

## *Commissione Protocolli*

### **Regola n. 13 Normativa urbanistica ed edilizia - Terreni -**

**Il notaio nel ricevere atti pubblici (o autenticare scritture private anche se redatte da terzi) tra vivi, aventi ad oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali relativi a terreni di superficie inferiore a 10.000 mq., ad eccezione degli atti aventi ad oggetto diritti reali di garanzia e gli atti delegati dall'Autorità Giudiziaria,**

**considerando:**

- **che l'art. 30 del T.U. sull'edilizia n.380/2001 dà l'espressa definizione di lottizzazione abusiva nel suo duplice aspetto "materiale" e "negoziale";**
- **che la circolazione delle aree di terreno si fonda sull'obbligo di allegazione del certificato di destinazione e sul rispetto di determinati iter amministrativi che precedono l'atto notarile (ad es. deposito del frazionamento negli uffici comunali), salvo eccezioni previste per fattispecie specifiche;**
- **che la prestazione del notaio dovrà essere finalizzata non solo ad assicurare il rispetto dei requisiti formali necessari ai fini della validità degli atti aventi ad oggetto aree di terreno, ma anche ad evitare che l'atto notarile costituisca elemento per la realizzazione di lottizzazioni abusive, anche quale elemento inserito in un procedimento progressivo e complesso di realizzazione della fattispecie abusiva;**
- **che il ruolo del notaio dovrà essere diretto, altresì, a colmare la presumibile asimmetria informativa delle parti in una materia complessa quale è quella urbanistica ed edilizia;**
- **che eventuali vizi nei requisiti attinenti la validità degli atti non sono rilevabili da una mera visura delle note di trascrizione, ma richiedono un esame dei titoli di provenienza**

**osserverà le seguenti regole di condotta:**

- 1. Informerà le parti sulle conseguenze giuridiche legate al fenomeno della lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio, sia materiale che negoziale, nei casi in cui l'operazione presenti elementi di incongruità in relazione agli elementi che possono evincersi dalla definizione di lottizzazione abusiva riportata nel 1° comma dell'art. 30 del T.U. sull'edilizia (D.P.R. 380/2001);**
- 2. si asterrà dal prestare qualunque contributo attivo e consapevole all'altrui illecita attività finalizzata al suddetto scopo;**
- 3. presenterà o trasmetterà, senza ritardo, al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria, denuncia scritta in tutti i casi in cui, sulla**

base degli elementi indicati nell'art. 30 del T.U. 6 giugno 2001 n.380, emerge il sospetto di una lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio.

**Qualora il notaio accerti, nei titoli di provenienza, l'esistenza di un vizio sanabile, inviterà le parti a perfezionare il relativo atto di conferma o integrazione e conseguente pubblicità immobiliare ed offrirà la sua ampia disponibilità a provvedere, egli stesso, al perfezionamento dell'atto di conferma o integrazione, anche mediante inserimento nell'atto pubblico ricevuto, o nella scrittura privata autenticata, del certificato contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti le aree interessate al giorno in cui è stato stipulato l'atto da confermare o contenente la dichiarazione omessa e curerà la relativa pubblicità nei RR.II.**

**COMMENTO:** La norma fondamentale in tema di circolazione delle aree di terreno è costituita dall'art. 30 del T.U. in materia edilizia approvato con D.P.R. 6 giugno 2001 n.380, intitolato "*Lottizzazione abusiva*" e riportato nel Capo II dedicato alle sanzioni.

La norma, pertanto, sia per la sua titolazione che per la sua collocazione appare finalizzata non tanto a regolamentare le vicende normali che attengono alla circolazione dei terreni, ma a dare una definizione e sanzionare quegli aspetti dell'autonomia privata che, in assenza di norme limitatrici, possono porsi in contrasto con le finalità di carattere pubblico indirizzate al governo del territorio e ad un ordinato sviluppo del territorio stesso, da attuare mediante gli strumenti urbanistici di programmazione.

La norma, pur in presenza di preminenti interessi pubblici, non ha inteso sottrarre la materia alla libera disponibilità dei privati, né ostacolare in modo indiscriminato la circolazione delle aree di terreno, ma ha dettato una disciplina che, nelle varie disposizioni, assume una valenza diversa, sebbene con la finalità unica di prevenire e reprimere un fenomeno che può realizzarsi secondo una molteplicità di condotte e forme. Si tratta di una scelta di politica legislativa che l'interprete deve rispettare per evitare sovrapposizione che vanifichino l'*intentio legis* in un settore particolarmente importante per l'economia.

