

di
ROBERTO GALLIA,
 Architetto, ha lavorato nella PA
 (dal 1978 al 2010)
 occupandosi, prevalentemente,
 di politiche territoriali e di
 finanziamenti pubblici (per le
 infrastrutture e alle imprese);
 ha insegnato presso il
 Dipartimento di Architettura di
 Roma Tre (dal 2012 al 2016) e
 presso la Facoltà di Architettura
 "L. Quaroni" di Sapienza Roma
 (dal 2006 al 2011).

VERSIONE ARTICOLO ONLINE
 FAST FIND AR1352

ARTICOLI COLLEGATI

- *Il Regolamento Edilizio Comunale è uno strumento ancora attuale?*, QLT n. 4/2016 (Fast Find AR1335)
- *Modelli unici e modifiche ai procedimenti in edilizia: è vera semplificazione?*, QLT n. 3/2015 (Fast Find AR1121)
- *Il necessario riordino della disciplina edilizia*, QLT n.4 /2014 (Fast Find AR1030)



AGIBILITÀ DEGLI EDIFICI: ATTESTARLA NON È SEMPLICE

Per consolidata giurisprudenza, la commerciabilità degli immobili è subordinata alla presenza della licenza di agibilità ovvero dell'esistenza delle condizioni necessarie per ottenerla. Fra i provvedimenti assunti con finalità di semplificare i procedimenti edilizi, nel 2013 l'agibilità delle costruzioni è stata estesa alle singole porzioni di un fabbricato o alle singole unità edilizie, e nel 2016 la licenza di agibilità (titolo espresso) è stata sostituita dalla segnalazione certificata di agibilità (dichiarazione di parte). Tuttavia, un esame di casi concreti induce il dubbio che applicare i nuovi procedimenti di semplificazione possa risultare tutt'altro che semplice.

PREMESSA

La Corte di Cassazione, con la recente sentenza 30 gennaio 2017 n. 2294 (Fast Find GP15311), richiamando precedenti pronunce ha ricordato che «*in materia di vendita di un immobile, il difetto assoluto della licenza di agibilità, ovvero l'insussistenza delle condizioni necessarie per ottenerla in dipendenza della presenza di insanabili violazioni della legge urbanistica, si traduce nella mancanza di un requisito essenziale che integra l'ipotesi di consegna di aliud pro alio*», provocando la risoluzione del contratto, il risarcimento del danno, l'eccezione di inadempimento. Pertanto, in occasione della compravendita di un appartamento, negozio, ufficio, ecc., in assenza di licenza di agibilità è necessario – almeno – accertare la presenza delle condizioni per il suo ottenimento.

Recentemente l'agibilità all'utilizzo delle costruzioni è stata estesa anche alle singole porzioni di un fabbricato o alle singole unità edilizie, e la licenza di agibilità (titolo espresso) è stata sostituita dalla segnalazione certificata di agibilità (dichiarazione di parte). Quindi, a seguito dei lavori di rinnovo di una singola unità immobiliare (attività prevalente nell'attuale mercato delle costruzioni) viene data la possibilità di aggiornare l'agibilità e di "dichiarare", tramite la produzione e la presentazione di una Scia, le innovazioni apportate e la presenza delle condizioni necessarie. Il nuovo procedimento dovrebbe - quindi - costituire la soluzione del problema; anche in riferimento alla poco rassicurante trattazione fornita dal Consiglio nazionale del Notariato nella propria guida "Acquisto certificato" (Fast Find AR1385).

Una verifica della reale portata della semplificazione appare più che opportuna; partendo da una breve ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

L'AGIBILITÀ

L'agibilità delle costruzioni è disciplinata all'interno del Testo Unico dell'edilizia (DPR 380/2001), che ha provveduto a riunificare in un unico titolo i previgenti istituti dell'abitabilità, per gli edifici residenziali, e dell'agibilità, per le costruzioni non residenziali; definendone i contenuti (articolo 24, di natura legislativa), il procedimento (articolo 25, di natura regolamentare) e la dichiarazione di inagibilità (articolo 26, di natura legislativa).

Queste disposizioni hanno subito innovazioni successive.

