova conformazione dello stato legittimo di un immobile dopo il decreto Salva Casa.**

Costituisce *stato legittimo* di un immobile, quindi, la (modulazione della) conformità alle norme vigenti del bene esistente in oggetto, la cui situazione tecnico giuridica deriva da alcuni elementi che la norma provvede ad individuare esattamente.

---

<sup>29</sup> Si rinvia sul punto al paragrafo 6b. che segue.

<sup>30</sup> In questo senso, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 29 luglio 2019, n. 5330 e, sezione sesta, sentenza 28 luglio 2017, n. 3789.

<sup>31</sup> V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 134.

Per comodità di lettura si ricorda che nel testo originario, anteriore alla novella del 2024, era disposto che *“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 l'intera unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.”*

Il d.l. 29 maggio 2024 n. 69 (c.d. “salva casa”) convertito nella legge 24 luglio 2024 n. 105 modifica il comma 1 bis dell’art.9 bis TUE, prevedendo che *“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.”*

Vi è oggi, quindi, una duplice possibilità di definizione dello stato legittimo di un immobile o di un’unità immobiliare e precisamente lo stato legittimo può essere determinato in via alternativa sulla base:

- del titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o
- del titolo rilasciato o assentito, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, (a condizione che tale titolo sia stato rilasciato all’esito di un procedimento che abbia verificato l’esistenza del titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa) integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

Tale lettura della novella del 2024 è espressamente confermata dalla Relazione Illustrativa allo Schema decreto-legge, che precisa, con riguardo al secondo punto della disposizione, lo scopo evidente di *“valorizzare l’affidamento del privato nei casi in cui gli uffici tecnici comunali abbiano nel passato **“espressamente accertato”** parziali difformità rispetto al titolo edilizio, ma non le abbiano considerate rilevanti (procedendo alla contestazione dell’abuso). Pertanto, è ragionevole disporre che l’amministrazione, in sede di accertamento dello stato legittimo, non possa contestare una difformità che nel procedimento relativo all’ultimo intervento edilizio abbia espressamente considerato tollerabile emanando un provvedimento favorevole al privato”*.

Si può ancora leggere nella Relazione ora ricordata che per effetto di tali modifiche, il riconoscimento dello stato legittimo dell’immobile è fortemente semplificato, *“soprattutto nei casi in cui si è in presenza di difformità formali, stabilendo che lo stesso possa essere comprovato alternativamente in base al titolo originario che ha permesso la sua costruzione ovvero da quello conseguito in seguito ad eventuali interventi costruttivi sul medesimo, in tal modo superando le difficoltà, riscontrate a legislazione vigente, nel comprovare lo stato legittimo degli edifici, soprattutto in riferimento agli immobili di passata realizzazione per i quali i titoli abilitativi risalgono ad epoche risalenti nel tempo”<sup>32</sup>*.

---

<sup>32</sup> Aggiunge la Relazione Illustrativa al decreto salva – casa che “ciò anche in considerazione del fatto che l’età media degli immobili italiani è tra le più alte in Europa (dalle cifre emerse dalla decima edizione del Coima Real Estate Forum risulta che gli immobili con oltre 60 anni di vita in Italia sono il 40% mentre nella UE appena il 32%)”. Ricorda V. MELE, Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili, op. cit., p. 136 che in sede di audizione presso la Commissione Ambiente e Territorio alla Camera, in occasione della conversione del citato decreto in legge,

Viene così efficacemente ribadito dalla Relazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti<sup>33</sup> che l'art. 9 bis TUE mira ad una duplice ipotesi di semplificazione, formale e sostanziale.

■ **In particolare, da un punto di vista meramente formale, è previsto “che:**

a) per gli immobili o unità immobiliari interessati da interventi edilizi *successivi* al momento del rilascio del titolo abilitativo originario, lo stato legittimo possa essere comprovato con la presentazione del titolo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio sull'intero immobile o unità immobiliare;

b) la predetta semplificazione possa essere fatta valere a condizione che il titolo edilizio più recente sia stato rilasciato dall'amministrazione competente all'esito di un procedimento che abbia riguardato, anche parzialmente, il medesimo immobile o unità immobiliare e che, *in ragione degli elementi forniti all'Amministrazione, abbia posto la medesima nella condizione di verificare la legittimità dei titoli pregressi*".

Una tale soluzione è particolarmente vantaggiosa per gli immobili di vecchia costruzione per i quali è in concreto molto complesso reperire i titoli abilitativi originali<sup>34</sup>.

È stato efficacemente osservato<sup>35</sup> che la nuova disposizione appena novellata introduce ai fini dello *stato legittimo*, il nuovo principio di alternatività fra titolo edilizio legittimante la costruzione e ultimo titolo edilizio concernente l'intera costruzione o l'intera unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

Non si tratta, tuttavia, di un'alternatività libera.

Il legislatore introduce, infatti, una forma di alternatività, per così dire, condizionata: la seconda possibilità individuata dal legislatore è ammissibile purché in occasione del rilascio dell'ultimo titolo edilizio riguardante l'intero immobile (senza alcuna specificazione), l'Amministrazione comunale abbia proceduto ad effettuare la verifica della legittimità dei titoli edilizi pregressi.

Si tratta di una disposizione che è lessicalmente e concretamente più agile della omologa norma prevista nel decreto legge, prima della conversione, laddove il legislatore aveva previsto che la seconda alternativa fosse praticabile qualora l'ultimo titolo edilizio fosse stato rilasciato *“all'esito di un procedimento idoneo a verificare l'esistenza del titolo abilitativo che ne ha previsto la*

---

Confartigianato e Cna hanno accolto a favorevolmente la possibilità di determinare lo stato legittimo di un immobile alternativemente in base al titolo edilizio originario o all'ultimo titolo che ha disciplinato l'intervento sull'intero immobile.

<sup>33</sup> Il richiamo è a p. 4 della *“Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)*.

<sup>34</sup> In questo senso, V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 136; in senso contrario, D. LAMONICA MIRAGLIO, V. MEDDI, M. PARRINO, *Applicazioni pratiche del Decreto Salva Casa*, op. cit. p. 41, per i quali una siffatta condizione “rende più farraginosi il procedimento con un ulteriore allungamento dei tempi”.

<sup>35</sup> V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 136; D. de PAOLIS, *Decreto Salva Casa, nuove procedure e sanatorie edilizie*, op. cit. p.53, afferma che sarebbe necessario acquisire una qualche forma di prova del fatto che l'amministrazione comunale abbia effettivamente proceduto alla verifica di legittimità dei titoli pregressi, sottolineando il rischio di un cortocircuito, ed essendo impossibile porre a carico dei funzionari pubblici la verifica postuma di titoli già efficaci. Una tale lettura non semplifica l'applicazione della norma, generando per converso assoluta incertezza il richiamo al prudente apprezzamento del tecnico incaricato.

costruzione o che ne ha legittimato la stessa, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali”.

Muta, inoltre, la prospettiva definita dal legislatore dal tempo del decreto legge n.69 del 2024 al tempo della sua successiva conversione in legge n.105 del 2024.

In occasione dell’approvazione del decreto-legge, l’originaria condizione, posta a base della seconda alternativa, consisteva **nell’idoneità** (astratta) del procedimento seguito per il rilascio dell’ultimo titolo abilitativo che riguardava l’intero immobile, per verificare l’esistenza del titolo che legittimava la costruzione.

Il comma 1 bis attualmente vigente dell’art.9 bis TUE concerne **l’effettiva verifica** compiuta dall’Amministrazione Comunale in occasione del rilascio dell’ultimo titolo edilizio: è, quindi, necessaria non un’*astratta e mera* idoneità di esso, ma la legittimità *piena e concreta*<sup>36</sup> dei titoli precedenti.

Assume, quindi, una diversa colorazione il presupposto dello stato legittimo: non è più sufficiente la possibile verifica astratta dell’idoneità del procedimento seguito per il rilascio dell’ultimo titolo concernente l’intera costruzione, ma è del tutto necessario un controllo concreto compiuto dall’amministrazione nel corso del procedimento di rilascio di tale ultimo titolo, in relazione ai titoli precedenti.

È stato segnalato<sup>37</sup> che la Direttiva 2006/123/CE ha imposto una politica di liberalizzazione dei servizi del mercato interno, semplificando il sistema dei controlli preventivi su qualsiasi attività economiche di carattere imprenditoriale o professionale svolta senza vincolo di subordinazione diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altre prestazioni anche a carattere intellettuale. Tale Direttiva, recepita in Italia con il d. lgs. 26 marzo 2010 n.59, ha permesso di marginalizzare il sistema del controllo preventivo sulle attività, individuando quelle criterio guida della scelta la proporzionalità. Solo nel caso in cui l’interesse pubblico da perseguire non può essere efficacemente tutelato da un controllo posteriore rispetto all’attività svolta, gli Stati membri potranno imporre un controllo preventivo, tendenzialmente sostituibile con il silenzio assenso.

È stato, al proposito, efficacemente affermato che – a seguito della novella del 2024 - muta l’oggetto della verifica (e con esso la prospettiva del legislatore ed i presupposti dello stato legittimo): dall’esistenza di un titolo abilitativo che legittima la costruzione alla legittimità dei titoli pregressi<sup>38</sup>.

Nella Relazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti<sup>39</sup> è poi precisato che il riferimento alla verifica della “legittimità dei titoli pregressi” non può in alcun modo “comportare alcun riesame da parte dell’Amministrazione dei precedenti titoli”.

---

<sup>36</sup> In questo senso efficacemente V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 137.

<sup>37</sup> M.A. SANDULLI, *Edilizia*, op. cit. p.179, la quale segnala che la semplificazione del regime dei controlli preventivi costituisce l’obiettivo di ogni intervento attivo diretto a reagire alla pesante crisi economica che affligge da anni il nostro Paese, particolarmente aggravata a seguito dell’eccezionale emergenza sanitaria.

<sup>38</sup> V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 137.

<sup>39</sup> Il richiamo è a p. 5 della “Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull’attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa).

È evidente, allora, eventuali difformità tra lo stato di fatto e i progetti indicati nelle richieste di rilascio dei titoli o nelle segnalazioni certificate di inizio attività non potranno essere contestate quali mancanza di stato legittimo dell'immobile, ove non contestate in precedenza al fine di negare il titolo edilizio.

In una tale luce, la *verifica* alla quale la norma fa riferimento importa che *“l'immobile o l'unità immobiliare siano stati interessati da titoli validi ed efficaci; situazione nella quale dovrà, quindi, affermarsi la sussistenza dello stato legittimo dell'immobile”*<sup>40</sup> fermo restando il potere dell'Amministrazione competente di accertare eventuali difformità realizzate dopo il rilascio o la formazione dei titoli pregressi, che, ove riscontrate, impediscano la dichiarazione di sussistenza dello stato legittimo dell'immobile<sup>41</sup>.

In tale ipotesi, l'Amministrazione potrà procedere con i poteri previsti dall'ordinamento, ivi compreso il potere di negare il rilascio di nuovi titoli.

Costituisce una novità assoluta l'affermazione che *“in presenza di eventuali difformità non rilevate dall'Amministrazione in sede di rilascio dei titoli pregressi non potrà, quindi, contestarsi la mancanza di stato legittimo dell'immobile”*.

Potrà ritenersi che l'Amministrazione competente abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi solo laddove i) il titolo più recente sia stato rilasciato dall'amministrazione con formale provvedimento, che – anche mediante ricorso a clausole-tipo – attesti esplicitamente che il medesimo è stato adottato previa verifica della legittimità dei titoli pregressi oppure ii) con riferimento ai titoli rilasciati con formale provvedimento ovvero formati implicitamente, per silenzio-assenso<sup>42</sup> laddove sia stata fornita l'indicazione degli estremi del titolo originario e di quelli successivi relativi all'immobile o unità immobiliare, e, in considerazione della documentazione prodotta, non sia stata formulata alcuna contestazione dall'Amministrazione su eventuali difformità rispetto allo stato legittimo del bene immobile che sia stato oggetto dello specifico intervento. Resta sempre fermo il potere della pubblica Amministrazione di attivare i sistemi rimediali nei confronti di comportamenti elusivi, in presenza di documentazione incompleta o non corrispondente allo stato di fatto, ed in particolare l'annullamento in autotutela<sup>43</sup>.

