

La curiosa storia dell'art. 134 D.P.R. 6 Giugno 2001 n. 380: *ratio legis* fantasma ed odioso sacrificio di diritti

di Maria De Cono¹

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. L'esegesi della norma. 3. La *ratio legis* dell'art. 36 L. 10/91 e della sua trasfusione del Testo Unico Edilizia. 4. L'istituto della decadenza e la stretta interpretazione. 5. Il ristretto termine decadenziale può essere considerato ragionevole solo se considerato in combinato disposto con l'altrettanto, singolare, ristretto termine decadenziale della azione repressiva del Comune ex art. 131 TUE (stesso CAPO VI). 6. La errata interpretazione dell'art. 134 TUE causerebbe l'ingiustificato ed irragionevole sacrificio dei diritti lesi, con altrettanto ingiustificato ed aberrante mero vantaggio per i soggetti responsabili della lesione. 7. Anche il dato letterale è ambiguo: la decadenza avvantaggia il committente, ma non riguarda i diritti azionabili contro il venditore od il costruttore. 8. Una recente pronuncia del Tribunale di Rimini: non solo a Berlino ci sono Giudici. 9. Conclusioni.

1. Premessa

L'art. 134 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, noto come Testo Unico Edilizia, è al centro di un vivace dibattito interpretativo. E siccome l'accoglimento dell'una o dell'altra tesi è foriero di relevantissimi effetti in situazioni giuridiche assai diffuse, riguardanti il bene "casa", il presente studio intende fornire un modesto contributo di riflessione.

Alcuni interpreti ritengono che, con l'art. 134 TUE, il Legislatore avrebbe volutamente e consapevolmente imposto *erga omnes* la immediata denuncia al Comune di tutte le violazioni delle norme contenute nel corposo, complesso ed articolato intero testo unico. Con la conseguenza che la mancata denuncia al Comune, entro il termine di 12 mesi dalla conoscenza della violazione compiuta dal *committente o dal proprietario*, priverebbe inesorabilmente, acquirente e conduttore delle azioni che l'ordinamento civilistico ha approntato a tutela dei rispettivi diritti. Naturalmente a tutto vantaggio di committente/venditore/locatore/proprietario responsabile effettivo della violazione.²

La mancata denuncia al Comune nel termine di 12 mesi, comporterebbe, ad esempio per l'acquirente dell'immobile, la decadenza dal diritto alla risoluzione contrattuale, alla riduzione del prezzo e al risarcimento del danno nelle ipotesi di *aliud pro alio* e di oneri gravanti sull'immobile (abusi edilizi).

L'acquirente quindi, già penalizzato dall'inadempimento del venditore, in ipotesi, sarebbe obbligato ad autodenunciarsi al Comune ed a subire lui stesso, in qualità di proprietario, i provvedimenti sanzionatori (ordine di demolizione, sanzione pecuniaria, divieto di abitazione, etc.), prima ancora di avere ottenuto ristoro dal responsabile.

La interpretazione della norma in commento, come sopra prospettata, e cioè la decadenza da diritti soggettivi dell'acquirente, ove quest'ultimo, a fronte di qualunque violazione del TUE, non inoltri tempestiva denuncia al Comune, sarebbe fondata, secondo i fautori della tesi, dalla *ratio legis* espressa dalla formula letterale "difformità dalle norme del presente

¹ Avvocato del Foro di Rimini, fondatrice della piattaforma D.I.M.M.I. Diritto IMMOBILIARE Italiano.

² [441 2025 TRIBUNALE BUSTO ARSIZIO.pdf](#); [813 2023 TRIBUNALE TREVISO .pdf](#)

testo unico” contenuta all’art. 134 T.U.E. Cercheremo allora, molto modestamente, nei successivi paragrafi, di indagare esegeticamente tale *ratio legis*.

2. L’esegesi della norma

2.1 Con Legge 9 gennaio 1991 n. 10, il Legislatore ha dettato norme in materia di uso razionale dell’energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia.