L'articolo 30 del D.L. 69/2013, convertito dalla legge 98/2013 (cd "decreto del fare" che detta misure urgenti per il rilancio dell'economia), ha introdotto l'istituto della «agibilità parziale» riferita a «singoli edifici o singole porzioni della costruzione» e a «singole unità immobiliari»,

L'AGIBILITÀ ALL'UTILIZZO DELLE COSTRUZIONI È STATA ESTESA ANCHE ALLE SINGOLE PORZIONI DI UN FABBRICATO O ALLE SINGOLE UNITÀ EDILIZIE, E LA LICENZA DI AGIBILITÀ (TITOLO ESPRESSO) È STATA SOSTITUITA DALLA SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI AGIBILITÀ (DICHIARAZIONE DI PARTE).

liari», con una scelta che - come spiega la relazione che accompagna il provvedimento - «*consente di recepire nell'ordinamento una pratica, quella del rilascio del certificato di agibilità parziale, già in uso, in modo tacito o regolamentato, nella maggior parte degli enti preposti al suo rilascio*» (dossier all'indirizzo: http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/D13069s1.htm#_Toc361225755).

Il decreto legislativo 222/2016, che ha innovato i procedimenti relativi all'attività edilizia, ha modificato l'articolo 24 del DPR 380/2001 TU edilizia e ha sostituito la domanda per ottenere il certificato di agibilità, quale provvedimento esplicito, con la segnalazione certificata da parte del titolare del titolo abilitativo edilizio. Ha provveduto inoltre ad abrogare l'articolo 25, trasferendo la disciplina del procedimento all'interno dell'articolo 24; con la conseguenza che, essendo l'attività edilizia ricompresa nella materia "governo del territorio", di natura concorrente, anche negli aspetti procedurali le Regioni dovranno attenersi a quanto disposto dalla legge nazionale.

Infine, fra i «moduli unificati e standardizzati per la presentazione delle segnalazioni, comunicazioni e istanze», che la Conferenza Unificata ha adottato in data 5 maggio 2017 (Fast Find NW3766) in attuazione del decreto legislativo 222/2016, è stato inserito anche il modulo «Segnalazione certificata per l'agibilità».

CONTENUTI E PROCEDIMENTO DELL'AGIBILITÀ

I **contenuti** dell'agibilità, elencati nel rinnovato articolo 24 del TUE, si riferiscono alla «**sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente, nonché la conformità dell'opera al progetto presentato**» (comma 1).

Il **procedimento** per la dichiarazione di agibilità (comma

2), obbligatoria per gli interventi di nuova costruzione e di ampliamento/sopraelevazione (totale o parziale), nonché per gli «*interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni*» di agibilità, prevede l'obbligo, a carico del titolare del titolo abilitativo edilizio, di procedere al deposito della segnalazione certificata entro 15 giorni dalla ultimazione dei lavori.

Le condizioni di agibilità devono essere attestate dal direttore dei lavori o, «*qualora non nominato*», da un professionista abilitato (comma 5, lettera a), e accompagnate da:

- il certificato di collaudo statico (comma 5, lettera b),
- la dichiarazione di conformità alla normativa in materia di barriere architettoniche (comma 5, lettera c),
- gli estremi dell'aggiornamento catastale (comma 5, lettera d),
- la dichiarazione di conformità ovvero, ove previsto, il certificato di collaudo degli impianti (comma 5, lettera f).

Non viene operata alcuna distinzione, sia di contenuti sia nel procedimento, con la «agibilità parziale» (comma 4), riferita a:

«a) **singoli edifici o singole porzioni della costruzione**, purché funzionalmente autonomi, qualora siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio e siano state completate e collaudate le parti strutturali connesse, nonché collaudati e certificati gli impianti relativi alle parti comuni; b) **singole unità immobiliari**, purché siano completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti e siano completate le parti comuni e le opere di urbanizzazione primaria dichiarate funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale».

La disciplina dei **controlli** e la loro effettuazione sono demandati alle Regioni ed ai Comuni (comma 7). Non viene effettuato alcun riferimento al Regolamento edilizio tipo, nonostante la sua introduzione sia stata presentata come uno dei capisaldi della semplificazione edilizia (come già illustrato in QLT 4/2016; Fast Find AR1335). È bene ricordare che l'indice, che definisce il Regolamento edilizio tipo, non cita espressamente il procedimento di agibilità e si limita ad indicare la «sospensione dell'uso e dichiarazione di inagibilità» (titolo 4 del Capo II - Altre procedure e adempimenti edilizi), che dovrebbe contenere le relative norme regolamentari.

Da ricordare che la **dichiarazione di inagibilità** (articolo 26) può essere pronunciata, a seguito dei controlli effettuati, solo ed esclusivamente «*per ragioni igieniche*» (ai sensi del richiamato articolo 222 del R.D. 1265/1934 TU leggi sanitarie), e non, ad esempio, per motivi di sicurezza o per insanabili violazioni delle norme urbanistiche ed edilizie. Non risulta quindi normata la «sospensione dell'uso» richiamata nell'indice del Regolamento edilizio tipo.