In particolare, la modulistica dovrà richiedere l'indicazione degli estremi dei titoli pregressi a supporto dell'istanza al fine di garantire un'applicazione generalizzata delle semplificazioni introdotte dall'art9 Bis TUE.

---

<sup>40</sup> La frase è ripresa da p. 5 della *“Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)”*.

<sup>41</sup> A p.5 della *“Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)”* è riportato il seguente esempio: *“se un'amministrazione è chiamata ad esprimersi sulla richiesta di rilascio di un titolo edilizio (T4) di modifica di un immobile x, interessato dopo il rilascio dell'originario T0 da tre successivi interventi di modifica, associati a corrispondenti titoli edilizi T1, T2 e T3, l'amministrazione potrà verificare se tra il titolo T3 e la documentazione progettuale presentata per il rilascio del titolo T4 siano intercorse situazioni di difformità che richiedono verifiche istruttorie integrative. Non potrà all'inverso sindacare situazioni di difformità astrattamente intercorse tra il rilascio del titolo T0 e T1 ovvero T1 e T2 o ancora T3 e T4, e che avrebbero consentito solo all'epoca di presentazione delle relative istanze di negare tali titoli”*.

<sup>42</sup> Il richiamo è alla SCIA o alla SCIA alternativa al permesso di costruire.

<sup>43</sup> M.A. SANDULLI, *Edilizia*, op. cit., p. 205, in ordine ai poteri di autotutela ed alla stabilità dei titoli.

Permane il potere dell'Amministrazione di chiedere integrazioni documentali, fermo restando il limite dell'impossibilità "di utilizzare la verifica dello stato legittimo per contestare difformità non rilevate in sede di rilascio dei titoli precedenti".

Resta ferma, altresì, la possibilità per il richiedente, che si ritrovi nell'impossibilità di ricostruire l'iter documentale dei titoli pregressi, di accedere agli atti presso gli archivi dell'Amministrazione.

È, peraltro evidente, che il concetto di stato legittimo (così come oggi modulato) non può influire sulla rivendita degli immobili che fondavano la loro conformità edilizia ed urbanistica su un diverso dato normativo. La certificazione di esso da parte di un tecnico abilitato risente inevitabilmente delle norme vigenti tempo per tempo. I cambiamenti normativi non possono, tuttavia, determinare una responsabilità del cedente che abbia fatto affidamento incolpevole verso una tale certificazione, nei confronti del cessionario che abbia acquistato il medesimo immobile, successivamente all'entrata in vigore del nuovo testo dell'articolo 9 bis TUE.

Si tratta certamente di un'ipotesi di impossibilità sopravvenuta della prestazione che è un modo di estinzione delle obbligazioni diverso dall'adempimento (artt. 1256 ss. c.c.). Quando la prestazione dedotta nel rapporto obbligatorio diventa impossibile per causa non imputabile al debitore, e questi non sia in mora, l'obbligazione si estingue. In tal modo, il mutare del concetto di stato legittimo già certificato secondo le precedenti disposizioni di legge, nelle more della stipulazione del contratto definitivo di compravendita, non può costituire per il venditore un'obbligazione non adempiuta.

L'assurgere dello stato legittimo a principio fondamentale della materia conduce ad auspicarne il mantenimento della sua stabilità concettuale, in funzione del rispetto del principio della certezza del diritto.

## **5. Il concetto di immobile quale oggetto dello stato legittimo<sup>44</sup>.**

È un primo dato essenziale dell'art. 9bis TUE che lo *stato legittimo* si riferisca all'immobile o all'unità immobiliare, intendendo per tale un bene di per sé considerato, complessivamente ("immobile") o in termini parcellizzati ("l'unità immobiliare").

Si tratta allora di stabilire, tuttavia, a quale tipo di immobile si riferisca il dato normativo.

L'art. 812 c.c. definisce beni immobili il suolo, le sorgenti e i corsi d'acqua gli alberi gli edifici e le altre costruzioni, anche se unite al suolo a scopo transitorio, e in genere tutto ciò che naturalmente o artificialmente è incorporato al suolo (primo comma) e beni mobili tutti gli altri beni (ultimo comma). Da un siffatto elenco, che ha indubbiamente valore esemplificativo<sup>45</sup>, è possibile trarre il criterio secondo il quale il bene immobile presuppone un'unione organica, un'incorporazione naturale, una congiunzione stabile e duratura con il suolo<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> La questione già affrontata nel mio precedente contributo ricordato alla nota 1, viene qui riesaminata, per comodità di trattazione.

<sup>45</sup> A.G. DIANA *La proprietà immobiliare urbana* Tomo I Milano 2004, p.10, M. COSTANTINO *La disciplina dei beni* in *Trattato di diritto privato* (diretto da P. Rescigno) VII, Torino.

<sup>46</sup> La terminologia è tratta da M. COSTANTINO *La disciplina dei beni*, op.cit., p.42.



Il problema diventa ancor più complesso nell'ipotesi in cui l'oggetto della valutazione della natura immobiliare sia una parte di un maggior bene ed in particolare ove l'esame concerna il maggiore o minore grado di autonomia di una parte rispetto al bene al quale accede.

È stato sostenuto dalla giurisprudenza di legittimità<sup>47</sup> che costituisce parte integrante di una cosa quella parte di essa che è un elemento essenziale e strutturale della cosa. In concreto, la cosa incorporata perde la sua autonomia fisica e giuridica, talché diviene impossibile una separazione senza "una dissoluzione o un'alterazione sostanziale del tutto"<sup>48</sup>.

Secondo la Suprema Corte, sono soggette al regime giuridico dei beni immobili anche le cose mobili incorporate artificialmente al suolo: l'ipotesi paradigmatica al vaglio della giurisprudenza di legittimità<sup>49</sup> è costituita dal frantoio per le olive, assicurato al suolo da un'opera muraria che ne attribuisce stabilità.

Possono essere ricondotte, allora, secondo una tale impostazione alla categoria del "bene immobile" qui rilevante e conseguentemente assoggettate al medesimo statuto giuridico sia le cose "che fossero incorporate ad un bene immobile come anche le cose a questo unite in modo saldo al fine di osservare un regime di permanente destinazione"<sup>50</sup>. Ricordo, peraltro, che dal punto di vista catastale, è costruzione ogni "combinazione di materiali riuniti e saldamente connessi in modo da formare un tutto omogeneo di forma particolare e prestabilita"<sup>51</sup>.

Secondo l'art. 28 r.d.l. n. 652/1939, "i fabbricati nuovi ed ogni altra stabile costruzione nuova che debbono considerarsi immobili urbani, a norma dell'art. 4, devono essere dichiarati all'Ufficio Tecnico Erariale entro trenta giorni<sup>52</sup> dal momento in cui sono divenuti abitabili o utilizzabili all'uso cui sono destinati. Ed ancora l'art. 40 del regolamento per la formazione del nuovo catasto edilizio urbano (d.P.R. 1° dicembre 1949 n. 1142) accerta quale unità immobiliare urbana ogni fabbricato, o porzione di fabbricato o insieme di fabbricati che appartiene allo stesso proprietario e che nello stato in cui versa forma un cespite del tutto indipendente.

Sono, invece, disciplinate dalle norme in materia di pertinenza le cose soggette al servizio durevole in favore di un immobile e che non partecipano conseguentemente della struttura organica del bene stesso.

E' del pari evidente il rilievo concreto della questione attese le ricadute sanzionatorie sulla circolazione del bene in caso di indeterminatezza o indeterminabilità del bene oggetto della convenzione, a norma dell'art.1346 c.c. e dell'art.1418 c.c. .

---

<sup>47</sup> Cass. 7 aprile 1970 n.962 ricordata da A.G. DIANA *La proprietà immobiliare urbana* op. cit., p.25.

<sup>48</sup> Le parole virgolettate sono di A.G. DIANA *La proprietà immobiliare urbana* op. cit., p.24.

<sup>49</sup> Cass. 22 febbraio 1955 n.535, ricordata da A.G. DIANA *La proprietà immobiliare urbana* op. cit., p.23.

<sup>50</sup> L'espressione è di A.G. DIANA *La proprietà immobiliare urbana* op. cit., p.24.

<sup>51</sup> F. FOGLIO *Il catasto dei fabbricati e il catasto dei terreni*, op. cit. p.29 riporta l'espressione tratta dalla circolare del 1941 della ex Direzione generale del catasto e dei SS.TT.EE.. Per stabilità, secondo tale circolare, si intende in particolare "la definitiva permanenza o immanenza della costruzione in quel dato luogo dove è sorta e ciò tanto per essere essa costruzione così aderente ed assicurata al suolo da non potersi altrimenti trasportare o rimuovere tranne che scomponendola almeno in parte, rompendo o distruggendo prima siffatta aderenza, quanto per dover essa esistere e stare là dove fu eretta anziché altrove per sua espressa destinazione".

<sup>52</sup> Un tale termine decorre dalla data in cui l'immobile è divenuto agibile o comunque è stato utilizzato per l'uso per il quale è stato costruito circolare dell'Agenzia del territorio n. 3/T dell'11 aprile 2006.

Non aiuta certo il richiamo alla legge 30 luglio 2010, n. 122, che è frutto della conversione del comma 14 dell'art. 19 del decreto legge 30 maggio 2010, n. 78, che, come è noto, ha introdotto il comma 1 bis all'articolo 29 della legge 27 febbraio 1985, n. 52 il cui presupposto normativo e oggettivo di applicazione è offerto dal riferimento chiaro ai “fabbricati già esistenti” e alle “unità immobiliari urbane”, concetti tra loro in palese disomogeneità<sup>53</sup>. E’ stato correttamente, al proposito, affermato<sup>54</sup> che l’espressione “fabbricati già esistenti” faccia riferimento allo stato reale di fatto di un manufatto qualsiasi sia la sua destinazione (urbana o rurale) e che l’unità immobiliare urbana rileva proprio per tale sua peculiare caratteristica.

Neppure la definizione di cui all’art. 1 lettera d) del d. lgs. 20 giugno 2005, n. 122 recante *Disposizioni per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire, a norma della legge 2 agosto 2004, n. 210*, agevola una tale indagine nella parte in cui definisce *immobili da costruire* “gli immobili per i quali sia stato richiesto il permesso di costruire e che siano ancora da edificare o la cui costruzione non risulti essere stata ultimata versando in stadio tale da non consentire ancora il rilascio del certificato di agibilità”.

Il presupposto per l’applicazione della disciplina in materia di conformità è costituito da immobili già iscritti al Catasto Fabbricati o di quelli per i quali sussiste l’obbligo di dichiarazione<sup>55</sup>. E’ in particolare *unità immobiliare urbana* “ogni parte di immobile che, nello stato in cui si trova, è di per se stessa utile ed atta a produrre un reddito proprio”<sup>56</sup> esattamente riferibile ad essa, come costituita da “una porzione di fabbricato, o da un fabbricato, o da un insieme di fabbricati ovvero da un’area, che, nello stato in cui si trova e secondo l’uso locale, presenta potenzialità di autonomia funzionale e reddituale” (art. 2, comma 1, D.M. 2 gennaio 1998, n. 28) .

