

News tecnica n. 33/7

4 ottobre 2019

Poteri dell'amministrazione: sentenza del TAR

Cosa accade in caso di presentazione di Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (CILA) illegittima? Può la pubblica amministrazione emettere una dichiarazione di efficacia? A rispondere a queste domande ci ha pensato il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio con la [sentenza 20 settembre 2019, n. 11155](#) con la quale è stato trattato il caso di alcuni interventi edilizi per i quali era stata presentata una Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (CILA) sulla l'amministrazione ha dichiarato l'inefficacia disponendo la sospensione dei lavori in corso e la demolizione e il ripristino dei presunti abusi edilizi in conseguenza della dichiarazione di inefficacia della CILA. Entrando nel dettaglio, la CILA in questione era stata presentata per avviare un intervento di restauro e risanamento conservativo volto a sanare le "irregolarità" evidenziate dal Comune per violazione urbanistico-edilizia. CILA che, secondo l'amministrazione, sarebbe illegittima in quanto inidonea a regolarizzare l'insieme delle difformità in essa contemplate. **Il ricorso** Tra i motivi del ricorso, la parte ricorrente ha sostenuto che, non avendo l'amministrazione provveduto entro i trenta giorni dal ricevimento della CILA, essa avrebbe potuto solamente assumere un provvedimento di autotutela nel rispetto dei requisiti formali e sostanziali di cui all'art. 21-nonies (*Annulamento d'ufficio*) della **Legge 7 agosto 1990, n. 241** (*Nuove norme sul procedimento amministrativo*), non esistendo nell'ordinamento la "**dichiarazione di inefficacia**". Il TAR ha subito rilevato che, mentre in materia di SCIA sussiste una disciplina che postula espressamente l'applicazione dei requisiti procedurali e sostanziali di cui all'art. 21-nonies della Legge n. 241/1990, la legge non contiene disposizioni simili in ordine alla CILA. Al riguardo il Consiglio di Stato ha fornito queste importanti precisazioni: 1) qualora la CILA sia utilizzata al di fuori della fattispecie legale, ossia per eseguire opere che richiedano il permesso di costruire (o la stessa SCIA) o, comunque, in violazione della normativa in materia, l'amministrazione non può che disporre degli ordinari poteri repressivi e sanzionatori dell'abuso.- In questi casi la CILA è del tutto inidonea a legittimare un'opera che è, e resta, *sine titulo*: la sua natura totalmente abusiva continua a poter essere rilevata, in ogni momento e senza limiti di tempo, dall'amministrazione competente. Da *Lavoripubblici*.



Siti e riviste controllate: sito ANCE (solo per la parte studi ed approfondimenti), sito Confindustria, sito ABI, sito Inps, sito Censis, sito Cresme, sito Svimez, sito Ministero dello Sviluppo Economico e delle Finanze, sito Unioncamere, sito Bloomberg, sito Il Sole 24 Ore, Sito Edilizia e Territorio, sito Dipartimento Politiche Europee, sito Economia e Finanza R.it, sito SRM, sito Istat, sito Italia Oggi, sito lavoripubblici.it, sito Edilportale, sito Ministero Ambiente, sito Autorità di Vigilanza, sito Ministero per la Coesione Territoriale, sito Scenari Immobiliari, sito Nomisma, sito Banca d'Italia, sito Agenzia delle Entrate, sito Conferenza stato regioni, sito MIUR, sito Quirinale, sito Invitalia.

Sommario:

- ◆ Poteri dell'amministrazione: sentenza del TAR
- ◆ Real sito di Carditello
- ◆ La Mappa dell'abbandono per i beni culturali dismessi
- ◆ Sentenza della Cassazione che differenzia tra negoziabilità e conformità dell'edificio
- ◆ Cassazione: non basta l'estinzione del reato di lottizzazione per evitare la sanzione
- ◆ Il mercato immobiliare di pregio continua a crescere

Real sito di Carditello: costituzione di un elenco di operatori per il conferimento di incarichi

La **Fondazione Real Sito di Carditello** ha istituito un Elenco di operatori economici abilitati alla esecuzione, progettazione e direzione lavori degli interventi di manutenzione e restauro dei manufatti storico artistici rientranti nella disciplina del “monitoraggio, manutenzione e restauro dei beni culturali mobili, superfici decorate di beni architettonici e materiali storici di beni immobili di interesse storico, artistico o archeologico”.

Per essere inclusi nell'elenco è necessario fare domanda alla Fondazione Real Sito di Carditello secondo le modalità indicate nell'avviso via mail all'indirizzo

Pec: fondazionecarditello@legalmail.it.