LA SEGNALEZIONE CERTIFICATA PER L'AGIBILITÀ

Il **modulo** «Segnalazione certificata per l'agibilità», inserito (come già detto) fra i «moduli unificati e standardizzati per la presentazione delle segnalazioni, comunicazioni e istanze» adottati dalla Conferenza Unificata in attuazione del decreto legislativo 222/2016, fa riferimento sia all'articolo 24 del D.P.R. 380/2001 (illustrato in precedenza) sia all'articolo 19 legge 241/1990 in materia di procedimento amministrativo, che disciplina l'istituto della segnalazione certificata di inizio attività applicabile a settori diversi e procedimenti distinti.

La Segnalazione certificata per l'agibilità, che il modulo indica con l'acronimo generale SCIA, può essere presentata «*per*»:

- **l'agibilità** relativa all'immobile oggetto dell'intervento edilizio;
- **l'agibilità parziale** relativa a singoli edifici o a singole porzioni della costruzione (art. 24, comma 4, lett. a) del d.P.R. n. 380/2001);
- **l'agibilità parziale** relativa a singole unità immobiliari (art. 24, comma 4, lett. b) del d.P.R. n. 380/2001)».

La Segnalazione certificata per l'agibilità viene definita «SCIA unica» quando, pur presentata per le medesime tipologie di intervento, allega le eventuali segnalazioni, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, riferite ai procedimenti che hanno incidenza sull'attività edilizia (ad esempio: la Scia in materia di prevenzione incendi).

Limitandoci ad esaminare i riquadri relativi alle «Attestazione del direttore dei lavori o del professionista abilitato» (Sezione B), occorre prioritariamente rilevare che una nota chiarisce immediatamente come un professionista abilitato possa sottoscrivere il modulo solo «*qualora non sia stato nominato il direttore dei lavori*». Poiché la dichiarazione di abitabilità fa riferimento ad opere eseguite a seguito di un titolo abilitativo (sia espresso sia dichiarativo), non risulta chiaro quali lavori (a conclusione dei quali la dichiarazione di agibilità risulti obbligatoria) possano essere realizzati in assenza dell'intervento di un direttore dei lavori.

Il direttore dei lavori (o il professionista abilitato) «assevera» le condizioni di agibilità e la conformità al progetto, tramite una formula predefinita, ed «attesta» i requisiti dell'agibilità, tramite la compilazioni di riquadri numerati progressivamente e riferiti a:

1. la sicurezza degli impianti;
2. la sicurezza statica e sismica (tramite dichiarazioni che possono essere altrimenti definite dalle Regioni);
3. la prestazione energetica degli edifici (tramite dichiarazioni che possono essere altrimenti definite

- dalle Regioni);
4. l'abbattimento delle barriere architettoniche;
 5. la documentazione catastale;
 6. la toponomastica;
 7. la prevenzione incendi;
 8. l'impianto di ascensori o montacarichi;
 9. la dichiarazione (predefinita) sul rispetto della normativa sulla *privacy*.

Le attestazioni, che potranno riguardare anche il rispetto di obblighi imposti esclusivamente dalla normativa regionale, devono essere accompagnate dalla documentazione richiamata nel «Quadro riepilogativo», che le Regioni possono adattare alla eventuale diversa definizione delle attestazioni.

ALCUNE CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

Per non appesantire eccessivamente la trattazione, ci limitiamo ad evidenziare gli aspetti ritenuti di maggior rilievo (se si vuole, arbitrariamente) ai fini dell'efficacia pratica della agibilità.

A) DI QUALE AGIBILITÀ SI PARLA?

Innanzitutto appare evidente come l'agibilità risulti un istituto da declinare al plurale, in quanto si riferisce a due distinte tipologie, agibilità "ordinaria" (tale di fatto) e agibilità parziale, a loro volta suddivise nell'applicazione a distinti interventi edilizi; aspetti che il modulo non consente di evidenziare come dovuto e necessario. Il modulo unificato non consente di specificare se la dichiarazione in merito alla agibilità (come definita dall'articolo 24, comma 2 TUE) sia riferita ad un intervento edilizio di nuova costruzione, ovvero di ampliamento/sopraelevazione (totale o parziale), ovvero di rigenerazione (in senso lato) di un edificio esistente tramite interventi che possano influire sulle condizioni di agibilità.