In concreto, il riconoscimento della caratteristica di unità immobiliare segue l’espressione di un giudizio in ordine allo stato di fatto economico e fisico del bene immobile; normalmente gli elementi che determinano l’esistenza di un’unità immobiliare sono “costituiti dall’unità autonoma congiunta con l’esistenza di un reddito concreto proprio”<sup>57</sup>; è, però, possibile immaginare unità immobiliari che non abbiano il requisito dell’esistenza attuale di un reddito concreto distinto. E’ proprio l’autonoma capacità funzionale e di reddito che, ad esempio, distingue l’unità immobiliare urbana dai beni comuni non censibili<sup>58</sup>, ai fini delle speciali norme in tema di conformità catastale.

---

<sup>53</sup> L’espressione è di G. PETRELLI *Conformità catastale e pubblicità immobiliare*, op. cit. p.26.

<sup>54</sup> G. PETRELLI *Conformità catastale e pubblicità immobiliare*, op. cit. p.26. Sul punto, A. VALERIANI e P. SBORDONE *Alcune riflessioni sul contenuto del comma 14 dell’art.19 del decreto legge 31 maggio 2010 n.78*, p.7-8 secondo i quali l’art.2645 bis in tema di trascrizione di contratti preliminari di edifici in costruzione nel quale si legge “si intende esistente l’edificio nel quale sia stato eseguito il rustico, comprensivo delle mura perimetrali delle singole unità, e sia stata completata la copertura”.

<sup>55</sup> Sul punto, la Circolare dell’Agenzia del Territorio 2/2010, del 9 luglio 2010, prot. 36607, 10.

<sup>56</sup> L’espressione è dell’art. 5 r.d.l. n. 652/1939 e trova riscontro anche nell’art. 40 del d.p.r. n.1142/1949 per il quale è “unità immobiliare urbana ogni fabbricato, o porzione di fabbricato od insieme di fabbricati che appartenga allo stesso proprietario e che, nello stato in cui si trova, rappresenta, secondo l’uso locale, un cespite indipendente”. Nello stesso senso anche la circolare n.40 del 20 aprile 1939 della direzione generale del Catasto e dei SS.TT.EE..Sul punto diffusamente la ricordata circolare del Consiglio Nazionale del Notariato *La legge 30 luglio 2010, n. 122, di conversione del d.l. 30 maggio 2010 n. 78 in materia di circolazione immobiliare - Novità e aspetti controversi* nonché la circolare dell’Agenzia del Territorio. n. 4/T del 16 maggio 2006. Sul punto, diffusamente F. FOGLIO *Il catasto dei fabbricati e il catasto dei terreni*, op. cit. p. 25.

<sup>57</sup> In tal senso, la circolare n.40 del 20 aprile 1939 della direzione generale del Catasto e dei SS.TT.EE., citata.

<sup>58</sup> F. FOGLIO *Il catasto dei fabbricati e il catasto dei terreni*, op. cit. p.25 riferisce l’esempio di un grande garage dotato di un unico ingresso nel quale parcheggiano le quattro auto di diversi proprietari , impossibile da dividere in quattro

Nella materia di cui all'art.9 bis del TUE è, invece, del tutto diversa la prospettiva. Il dato positivo va allora senz'altro interpretato alla luce della *sedes materiae*.

Il primo comma dell'art.1 del TUE dispone che le norme contenute nella raccolta di disposizioni in questione, concernono i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia.

Non si tratta, quindi, né di una norma definitoria in generale della classe di beni definibili quali immobili, né di una norma funzionale al recupero fiscale per effetto della necessaria conformità planimetrica: in questa sede "l'immobile o l'unità immobiliare" rileva invece proprio in quanto (già) oggetto di intervento edilizio.

Il sintagma "l'immobile" o "l'unità immobiliare" allora deve essere letto quale "bene già oggetto di intervento edilizio", il cui stato, appunto, se conforme alla legge, è lapalissianamente legittimo e può essere destinato ad un futuro e successivo ulteriore intervento edilizio.

Da un siffatto assunto vanno tratte alcune conseguenze concrete.

Vi sono immobili che non formano oggetto di intervento edilizio, come i terreni e le aree libere e scoperte ed in genere il suolo, le sorgenti e i corsi d'acqua gli alberi, che pur essendo immobili, ai sensi dell'art. 812 c.c., sono fuori dal perimetro applicativo dell'art.9 bis TUE, non potendo essere stati oggetto di un intervento edilizio.

Alcune tipologie di porzioni immobiliari, invece, pur irrilevanti dal punto di vista della conformità catastale, come ad esempio le unità classificate nella classe F (art. 3 comma 2 del decreto del Ministro delle Finanze del 2 gennaio 1998, n.28) (unità collabenti e perciò inidonee ad utilizzazioni produttive di reddito per effetto del degrado nel quale versano, unità in corso di costruzione, unità in corso di definizione, lastrici solari) e i beni comuni non censibili (tra i quali possono esser ricompresi, in via meramente esemplificativa androni, scale, aree di passaggio, cortili e terrazzi condominiali)<sup>59</sup>, assumono, invece, peculiare rilievo in relazione alla determinazione del loro stato legittimo.

Ad analoga sorte, vanno incontro anche i fabbricati o manufatti marginali che il legislatore si è curato di individuare ed elencare nell'art.3 comma 3 del ricordato D.M. n. 28/1998<sup>60</sup> e che devono essere accatastati solo nel caso in cui abbiano una loro autonoma capacità reddituale, irrilevanti dal punto di vista della conformità catastale.

---

unità; l'Autore ricorda, poi, che i beni comuni non censibili non sono mai rappresentati nella planimetria catastale ma solo sull'elaborato planimetrico.

<sup>59</sup> In questo senso, la Circolare dell'Agenzia del Territorio n. 3/2010, del 10 agosto 2010, prot. 42436, 7 e la ricordata circolare del Consiglio Nazionale del Notariato *La legge 30 luglio 2010, n. 122, di conversione del d.l. 30 maggio 2010 n. 78 in materia di circolazione immobiliare - Novità e aspetti controversi*; si rinvia a quest'ultima circolare per la fattispecie del fabbricato in corso di ristrutturazione.

<sup>60</sup> Secondo tale disposizione non costituiscono oggetto di inventariazione i seguenti immobili, a meno che non abbiano un'autonoma suscettibilità reddituale: "a) manufatti con superficie coperta inferiore a 8 m<sup>2</sup>; b) serre adibite alla coltivazione e protezione delle piante sul suolo naturale; c) vasche per l'acquacoltura o di accumulo per l'irrigazione dei terreni; d) manufatti isolati privi di copertura; e) tettoie, porcili, pollai, casotti, concimaie, pozzi e simili, di altezza utile inferiore a 1,80 m, purché di volumetria inferiore a 150 m<sup>3</sup>; f) manufatti precari, privi di fondazione, non stabilmente infissi al suolo".

Per converso un'area scoperta, che sia stata legittimata urbanisticamente come campo da gioco o come posto auto o area attrezzata, assume rilievo ai fini dell'art. 9bis TUE.

Il presupposto che viene in evidenza, quindi, è l'esercizio legittimo dell'attività edificatoria, che costituisce il fondamento tecnico per ulteriori e successive attività edilizie da essere conformi a loro volta alla legge.

Lo *stato legittimo* di un bene prescinde dal fatto che esso possa formare oggetto immediato o mediato di un negozio traslativo o divisionale successivo. Si tratta di un concetto che, insomma, opera su un piano squisitamente amministrativo e dalla cui carenza (parziale o meno) discendono peculiari effetti di tipo sanzionatorio.

La questione delle menzioni urbanistiche e della loro modulazione si muove, invece, su un piano civilistico e interferisce solo parzialmente con la questione dello *stato legittimo* dell'immobile in questione, se non nelle ipotesi in cui la presenza di vizi<sup>61</sup> così gravi ne inibisce la circolazione<sup>62</sup>.

## 6. Le questioni relative ai titoli edilizi, poste dallo stato legittimo.

Lo *stato legittimo* dell'immobile o dell'unità immobiliare dipende da alcune condizioni esattamente individuate dal legislatore del 2024, che costituiscono un dato relazionale al quale il nostro ordinamento giuridico annette un valore giuridico pregnante, parzialmente modificate rispetto alle indicazioni contenute nelle norme previgenti al d. l. 29 maggio 2024 n. 69 come convertito nella legge 24 luglio 2024 n. 105.

Possono essere agevolmente distinte nell'alveo normativo dell'art. 9 bis, comma 1 bis, TUE quattro questioni in funzione della determinazione dello stato legittimo:

- a) la definizione dei "titoli abilitativi" idonei alla determinazione dello stato legittimo;
- b) le ipotesi in cui può affermarsi che un immobile o un'unità immobiliare sia stato realizzato in virtù delle norme impositive dell'obbligo di un titolo abilitativo;
- c) l'ipotesi di un immobile o di un'unità immobiliare realizzata in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio;
- d) l'ipotesi di un immobile o di un'unità immobiliare realizzata in un'epoca nella quale era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio ed il titolo di legittimazione dell'immobile o dell'unità immobiliare siano stati dispersi, con l'inesistenza di copie dei medesimi, neppure informali.

---

<sup>61</sup> F. CRISCUOLO, *Irregolarità urbanistico – edilizie e garanzia del venditore*, op. cit., 1239.

<sup>62</sup> È più complesso, invece, il caso di due parti autonome di un medesimo fabbricato, di per sé stesse utili, ma fisicamente separate, che vengono considerate *ut unum* per effetto di un accordo contrattuale o della concreta produzione di un reddito unitario; ed ancora, l'ipotesi di un fabbricato composto di più appartamenti che è formato da tante unità immobiliari quanti sono gli appartamenti che lo costituiscono, ben potendo ciascuno di essi produrre un reddito proprio. In una villa, invece, per grande che sia, nella quale trova alloggio una sola famiglia costituisce una sola unità immobiliare non essendo in essa distinguibili singole porzioni capaci di un autonomo reddito.

Lo stato legittimo, in tali ipotesi, avrà riguardo all'immobile unitariamente inteso – qualora l'intervento edilizio successivo lo abbia per tale quale come oggetto, o ancora nell'ipotesi in cui esso sia funzionale ad un frazionamento successivo temporalmente – o alla singola unità immobiliare nella ipotesi in cui essa ne formi oggetto diretto.

Gli esempi sono tratti dalla circolare n.40 del 20 aprile 1939 della direzione generale del Catasto e dei SS.TT.EE., citata.

## 6.a I titoli edilizi idonei alla determinazione dello *stato legittimo*.

La prima ipotesi posta dall'art.9 bis TUE concerne un immobile o un'unità immobiliare realizzata in virtù di un "titolo abilitativo".

Nel dato testuale della norma, precedente alla novella del 2024, mancava, invece, qualsivoglia richiamo ad ipotesi tipiche, permettendo, di conseguenza, all'interprete una lettura ampia dei titoli definibili quali "abilitativi" o "legittimanti"; la parificazione di cui al primo comma dell'art.9bis TUE, in relazione alle procedure officiose, della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi, pareva – nel testo previgente - abbracciare in sé, in un'unica categoria, tutte le ipotesi in esso regolate, superando nel contempo il ruolo legittimane esclusivo dei provvedimenti amministrativi espressi un ruolo legittimante, ma estendendolo alle fattispecie tacite o procedimentali.

Il quadro normativo è oggi mutato, in senso restrittivo, atteso che il legislatore ha limitato, rispetto alla precedente lettura il concetto di "titolo abilitativo" dettando una specifica previsione, come emerge dall'integrazione lessicale effettuata alla disposizione in occasione della conversione del decreto in legge<sup>63</sup>.

Costituisce, quindi, *titolo abilitativo idoneo* i) quello che ha consentito la costruzione o ha legittimato la stessa o ii) il titolo **rilasciato o assentito** che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, purché *rilasciato all'esito di un procedimento che abbia verificato l'esistenza del titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa*, integrato con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per i titoli successivi (rilasciati o assentiti), quindi, la verifica procedimentale costituisce un elemento essenziale della fattispecie (in luogo della previgente mera idoneità), attribuendo maggiore certezza alla circolazione immobiliare.