Si trattava di un corpo normativo volto a tutelare un preminente interesse nazionale, inderogabile in sede regionale, come affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 483 del 27/12/1991: *“La l. 9 gennaio 1991 n. 10, emanata in attuazione del piano energetico nazionale - PEN e recante norme in materia di risparmio energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili di energia, di revisione e di integrazione della legislazione vigente (legge n. 373 del 1976 e n. 308 del 1982), ha lo scopo di favorire, attraverso un uso razionale dell’energia, lo sviluppo economico-sociale del paese e la competitività del sistema produttivo, salvaguardando al tempo stesso le esigenze della tutela dell’ambiente e della salute umana; essa, pertanto, si presenta come diretta a realizzare un preminente interesse nazionale, di carattere generale, non suscettibile di frazionamento, a livello locale, nel presupposto della rispondenza del risparmio energetico ad esigenze unitarie dell’economia del paese.”*

Per gli edifici privati, la Legge 10/1991 imponeva:

- a) obbligo della specifica progettazione degli impianti energetici e di calore, nel rispetto delle norme tecniche dettate con D.M., con relazione esplicativa e di asseverazione del professionista Termotecnico e di deposito della DIA (Dichiarazione di inizio lavori) (art. 28);
- b) obbligo della certificazione energetica (art. 30);
- c) obbligo di “contenere al massimo” i consumi (art. 26).

L’art. 36 della L. 10/1991, prevedeva poi espressamente quanto segue: *“Irregolarità rilevate dall’acquirente o dal conduttore – 1. Qualora l’acquirente o il conduttore dell’immobile riscontra difformità dalle norme della presente legge, anche non emerse da eventuali precedenti verifiche, deve farne denuncia al comune entro un anno dalla constatazione, a pena di decadenza dal diritto di risarcimento del danno da parte del committente o del proprietario.”*

2.2 In occasione della promulgazione del Testo Unico Edilizia, D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, il contenuto degli artt. 25 e ss. della Legge 10/1991, è stato trasfuso nel TITOLO IV - CAPO VI del testo unico, la cui rubrica così recita: *“Norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici”*. Più precisamente il contenuto della L. 10/91 è stato riprodotto negli artt. 122 e ss.

2.3 Il D.P.R. 380/2001 venne pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 245 del 20 Ottobre 2001. Nel testo ivi pubblicato, la norma contenuta all’art. 134 TUE era, come segue, formulata:

*“Art. 134 (L) - Irregolarità rilevate dall’acquirente o dal conduttore (legge 9 gennaio 1991, n. 10, art. 136) – 1. Qualora l’acquirente o il conduttore dell’immobile riscontra difformità **dalle norme della presente legge**, anche non emerse da eventuali precedenti verifiche, deve farne denuncia al comune entro un anno dalla constatazione, a pena di decadenza dal diritto di risarcimento del danno da parte del committente o del proprietario.”*

La norma conteneva un evidente errore formale: essa era inserita in un testo unico, non in una legge, e pertanto il richiamo “dalle norme della presente legge” doveva essere corretto inserendo la denominazione della fonte normativa appropriata.

Nella G.U. n. 264 del 13/11/2001, veniva pubblicato quindi, nella sezione rettifiche, il comunicato del Guardasigilli che di seguito si riporta: “*Comunicato relativo al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante: Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A). (Decreto pubblicato nel supplemento ordinario n. 239/L alla Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 245 del 20 ottobre 2001).*”

.....
alla pag. 87, seconda colonna, articolo 134, comma 1, al secondo rigo, dove è scritto “in difformità dalle norme della presente legge” ..., leggesi “in.. difformità dalle norme del presente testo unico”

Il mutamento del tenore letterale della norma, con sostituzione delle parole “presente legge” con le parole “presente testo unico”, è dunque avvenuto mediante mera rettifica, apportata dal Guardasigilli, ai sensi dell’art. 8 D.P.R. 1092/85, e degli artt. 14 e ss. D.P.R. 217/86, per errore formale nella pubblicazione originaria della norma.

L’avviso di rettifica, cioè, comunicava l’avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell’originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla Gazzetta Ufficiale. Il relativo comunicato è stato pubblicato ai sensi dell’art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, e degli articoli 14, 15 e 18 del decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 1986, n. 217. La rettifica è di competenza del solo Guardasigilli. Per la pubblicazione della rettifica, e la correzione dell’errore formale, non è richiesto cioè alcun passaggio parlamentare né alcuna determinazione del Consiglio dei Ministri. Si tratta, infatti, dell’adempimento di una mera formalità, priva di contenuto sostanziale.

3. La *ratio legis* dell’art. 36 L. 10/91 e della sua trasfusione del Testo Unico Edilizia

Non sarà inutile ricordare preliminarmente la definizione di “*ratio legis*”.