È consentito invece di specificare l'attribuzione dell'agibilità parziale; la quale, tuttavia, appare un istituto ambiguo, in quanto applicabile a «singoli edifici» (la cui tipologia di intervento non si capisce come e in cosa possa differire dagli interventi soggetti all'agibilità ordinaria), a «singole porzioni della costruzione» (non meglio definite, mentre sarebbe opportuno conoscere con certezza se ci si possa riferire alle parti comuni di un edificio e/o alle pertinenze e/o ad un insieme di unità immobiliari), a «singole unità immobiliari» (per le quali, anche se precisamente individuabili, occorre chiarire se la dichiarazione possa operare in riferimento, ovvero in assenza e/o a prescindere, dalla agibilità dell'intero edificio nelle quali risultano inserite).

B) ASSEVERAZIONI E/O ATTESTAZIONI ?

In merito alle dichiarazioni che deve sottoscrivere il tec-

LE ATTESTAZIONI, CHE POTRANNO RIGUARDARE ANCHE IL RISPETTO DI OBBLIGHI IMPOSTI ESCLUSIVAMENTE DALLA NORMATIVA REGIONALE, DEVONO ESSERE ACCOMPAGNATE DALLA DOCUMENTAZIONE RICHIAMATA NEL «QUADRO RIEPILOGATIVO», CHE LE REGIONI POSSONO ADATTARE ALLA EVENTUALE DIVERSA DEFINIZIONE DELLE ATTESTAZIONI.

nico, significative incertezze vengono generate dalla assenza di una esplicita motivazione che giustifichi e spieghi il ricorso a due distinti termini (asseverazione – attestazione), al diverso significato loro attribuibile e, quindi, alla loro portata legale e alle eventuali conseguenze (rimandando, per le osservazioni in merito, a quanto già illustrato nel volume *Lasseverazione dei progetti edilizi*).

Tornando alle dichiarazioni, il tecnico è chiamato ad asseverare sia la conformità al progetto sia le condizioni di «sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico». Le condizioni di sicurezza (riferibili a impianti, statica, prevenzione incendi, eliminazione delle barriere architettoniche) e di risparmio energetico possono essere ulteriormente specificabili nelle attestazioni rese nei successivi riquadri (non senza contraddizioni e incertezze, come spiegato di seguito), mentre le condizioni di igiene e salubrità vengono asseverate senza alcuna ulteriore specificazione e quindi in assenza della possibilità di verifica dei relativi parametri (rapporti di ventilazione ed illuminazione, altezze nette, superfici minime, ecc.), per i quali non si può neanche richiamare quanto dichiarato in sede progettuale, nello specifico modulo (del permesso di costruire o della Scia), con la compilazione del riquadro 11 «Conformità igienico-sanitaria» che non richiede precisazioni, sia nella vecchia sia nella nuova versione (anche se i riferimenti di quest'ultima risultano modificati rispetto alla versione precedente).

Per quanto riguarda la compilazione dei riquadri, appare opportuno evidenziare (sia pur sommariamente) alcune immediate problematicità.

Nel riquadro 1 «Sicurezza degli impianti» risulta inserito, oltre l'elenco degli impianti già individuati dal D.M. 37/2008, anche l'impianto «linee vita», che riguarda l'insieme degli ancoraggi (ai quali si agganciano gli operatori tramite imbracature) posti in sulle coperture degli edifici per la loro manutenzione e per la manutenzione periodica di eventuali impianti o coperture fotovoltaiche, ri-

chiamati dal decreto legislativo 81/2008 (articolo 115 “Sistemi di protezione contro le cadute dall’alto”) e adottati con specifiche norme solo da alcune Regioni italiane. Gli obblighi dichiarativi rispetto a tali impianti (per altro non menzionati nei modelli relativi alle autorizzazioni edilizie) sono stabiliti dalle normative regionali, e in ogni caso non coincidono con le dichiarazioni richieste per gli impianti individuati dalla legge 46/1990 e dal DM. 37/2008. Da evidenziare inoltre come nel “Quadro riepilogativo della documentazione allegata” siano indicate solo la Dichiarazione di conformità (articolo 7, comma 1, D.M. 37/2008, valida per tutti gli impianti) e la Dichiarazione di rispondenza (articolo 7, comma 6, D.M. 37/2008, riferibile solo agli impianti realizzati prima dell’entrata in vigore del medesimo D.M.), mentre nel Riquadro 1 sono dichiarabili anche il Collaudo (di incerta attribuzione) e l’Atto notorio (articolo 6 DPR 392/1994, riferibile solo agli impianti realizzati prima dell’entrata in vigore della legge 46/1990).