È stato rilevato efficacemente nella Relazione Illustrativa che nella seconda ipotesi diviene centrale "l'affidamento del privato nei casi in cui gli uffici tecnici comunali abbiano nel passato espressamente accertato parziali difformità rispetto al titolo edilizio, ma non le abbiano considerate rilevanti (procedendo alla contestazione dell'abuso)".

Per effetto di un principio di coerenza dell'azione amministrativa, che giova senz'altro alla semplificazione dei procedimenti, non può quindi essere contestata - in sede di accertamento dello stato legittimo - una difformità che nel procedimento relativo all'ultimo intervento edilizio sia stata dall'Amministrazione Comunale competente espressamente considerata tollerabile, emanando un provvedimento favorevole al privato istante.

In particolare, nelle ipotesi di difformità formali, un tale assunto permette di superare le numerose difficoltà concrete che sorgono nel comprovare lo stato legittimo degli edifici la cui realizzazione risale assai indietro nel tempo.

Va subito sottolineato, in relazione alla definizione dello *stato legittimo*, il venir meno della distinzione tra titoli primari e titoli secondari, che invece permane per le menzioni obbligatorie ai

---

<sup>63</sup> Nell'art. 9 bis TUE è stato aggiunto che è stato legittimo non solo quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione, ma anche quello ***"che ne ha legittimato la stessa"***.

fini della validità dell'atto di cui all'art. 46, comma 1 e 5bis TUE. La dichiarazione dello stato legittimo di un immobile non esclude la sussistenza degli obblighi formali di menzione.

Prima della novella del 2024, erano sorti dei dubbi in ordine alla idoneità del permesso di costruire, rilasciato in sanatoria e non annullato, in relazione alla definizione dello stato legittimo di un immobile; la medesima questione era sorta in relazione agli atti che avessero consentito il mantenimento delle difformità o della costruzione, irrogando semplicemente una sanzione pecuniaria o disponendo il pagamento di una somma di denaro<sup>64</sup>.

Si trattava delle ipotesi normative di cui all'articolo 33 TUE (rubricato *Interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità*)<sup>65</sup>, 34 TUE (rubricato *Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire*)<sup>66</sup>, 34 bis TUE (rubricato *Tolleranze costruttive*) e 38 TUE (rubricato *Interventi eseguiti in base a permesso annullato*)<sup>67</sup>.

Il testo del secondo inciso del comma 1bis dell'art. 9 TUE costituisce, dunque, una vera e propria novità nella parte in cui dispone che *“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.”*

Si tratta a questo punto di schematizzare le diverse ipotesi in questione individuate dall'art. 9bis TUE in relazione alla sussistenza dello stato legittimo.

- I -

Costituisce, in primo luogo, *titolo abilitativo* che ha consentito la costruzione o ha legittimato la stessa:

---

<sup>64</sup> In questo senso, V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p.137.

<sup>65</sup> Il comma secondo dell'art.33 TUE dispone che “qualora, sulla base di motivato accertamento dell'ufficio tecnico comunale, il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile, il dirigente o il responsabile dell'ufficio irroga una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento di valore dell'immobile, conseguente alla realizzazione delle opere, determinato, con riferimento alla data di ultimazione dei lavori, in base ai criteri previsti dalla legge 27 luglio 1978, n. 392, e con riferimento all'ultimo costo di produzione determinato con decreto ministeriale, aggiornato alla data di esecuzione dell'abuso, sulla base dell'indice ISTAT del costo di costruzione, con la esclusione, per i comuni non tenuti all'applicazione della legge medesima, del parametro relativo all'ubicazione e con l'equiparazione alla categoria A/1 delle categorie non comprese nell'articolo 16 della medesima legge. Per gli edifici adibiti ad uso diverso da quello di abitazione la sanzione è pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile, determinato a cura dell'agenzia del territorio.” Va rilevato che per espressa previsione normativa tale disposizione si applica anche agli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 23, comma 01 TUE, eseguiti in assenza di segnalazione certificata di inizio attività o in totale difformità dalla stessa.

<sup>66</sup> Il comma secondo dell'art.34 TUE dispone che “quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una sanzione pari al *triplo del costo di produzione*, stabilito in base alla legge 27 luglio 1978, n. 392, della parte dell'opera realizzata in difformità dal permesso di costruire, se ad uso residenziale, e pari al *triplo del valore venale*, determinato a cura della agenzia del territorio, per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale.” Tale disposizione si applica anche agli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 23, comma 01 TUE, eseguiti in parziale difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività.

<sup>67</sup> D. LAMONICA MIRAGLIO, V. MEDDI, M. PARRINO, *Applicazioni pratiche del Decreto Salva Casa*, op. cit. p. 42 affermano che gli effetti della sanatoria ordinaria introdotta si riverberano anche sui procedimenti pregressi.

a) la licenza edilizia, la concessione edilizia, il permesso di costruire; nonostante la norma non vi faccia riferimento espresso, è evidente il rilievo, ai fini dello stato legittimo anche in ordine al peculiare istituto del permesso di costruire con silenzio assenso<sup>68</sup> di cui all'art.20 comma 8 TUE, come ulteriormente modificato per effetto della novella di cui alla legge n.120 del 2020<sup>69</sup> (nel caso in cui esso che abbia consentito la costruzione o ha legittimato la stessa), sebbene sia fortemente opportuna in tale ipotesi – proprio per coerenza interpretativa con le ipotesi di natura procedimentale di cui appresso – l'acquisizione della prova formale della verifica da parte della pubblica Amministrazione della legittimità della fattispecie<sup>70</sup>;

b) la segnalazione certificata di inizio attività che ha consentito eccezionalmente laddove espressamente previsto, la realizzazione dei parcheggi di cui alla Legge 24 marzo 1989 n.122<sup>71</sup>;

c) la super-D.I.A. in relazione ad opere realizzate ai sensi dell'art. 22, comma 3, del Testo Unico dell'Edilizia<sup>72</sup>, secondo il dato normativo vigente sino al 10 dicembre 2016;

---

<sup>68</sup> Sul punto si rinvia a CAPUANO *La regolarità urbanistica e la vendita degli immobili abusivi*, cit. p.858. In particolare l'Autore descrive gli elementi che bisognerà far risultare in atto: 1) la data di presentazione della domanda; 2) l'Ufficio comunale di destinazione; 3) il decorso dei termini e la completezza della documentazione prodotta; 4) il pagamento degli oneri concessori dovuti; 5) la mancanza di richieste di integrazione documentale; 6) l'assenza di vincoli ambientali paesaggistici e culturali o l'osservanza dei relativi procedimenti di formazione del relativo parere (p.863).

<sup>69</sup> Il testo della norma, che si riporta per comodità di lettura, è il seguente: "Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-assenso, fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali, per i quali si applicano le disposizioni di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. ((Fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzio, lo sportello unico per l'edilizia rilascia anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di provvedimenti di diniego; altrimenti, nello stesso termine, comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti.))".

<sup>70</sup> La questione è affrontata da V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p.142, la quale ricorda che il titolo abilitativo non può dirsi formato solo ed esclusivamente allorquando manchi la formale asseverazione della conformità del progetto rispetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti nonché alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina delle attività edilizie quali in particolare le norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico sanitarie, sempre che la verifica della rispondenza e della conformità ad esse non comporti delle valutazioni tecnico discrezionali nonché alle norme in tema di efficienza energetiche, accompagnato dall'attestazione concernente il titolo di legittimazione, in conformità a numerose pronunce della giurisprudenza amministrativa. Il richiamo, da parte dell'Autrice... è in particolare alle sentenze del TAR Campania, Napoli sez. II 3 maggio 2013, n.2281 e TAR Campania, Napoli sez. VIII, 3 aprile 2017, n.1776.

<sup>71</sup> È discusso il rilievo della menzione della segnalazione certificata di inizio attività che ha consentito la realizzazione dei parcheggi di cui alla Legge 24 marzo 1989 n.122, se sia previsto o meno a pena di nullità. Il dato testuale conduce ad escludere una tale evenienza sino al 10 dicembre 2016, atteso il richiamo contenuto nel comma 5 bis dell'art. 46 TUE alla denuncia di inizio attività prima e alle sole ipotesi di scia di cui all'art.22, c. 3, del Testo Unico dell'Edilizia poi dopo il cd. Decreto Sblocca Italia del 2014. Oggi la questione atteso il richiamo alla Scia contenuto nel ricordato comma 5bis dell'art.46 TUE appare ancora attuale, pur essendo preferibile la soluzione della forte opportunità menzione. Secondo Capuano, in *La regolarità urbanistica e la vendita degli immobili abusivi* cit., p.860 è molto cresciuto l'alveo delle ipotesi ricondotte alla Scia.

<sup>72</sup> Si tratta di interventi eseguiti in virtù della super DIA, alternativa al permesso di costruire o alla concessione edilizia. Tali interventi, in astratto rinvenibili sino al 10 dicembre 2016, che è la data di entrata in vigore della ricordata riforma di cui al d. l. n.222 del 2016, possono essere in realtà stati eseguiti con siffatte modalità anche successivamente a tale data, sino all'adozione da parte dei Comuni della nuova modulistica, in assenza di una norma regionale sul punto. In particolare, si trattava della denuncia di inizio attività per interventi ex art. 22 terzo comma del D.P.R. 380/2001 (Testo Unico in materia edilizia) eseguiti dal 30 giugno 2003 in alternativa al permesso di costruire nonché per interventi di cui all'art. 1 comma 6 legge 443/2001, già soggetti in base alla precedente normativa a concessione edilizia e per i quali tale disposizione consentiva, a scelta dell'interessato, di fare ricorso appunto alla D.I.A. . L'art. 1 comma 6 legge 443/2001

d) la super-S.C.I.A. in relazione ad opere realizzate a far tempo dal giorno 11 dicembre 2016 ai sensi dell'art. 23, comma primo del Testo Unico dell'Edilizia<sup>73</sup>;

e) il titolo abilitativo in sanatoria, emesso esclusivamente in forma provvedimento (concessione edilizia o permesso di costruire in sanatoria) in caso di costruzione realizzata in assenza di provvedimento autorizzativo ovvero in totale difformità dallo stesso titolo<sup>74</sup>.

- II -

Costituisce, in secondo luogo, *titolo abilitativo*, quello **rilasciato o assentito** che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato **l'intero immobile o l'intera unità immobiliare**, purché *rilasciato all'esito di un procedimento che abbia verificato l'esistenza del titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa*, integrato con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

È evidente nella disposizione il riferimento alle varianti, ai rinnovi ed alle proroghe dei titoli abilitativi che hanno consentito la costruzione o ha legittimato la stessa, rilasciati o assentiti, purché verificati dalla pubblica Amministrazione. La intervenuta verifica costituisce il requisito essenziale ai fini della rilevanza di tali titoli per la definizione dello stato legittimo.

In ipotesi di titoli successivi che abbiano abilitato opere edilizie parziali sull'intero immobile o sull'intera unità immobiliare, anche ad essi va esteso l'accertamento dell'intervenuto procedimento di verifica da parte della pubblica Amministrazione, con il risultato che lo stato legittimo discende dal completamento vicendevole di essi. Si ottiene, in tal modo, la corrispondenza tra il realizzato e l'assentito, in uno o più tempi, ai fini sempre della definizione dello stato legittimo.

- III -

Per mantenere la coerenza amministrativa del sistema, quindi, il nuovo dettato normativo dell'art. 9- bis TUE introduce regole definite nella Relazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti come *“Semplificazione sostanziale”* funzionali a permettere che lo stato legittimo degli immobili ovvero delle singole unità immobiliari possa essere dimostrato sia mediante i titoli “tradizionali”, assentiti dall'amministrazione competente o formati implicitamente per silenzio assenso<sup>75</sup>, ma anche attraverso strumenti di “regolarizzazione” degli abusi sanabili o delle irregolarità<sup>76</sup>.