Con tale espressione latina, si definisce il principio ispiratore della legge, l’intenzione che ne sta alla base: esso rappresenta un criterio fondamentale nell’interpretazione della legge, al quale si deve ricorrere per supplire alla sterilità del dato testuale. La locuzione si riferisce allo scopo che il legislatore intende perseguire con l’emanazione di una disposizione normativa. L’art. 12 delle Preleggi dispone che nell’applicazione della legge bisogna fare riferimento al significato proprio che si ricava immediatamente dalle parole del testo nonché all’intenzione perseguita dal legislatore (appunto c.d. *ratio legis*).

La esegesi della norma contenuta all’art. 134 T.U.E., non consente allora, in primo luogo, di dedurre legittimamente la esistenza di una *ratio legis* introdotta ex novo dal Legislatore del D.P.R. 380/2001. La *ratio legis* è invece rimasta immutata: la legge 10/1991 intendeva sanzionare le violazioni delle norme ivi contenute agli artt. 26, 28, 30 (vedasi paragrafo superiore 2.1. lettere a), b) e c); la sanzione della decadenza di cui all’art. 36 L. 10/91 (ora art. 134 TUE) era cioè comminata esclusivamente con riferimento alle violazioni delle norme sul contenimento dei consumi energetici; il Legislatore del D.P.R. 380/2001 non ha introdotto alcuna nuova *ratio legis* né ha esteso la *ratio legis* della L. 10/91, in quanto il mutamento, sopra rilevato, del tenore letterale dell’art. 36 v/ art. 134 è stato disposto alla stregua di mera rettifica di errore formale. Il Legislatore non ha mai espresso alcuna volontà di estendere la grave sanzione della decadenza di diritti soggettivi, alla omessa

denuncia di tutte, indistintamente e genericamente, le violazioni delle norme contenute nel testo unico edilizia.

Né elementi di supporto alla presunta estensione della *ratio legis* possono trarsi dai lavori parlamentari ovvero dal parere preventivo espresso dalla adunanza generale del Consiglio di Stato. In tale parere l'argomento non è invero neppure menzionato.

La sopra illustrata esegesi della norma ha reso evidente che il Legislatore del 2001 non ha affatto manifestato scopo o volontà di estendere la *ratio legis* della L. 10/91. Poiché la modifica letterale, cioè la sostituzione della parola "legge" con le parole "testo unico" è avvenuta alla stregua di correzione di mero errore formale.

L'art. 134 TUE è collocato nella PARTE II (norme tecniche per l'edilizia), CAPO VI (Norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici) del TUE. Tutte le misure sanzionatorie comminate per gli abusi edilizi sono invece collocate nella PARTE I (attività edilizia), TITOLO IV (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, responsabilità e sanzioni) del TUE. Anche la collocazione sistematica della norma, in seno al TUE, nel capo volto ad incentivare il contenimento dei consumi energetici, conferma dunque la assenza di nuova e diversa *ratio legis*.

Né dai lavori parlamentari, né dal parere del Consiglio di Stato, né dal procedimento di approvazione del testo unico, è dato quindi evincere elementi utili al fine di supportare la tesi della estensione della *ratio legis*, affermata purtuttavia, dalla giurisprudenza di merito sopra citata.

4. L'istituto della decadenza e la stretta interpretazione.

Il secondo comma dell'art. 12 Preleggi così recita: *"Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato."*

Si è visto che l'intenzione del Legislatore del T.U.E., l'ipotetica estensione della *ratio legis* nella nuova versione dell'art. 134, risultante all'esito della mera rettifica, non può essere evinta né nei lavori parlamentari, né nel parere del Consiglio di Stato, né nella versione normativa approvata dal Parlamento, e pubblicata in G.U. 245/2001. In nessun documento è espressa la intenzione del Legislatore del 2001 di allargare indefinitamente ed indistintamente le ipotesi di decadenza alla omessa denuncia al Comune di tutte le violazioni delle norme del TUE.

Il mero dato letterale della norma non è sufficiente a consentirne la esaustiva interpretazione, sia in quanto oggettivamente oscura per il generico riferimento ad una varietà indistinta di ipotesi che sarebbe ivi richiamata, e sia perché il dato letterale deve comunque essere interpretato, secondi i principi generali dell'Ordinamento, alla luce della *ratio legis*. Nel primo comma dell'art. 12 Preleggi invero la duplice indicazione interpretativa (letterale e di *voluntas legis*) contiene la congiunzione aggregativa "e" e non la congiunzione disgiuntiva "o".