Nel riquadro 3 «Prestazione energetica degli edifici (d.lgs. 192/2005)» si richiede di allegare l’Attestato di qualificazione energetica (AQE) nel caso di un intervento «*soggetto all’osservanza dei requisiti minimi di prestazione energetica*»; con riferimento, anche se il modulo non lo specifica, a quanto disposto dal comma 2 dell’articolo 8 del decreto legislativo 162/2005 in merito al controllo delle prescrizioni volte a migliorare il rendimento energetico. L’Attestato di qualificazione energetica (AQE) viene quindi richiamato nel “Quadro riepilogativo della documentazione allegata”, con riferimento all’articolo 6 del decreto legislativo 162/2005, il quale, tuttavia, disciplina l’Attestato di prestazione energetica (APE), che certifica l’efficienza energetica e risulta obbligatorio per le transazioni immobiliari. La scelta di richiedere la presentazione dell’APE potrebbe anche risultare condivisibile, in quanto logica e buonsenso vorrebbero che esistesse una modalità unica per verificare e certificare la qualità energetica del costruito; tuttavia ancora una volta ci troviamo di fronte (come già evidenziato in precedenti interventi, esaminando altre iniziative di semplificazione edilizia) al tentativo di correggere e/o innovare prescrizioni normative con atti amministrativi, azione che il nostro ordinamento non consente e, soprattutto, risulta assolutamente controproducente rispetto alle finalità di semplificazione.

C) SOSPENSIONE DELL’USO E/O DICHIARAZIONE DI INAGIBILITÀ?

I controlli sull’agibilità delle costruzioni è demandata alle Regioni ed ai Comuni (comma 7 dell’articolo 24 del TUE), i quali ultimi, tramite l’adozione del Regolamento edilizio tipo, sono tenuti a disciplinare anche la «sospensione dell’uso» e la «dichiarazione di inagibilità». Abbiamo già evidenziato in precedenza come, secondo

quanto prescritto dall’articolo 26 del TUE (che richiama l’articolo 222 del R.D. 1265/1934 TU leggi sanitarie), la dichiarazione di inagibilità possa essere pronunciata, a seguito dei controlli effettuati, solo ed esclusivamente «*per ragioni igieniche*» e non, ad esempio, per motivi di sicurezza o per insanabili violazioni delle norme urbanistiche ed edilizie.

Non risulta quindi normata la «sospensione dell’uso» richiamata nell’indice del Regolamento edilizio tipo. Nel caso che gli accertamenti effettuati dall’amministrazione comunale evidenzino la non conformità al titolo abilitativo, e/o alle norme urbanistiche ed edilizie, di quanto dichiarato nella segnalazione certificata di agibilità, dovrebbero essere attivati i procedimenti di vigilanza e comminate le sanzioni previste dal TUE (Titolo IV, articoli da 27 a 48), il cui articolato, tuttavia, non prevede un procedimento che porti alla sospensione dell’uso di un edificio o di parte dello stesso.

UN PO’ DI STORIA

Le preliminari osservazioni precedentemente espresse appaiono sufficienti per auspicare un adeguato approfondimento sulle finalità e sui contenuti della normativa sulla agibilità delle costruzioni, che richiederebbe un aggiornamento alle esigenze attuali, mentre in molte sue parti appare ancora quale esito di un inerte trascinarsi di provvedimenti assunti in un altro contesto.

Da una rapida lettura delle norme introdotte a partire dalla formazione dello Stato unitario (riportate nell’allegato online) è possibile ricostruire finalità e contenuti dell’attività di controllo del costruito.

La legge per l’unificazione amministrativa del Regno d’Italia (RD 2248/1865) attribuisce ai Consigli comunali la competenza a deliberare i «*regolamenti d’igiene, edilizia e polizia locale*» e ai Sindaci la competenza «*quanto alle abitazioni ed ai siti destinati soltanto ad uso di privati, ... dare gli ordini opportuni, ed all’uopo farli eseguire d’ufficio al fine di rimuovere le cause d’insalubrità del vicinato*». A seguire, tramite una normativa nazionale di dettaglio, che è stata interpretata anche come il venir meno dell’autonoma potestà regolamentare dei Comuni¹, vengono disciplinati i contenuti sia del regolamento edilizio, con una prevalente attenzione allo sviluppo edilizio dei centri abitati, sia del regolamento d’igiene, per la tutela della salubrità dell’abitato e delle costruzioni, nonché dei relativi controlli tramite i regolamenti di polizia locale.