---

(cd. “*legge Lunardi*”) in vigore dall'11 aprile 2002 (nelle Regioni a statuto ordinario) sino al 29 giugno 2003 ha rappresentato una sorta di “anticipazione” della disposizione dell'art. 22 terzo comma TUE.

<sup>73</sup> Si tratta di opere in alternativa al permesso di costruire, anche in tale ipotesi avendo la super SCIA, normativamente, sostituito la super DIA.

<sup>74</sup> Si tratta in particolare del titolo abilitativo in sanatoria in caso di costruzione realizzata in assenza di provvedimento autorizzativo, ovvero in totale difformità dallo stesso e per la quale sia stata richiesta la sanatoria “straordinaria” (a sensi della legge 47/1985, della legge 724/1994 o del D.L. 269/2003 e relative leggi regionali di attuazione). Sulla ampiezza del concetto della difformità, di recente la risposta a quesito della Commissione pubblicistica del Consiglio Nazionale del Notariato n.62/2017 del 16 febbraio 2017 in Notiziario su [www.notariato.it](http://www.notariato.it) del 30 aprile 2018 con il titolo *Costruzione difforme dalla concessione edilizia*.

<sup>75</sup> Il riferimento è alla SCIA ed al permesso di costruire, ordinari o in sanatoria.

<sup>76</sup> Si tratta del pagamento delle sanzioni e delle dichiarazioni asseverate.



È evidente la tutela delle esigenze di certezza del diritto ed in tale luce la novella del 2024 dispone<sup>77</sup>, inoltre, che:

- siano ricompresi tra i titoli abilitativi di cui all'art.9 bis TUE anche quelli *rilasciati o formati* in applicazione delle previsioni contenute nel TUE, purché vi sia stato il previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni, ed in particolare, **i provvedimenti di regolarizzazione**<sup>78</sup> concernenti:

i) i "*casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo*" (art. 34 ter TUE), novità introdotta dal cd. Decreto Salva Casa<sup>79</sup>;

ii) l'accertamento di conformità per opere in assenza del titolo o in totale difformità da esso (art. 36 TUE)<sup>80</sup>;

iii) l'accertamento di conformità per opere in parziale difformità e variazioni essenziali (art. 36-bis TUE), novità introdotta dal cd. Decreto Salva casa; e

iv) gli interventi eseguiti in base a permesso annullato dalla Regione (art. 39 TUE);

- ai fini della determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare concorrono inoltre:

a) la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis concernente le tolleranze costruttive; o

b) il pagamento delle relative sanzioni previste nei seguenti casi:

i) per gli interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità ovvero interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 23, comma 01, TUE eseguiti in assenza di segnalazione certificata di inizio attività alternativa al permesso di costruire (cd. Super-SCIA) o in totale difformità da essa (art. 33 TUE);

ii) per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire ovvero interventi edilizi di cui all'articolo 23, comma 01, del Testo unico, eseguiti in parziale difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività alternativa al permesso di costruire (cd. Super-SCIA) (art. 34 TUE);

---

<sup>77</sup> V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 138 ricorda che in occasione delle audizioni in sede di conversione in legge del decreto cd. salva casa il Centro Studi Italiano IPPASO aveva segnalato l'opportunità dell'inserimento all'attestazione dello Stato legittimo, nonostante essi non comportino un procedimento di verifica della pubblica amministrazione la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia di inizio attività, la comunicazione di inizio lavori asseverata e la cd. C.i.l.a.s. nonché l'agibilità o l'abitabilità rilasciata dal Comune prima del 1994 previo sopralluogo del tecnico comunale dal Comune di competenza in ipotesi di parziali difformità. Un tale auspicio non era stato però accolto.

<sup>78</sup> In questo senso, V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 139.

<sup>79</sup> Si tratta di interventi realizzati come variante in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo rilasciato prima della data di entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

<sup>80</sup> Per specularità non vi è dubbio che il nuovo testo dell'art.9 bis TUE possa riferirsi anche alla sanatoria "a regime" (a sensi dell'art. 13 legge 47/1985 in vigore sino al 29 giugno 2003, visto l'espresso richiamo all'art. 36 TUE in vigore dal 30 giugno 2003).

iii) per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività e accertamento di conformità (art. 37 commi 1, 3, 5 e 6 TUE);

iv) per gli interventi eseguiti in base a permesso annullato ovvero gli interventi edilizi di cui

all'articolo 23, comma 01, del Testo unico in caso di accertamento dell'inesistenza dei presupposti per la formazione del titolo (art. 38 TUE).

È essenziale comprovare gli interventi regolarizzati mediante il pagamento di una sanzione attraverso l'indicazione specifica degli estremi o della ricevuta del pagamento.

La formulazione testuale del primo periodo del comma 1-bis dell'art.9 bis TUE, laddove richiama il "*titolo abilitativo*", non permette di collegare al pagamento delle sanzioni e alle dichiarazioni in ordine alle tolleranze anche gli obiettivi di semplificazione formale al medesimo associati, come è espressamente osservato nella Relazione del Ministero delle Infrastrutture dei Trasporti.

È discusso se la verifica dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare possa avvenire addirittura in sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Una tale soluzione non sembra avere spazio, atteso che, in tale occasione, la pubblica Amministrazione deve tenere conto esclusivamente dei profili paesaggistici ed ambientali, non essendo possibile in tale fase verificare, in alcun modo, lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare<sup>81</sup>.

\*\*\*\*\*

Nell'art. 9 bis TUE è statuito che il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 5 e 6 TUE (definiti quali fiscalizzazioni) e le dichiarazioni sulle tolleranze di cui all'articolo 34-bis TUE "*concorrono*" alla "*dimostrazione dello stato legittimo*".

Emerge pertanto quale novità della novella che la difformità che sia oggetto di fiscalizzazione o che rientri nella disciplina sulle tolleranze può essere considerata pienamente sanante anche ai fini della dimostrazione dello stato legittimo attraverso la mera esibizione rispettivamente del pagamento della sanzione o della dichiarazione del tecnico asseveratore.

Le incertezze della precedente normativa appaiono in tal modo un relitto passato, con il superamento definitivo di un'idea di ritenere non sanate le difformità interessate da fiscalizzazioni o dalla disciplina sulle tolleranze.

La differenza rispetto alle fattispecie di semplificazione formale appare di tutta evidenza: le attestazioni del pagamento delle sanzioni e le dichiarazioni sulle tolleranze, che pure non costituiscono "*titoli abilitativi*", ma concorrono appunto alla dimostrazione dello stato legittimo, non possono, invece, essere utilizzate per dimostrare, a monte, la legittimità dei titoli pregressi, secondo quanto previsto dal meccanismo di semplificazione formale di cui al primo periodo del comma 1-bis dell'art. 9 Bis TUE.

---

<sup>81</sup> In questo senso, V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 146.

In tali ipotesi di semplificazione sostanziale, per la dimostrazione dello stato legittimo, il titolo originario ovvero l'ultimo titolo, che sono gli unici dai quali può essere avviata la dimostrazione dello stato legittimo possono essere affiancati in funzione integrativa da tali atti.

Ne deriva che non tutti gli atti citati al comma 1-bis possono essere fatti valere automaticamente dal legittimo proprietario o dall'avente titolo coerentemente con l'obiettivo di semplificazione formale che consente di dimostrare lo stato legittimo anche solo con l'ultimo titolo che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare.

Appare, allora, evidente che la "semplificazione formale" non può essere associata alle ipotesi di fiscalizzazione (per loro natura inidonee ad attestare la verifica dei titoli pregressi da parte delle competenti amministrazioni)<sup>82</sup> né alle dichiarazioni relative alle tolleranze presentate da un tecnico abilitato, (esclusivamente funzionali alla rappresentazione di lievi scostamenti non costituenti violazione edilizia)<sup>83</sup>.

\*\*\*\*\*

Non ha, quindi, più pari dignità con i suddetti titoli, dopo la novella del 2024, ai fini della dichiarazione dello stato legittimo, l'ipotesi del permesso di costruire formatosi, nelle ipotesi di condono edilizio, mediante silenzio assenso<sup>84</sup>, trattandosi di un'ipotesi del tutto diversa da quella di cui all'art.20 comma 8 TUE, sopra descritta, a meno che – per coerenza interpretativa – non sia intervenuta una verifica, come richiesta dalla novella del 2024.

Da tempo, si assiste poi alla diminuzione costante del ricorso ai titoli edilizi in forma di provvedimento amministrativo, enfatizzando il ruolo del privato, professionalmente assistito, nella formazione delle procedure legittimanti sub specie procedimentale.

Non sembrano costituire titolo idoneo alla definizione dello stato legittimo più oggi neppure la C.I.L.A. e la S.C.I.A. "ordinaria", ancorché in sanatoria ovvero quali i titoli già vigenti e

---

<sup>82</sup> È rilevato che fa eccezione il pagamento della sanzione prevista dall'articolo 38, comma 1, per il caso di intervento eseguito in base a permesso di costruire annullato, che produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria.

<sup>83</sup> Nella Relazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti delle "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)" cit. si legge il seguente esempio concreto: "si pensi al caso in cui un immobile sia stato interessato dai seguenti interventi: (a) costruzione, previo rilascio del permesso di costruire; (b) manutenzione straordinaria 'pesante' sull'intero immobile, previa SCIA; (c) difformità rispetto alla SCIA sub-b), seguiti dal pagamento della sanzione prevista dall'articolo 37 del Testo unico. Volendo avvalersi della semplificazione formale introdotta dal primo periodo dell'articolo 9-bis, comma 1-bis del DL Salva Casa, lo stato legittimo dell'immobile sarà quello stabilito dalla SCIA (lettera b). Tuttavia, essendo stato eseguito un intervento difforme rispetto alla SCIA, lo stato di fatto non coinciderà con quello di diritto e, pertanto, occorrerà affiancare al predetto titolo anche la fiscalizzazione operata ai sensi dell'articolo 37. In questi termini deve essere interpretata la locuzione "concorre" di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, terzo periodo, del Testo unico."

<sup>84</sup> Non possono costituire titolo idoneo ai fini dello stato legittimo le ipotesi di formazione del silenzio assenso sulle domande di condono, non formalmente evasa dalla pubblica amministrazione, in qualsivoglia epoca presentate in virtù della legge rispettiva tempo per tempo vigente (Legge 28 febbraio 1985 n.47, Legge 23 dicembre 1994 n.724, d.l. n.269 del 2003), nonostante su di esse si sia eventualmente formato il silenzio assenso ancorché quest'ultimo abbia natura provvedimentale, e le fattispecie sananti non provvedimentali di cui all'art.6 TUE. Si tratta di uno degli effetti delle novità introdotte con il Decreto cd. Salva Casa. Potrebbe, solo per ragioni di coerenza con le fattispecie di permesso di costruire in silenzio assenso, ammettersi, tuttavia, che la verifica da parte della pubblica Amministrazione possa costituire eccezionalmente un idoneo requisito per la formazione dello stato legittimo. In senso contrario, D. de PAOLIS, *Decreto Salva Casa, nuove procedure e sanatorie edilizie*, op. cit. p. 134, il quale afferma l'idoneità a costituire presupposto dello stato legittimo anche di tali ipotesi, perfino l'ipotesi del cd. terzo condono.

successivamente abrogati (ad esempio l'autorizzazione edilizia, la C.I.L. e la D.I.A. "ordinaria"), nonostante l'auspicio formulato in sede di esame parlamentare<sup>85</sup>. In tali casi appare essenziale la condizione della verifica della legittimità dei titoli pregressi da parte della pubblica Amministrazione.