Poiché difetta la *voluntas legis*, come si è visto, è necessario, in virtù del comma secondo dell'art. 12 Preleggi, indagare quale possa essere il senso dell'art. 134 TUE alla luce dei principi generali dell'ordinamento dello Stato.

L'art. 134 TUE contiene ipotesi di decadenza del diritto al risarcimento del danno. La decadenza si verificherebbe per la omessa denuncia, nel termine di mesi 12, di *"qualsiasi difformità dalle norme del presente testo unico"*. Il T.U.E. si compone di 138 articoli, suddivisi in tre distinte parti (Parte I – attività edilizia; Parte II – Normativa tecnica per l'edilizia; Parte III – disposizioni finali). I 138 articoli contengono disposizioni generali; norme descrittive (ad esempio art. 6 – ipotesi di edilizia libera); norme prescrittive (ad esempio art. 15 – efficacia temporale del permesso di costruire); norme precettive (ad

esempio di divieto di iniziare i lavori prima di un certo adempimento); norme procedurali (ad esempio i termini per il rilascio del permesso di costruire); norme sanzionatorie amministrative e penali). Nei 138 articoli ci sono norme destinate alla P.A., norme destinate ai Tecnici, norme destinate alle imprese costruttrici, norme destinate ai proprietari, etc. etc.

La dicitura “*qualsiasi difformità dalle norme del presente testo unico*” è pertanto talmente generica da non consentire la individuazione esatta delle difformità che sarebbero rilevanti ai fini della decadenza. Ma la perplessità maggiore scaturisce dal connubio tra estrema genericità ed indeterminatezza del rinvio alle difformità dalle 138 variegate norme contenute del testo unico edilizia e la comminatoria della sanzione della decadenza dal diritto al risarcimento del danno. Se dovessimo accedere alla interpretazione della richiamata giurisprudenza di merito che si commenta, i diritti dei soggetti danneggiati sarebbero sacrificati sull'altare di un arbitrio, poiché è oggettivamente impossibile individuare concretamente, esattamente, e conoscere in anticipo e compiutamente, quali violazioni potrebbero essere considerate rilevanti ai sensi dell'art. 134 TUE.

Il contenuto estremamente generico della norma, l'impossibilità di comprenderne concretamente la portata, nonché la assenza di *ratio legis*, non consente di dare applicazione alla grave sanzione della decadenza disciplinata all'art. 134 TUE, fuori dalle ipotesi già a suo tempo individuate, e neppure esse troppo puntualmente in verità, dalla Legge 10/1991 (vedasi superiore paragrafo 2.1).

La decadenza è poi, notoriamente, fattispecie di stretta interpretazione.

La Corte di Cassazione ha evidenziato che "quand'anche non voglia ritenersi, insieme alla prevalente dottrina ed a Cass. 16 giugno 1979 n. 3331, che le previsioni legislative di decadenza siano di stretta interpretazione e che perciò un termine di decadenza non possa ravvisarsi in via analogica, la possibilità di desumere in via interpretativa la natura, decadenziale o prescrittiva, di un termine (Cass. 26 giugno 2000 n. 8680) deve tener conto dell'idoneità della decadenza a rendere più difficile l'esercizio del diritto soggettivo anche in via giudiziale e perciò contrastare con gli artt. 24 e 112 Cost. "

La natura decadenziale di un termine, *rectius*, la decadenza dalla possibilità di tutelare un diritto, in conseguenza dell'omissione di un adempimento, entro un certo termine, deve tenere conto del diritto fondamentale all'accesso alla giustizia (Art. 47 Carta Europea dei Diritti Fondamentali), nonché del diritto alla azione a tutela dei diritti ex art. 24 Costituzione.

La fattispecie decadenziale deve essere ragionevole, proporzionale, chiara, specifica, conoscibile, tipizzata, univoca. Pena la sua illegittimità per violazione di norme di rango unionale e costituzionale.