La legge sanitaria 5849/1888 prescrive che «*le case di nuova costruzione, od in parte rifatte, non possono essere abitate se non dopo autorizzazione del sindaco*», nel rispetto dei requisiti di salubrità (prosciugatura dei muri, aerazione e illuminazione naturale) e di igienicità (smaltimento dei reflui, disponibilità di acqua potabile), se-

condo le disposizioni del regolamento comunale di igiene. L'inabitabilità viene dichiarata in mancanza dei requisiti di salubrità ed igiene. Il regolamento di attuazione della legge sanitaria (R.D. 6442/1889) integra i requisiti con parametri edilizi (superficie per occupante, superficie minima delle stanze, ecc.), rinviando ai regolamenti locali di igiene la definizione delle «*norme per la costruzione e le condizioni igieniche delle case*», differenziate tra le «*case agglomerate*» e le «*case sparse per la campagna*». Per la redazione dei regolamenti locali di igiene viene delegato il ministero ad emanare apposite istruzioni, che i Comuni dovranno integrare con «*le disposizioni speciali dipendenti dalla topografia del comune e dalle altre condizioni locali*».

Le norme statali per la compilazione dei regolamenti locali di igiene vengono dettate dalla circolare della Direzione della Sanità Pubblica del Ministero dell'Interno 20 giugno 1890 «Istruzioni ministeriali per la compilazione dei Regolamenti locali sull'igiene del suolo e dell'abitato», che contengono disposizioni di dettaglio riferite alla salubrità dei locali di abitazione e all'abitabilità dei fabbricati, insieme a norme riguardanti il deflusso delle acque, l'igiene delle acque superficiali, l'igiene del suolo negli aggregati urbani, l'approvvigionamento di acqua potabile, lo smaltimento dei reflui e dei rifiuti urbani, l'igiene delle case rurali e dei relativi annessi. Questo atto amministrativo di natura regolamentare, aggiornato con il D.M. 5 luglio 1975 per quanto riguarda i requisiti delle abitazioni, risulta formalmente ancora in vigore per la definizione dei regolamenti di igiene comunali, che convivono con i regolamenti edilizi.

Il testo unico delle leggi sanitarie (R.D. 1265/1934) dispone che «*i progetti per le costruzioni di nuove case, urbane o rurali, quelli per la ricostruzione o la sopraelevazione o per modificazioni, che comunque possono influire sulle condizioni di salubrità delle case esistenti ...non possono essere abitati senza autorizzazione del podestà...* [il quale la rilascia a condizione che] *risulti che la costruzione sia stata eseguita in conformità del progetto approvato, che i muri siano convenientemente prosciugati e che non sussistano altre cause di insalubrità*»; formula che appare di fatto coincidente (salvo il riferimento alle condizioni di "salubrità") piuttosto che di "agibilità") con quanto disposto attualmente, ad oltre 80 anni di distanza, dall'articolo 24 del DPR 380/2001 TUE, come modificato dal decreto legislativo 222/2016.

Interessante sottolineare come anche in questa vecchia norma sia contemplata la condizione di «conformità al

progetto approvato» e chiedersi, quindi, quale sia il riferimento e la portata normativa. L'autorizzazione del progetto, prevista dalle Istruzioni ministeriali del 1890 precedentemente citate (articolo 35), è una autorizzazione sanitaria, che non costituisce titolo edilizio in un ordinamento nel quale ogni singolo potere risulta attribuito alla Pubblica Amministrazione in funzione della tutela di uno specifico interesse pubblico, in modo tale che l'esercizio di ciascuno di questi poteri resta circoscritto al relativo settore di intervento e dà luogo a procedimenti amministrativi destinati ad operare singolarmente ed al di fuori di forme di coordinamento; anche se questi distinti poteri risultano attribuiti tutti alle competenze del Comune nella figura del Sindaco, nella qualità di Ufficiale del Governo oltre che capo dell'Amministrazione comunale. Fino al 1934 l'ordinamento post-unitario non prevede alcun titolo autorizzativo edilizio, nonostante esistesse nell'ordinamento francese preso a modello di riferimento; solo con il regio decreto-legge 640/1935, che rende obbligatorie le norme tecniche per le costruzioni, si dispone che «*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*». Quindi la condizione di «conformità al progetto approvato», prevista dal Testo unico delle leggi sanitarie del 1934 quale requisito per l'abitabilità, fa riferimento ai parametri di salubrità igienico-sanitaria e non al rispetto delle disposizioni di natura urbanistica ed edilizia.

I contenuti della abitabilità degli edifici residenziali, così disciplinati, rimangono sostanzialmente immutati, salvo poche e parziali innovazioni, fino al 2001, quando viene promulgato il Testo unico dell'edilizia.