La Mappa dell'abbandono per i beni culturali dismessi

3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 per realizzare una “Mappa dell'abbandono” che censisca il patrimonio di rilevanza culturale in stato di degrado e ne favorisca il recupero.

A prevederlo il **ddl 1306**, presentato da Michela Montevecchi (vicepresidente M5S della 7a Commissione Cultura del Senato), che **riprende delle proposte fatte in occasione del NaDef 2018**.

Patrimonio culturale dismesso: l'importanza del censimento

Il ddl intende predisporre una “Mappa dell'abbandono” dei beni e dei siti di rilevanza culturale, compresi i complessi industriali dismessi, per consentirne il riutilizzo per scopi produttivi, commerciali, ricreativi, pubblici o privati.

Il ddl affida al **Ministero per i beni culturali** il compito di **predisporre tale censimento**; la mappa dovrà distinguere i beni di proprietà pubblica da quelli di proprietà privata e contenere anche quelli già censiti.

Valorizzazione dei beni inutilizzati e nuove realtà produttive

Il recupero del patrimonio inutilizzato censito, oltre a favorire la lotta al consumo di suolo, potrebbe portare vantaggi alla comunità in termini occupazionali; la Montevecchi, relatrice del provvedimento, spiega: “Si tratta nello specifico di aree in cui sorgono edifici, complessi industriali, strutture e manufatti di notevole interesse storico e culturale che sono testimonianza di rinomate realtà produttive del passato e che giacciono in stato di abbandono e degrado, che potrebbero invece essere **recuperate e riconsegnate alla comunità** sotto forma di spazi polifunzionali, anche a fini occupazionali”.

Tali spazi, infatti, “potrebbero essere reinventati, attraverso l'enorme potenziale inespresso del patrimonio dismesso, che in alcuni casi (si pensi a Berlino) è divenuto il principale volano per rilanciare l'immagine della città, anche grazie a una concezione culturale di ampio respiro e, soprattutto, a strategie indotte dal basso e non imposte dall'alto”. Da *Edilportale*.



Sentenza della Cassazione che differenzia tra negoziabilità e conformità dell'edificio

Nel campo delle **compravendite immobiliari** la presenza di difformità, urbanistiche e/o catastali, sull'immobile pone spesso dei grossi limiti alla sua commerciabilità. Si definisce **difformità urbanistica** la non corrispondenza tra stato di fatto e contenuto dell'ultima pratica assentita; si parla, invece, di **difformità catastale** quando non vi è allineamento, ossia piena conformità tra lo stato di fatto del bene e i dati e le planimetrie catastali depositati.

Un contratto di compravendita che ha per oggetto un immobile con abusi non condonati può essere concluso?

Nell'ipotesi di acquisto di un immobile caratterizzato da **difformità sostanziali** tra il titolo abilitativo citato nell'atto e lo stato di fatto, l'acquirente potrebbe vedersi **annullare il contratto preliminare**, con conseguente perdita della proprietà dell'immobile ed onere di provvedere al recupero di quanto pagato.

Questo è stato il caso in cui si è trovato un acquirente che ha scoperto che sull'immobile oggetto del preliminare erano state realizzate modifiche successive alla data di rilascio della licenza e non legittimate, che lo rendevano difforme dal progetto originario. Rivolgendosi al Tribunale prima e in Corte d'Appello successivamente, chiedeva:

- 1) di ottenere comunque l'esecuzione dell'obbligo di concludere il contratto ex art. 2932 c.c. pur a fronte delle difformità rilevate;
- 2) la condanna del venditore al pagamento delle spese necessarie al conseguimento della sanatoria edilizia, in quanto la perizia tecnica aveva constatato la sanabilità delle difformità, trattandosi di modifiche interne all'immobile;

Ma, sia in primo grado che in appello, entrambe le richieste sono state rigettate dai giudici che hanno ritenuto l'immobile **incommerciabile per via delle difformità**.

L'acquirente ha fatto ricorso alla Corte di Cassazione la quale, con **l'ordinanza n. 22168/2019**, ha ribaltato completamente la situazione, facendo chiarezza sulla possibilità di **concludere un contratto** avente a oggetto un immobile affetto da difformità - **sanabili ma non condonate** - rispetto al progetto edilizio.

Quali sono le ragioni che hanno motivato la decisione della Corte di Cassazione?