L'analisi della normativa e della giurisprudenza consente di delineare un quadro organico dei principi che regolano l'istituto della decadenza. Il principio cardine è stabilito dall'[articolo 2968 del Codice civile](#), che sancisce l'impossibilità per le parti di modificare la disciplina legale della decadenza quando questa sia prevista in materia sottratta alla loro disponibilità. Questo evidenzia la natura imperativa dell'istituto in determinate materie di interesse pubblico. Per quanto riguarda l'impedimento della decadenza, l'[articolo 2966 del Codice civile](#) distingue tra diritti disponibili e indisponibili: per questi ultimi, la decadenza può essere impedita solo dal compimento dell'atto previsto dalla legge o dal contratto, mentre per i diritti disponibili è sufficiente il riconoscimento del diritto da parte del soggetto contro cui deve essere fatto valere. La giurisprudenza ha contribuito significativamente a definire la natura e le caratteristiche dell'istituto. La [Cassazione civile, con la sentenza n. 4091 del 2010](#), ha chiarito che mentre la prescrizione attiene alla durata del tempo, la decadenza si configura come un "*punctum temporis*" da rispettare, ossia un momento preciso entro il quale un determinato diritto deve essere esercitato. Un aspetto processuale di particolare rilevanza è disciplinato dall'[articolo 2969 del Codice civile](#), che

stabilisce che la decadenza non può essere rilevata d'ufficio dal giudice, salvo che si tratti di materie sottratte all'autonomia delle parti. Tuttavia, la [Cassazione civile, con l'ordinanza n. 24585 del 2016](#), ha precisato che in alcuni ambiti, come quello previdenziale, la decadenza può essere rilevata d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento. La giurisprudenza amministrativa ha inoltre sviluppato importanti principi garantistici. Il [Consiglio di Stato, con la sentenza n. 8045 del 2019](#), ha stabilito che il provvedimento di decadenza deve rispettare criteri di proporzionalità e deve considerare l'effettiva gravità dell'inadempimento, garantendo il contraddittorio. La Corte Costituzionale, con la [sentenza n. 18 del 2023](#), ha ulteriormente precisato i limiti dell'istituto, stabilendo che i termini di decadenza non possono essere introdotti retroattivamente né configurarsi in modo tale da rendere ineffettiva la tutela giurisdizionale del cittadino. Questi principi e orientamenti giurisprudenziali delineano un sistema in cui la decadenza, pur mantenendo la sua funzione di garanzia della certezza dei rapporti giuridici, deve essere applicata nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

La lettura dell'art. 134 TUE che qui si contrasta, non garantirebbe affatto la certezza dei rapporti giuridici, attesa la sua già sottolineata estrema indeterminatezza e genericità.

Inoltre, proprio in quanto strumento di stretta interpretazione, ed in quanto limitativa della tutela di diritti soggettivi, la decadenza non può che soggiacere al principio di tipicità. Ma la norma contenuta all'art. 134 TUE, in quanto indeterminata e contenente un generico rinvio ad una potenziale moltitudine infinita di comportamenti, non meglio identificati, violerebbe anche il principio di tipicità della decadenza.

5. Il ristretto termine decadenziale ex art. 134 TUE può essere considerato ragionevole solo se correlato all'altrettanto anomalo termine decadenziale della azione repressiva del Comune ex art. 131 TUE (stesso CAPO VI)

L'art. 131 TUE assegna al Comune il termine massimo di 5 anni per effettuare i controlli sul rispetto delle norme per il contenimento dei consumi energetici, ed irrogare le relative eventuali sanzioni.

In materia edilizia, di norma, viceversa, il potere repressivo amministrativo è privo di limiti temporali. Gli abusi edilizi possono essere accertati, repressi e sanzionati illimitatamente. *“la repressione degli abusi edilizi può esser disposta in qualsiasi momento, trattandosi di misure a carattere reale (piuttosto che di vere e proprie sanzioni) che colpiscono illeciti permanenti, ossia di misure oggettive in rapporto alle quali non può neppure esser invocato utilmente il principio d'estraneità dei proprietari all'effettuazione dell'abuso e, al più, l'eventuale estraneità assume rilievo sotto altri profili, non inficianti la legittimità dell'ordine di demolizione/rispristino; - in altri termini, in materia di abusi edilizi la mancata individuazione del responsabile materiale non esclude che l'ordine di demolizione possa essere comunque rivolto al proprietario stesso giacché questi, anche se estraneo all'abuso, rimane comunque il destinatario finale degli effetti del provvedimento, il cui contenuto dispositivo è, per l'appunto, la demolizione di un bene su cui egli vanta il proprio diritto: la demolizione di un'opera abusiva è ingiunta al proprietario attuale non a titolo di responsabilità effettiva o presunta nella commissione dell'illecito edilizio, ma in ragione del suo rapporto materiale con la cosa che lo rende, per il legislatore, destinatario passivo dell'ordine demolitorio/ripristinatorio; - ne deriva che irrilevante è la mancata notificazione dell'ordinanza di demolizione/rispristino al responsabile dell'abuso, essendo nei rapporti esterni con la pubblica amministrazione i proprietari attuali i diretti legittimati passivi delle misure reali di rispristino ed essendo l'amministrazione libera di adottare tali misure direttamente ed esclusivamente nei loro confronti;”* (Consiglio di Stato n. 8283/2020).