Analoghe considerazioni vanno rivolte alla recente modifica delle norme in tema di incentivi in materia di efficienza energetica e rigenerazione urbana di cui al d.l. 31 maggio 2021 n.77 convertito nella Legge 29 luglio 2021 n.108 che ha meglio coordinato la disciplina diretta alle agevolazioni fiscali edificatorie con la materia della legittimazione del manufatto che ne forma oggetto. In particolare, è stato introdotto il comma 13 ter all'art.119 del d.l. 19 maggio 2020 n.34 convertito nella legge 17 luglio 2020 n.77<sup>86</sup> per il quale 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 quale devono essere 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 prospettiva è, tuttavia, funzionale all'ottenimento dei benefici fiscali, ma non incide sulla regolarità edilizia ed urbanistica. Infatti, la presentazione di siffatta CILA non richiede l'attestazione dello stato legittimo di cui all' articolo 9 -bis , comma 1 –bis TUE, né lo costituisce. La speciale CILA di cui al ricordato comma 13 ter, pur funzionale agli interventi nell'ottica squisitamente agevolativa, è strettamente connessa alla decadenza del beneficio fiscale previsto dall'articolo 49 TUE che si verifica nel caso di sua mancata presentazione, di sua difformità dall'intervento realizzato, di assenza della attestazione dei dati richiesti e di non corrispondenza al vero delle attestazioni effettuate.

Resta, comunque, impregiudicata – pur a seguito di tale speciale CILA - ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento, come è esattamente affermato nel comma 13 quater del d.l. 19 maggio 2020 n.34 convertito nella legge 17 luglio 2020 n.77, introdotto proprio in occasione della conversione del d.l. 31 maggio 2021 n.77 nella Legge 29 luglio 2021 n.108 <sup>87</sup>.

Infine, residua la questione se la verifica dello stato legittimo dell'intero immobile o dell'unità immobiliare sia possibile in sede di autorizzazione paesaggistica. È preferibile affermare

---

<sup>85</sup> In questo senso, espressamente, V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 146. Secondo D. de PAOLIS, *Decreto Salva Casa, nuove procedure e sanatorie edilizie*, op. cit. p.53, rientrerebbero anche i procedimenti minori nella definizione di titolo assentito.

<sup>86</sup> Si riporta per comodità il testo attualmente vigente dell'art.119 comma 13 ter sopra ricordato: "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".

<sup>87</sup> Il comma 13 quater dell'art.119 dispone "**13-quater.** Fermo restando quanto previsto al comma 13-ter, resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento."

che in tale ultima sede rilevino esclusivamente i profili paesaggistici ed ambientali della fattispecie che costituiscono uno dei presupposti per l'affermazione dello stato legittimo dell'immobile intero o dell'unità immobiliare, oggetto degli interventi edilizio. Emerge, quindi, chiaramente l'inidoneità dell'autorizzazione paesaggistica ai fini di cui all'art.9 bis TUE<sup>88</sup>.

### **6b. Gli immobili realizzati in un'epoca in cui era obbligatorio un titolo abilitativo.**

La seconda fattispecie riguarda gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio. La disposizione è stata modificata solo in minima parte in occasione della novella del 2024.

L'analisi del concetto di obbligatorietà del titolo non è allora così semplice come in prima lettura si potrebbe immaginare, richiedendo per edifici così risalenti un'indagine senza dubbio complessa.

Nel caso in cui difetti un titolo abilitativo edilizio che attribuisca al bene la qualità dello *stato legittimo*, perché all'epoca non era obbligatorio, entra in gioco allora la previsione specifica di cui all'art. 9bis TUE.

Prima della legge n. 765 del 1967, entrata in vigore proprio il 1° settembre 1967, l'art. 31 della legge n. 1150 del 1942 imponeva in via generale la licenza di costruzione solo nei centri abitati e, per i comuni dotati di un piano regolatore generale, nelle zone di espansione esterne a essi. L'obbligo di acquisire un titolo abilitativo non sorgeva, quindi, con riguardo i) agli immobili la cui realizzazione risale a data anteriore all'entrata in vigore della Legge Urbanistica del 1942, sia pure a determinate condizioni di cui appresso, ii) agli immobili realizzati dopo la Legge Urbanistica del 1942 e collocati fuori dai centri abitati ("zone agricole"), (atteso che l'autorizzazione sub specie di licenza edilizia era necessaria solo per gli interventi edilizi nei centri abitati e nelle zone di espansione), purché realizzati in data anteriore all'entrata in vigore della cd. legge-ponte (L. n. 765/1967) che ha esteso l'obbligo della licenza edilizia all'intero territorio nazionale<sup>89</sup>. In tutte le altre ipotesi, l'edificazione di immobili imponeva, comunque, di acquisire il titolo abilitativo edilizio relativo.

Non è mutata – in occasione della novella del 2024 - l'espressione che richiama l'obbligatorietà dell'acquisizione del titolo abilitativo, quale prerequisito, nonostante l'imprecisione terminologica del legislatore avrebbe auspicato un intervento sul punto.

In realtà, anche al di fuori dei centri abitati e delle zone di espansione, nonché prima della legge n. 1150 del 1942, la necessità di un titolo abilitativo edilizio veniva, a ben vedere, disposta anche da altre fonti. Appare necessario, per completezza di esposizione<sup>90</sup>, individuare cosa si intenda per acquisizione obbligatoria del titolo. Alcune norme imponevano, infatti, anche

---

<sup>88</sup> Secondo D. de PAOLIS, *Decreto Salva Casa, nuove procedure e sanatorie edilizie*, op. cit. p.135 lo stato legittimo dell'immobile, da un punto di vista urbanistico, richiede il rispetto delle norme di settore quali, ad esempio, quelle strutturali, quelle poste a tutela di specifici vincoli e quelle che costituiscono il presupposto per la validità del titolo edilizio, come le autorizzazioni antisismica, paesaggistica od idrogeologica.

<sup>89</sup> M. LEO *Legge di conversione del d.l. "Semplificazioni". Le modifiche apportate al testo Unico dell'edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001 n.380)*, cit.; V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 139.

<sup>90</sup> È opportuno ricordare sul punto le indicazioni contenute nel mio contributo *Lo stato legittimo degli immobili, le tolleranze e la dichiarazione tecnica*, n.108-2021-P, op. cit.

anteriamente al 1942, meccanismi di tipo autorizzatorio che in qualche misura incidevano sull'esercizio del diritto di edificare e sulla conformazione del diritto di proprietà.

Una prima traccia si può rinvenire nell'art. 111 del regio decreto 12 febbraio 1911, n. 297 che disciplinava il contenuto che avrebbero potuto assumere i regolamenti edilizi comunali; nulla era statuito, tuttavia, in ordine ai meccanismi autorizzatori dell'edificazione. Una tale norma che era funzionale all'esecuzione della legge comunale e provinciale di cui al r.d. 10 febbraio 1889, n. 5921, come modificata con r.d. 21 maggio 1908, n. 269, venne poi utilizzata anche dopo le modifiche apportate alla medesima dalla legge 4 febbraio 1915, n. 148 e dal Testo Unico 3 marzo 1934, n. 383.

Un ulteriore strumento tecnico funzionale alla regolazione dell'edificazione deve essere rintracciato nella legge 15 gennaio 1885, n. 2892 sul risanamento della città di Napoli e nella legge 31 maggio 1903, n. 254 relativa alla costruzione, all'acquisto e alla vendita di case popolari, nonché ancora nei peculiari provvedimenti legislativi che hanno approvato i piani regolatori di grandi città (come la legge 24 marzo 1932, n. 355 per Roma ed infine la legge 19 febbraio 1934, n. 433 per Milano).

I regi decreti legge 25 marzo 1935, n. 640 (all'art. 4) (Nuovo testo delle norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti) e il successivo 22 novembre 1937, n. 2105 (all'art. 6) (Norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti), enunciavano, poi, l'obbligatorietà dell'autorizzazione del sindaco (*rectius* podestà) per le edificazioni. L'istituto della licenza edilizia, in particolare, fu disciplinato prima dal ricordato R.D.L. 640 del 1935 (che la rese obbligatoria nell'ambito dei centri abitati, anticipando in certo qual modo la Legge Urbanistica del 1942) e poi con il menzionato R.D.L. 2105 del 1937 (che estese il predetto obbligo a tutto il territorio comunale), sino ad essere poi superato proprio dalla legge urbanistica del 1942 divenuta, poi, norma cardine del sistema<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Si riporta per la peculiarità della questione il caso all'attenzione del Consiglio di Stato nella pronuncia n.5141 del 2008. Il Comune di Napoli impugna la sentenza di prime cure per l'annullamento della disposizione dirigenziale n. 390 del 12 maggio 2004, relativa al diniego di realizzazione di un intervento di ristrutturazione edilizia del complesso industriale "Vela", ritenendo illegittimo l'intervento in quanto – premessa l'inerenza dell'istanza di ristrutturazione edilizia alla sostituzione del complesso industriale con un nuovo fabbricato a destinazione residenziale e commerciale – non risultava alcuna concessione edilizia per la consistenza originaria, pur in presenza di sanatoria per l'ampliamento del complesso, assumendo che, a norma dell'art. 12 del regolamento edilizio del 1935 – ed alla stregua della disposizione dell'art. 31 della legge n. 1150/1942 – l'obbligo di richiedere la licenza edilizia non sussisteva per la zona industriale di Barra (sitata al di fuori dell'abitato del Comune di Napoli e della stessa frazione di Barra), in cui è certo ubicato il complesso industriale di cui trattasi; deve quindi ritenersi, in altri termini, secondo il giudice di primo grado, che la parte originaria del complesso immobiliare non può considerarsi abusiva per il solo fatto che non venne rilasciato dal Comune alcun titolo abilitativo, non sussistendo, nei primi anni '50 – epoca di realizzazione del complesso, non contestata dall'Amministrazione – alcun obbligo di richiedere la detta licenza.

Opponeva l'appellante Comune che l'articolo 1 dello stesso regolamento edilizio richiedeva il rilascio della licenza del Sindaco per tutte le opere ed i lavori da eseguirsi nel territorio del Comune di Napoli e che l'art. 12 era esclusivamente inteso a definire le varie zone del territorio comunale.

Proponeva appello incidentale la Nuova Immobiliare s.r.l. – che eccepiva altresì l'inammissibilità dell'appello – e sosteneva la vigenza, nell'indicato lasso temporale, dell'art. 31 della legge urbanistica del 1942; il che avrebbe comportato l'abrogazione, almeno in parte qua, e comunque l'inapplicabilità, del regolamento edilizio del 1935 – (specificatamente, dall'art. 1) e, di conseguenza, la non necessità di licenza edilizia "per le costruzioni che fossero al di fuori del centro abitato". Deduce quindi *error in iudicando*, violazione dell'art. 31 L. 1150/42, inapplicabilità ed errata applicazione dell'art. 31 L. 47/85 nonché illegittimità della norma regolamentare per contrasto con fonte primaria sopravvenuta.

In alcuni comuni, insomma, era obbligatorio munirsi di un titolo abilitativo edilizio, sia sulla base di fonti primarie riferite a territori sismici, sia sulla base di fonti non primarie, che però attingevano la loro legittimazione dalla fonte primaria attributiva del potere regolamentare.

La Legge Urbanistica del 1942 prevede, poi, l'obbligo di richiedere la licenza edilizia nel centro abitato e nelle zone di espansione urbana.

La previsione di norme regolamentari in ottemperanza del ricordato r.d. 22 novembre 1937 n. 2105 non veniva comunque meno, con la conseguenza che rientrava nelle facoltà del Comune introdurre o meno l'obbligo della licenza edilizia anche nelle zone diverse dal centro abitato e dalle zone di espansione. Discende quindi proprio dai regolamenti edilizi la previsione dell'estensione di tale obbligo nel resto del territorio comunale.