Una prima parte della norma è di carattere definitorio. Riprendendo l'enunciato contenuto nell'art 18 della legge 28 febbraio 1985 n.47, il 1° comma dell'art., 30 del T.U. prescrive:

*Si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione; nonché quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o la eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto*

*ad elementi riferiti agli acquirenti, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio.*

Il legislatore ha, quindi, previsto due fattispecie di lottizzazione abusiva: la prima che può essere definita “materiale”, la seconda “negoziale”.

La realizzazione della prima fattispecie richiede l’esecuzione di opere “fisiche” che siano finalizzate a dare un assetto al territorio contrastante con quello programmato negli strumenti urbanistici ed è sicuramente meno importante per il notaio realizzandosi in un momento precedente o in un momento successivo rispetto all’atto notarile, ma ovviamente non contestualmente

La realizzazione della seconda fattispecie, invece, presenta aspetti di maggior rilievo per l’attività notarile. Invero, la cd. lottizzazione negoziale, per definizione non presenta segni di riconoscimento esterno (opere materiali) ma attiene all’assetto giuridico delle aree di terreno e si pone come presidio anticipato rispetto alla realizzazione materiale di trasformazioni del territorio in contrasto con gli strumenti urbanistici.

La definizione della fattispecie di lottizzazione negoziale giunge al termine di un’elaborazione giurisprudenziale che, in assenza di un dato normativo espresso, aveva dato una ricostruzione dell’ipotesi criminosa sulla base di ciò che normalmente si verifica in concreto nella fase iniziale di realizzazione di questo tipo di reato o più precisamente ciò che prepara la trasformazione fisica del territorio. Sotto questo aspetto, peraltro, la giurisprudenza, al fine di arginare il fenomeno della lottizzazione abusiva aveva interpretato in senso estensivo la sfera dei destinatari della norma penale, ricomprendendovi sia i tecnici che i notai (cfr. Corte Cost. n.38/2004).

La norma contenuta nel 1° comma dell’art. 30 del T.U. offre, infatti, esempi di condotte e di fatti che “possono” integrare, qualora siano tra loro collegati e denunciino in modo univoco la volontà di realizzare la fattispecie abusiva.

Se esaminiamo la letterale dalla norma, il primo dato che ci viene offerto è il mezzo mediante il quale può realizzarsi la lottizzazione abusiva: “il frazionamento e vendita” o “atti equivalenti”; il legislatore, quindi, sotto questo aspetto, sembra voglia includere e mantenere all’interno della fattispecie qualunque vicenda negoziale che astrattamente sia idonea a realizzare la fattispecie vietata.

Il secondo dato offerto dalla norma è la descrizione dell’oggetto dell’atto negoziale che può assumere connotazioni abusive in ragione del collegamento di vari elementi. Dunque non una fattispecie tipica identificata dalla presenza di specifici elementi, ma una “finalità abusiva tipica” da evincere collegando i vari elementi messi a disposizione dalle parti: lotti che per le loro **caratteristiche, quali la dimensione** in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il **numero**, l’**ubicazione** o l’eventuale **previsione di opere di urbanizzazione** ed in rapporto ad **elementi riferiti agli acquirenti**, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio. A titolo esemplificativo possono essere indici di riferimento per

valutare l'esistenza di una volontà finalizzata alla realizzazione di una lottizzazione:

- la predisposizione di un piano di frazionamento in zona agricola o, comunque, con destinazione incompatibile rispetto al frazionamento predisposto;
- il numero dei lotti;
- la modesta dimensione dei lotti frazionati, poco compatibile con una utilizzazione agricola del terreno acquistato anche in considerazione del tipo di coltura diffuso nella zona;
- lo svolgimento da parte degli acquirenti di attività non agricole;
- la prossimità del terreno frazionato al centro abitato;
- il prezzo di acquisto dichiarato;
- la previsione della proprietà di una striscia di terreno destinata a strada;
- la costituzione di servitù per il passaggio di utenze urbane;
- l'eventuale previsione di opere di urbanizzazione;
- l'acquisto di un lotto di terreno tra numerosi comproprietari, con ripartizioni millesimali delle quote ideali, non giustificate anche con riferimento alla destinazione dell'area;
- ogni altro elemento che può evincersi dalla definizione di lottizzazione abusiva riportata nel 1° comma dell'art. 30 del T.U. sull'edilizia (D.P.R. 380/2001).

L'accento, per quanto riguarda il collegamento tra i vari elementi, va posto sulla "univocità" degli indici a disposizione, i quali devono essere idonei, in modo oggettivo, a palesare la finalità perseguita dalle parti contrattuali.