Nel 1982, in uno dei provvedimenti per la ricostruzione delle zone terremotate del Nord Italia, viene introdotta una specifica formula di abitabilità parziale, che può essere rilasciata «*non appena sia stata completata anche una sola parte dell'abitazione, conformemente a progetto, e la stessa offra sufficienti garanzie di igienicità e salubrità*» (articolo 16 legge 828/1982).

Nel 1993, in un provvedimento contenente anche norme per la semplificazione edilizia, al fine del rilascio dell'abitabilità degli edifici residenziali e l'agibilità degli edifici non residenziali si introduce il requisito della «conformità urbanistico-edilizia» e, a fronte di una inadempienza al rilascio del relativo certificato, viene data la possibilità di sostituirlo, in via provvisoria, con

¹ «Il primo periodo della nostra storia unitaria ha visto un vero e proprio "diritto comunale", ... Man mano che il tempo procedeva, e man mano che lo Stato liberale monoclasse si andava trasformando in uno Stato democratico pluriclasse, la legislazione statale invadeva il campo che prima era proprio, ma non riservato, della legislazione comunale» (Massimo Severo Giannini, I Comuni, Neri Pozza Editore, Milano, 1967)

LA NECESSITÀ DI VERIFICARE LA LEGALITÀ DEL COSTRUITO, ANCHE IN MANIERA DINAMICA (CIOÈ SEGUENDO LE EVENTUALI MODIFICHE E INNOVAZIONI APPORTATE SUCCESSIVAMENTE ALLA REALIZZAZIONE), È UNA ESIGENZA CONDIVISIBILE, CHE È STATA TUTTAVIA PERSEGUITA CON INIZIATIVE SPORADICHE E NON RISOLUTIVE.

una certificazione (atto notorio) sottoscritta da un professionista abilitato (articolo 4, comma 10, legge 493/1993); innovazione della cui applicazione non si conosce la portata degli effetti prodotti, anche perché recentemente abrogata.

Subito dopo, il DPR 425/1994 abroga l'innovazione dell'anno precedente e regola il procedimento di autorizzazione all'abitabilità, applicabile «alle opere indicate dall'art. 220 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265» e da rilasciare, senza alcun ulteriore riferimento alle norme di rango legislativo, a seguito di domanda accompagnata dal collaudo statico, dall'accatastamento e da una dichiarazione del direttore dei lavori che attesti «la conformità rispetto al progetto approvato, l'avvenuta prosecuzione dei muri e la salubrità degli ambienti»; abitabilità che si intende attestata «trascorsi quarantacinque giorni dalla data di presentazione della domanda». Il requisito di «conformità al progetto approvato», in assenza di ulteriori specificazioni, rimane sospeso fra la conformità alle norme igienico-sanitarie (aggiornate dal DM 5 luglio 1975, precedentemente citato, e da altre norme episodiche) e la conformità alle norme urbanistiche ed edilizie. Nel 2001, il Testo unico per l'edilizia ridefinisce (tramite norme di rango legislativo) le condizioni per il rilascio del certificato di agibilità (che riunifica l'abitabilità dell'edilizia residenziale e l'agibilità dell'edilizia non residenziale) e per la dichiarazione di inagibilità, lasciandole sostanzialmente immutate rispetto alla regolamentazione previgente, e definisce il procedimento tramite una norma cedevole di rango regolamentare, che le Regioni modificano ed adattano al proprio ordinamento.

Il resto della storia è stato già raccontato.

CHE FARE?

La necessità di verificare la legalità del costruito, anche in maniera dinamica (cioè seguendo le eventuali modifiche e innovazioni apportate successivamente alla rea-

lizzazione), è una esigenza condivisibile, che è stata tuttavia perseguita con iniziative sporadiche e non risolutive. Attuali e cogenti risultano i provvedimenti che hanno prescritto adempimenti legati alla commerciabilità degli immobili: gli atti di compravendita sono nulli se la planimetria dell'immobile risulta difforme rispetto a quanto rappresentato in catasto; l'atto di compravendita risulta viziato, come ricordato in premessa, in assenza di agibilità ovvero dei requisiti per ottenerla. Altri provvedimenti hanno avuto meno fortuna: il «fascicolo del fabbricato», quale registro delle condizioni di legalità di un immobile nel suo evolversi nel tempo, è stato cassato perché ritenuto che imponesse obblighi troppo gravosi e sproporzionati rispetto alle finalità da conseguire; l'obbligo per gli amministratori di condominio di acquisire «ogni dato relativo alle condizioni di sicurezza» nell'ambito dell'anagrafe condominiale, risultata una prescrizione ipocritamente formale, incapace di produrre effetti.