Ecco, quindi, il fondamento giuridico posto alla base della vigenza dei regolamenti edilizi comunali, ed alla legittimazione dei previgenti titoli. Nel momento in cui la legge attribuiva ai regolamenti la valutazione discrezionale in ordine alla necessità di licenza edilizia comunale al di fuori delle zone in cui la stessa era obbligatoria per legge, al contempo legittimava, ratificandoli, proprio i regolamenti che una tale scelta avessero già in precedenza effettuato.

In altre parole, venivano così contemporaneamente legittimati: i) l'obbligo di munirsi del titolo edilizio per tutte le costruzioni, in qualunque zona esse fossero state edificate, ove tale obbligo fosse previsto dai regolamenti edilizi comunali ed anche ii) le sanzioni conseguenti per il caso di inosservanza, tra le quali senz'altro la demolizione, come confermato dalla giurisprudenza maggioritaria<sup>92</sup>.

Un argomento ulteriore alla legittimità ultrattiva dei ricordati regolamenti comunali, può essere rinvenuto nell'art. 31 comma 5 della L. 47 del 28 febbraio 1985<sup>93</sup>, nella parte in cui estende la necessità del condono agli interventi edilizi realizzati in data anteriore al 1° settembre 1967 per i quali fosse necessaria proprio in virtù dei regolamenti edilizi comunali la licenza di costruzione. Tale

---

Il Consiglio di Stato afferma, accogliendo le richieste del Comune di Napoli che “non può riconoscersi ex se portata abrogante o disapplicativa della norma secondaria (introdotta dall'art.1 del regolamento edilizio) all'art. 31 della legge urbanistica del 1942, laddove reca la disciplina costruttiva nei centri abitati sancendo l'obbligo dell'apposita licenza del Sindaco. Il precitato articolo 31 ha disciplinato in via generale l'obbligo di cui trattasi; ciò non comporta peraltro, ex se, l'abrogazione tacita di una disposizione speciale più rigorosa per le costruzioni al di fuori dei centri abitati esistente nel regolamento edilizio vigente in ragione della particolare disciplina che l'ente locale ha inteso introdurre ai fini della regolamentazione dell'attività costruttiva sul proprio territorio.”.

Va, al proposito, ricordato il Regio Decreto Legge 25 marzo 1935, n. 640, convertito, con modificazioni, dalla Legge 23 dicembre 1935, n. 2471 rubricato “Nuovo testo delle norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti”, era norma emergenziale che non solo sopravvive al testo del 1942, ma abrogata solamente con la Legge n. 9/2009. L'art. 4, intitolato “Sanzioni”, disponeva: “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.”.

<sup>92</sup> In questo senso, CS 5141/08, Cs 287/80, TAR Marche 2011 n. 634, TAR Emilia Romagna, Parma 2010 n. 5. Si ricorda un'unica pronuncia contraria, TAR Friuli Venezia Giulia 553/2014.

<sup>93</sup> La disposizione recita: “Per le opere ultimate anteriormente al 1 settembre 1967 per le quali era richiesto, ai sensi dell'articolo 31, primo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e dei regolamenti edilizi comunali, il rilascio della licenza di costruzione, i soggetti di cui ai commi primo e terzo del presente articolo conseguono la concessione in sanatoria previo pagamento, a titolo di oblazione, della somma determinata a norma dell'articolo 34 della presente legge.”.

norma nel prevedere la condonabilità degli abusi, li individuava con riferimento anche all'obbligo del titolo edilizio abilitativo previsto *ante litteram* dai regolamenti comunali.

Va, tuttavia, precisato che i regolamenti edilizi ai quali la disposizione si richiama devono evidentemente avere il pregio della validità e della conformità anche costituzionale all'ordinamento dello Stato e tali non sarebbero senz'altro i regolamenti che non trovano fondamento del regime autorizzatorio in una disposizione di legge<sup>94</sup>.

È preferibile ritenere piuttosto che l'atto autorizzatorio debba essere considerato un titolo legittimante, a meno di non arrivare alla conclusione aberrante di uno Stato che agisca contro le proprie norme, non in modo occasionale, ma sistemico, disapplicando norme regolamentari sia pure molto risalenti nel tempo che per anni hanno costituito un argine al disordine edilizio che pure si è verificato.

Su tale base, non basta quindi affermare genericamente che l'immobile è stato realizzato prima del 1° settembre 1967 o addirittura prima dell'entrata in vigore della Legge 1942 n.1150, ma occorre altresì verificare se l'area interessata dall'opera non era oggetto di alcuna forma di regolamentazione che imponesse la presenza di un titolo edilizio per realizzare l'intervento costruttivo<sup>95</sup>.

#### **6c. Gli immobili realizzati anteriormente alle norme impositive dell'obbligo di un titolo abilitativo.**

Non ha subito modifiche di sorta la previsione dell'art. 9 bis, comma 1 bis, TUE che per gli immobili e le unità immobiliari realizzate in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, secondo la quale lo stato legittimo sia desumibile sulla base di alcuni elementi che la norma si cura esattamente di individuare.

Si tratta naturalmente di manufatti realizzati esclusivamente in epoca anteriore alle norme impositive dell'obbligo di un titolo abilitativo e quindi in un'epoca così risalente nel tempo da rendere assai difficile un accesso alla documentazione edilizia ed urbanistica, semmai esistente.

Era stato proposto in occasione della conversione in legge del decreto legge cd. Salva Casa di ricondurre in tale ipotesi lo stato legittimo allo stato di fatto attuale dell'immobile, in assenza di

---

<sup>94</sup> Né l'art.31 comma 5 della Legge n.47 del 1985 può in qualche modo sanare o convalidare disposizioni regolamentari non conformi all'ordinamento legittimando meccanismi di autorizzazione che la disciplina primaria vigente al momento della loro realizzazione, non prevedeva e che non avrebbero potuto essere sottoposti ad alcuna autorizzazione. È paradigmatico l'art. 1 del regolamento edilizio del comune di Firenze adottato con atto podestarile del 29 dicembre 1931 il quale, non avendo una base legale al momento della sua emanazione e contrastando con la disciplina sopravvenuta posta dall'art. 31 della legge urbanistica del 1942 deve essere disapplicato.”. In questo senso, “*L’obbligo di munirsi della licenza edilizia su tutto il territorio comunale esiste dal 1935? (commento critico a TAR Toscana, Sez. III, n. 899/2014)*” di M. GRISANTI in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

<sup>95</sup> In questo senso, D. de PAOLIS, *Decreto Salva Casa, nuove procedure e sanatorie edilizie*, op. cit. p.139, il quale ricorda che l'uso della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà è legittimo solo se reso da parte di soggetti a conoscenza dello stato dei luoghi al tempo della realizzazione del manufatto in presenza di elementi non risolutivi forniti dal Comune, citando una pronuncia del Consiglio di Stato del 21 febbraio 2022 n.1222.



ulteriori interventi specificamente autorizzati<sup>96</sup>, soluzione che avrebbe certo semplificato una tale indagine.

L'art. 9 bis, comma 1 bis, TUE dispone che invece in tali ipotesi si debba fare riferimento:

- alle informazioni catastali di primo impianto, o ad 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*<sup>97</sup>
- al 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.

A differenza della modifica della norma prima ricordata il legislatore non varia la congiunzione “e” in “o”.

Una tale disposizione non pone, tuttavia, dei criteri preferenziali tra le ipotesi previste, ma risolve in termini di fatto la questione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare che ne forma oggetto, con un'incertezza di ritorno evidente<sup>98</sup>.

#### **6d. Gli immobili realizzati successivamente alle norme impositive dell'obbligo di un titolo abilitativo, la dispersione dei titoli di legittimazione e l'inesistenza di copie.**

Il caso più delicato in cui – sebbene gli immobili o le unità immobiliari siano stati realizzati successivamente alle norme impositive dell'obbligo di un titolo abilitativo - dagli archivi pubblici siano andati dispersi i titoli di legittimazione dell'immobile o dell'unità immobiliare, né esistano copie dei medesimi, neppure informali, né gli estremi dei titoli.

In tal caso l'ultimo inciso dell'art.9bis comma 1 bis TUE, introdotto in occasione della novella del 2024, risolve un problema posto dalle norme previgenti, per il quale era assai difficile la ricerca di una soluzione condivisibile.

La novella recita che “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” si applicano le disposizioni di cui al periodo precedente dello stesso comma facendo riferimento:

---

<sup>96</sup> V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 140, che ricorda la proposta del Centro Studi Italiano IPPASO, poi non accolta, che ha suggerito per tutti gli immobili edificati in data anteriore al 1967 l'identificazione dello stato legittimo con lo stato di fatto. Secondo D. de PAOLIS, *Decreto Salva Casa, nuove procedure e sanatorie edilizie*, op. cit. p.55, applicazione l'applicazione di una tale norma dovrà essere effettuata con la dovuta prudenza avendo cura di verificare preventivamente la possibile esistenza di altri riscontri presso uffici potenzialmente interessati come ad esempio il Genio Civile.

<sup>97</sup> V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 140 afferma in modo condivisibile che la modifica della congiunzione “e” con la “o” sarebbe stata certo utile.

<sup>98</sup> D. de PAOLIS, *Decreto Salva Casa, nuove procedure e sanatorie edilizie*, op. cit. p.135 non tiene in considerazione l'intervenuta modifica della preposizione rispetto al testo precedente e continua ad attribuire valore preminenza alle informazioni catastali di primo impianto.

- alle informazioni catastali di primo impianto, o ad 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, <sup>99</sup>
- al 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.

La assoluta novità di tale disposizione consiste nella *sufficienza della sussistenza di un principio di prova del titolo abilitativo, indipendentemente dalla disponibilità o meno addirittura degli estremi del titolo.*

In luogo della sufficienza del principio di prova del titolo abilitativo, che prima era assicurata dal legislatore solo nell'ipotesi nelle quali non fosse disponibile la copia del titolo abilitativo, oggi un siffatto principio vale anche nelle ipotesi nelle quali non siano neppure disponibili gli estremi di tale titolo edilizio<sup>100</sup>.

Il legislatore prescinde, insomma, palesemente dall'individuazione dei motivi e delle cause che hanno provocato la scomparsa della documentazione necessaria per la precostituzione del titolo legittimante, che appaiono pertanto del tutto irrilevanti.

È, tuttavia, fortemente opportuno, che *una siffatta delicata circostanza emerga da apposita certificazione rilasciata dall'ente pubblico.*

Si applicheranno, in tale ipotesi, al fine della determinazione dello stato legittimo le previsioni inerenti alle ipotesi degli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio.

## **7. Lo stato legittimo degli edifici con più unità immobiliari.**

Una delle novità più interessanti, introdotte dal decreto cd. Salva Casa, è senz'altro la soluzione offerta al problema dell'incidenza dello stato legittimo negli edifici costituiti da più unità immobiliari e con parti comuni, che spesso sono caratterizzati da difformità o irregolarità diverse da quelle che concernono le singole unità immobiliari che li compongono. Si tratta di una questione mai affrontata prima dal legislatore nazionale<sup>101</sup> e che oggi è regolata dall'ultimo inciso dell'art. 9bis comma 1 bis TUE.

La novella del 2024 pone due disposizioni speculari tra loro<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 140 afferma in modo condivisibile che la modifica della congiunzione “e” con la “o” sarebbe stata certo utile.

<sup>100</sup> In questo senso, V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 141.

<sup>101</sup> Sul punto, V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 141, ricorda la proposta di ANCE, che auspicava un chiarimento sul punto, in occasione delle audizioni parlamentari sul decreto Salva Casa.

<sup>102</sup> D. de PAOLIS, *Decreto Salva Casa, nuove procedure e sanatorie edilizie*, op. cit. p.55 afferma di aver anticipato la riforma sul punto in un suo precedente contributo (D. de PAOLIS, R. GALLIA, *Cila Superbonus*, Legislazione Tecnica, 2022.