In presenza di questi elementi, pertanto, ci troviamo all'interno del reato di lottizzazione abusiva punito con la sanzioni previste dall'art. 44 del T.U. sull'Edilizia: arresto, ammenda e confisca del terreni abusivamente lottizzati. Reato di lottizzazione che, giova ricordare è reato di pericolo e non di danno e che attiene alla salvaguardia del territorio il quale va tutelato da ogni condotta idonea a produrre alterazioni in danno del benessere complessivo della collettività e delle sue attività.

Trattandosi di lottizzazione "negoziale" relativa a beni immobili è di importanza fondamentale la verifica della posizione del notaio all'interno della fattispecie, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1 del D.P.R. 9 novembre 2005 n. 304 che ha abrogato l'art. 30, comma 6, del T.U. sull'Edilizia che prevedeva l'obbligatoria trasmissione ai comuni di copia dell'atto di trasferimento di terreni di superficie inferiore a mq. 10.000 (diecimila) ed lart.47, comma 2 del T.U. medesimo che disponeva: "*L'osservanza della formalità prevista dal 6° comma dell'art. 30 stesso D.P.R., tiene anche luogo della denuncia di cui all'art. 331 del cod. proc. pen.*

Tenuto conto che anche vigenti queste disposizioni la Corte Costituzionale, con le sentenze n.38 del 2004 e n. 595 del 1989, aveva avuto modo di affermare che "*l'adempimento alle prescrizioni previste dall'art. 21, che richiama l'art. 18 quanto al certificato di destinazione urbanistica, copre ogni specie di responsabilità astrattamente configurabile a carico del notaio, sia essa penale, civile o disciplinare, con l'ovvio limite del contributo attivo e consapevole all'attività illecita altrui*", può ritenersi tuttora che, così come integrava la

fattispecie criminosa, prima dell'entrata in vigore del DPR 304/2005, il comportamento del notaio che offriva un contributo attivo e consapevole alla realizzazione della lottizzazione abusiva, a maggior ragione oggi il notaio dovrà astenersi dal prestare la propria opera ogni qual volta sussistano gli elementi indicati dal 1° comma dell'art. 30 del T.U. che **denuncino in modo non equivoco** la destinazione a scopo edificatorio dei lotti negoziati.

In presenza, invece, di fattispecie che non presentino i medesimi caratteri univoci, il notaio non potrà astenersi dal prestare la propria opera, nel rispetto dell'art. 27 della legge notarile. Tuttavia, qualora sussistano indici di sospetto relativamente all'operazione che si sta ponendo in essere sarà tenuto a presentare o trasmettere, senza ritardo, al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria, denuncia scritta in ottemperanza al disposto dell'art. 361 c.p.

Il grado di sospetto richiesto dalla norma per integrare l'obbligo di rapporto sarà rimesso alla valutazione del professionista tenendo presenti gli stessi indici riportati nell'art. 30 del T.U. nella misura in cui i medesimi elementi, pur non superando la soglia dell'univocità espressa, presentino caratteristiche tali da destare, secondo una media diligenza professionale, elementi di dubbio sulla liceità dell'operazione.

Passando all'esame dei commi successivi dell'art. 30 del T.U. va osservato che essi dettano prescrizioni in ordine ai requisiti per la validità degli atti tra vivi aventi ad oggetto terreni, imponendo l'obbligo di allegazione del certificato di destinazione urbanistica e prevedendo fattispecie particolari esentate dal prescritto obbligo.

La normale diligenza cui è tenuto il notaio nello svolgimento della prestazione sarà indirizzata a verificare il rispetto dalle regole imposte dalla norma, fornendo alle parti le informazioni necessarie dirette a renderle consapevoli del significato della destinazione indicata nel certificato, nei limiti naturalmente delle cognizioni tecniche in possesso del notaio ed a rendere consapevole il venditore (o il condividente) del significato della dichiarazione di conferma di validità del certificato rilasciato, a i sensi del 3° comma dell'art. 30 del T.U.

La stessa diligenza dovrà essere tenuta dal notaio nell'esaminare, in caso di frazionamento catastale di terreni che i medesimi siano stati depositati presso il comune ai sensi del 5° comma dell'art. 30 del T.U.

Tenuto conto che l'ultimo comma dell'art. 30. T.U. prescrive che "Le disposizioni di cui sopra si applicano agli atti stipulati ed ai frazionamenti presentati ai competenti uffici del catasto dopo il 17 marzo 1985, e non si applicano comunque alle divisioni ereditarie, alle donazioni fra coniugi e fra parenti in linea retta ed ai testamenti, nonché agli atti costitutivi, modificativi od estintivi di diritti reali di garanzia e di servitù", particolare attenzione dovrà essere posta dal notaio affinché non siano posti in essere procedimenti che in modo fraudolento possano realizzare la fattispecie della lottizzazione abusiva attraverso una sequela di atti che formalmente leciti perseguano obiettivi manifestamente illeciti (si pensi, ad esempio, ad una donazione di area di terreno frazionata dal genitore ai figli seguita da un immediata rivendita dei lotti a terzi estranei, in cui sussiste quanto meno il sospetto che a monte

dell'operazione possa esserci un disegno criminoso tendente alla realizzazione di una lottizzazione abusiva ).