In materia di contenimento dei consumi energetici, la L. 10/91 aveva imposto un termine per la denuncia al Comune in quanto, a sua volta, il Comune era onerato di un termine decadenziale per l'esercizio del controllo. In materia edilizia, viceversa, una simile esigenza non esiste in quanto la PA non soggiace ad alcun termine decadenziale, né prescrizione, trattandosi di illecito amministrativo permanente, come affermato dalla giurisprudenza amministrativa sopra citata.

Non esiste quindi alcuna esigenza, od alcuna ragione di opportunità, che giustifichi la imposizione di un termine decadenziale per la denuncia di un abuso edilizio entro un certo termine, poiché la repressione dell'abuso edilizio può avvenire in ogni tempo.

6. La errata interpretazione dell'art. 134 TUE causerebbe l'ingiustificato ed irragionevole sacrificio dei diritti lesi, con altrettanto ingiustificato ed aberrante mero vantaggio per i soggetti responsabili della lesione

La irragionevolezza della interpretazione estensiva dell'art. 134 TUE, che qui sommariamente si critica, risulta di tutta evidenza ove si osservi che in tal guisa verrebbero privati di tutela diritti soggettivi lesi, a fronte di un mero conseguente indebito ed irragionevole vantaggio a favore di coloro che di quella lesione sarebbero responsabili. La irragionevolezza diverrebbe addirittura aberrazione ove si considerasse che, dalla interpretazione estensiva della norma, conseguirebbe che:

- l'acquirente che ha acquistato in buona fede un immobile con abusi edilizi, è prima di tutto danneggiato per avere acquistato il bene ad un prezzo certamente superiore al suo valore;
- l'acquirente sarebbe doppiamente danneggiato in quanto esposto direttamente alle azioni repressive del Comune, dovendo egli direttamente provvedere, quale proprietario dell'immobile, a prescindere dal suo essere autore materiale degli abusi, alla demolizione ed al ripristino della legalità edilizia;
- il venditore, responsabile ed autore dell'abuso edilizio, sarebbe esonerato da responsabilità risarcitoria nei confronti dell'acquirente, pur avendo tenuto, in mala fede, un comportamento giuridicamente riprovevole;
- il venditore responsabile dell'abuso edilizio, verosimilmente, profittando della breve prescrizione del reato e dei lunghi tempi della giustizia, non subirebbe neppure la sfera, assai lasca in verità, della giustizia penale.

In definitiva la interpretazione estensiva della norma, che qui si intende contrastare, provocherebbe un grave sacrificio su soggetti in buona fede e un grosso vantaggio indebito su soggetti che in mala fede hanno procurato un danno e ricevuto un indebito guadagno. Il che ripugna ai principi generali dell'ordinamento.

7. Anche il mero dato letterale è ambiguo: la decadenza avvantaggia il committente, ma non riguarda i diritti azionabili contro il venditore od il costruttore

L'art. 36 L. 10/1991, rimasto in vigore circa 10 anni, prima della sua ricollocazione nell'art. 134 TUE, non pare essere stato attenzionato dalla giurisprudenza. Non si sono rinvenute pronunce specifiche.

Nell'art. 134 TUE, oggetto di decadenza sono, letteralmente, le azioni risarcitorie che acquirente e conduttore potrebbero virtualmente promuovere contro "committente" e proprietario. E' previsto che si decada dal diritto al risarcimento del danno contro il committente ed il proprietario.