Affinché una compravendita immobiliare possa concludersi - hanno spiegato i giudici -, la normativa richiede

la **"dichiarazione"** della parte venditrice indicativa degli **"estremi"** del permesso di costruire o del permesso in sanatoria o della segnalazione certificata di inizio di attività o, ancora, ma solo per le opere iniziate anteriormente al 1.9.1967, la **"dichiarazione sostitutiva di atto notorio"** attestante che l'opera è iniziata anteriormente alla data predetta. (ex art. 46 del **DPR 380/2001** e art. 40 della legge **n. 47/1985**).

Secondo la Corte, è la mancanza dei **"requisiti dichiarativi"** che comporta la nullità del contratto e non la **"mancata conformità dell'immobile allo strumento urbanistico"**. Questo - aggiungono i giudici - è avvalorato dal fatto che il legislatore non ha inserito tale prescrizione tra gli elementi essenziali e perfezionativi del contratto di trasferimento della proprietà.

Ciò che dunque viene richiesto dalla norma non è la corrispondenza tra la situazione dell'immobile e la conformità urbanistica che risulta dal titolo, quanto piuttosto la corrispondenza della **"dichiarazione"** della parte alienante (resa contestualmente alla stipula dell'atto o **"recuperata"** successivamente mediante il procedimento di conferma), rispettivamente, ad un titolo edilizio realmente rilasciato dalla autorità competente e recante gli **"estremi"** indicati o all'elemento cronologico della data di inizio delle opere.

Tale **dichiarazione**, si evince dall'ordinanza, assolve anche alla funzione di dare all'acquirente la possibilità di esperire le opportune **indagini per verificare** la regolarità urbanistica e catastale del bene che sta acquistando, **"così da determinarsi consapevolmente, nel caso di accertata difformità edilizia, in ordine alla scelta di stipulare egualmente o meno e di apprezzare l'effettivo valore commerciale da attribuire al bene in relazione alla sua diversa qualità giuridica"**.

Pertanto, le Sezioni Unite sono pervenute alla conclusione che, in presenza di una **dichiarazione reale e riferibile all'immobile**, il **contratto sarà** in conclusione **valido**, a prescindere dalla conformità o difformità della costruzione al titolo in esso menzionato, non costituendo esse una causa di **"incommerciabilità"** dell'oggetto.

Il rovescio della medaglia Se è vero che l'acquirente scampa il rischio di perdere la proprietà dell'immobile, rimane il fatto che gli abusi edilizi permangono e lo mettono nella condizione di essere il **"nuovo"** responsabile degli stessi e, di conseguenza, lo obbligano a sanarli. Infatti, l'accoglimento del primo motivo del ricorso da parte della Corte determina un **"assorbimento"** del secondo motivo da lui presentato concernente la richiesta di copertura delle spese per la sanatoria. Queste ultime saranno, quindi, suo carico.

Sicuramente questo è un monito per tutti i futuri acquirenti ad accertarsi in ogni caso della conformità urbanistica e catastale dell'immobile a cui sono interessati poiché l'iter di sanatoria, oltre ad essere oneroso, non è sempre così rapido e scontato. Da **Edilportale**.



Cassazione: non basta estinzione del reato di lottizzazione per evitare la sanzione

La prescrizione in appello del reato di lottizzazione abusiva non fa venir meno i presupposti per l'adozione della confisca. Pertanto, se nonostante l'estinzione del reato vi siano gli elementi oggettivi e soggettivi che consentono al giudice di verificare l'effettiva sussistenza della lottizzazione abusiva, deve essere disposta la confisca urbanistica, in maniera proporzionale alle parti del territorio interessate e senza tener conto dell'attuale offensività della condotta. Questo è quanto afferma la Cassazione nella [sentenza n. 39320, depositata ieri](#).

Il caso

La questione si inserisce all'interno di un processo per il reato di lottizzazione abusiva materiale inteso nei confronti di diversi imputati, accusati di aver trasformato fisicamente e in maniera permanente un terreno a scopo edificatorio, in sostanza attraverso la realizzazione di un campo roulotte.

Condannati in primo grado, tutti gli imputati venivano assolti per dichiarata prescrizione del reato dai giudici di appello, i quali revocavano altresì la già disposta confisca, in quanto «le opere abusive erano state rimosse» e «l'attuale assetto del territorio era conforme alla legge». La Procura generale contestava però quest'ultima statuizione, sostenendo l'incongruenza delle motivazioni adottate dalla corte territoriale per giustificare la revoca della misura ablatoria.

Irrelevanza della cattiva condotta

Per la confisca non rileva l'attuale offensività della condotta. La Cassazione condivide la tesi dell'accusa e ritiene che revocare il provvedimento ablatorio, sulla scorta della rimozione dell'insediamento, della cessazione dell'offensività della condotta e dell'attuale conformità del territorio alla legge, «non sia giuridicamente corretto».