Un aspetto particolare è posto dal 2° comma dell'art. 47 del T.U. che dispone "Tutti i pubblici ufficiali, ottemperando a quanto disposto dall'art. 30, sono esonerati da responsabilità inerente al trasferimento o alla divisione dei terreni ."

Una lettura acritica della norma potrebbe far pensare che la mera allegazione del certificato di destinazione all'atto notarile, secondo le disposizioni del detto art. 30, potrebbe fungere da esimente speciale rispetto alle ipotesi criminose sopra descritte di concorso in lottizzazione abusiva ovvero di omissione di rapporto.

Sul punto va osservato che nel sistema penale il fondamento politico – sostanziale delle scriminante viene individuato nell'interesse mancante o nell'interesse prevalente o nell'interesse equivalente.

Nel caso in esame non si riscontra né un interesse mancante, né un conflitto di interessi il cui bilanciamento si risolve con la prevalenza di un interesse rispetto ad un altro. Il dato testuale è troppo poco significativo e privo di valenza all'interno dei principi che regolano la materia. Se proprio si vuol attribuire un significato a questo "spezzone" di norma residuo dopo la semplificazione disposta dal DPR 304 del 2005 può ritenersi che l'esonero di responsabilità, inerente al trasferimento o divisione dei terreni sia riferito:

- non solo ai notai ma anche ad altri pubblici ufficiali ugualmente destinatari delle disposizioni di cui all'art. 30 T.U., per i quali nulla è stato modificato a seguito dell'entrata in vigore delle nuove norme di semplificazione;
- ad evitare azioni di responsabilità a carico del notaio nel caso in cui il contratto sia affetto da eventuali vizi di nullità, per illiceità della causa o dell'oggetto, nell'ambito di una fattispecie criminosa di lottizzazione, a condizione che il notaio abbia ottemperato agli obblighi di allegazione del certificato di destinazione, si sia astenuto dall'offrire un contributo attivo e consapevole all'attività illecita altrui ed abbia inoltrato rapporto all'Autorità Giudiziaria. Tenuto conto che quest'ultimo obbligo discende non da una prescrizione speciale contenuta nel T.U. sull'edilizia ma da un dovere generale contenuto nell'art. 361 c.p. che, a seguito dell'abrogazione del 6° comma dell'art 30 del T.U., non sembra avere alcun surrogato procedurale idoneo a segnalare all'Autorità preposta alla prevenzione e repressione dei reati la possibile realizzazione di fattispecie criminose.

Sull'ultimo punto del protocollo va osservato che la legge 28 novembre 2005 n.246 ha disposto: *"All'articolo 30 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, dopo il comma 4, è inserito il seguente:*

*"4-bis. Gli atti di cui al comma 2, ai quali non siano stati allegati certificati di destinazione urbanistica, o che non contengano la dichiarazione di cui al comma 3, possono essere confermati o integrati anche da una sola delle parti o dai suoi aventi causa, mediante atto pubblico o autenticato, al quale sia allegato un certificato contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti le aree interessate al giorno in cui è stato stipulato l'atto da confermare o contenente la dichiarazione omessa".*

*5. Possono essere confermati, ai sensi delle disposizioni introdotte dal comma 4, anche gli atti redatti prima della data di entrata in vigore della presente legge, purché la nullità non sia stata accertata con sentenza divenuta definitiva prima di tale data.*

*6. Per gli atti formati all'estero, le disposizioni di cui agli articoli 30 e 46 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni, si applicano all'atto del deposito presso il notaio e le conseguenti menzioni possono essere inserite nel relativo verbale.*

Pertanto il notaio al fine di assicurare la massima stabilità nella circolazione dei terreni avrà cura di verificare non solo le note di trascrizione, ma anche i titoli ed in presenza di vizi sanabili provvederà ad informare le parti sull'esistenza degli stessi e le inviterà ad effettuare il relativo atto di conferma e conseguente pubblicità immobiliare offrendo la sua disponibilità ad inserire le dichiarazioni ed allegazioni nell'atto da stipulare, in un ottica di semplificazione e di celere realizzazione degli interessi delle parti.