Prevede, innanzi tutto, che, ai fini della dimostrazione dello stato legittimo delle singole unità immobiliari, non rilevano le difformità insistenti sulle parti comuni dell'edificio, di cui all'articolo 1117 del c.c..

Per converso, ai fini della dimostrazione dello stato legittimo dell'edificio non rilevano le difformità insistenti sulle singole unità immobiliari dello stesso.

È stato efficacemente osservato che, ai fini dello stato legittimo, sono *indifferenti*<sup>103</sup> tra loro le parti comuni dell'edificio e le singole unità immobiliari; in tal modo, qualsivoglia difformità rispetto al titolo abilitativo delle parti comuni di cui all'art.1117 c.c., non può incidere inibendolo o escludendolo lo stato legittimo di ciascuna, singola, unità immobiliare facente parte del maggior fabbricato condominiale; qualsivoglia difformità esistente su ciascuna singola unità immobiliare non inibisce o esclude lo stato legittimo dell'intero edificio di cui esse sono parte.

#### **8. Il ruolo centrale dello stato legittimo nel TUE: dall'art. 23 ter TUE all'art. 34 ter TUE.**

Per effetto dei recenti interventi normativi lo stato legittimo assume un ruolo centrale nell'intero Testo Unico dell'Edilizia, conformando le regole di alcuni istituti<sup>104</sup>.

Nell'art.23 ter TUE, ad opera del d. l. 16 luglio 2020 n.76 in relazione alla destinazione d'uso di un manufatto che ne sostituisce l'originario comma secondo che disponeva che "la destinazione d'uso di un fabbricato o di una unità immobiliare è quella prevalente in termini di superficie utile" con il testo seguente: "La destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis" TUE, non modificato per effetto della novella del 2024.

In particolare, ai fini dello stato legittimo, anche in relazione al mutamento d'uso sarà la previsione attualmente vigente (e come oggi modificata) a costituirne il fondamento.

Le regole di cui all'art.9 bis comma 1 bis TUE colorano, quindi, anche la disciplina in ordine alla destinazione d'uso, perdendo qualsivoglia richiamo alla concreta destinazione del manufatto, in particolar modo nelle ipotesi nelle quali manchi qualsivoglia titolo legittimante formale<sup>105</sup>. Evidente è che la prova dovrà essere rigorosa, fondandosi su una documentazione certa ed univoca e su documenti oggettivi, escludendosi, in ogni caso, la rilevanza di semplici dichiarazioni anche sostitutive di terzi, non suscettibili di essere verificate<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> Il termine "indifferenti" è di V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 142.

<sup>104</sup> S. SERGIO, *Art. 23 ter – Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante*, in AA.VV., *Il Decreto Salva Casa*, Dike Giuridica, 2024, p.167.

<sup>105</sup> Sul punto, G. RIZZI *Decreto semplificazioni 2020 e modifiche al Testo Unico in materia edilizia*, cit. p.582 in particolare p.595.

<sup>106</sup> S. SERGIO, *Art. 23 ter – Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante*, op. cit. p. 197, il quale richiama sul punto Cons. Stato, sez. VI, 20 aprile 2020, n.2524, il quale segnala che in materia edilizia la prova testimoniale e del tutto recessiva dinanzi a prove oggettive concernenti la collocazione dei manufatti tanto nello spazio quanto nel tempo (in questo senso, Cons. Stato, sez. VI, 3 gennaio 2022 n.4).

Altra disposizione che fa espresso richiamo allo stato legittimo è l'art. 34 ter TUE, rubricata *"Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo"*, norma di assoluta novità rispetto al dettato previgente<sup>107</sup>.

Secondo tale disposizione, "gli interventi realizzati come varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo rilasciato prima della data di entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e che non sono riconducibili ai casi di cui all'articolo 34-bis possono essere regolarizzati con le modalità di cui ai commi 2 e 3, sentite le amministrazioni competenti secondo la normativa di settore".

In particolare, a tal fine, l'epoca di realizzazione delle suddette varianti, è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo TUE.

Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della variante mediante la documentazione indicata nel primo periodo, il tecnico incaricato attesterà la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità, punita, in caso di dichiarazione falsa o mendace, con le relative sanzioni penali.

In tali ipotesi, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono regolarizzare l'intervento mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività e il pagamento, a titolo di oblazione, di una somma determinata ai sensi dell'articolo 36-bis, comma 5 TUE.

L'amministrazione competente adotta i provvedimenti di cui all'articolo 19, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241<sup>108</sup>, anche nel caso in cui accerti l'interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione delle opere.

Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 36-bis, commi 4 e 6 TUE. Per gli interventi di cui al comma 1 eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica resta fermo quanto previsto dall'articolo 36-bis, comma 5-bis TUE.

Infine, le parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare

---

<sup>107</sup> D. CIANCI *Il nuovo art. 34 ter – Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo*, in AA.VV., *Il Decreto Salva Casa*, Dike Giuridica, 2024, p.331.

<sup>108</sup> Il comma 3 dell'art.19 ora ricordato così dispone: "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 veritiere 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." Ed il comma 6 bis della stessa disposizione, anch'esso richiamato dall'art.24 TUE aggiunge "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 decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380, e dalle leggi regionali."

verifiche di conformità edilizia, rispetto alle quali non sia seguito un ordine di demolizione o di riduzione in pristino e sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge, non annullabile ai sensi dell'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono soggette, in deroga a quanto previsto dall'articolo 34 TUE, alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-bis TUE.

## 9. La certificazione dello stato legittimo in tema di tolleranze.

L'art.34 bis TUE, seppure in tema di tolleranze costruttive, individua come lo stato legittimo possa essere dichiarato dal tecnico abilitato, con una duplice modalità<sup>109</sup>.

In concreto, il tecnico certifica che l'immobile versa in stato legittimo, che non vi sono pertanto difformità rispetto al titolo edilizio in virtù del quale esso è stato realizzato o sanato o con il quale sono stati effettuati interventi successivi, fatta eccezione per i casi rientranti nello schema delle tolleranze, che in ogni caso devono essere esplicitati in tale sede<sup>110</sup>.

Il terzo comma dell'art. 34 bis TUE specifica esattamente le modalità alternative che la dichiarazione tecnica può assumere:

- 1) nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie. In tale caso, il tecnico la inserisce *“ai fini dell'attestazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare”* per il tramite degli appositi *format* – già esistenti negli schemi governativi unitari - nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie<sup>111</sup>. Si tratta evidentemente di una dichiarazione funzionale all'effettuazione di ulteriori interventi edilizi, rispetto a quelli pregressi nei quali egli abbia avuto modo di verificare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione, in concreto, delle regole in tema di tolleranze<sup>112</sup>.

ovvero

---

<sup>109</sup> Si riporta per comodità il testo normativo: “Le tolleranze esecutive di cui ai commi 1 e 2 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.” Tra la doppia parentesi il testo interpolato in occasione della conversione in legge.

<sup>110</sup> D. de PAOLIS, *Decreto Salva Casa, nuove procedure e sanatorie edilizie*, op. cit. p.136, in questo senso; in ordine alle responsabilità del tecnico che assevera D. LAMONICA MIRAGLIO, V. MEDDI, M. PARRINO, *Applicazioni pratiche del Decreto Salva Casa*, op. cit. p. 135- 137.

<sup>111</sup> Una tale modalità prescinde da eventuali ed ulteriori attività negoziali successive del proprietario, anche se non le esclude aprioristicamente. Si potrà, ad esempio, trattare del caso in cui alla presentazione di nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie, debba semplicemente seguire un ulteriore intervento edilizio o del caso in cui tale intervento da eseguirsi dalla parte venditrice, anticipi un atto traslativo successivo. D. de PAOLIS, *Decreto Salva Casa, nuove procedure e sanatorie edilizie*, op. cit. p.137 sottolinea che la dichiarazione dello stato legittimo è presente attualmente nel modello di scia, ma non nel modello della CILA, tranne che in alcune Regioni.

<sup>112</sup> È dubbio se ciò possa accadere in occasione di un procedimento in sanatoria, sia esso quello di cui all'art. 6, 36 o 37 TUE; invero, l'espressione “nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie” evoca nuovi interventi edilizi e non in sanatoria di “vecchi” interventi già eseguiti, nei quali alla sanzione per la violazione maggiore segua l'estinzione per tolleranza delle piccolissime difformità di cui all'art.34bis TUE.

- 2) con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali. In tale ipotesi la relazione tecnica non assume la forma di un format procedimentale, ma di una dichiarazione asseverata “apposita”, da allegarsi agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali. In tale caso, tale dichiarazione prescinde dall’esecuzione di nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie.

Non è, poi, precisato il *contenuto* di una siffatta dichiarazione tecnica, che al di là di peculiari formule procedimentali, dovrà senz’altro muoversi all’interno del perimetro normativo dettato dalla novella del 2020, ivi comprese le speciali allegazioni laddove l’immobile sia ubicato all’interno di una zona sismica, fatta eccezione per quelle a bassa sismicità<sup>113</sup>.

## 10. Conclusioni.

A seguito della pronuncia della Corte Costituzionale del 2022 n.217, lo stato legittimo viene certificato quale uno dei principi fondamentali della normativa edilizia, con conseguente esclusione, per i legislatori regionali, della possibilità di dettare discipline peculiari che siano contrastanti con le regole definitorie dettate dal legislatore nazionale.

Le norme in materia, così come novellate nel 2024<sup>114</sup>, acquistano un ruolo definitorio centrale nel sistema ordinamentale.

È stato efficacemente rappresentato<sup>115</sup> che l’art. 9bis TUE detta una regola: lo stato legittimo discende *essenzialmente* dal titolo abilitativo che ha legittimato la edificazione dell’immobile o dell’unità immobiliare o dalle altre condizioni esattamente definite dal legislatore.

Per effetto delle modifiche introdotte dal cd. decreto Salva Casa, del comma 1 bis dell’art.9 bis TUE, anche la dichiarazione di cui all’articolo 34-*bis* concernente le tolleranze costruttive partecipa della definizione dello stato legittimo<sup>116</sup>. In concreto, allora, una siffatta attestazione, seppur funzionale ad operare sul piano delle tolleranze costruttive o esecutive, presuppone proprio quello *stato legittimo*, che ne costituisce un *prius* per poter qualificare le piccole difformità quali appunto mere tolleranze.

In tale attestazione, andranno precisati: i) i “titoli abilitativi” idonei alla determinazione dello stato legittimo; ii) il verificarsi delle ipotesi in cui può affermarsi che un immobile o un’unità immobiliare sia stato realizzato in un’epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio; iii) il verificarsi dell’ipotesi di un immobile o di un’unità immobiliare realizzata in un’epoca nella quale era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio ed il titolo di legittimazione

---

<sup>113</sup> Si rinvia allo studio della Commissione pubblicistica Le tolleranze dopo il cd. decreto Salva Casa, in corso di pubblicazione, da me redatto.

<sup>114</sup> V. MELE, *Art.9 bis – Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili*, op. cit., p. 134.

<sup>115</sup> È – si ripete ancora una volta – condivisibile la posizione di M. LEO *Legge di conversione del d.l. “Semplificazioni”. Le modifiche apportate al testo Unico dell’edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001 n.380)*, cit. Dopo la novella introdotta con la legislazione emergenziale del 2020 G. RIZZI *Decreto semplificazioni 2020 e modifiche al Testo Unico in materia edilizia*, cit. p.582 in particolare p.593.

<sup>116</sup> In senso diverso sul punto, nel mio precedente contributo, *Lo stato legittimo degli immobili, le tolleranze e la dichiarazione tecnica*, n.108-2021-P. Oggi la novella del 2024 giustifica un mutamento di opinione al riguardo.

dell'immobile o dell'unità immobiliare siano stati dispersi, con l'inesistenza di copie dei medesimi, neppure informali.