Ebbene, i giudici di legittimità ricordano innanzitutto che l'estinzione per prescrizione «non è fattore di per sé ostativo all'applicazione della sanzione della confisca», in base all'articolo 44, comma 2, del Dpr 380/2001 (testo unico). Ciò posto, la confisca in questione ha natura di sanzione amministrativa accessoria e non di misura di sicurezza, la cui adozione, pertanto, si verifica ogni volta il giudice accerti che vi sia stata una lottizzazione abusiva, senza che vi sia la necessità di verifica dell'«attuale perdurante offensività della condotta».

Ad ogni modo, prosegue il Collegio, nel rispetto del diritto di proprietà di cui all'articolo 1 del protocollo n. 1 Cedu, la misura sanzionatoria non dovrà essere applicata indiscriminatamente, «dovendo la sua ampiezza essere, in ogni caso, commisurata, con un criterio di proporzionalità, alle parti del terreno che siano state effettivamente interessate dalla attività lottizzatoria». Da *Edilizia e territorio*.



Il mercato immobiliare di pregio continua a crescere

Le difficoltà economiche dell'Italia, con una crescita nella migliore delle ipotesi stagnante, «può incidere sull'andamento del mercato immobiliare, generando malumore tra gli investitori e dunque influenzando le scelte di investimento, forse più sul mercato in generale che non per quanto riguarda gli immobili di pregio». Lo ha detto Luca Dondi, amministratore delegato di Nomisma, a margine della presentazione del Market Report Milano/Roma realizzato da Engel & Volkers, in collaborazione con Nomisma, e relativo al primo semestre 2019. Dallo studio emerge che, il contesto globale caratterizzato dal riaccutizzarsi delle tensioni commerciali e dal peggioramento delle prospettive di crescita influenza la performance dell'economia italiana e, potenzialmente del mercato immobiliare, che nel complesso sconta previsioni di prezzi e compravendite di modesta entità per il prossimo triennio. Questo contesto, però, non sembra influenzare la buona performance del mercato di pregio a Milano e Roma. Per i prossimi 12 mesi Engel & Volkers prevede a Milano un ulteriore aumento dei contratti per le location migliori, con valori in aumento e tempi rapidi di assorbimento, mentre a Roma è atteso un trend stabile per compravendita e locazione, con un incremento della domanda di immobili a uso ricettivo nel centro storico e nelle zone ben servite dai mezzi.

Il focus sul mercato di pregio Il mercato immobiliare di pregio a Milano e Roma viaggia a un passo rapido, a prova di crisi, e le prospettive sono ugualmente positive, con una conferma se non un'accelerazione della tendenza. In alcune zone di Milano, per esempio il Quadrilatero, i prezzi toccano punte di 18.000 euro al metro quadro, a Roma si arriva ai 12.000 euro del Centro Storico. Inoltre, nel 2018 nel capoluogo lombardo le compravendite nel mattone di pregio sono salite del 3,4%, con 24.500 transazioni e un fatturato complessivo di 5,9 miliardi di euro, mentre a Roma la crescita annua è del 3,4% con 32.000 transazioni e un fatturato di 7,3 miliardi. Il dato del primo semestre 2019 conferma il trend di crescita con un +8,5% annuo delle compravendite nel pregio a Milano e del 6,9% a Roma. «In passato si vedevano dinamiche più coerenti, Milano anticipava le tendenze e il resto del Paese poi seguiva. Ora Milano sembra avere intercettato i trend delle grandi capitali estere, ma le altre città arrancano, solo Roma sembra riuscire a mettersi in scia, ma il capoluogo lombardo viaggia a un passo diverso e la tendenza è destinata a proseguire negli anni a venire», dice Dondi. Milano, del resto, anche grazie a una serie di maxi-eventi, come l'Expo 2015 e come saranno le Olimpiadi 2026, «riesce a catalizzare investimenti e a sopperire alla stagnazione della crescita del Pil, si crea un effetto virtuoso che consente alla città in un certo senso di autosostenersi, generando un clima di maggiore fiducia per gli investimenti», ha aggiunto Roberto Magaglio, license partner Engel & Volkers Milano. Gli investitori, soprattutto a Milano, stanno ingaggiando una corsa agli immobili di pregio, anche in vista di un prossimo rialzo dei prezzi e grazie alle condizioni vantaggiose del credito. «Milano era già molto attrattiva e lo è diventata ancora di più grazie a progetti di riqualificazione che hanno portato servizi all'altezza, questo crea un effetto virtuoso sull'economia. ». Da *Casa fisco Immobiliare*