Se proprietario e conduttore sono una accoppiata agevolmente individuabile nell'ambito di un rapporto locatizio, non è dato comprendere cosa il Legislatore della Legge 10/1991

abbia inteso per “committente”, associandolo ad “acquirente”. Committente è linguisticamente e giuridicamente soggetto ben distinto e diverso dalle figure del venditore e del costruttore. Chi è dunque il “committente” che dovrebbe risarcire il danno e che ne sarebbe esonerato in ipotesi di omessa denuncia da parte dell’acquirente nel termine di mesi 12 ? Per committente si intende normalmente colui che stipula un contratto con una impresa appaltatrice affidandole la esecuzione di opere o lavori. Certamente non è colui che realizza direttamente un impianto o dei lavori. La norma è davvero oscura e non intelligibile. La sanzione della decadenza, di stretta interpretazione, dovrebbe quindi essere comunque applicata:

- solo alle azioni risarcitorie ipoteticamente promovibili contro il “committente” non meglio identificabile;
- non riguarderebbe la azione di risoluzione;
- non riguarderebbe la azione *quantum minoris*.

Certo è che non sono, né linguisticamente né giuridicamente, “committenti” né il venditore *tout court* né il costruttore/venditore (impresa edile) nei cui confronti l’acquirente agisca ai sensi dell’art. 1489 c.c. (esistenza di abusi edilizi, alla stregua di oneri, presenti nell’immobile acquistato).

L’unica azione sottoposta a decadenza sarebbe quella meramente risarcitoria (con esclusione della azione di risoluzione e di riduzione del prezzo). L’unico soggetto a cui favore maturerebbe la decadenza, nella errata interpretazione qui avversata, è colui che, quale mero committente, stipula, con una impresa terza, un appalto per la costruzione dell’edificio, che poi aliena all’acquirente ignora della esistenza degli abusi edilizi (oneri ex art. 1489 c.c.).

E questa osservazione supporta vieppiù la tesi della erroneità della interpretazione estensiva dell’art. 134 TUE. Nell’ambito della già gravemente pregiudizievole interpretazione estensiva, si verificherebbero addirittura discriminazioni del tutto ingiustificate tra “committente”, avvantaggiato dalla decadenza, e “venditore-costruttore” che di tale decadenza non potrebbe avvantaggiarsi. La decadenza dalla azione risarcitoria infatti, non è affatto comminata nella norma nei confronti del venditore/costruttore (impresa che costruisce e vende).

8. Una recente pronuncia del Tribunale di Rimini: non solo a Berlino ci sono Giudici

Il Tribunale di Rimini, chiamato a pronunciarsi sulla eccezione di decadenza formulata ai sensi dell’art. 134 TUE, in una recente sentenza ³ ha disatteso gli erronei precedenti di merito sopra citati, e fornito una interpretazione della norma coerente e conforme al dato letterale, alla reale *ratio legis*, ai principi generali dell’ordinamento. Se ne riporta in breve la motivazione.

“Inoltre, non può trovare applicazione, nel caso di specie, neppure il disposto dell’art. 134 del D.P.R. 380/2001 - richiamato da Secchi Adriano e Ravasi Maria Grazia - secondo cui “Qualora l’acquirente o il conduttore dell’immobile riscontra difformità dalle norme del presente testo unico, anche non emerse da eventuali precedenti verifiche, deve farne denuncia al comune entro un anno dalla constatazione, a pena di decadenza dal diritto di risarcimento del danno da parte del committente o del proprietario”.

L’art. 134 del TU edilizia deriva dalla trasfusione dell’art. 36, L. n. 10/1991, rubricata “Norme per l’attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell’energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia”, il quale prevede che “Qualora l’acquirente o il conduttore dell’immobile riscontra difformità dalle norme della presente legge, anche non emerse da eventuali precedenti verifiche, deve

³N. 416/2025 [sentenza Tribunale di Rimini.pdf](#)

farne denuncia al comune entro un anno dalla constatazione, a pena di decadenza dal diritto di risarcimento del danno da parte del committente o del proprietario”.

Risulta, dunque, palese come l’ambito applicativo originario della disposizione in questione attenesse non a qualunque violazione urbanistico-edilizia, bensì soltanto alla materia del risparmio energetico, regolata dalla L. n. 10/91.

L’operazione di trasposizione della disposizione all’interno del Testo Unico - che ha comportato una modifica del testo che non si riferisce più, nel corpo dell’art. 134 TU Edilizia, alle norme della “presente legge”, bensì “del presente testo unico” - non pare aver determinato un ampliamento del suo ambito applicativo, alla luce delle seguenti considerazioni:

a) anzitutto, l’art. 134 è collocato nel Capo VI del Testo Unico, “Norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici”, in apertura del quale l’art. 122 ne definisce l’ambito di applicazione nei seguenti termini: “Sono regolati dalle norme del presente capo i consumi di energia negli edifici pubblici e privati, qualunque ne sia la destinazione d’uso, nonché, mediante il disposto dell’articolo 129, l’esercizio e la manutenzione degli impianti esistenti”. Un’interpretazione sistematica, dunque, fa propendere nel senso che l’ambito applicativo dell’art. 134 del Testo Unico debba ritenersi immutato rispetto alla disposizione trasposta, anche perché non si vede la ragione per cui, altrimenti, il codificatore del Testo unico non abbia deciso di collocare tale previsione in una sede più generale, anziché riproporla in una sede analoga a quella di sua originaria provenienza;

b) in secondo luogo, la modifica testuale già descritta, operata con la trasposizione, non è decisiva nell’orientare l’interprete, giacché il mantenimento della formulazione originaria (“presente legge”) sarebbe stato in contrasto logico con la nuova collocazione entro un testo non avente natura di norma primaria, di talché la modifica non fa necessariamente emergere la volontà di dare un significato nuovo e più ampio alla disposizione, bensì può giustificarsi anche in ragione della mera necessità di adattamento logico del testo alla nuova sede in cui esso ha trovato collocazione;

c) infine, trattandosi di un’ipotesi decadenziale, come tale limitativa rispetto all’esercizio di un diritto, appare comunque preferibile una sua interpretazione in senso restrittivo, giacché l’interesse compresso dalla sua operatività, pur in ragione di una opposta ratio pubblicistica di favor per l’emersione delle difformità urbanistico-edilizie, è quello del privato alla propria tutela giurisdizionale racchiuso nell’art. 24 della Carta fondamentale (cfr. in tal senso Tribunale di Firenze n. 3025/2022; nello stesso senso, Tribunale di Udine, 21.11.2024).”

9. Conclusioni

In conclusione, a modesto avviso di chi scrive, la norma contenuta all’art. 134 TUE non può essere interpretata fino ad estenderne la portata alla violazione di tutte le norme del TUE.

Il Legislatore ha previsto, nel TUE, varie ipotesi sanzionatorie. Non c’è alcuna necessità di aggiungere la ulteriore sanzione della decadenza da diritti soggettivi pieni a favore di soggetti civilisticamente inadempienti.

Non è mai stata manifestata volontà di allargare la *ratio legis* della norma.

Non sarebbe coerente con i principi dell’ordinamento comminare la decadenza su fattispecie generiche, indeterminate. O imporre al soggetto debole (danneggiato) di subire anzitempo la ulteriore mannaia delle sanzioni amministrative conseguenti al comportamento altrui.

Non esistono ragioni di tutela dell'interesse pubblico che giustifichino l'obbligo di denuncia al Comune entro il termine di mesi 12: il Comune può sanzionare illimitatamente gli abusi edilizi, senza preclusioni temporali di sorta.

La collocazione sistematica della norma nel TUE depone per la volontà della mera reiterazione del contenuto della L. 10/91.

Il malinteso nasce allora dalla rettifica operata dal Guardasigilli in G.U.: la correzione dell'errore formale doveva consistere nel sostituire le parole "presente legge" con le parole "norme del presente capo", e non con le parole, "norme del presente testo unico". Peraltro tale corretta dicitura è inserita nell'art. 131 TUE, che ha sostituito l'art. 33 della L. 10/91: *"Art. 131 (L) - Controlli e verifiche 1. Il comune procede al controllo dell'osservanza delle norme del presente capo in relazione al progetto delle opere in corso d'opera ovvero entro cinque anni dalla data di fine lavori dichiarata dal committente."*

In definitiva, l'art. 134 TUE, al pari dell'art. 36 L. 10/91, impone la denuncia tempestiva al Comune delle sole violazioni delle norme sull'efficientamento energetico, per la cui repressione il Comune ha, a sua volta, un termine decadenziale di 5 anni. Si tratta delle ipotesi in cui non sia stato presentato il progetto dell'impianto, in cui l'impianto non sia stato certificato, in cui non siano state rispettate le norme tecniche per il contenimento dei consumi energetici.