ALLORA CHE FARE?

È difficile fare raccomandazioni ai colleghi professionisti che dovranno rilasciare le dichiarazioni, oltre un richiamo alla perizia che deriva dalla consapevolezza.

Le proposte dovrebbero incontrare come interlocutori i regolatori, anche se esistono dei legittimi dubbi sulla loro capacità di ascolto ed attenzione, visto che nell'aggiornare i moduli della SCIA hanno mantenuto i medesimi errori e le medesime omissioni già segnalate in occasione dei modelli unici precedentemente approvati (per i quali si rimanda al citato volume *Lasseverazione dei progetti edilizi*).

ALCUNE COSE SI POTREBBERO FARE SUBITO.

Per prima cosa, ad esempio, risulterebbe possibile coordinare le autorizzazioni edilizie con gli adempimenti catastali. Se si decide di spostare la porta di accesso ad una stanza, si deve produrre una CILA (se non comporta interventi strutturali), ma non c'è obbligo di modificare l'accatastamento in quanto la variazione non influisce sulla consistenza, categoria e classe dell'unità immobiliare (Agenzia del Territorio, circolare 2/2010; Fast Find NN10266). Nelle planimetrie catastali, in particolare negli atti non recenti, non è difficile trovare i vani porta collocati in maniera difforme alla realtà, perché tali dall'origine ovvero modificati in tempi nei quali la realizzazione di opere interne non era soggetta a particolari controlli. In assenza di un titolo abilitativo edilizio, non può essere invocata la clausola del non obbligo a procedere alla variazione catastale; per cui, normalmente viene suggerita la soluzione di presentare una SCIA (ieri DIA) per opere già realizzate con il pagamento delle relative sanzioni, ovvero di spostare nuovamente la porta (ovviamente senza titolo abilitativo). Sarebbe molto più

semplice e logico fare rientrare nelle attività edilizie libere tutti gli interventi per opere interne che non modificano la consistenza catastale dell'unità immobiliare. Enorme importanza assume la possibilità di disciplinare gli interventi che possano essere eseguiti in assenza della nomina di un direttore dei lavori. Per alcune categorie di lavori potrebbe risultare non particolarmente complicato; ad esempio, la sostituzione di una caldaia autonoma, elettrica e/o a gas, operabile da un installatore qualificato sulla scorta delle istruzioni tecniche fornite dal produttore. Altre opere, apparentemente semplici, potrebbero rivelarsi insidiose; come, ad esempio, la sostituzione della pavimentazione in un edificio storico con struttura portante in mattoni pieni e solai a voltine con putrelle di ferro di luce significativa, che (una volta liberate dal vincolo della pavimentazione) potrebbero subire deformazione tali da produrre danni statici.

Si è già detto troppe volte, e nulla è cambiato, in merito alla sicurezza degli impianti e sulla precarietà della loro regolamentazione, alla quale si sarebbe dovuto porre rimedio entro la fine dell'anno 2008 (articolo 35 legge 133/2008), termine decorso inutilmente nella generale indifferenza.

L'agibilità parziale non dovrebbe riguardare un edificio intero (la cui agibilità potrebbe risultare parziale solo

rispetto ad un'ipotetica agibilità comprensoriale; che - sinceramente - appare non ipotizzabile), e dovrebbe riferirsi alle singole unità immobiliari, sia residenziali sia non residenziali, e eventualmente ad altre parti di un edificio ben individuate (spazi condominiali, pertinenze, ecc.). Ovviamente l'agibilità parziale andrebbe regolamentata nella propria specificità, chiarendo contestualmente se possa operare anche in edifici (esistenti e non solo in costruzione) non ancora dotati di una propria agibilità ovvero a prescindere dalla medesima.

Precisati questi aspetti, sarà possibile procedere a disciplinare l'attività di vigilanza, che potrebbe anche portare a dichiarare la sospensione dell'uso e/o la inagibilità di un edificio e/o di una unità immobiliare, definendo - propedeuticamente - la nozione e i contenuti dei due termini (sospensione - inagibilità).

L'auspicata revisione dell'istituto della agibilità delle costruzioni, oltre a sgombrare il campo dalle confusioni e dalle incertezze evidenziate nell'esposizione precedente, dovrebbe consentire l'attestazione della legalità del costruito e delle innovazioni apportate allo stesso successivamente; a seguito di un procedimento ordinario, che in quanto tale non può costituire aggravio degli adempimenti e non può risultare un inutile controllo formale. Che ne pensate? [I](#)



Roberto Gallia

Programmare e Progettare

La fattibilità tecnica ed economica delle infrastrutture

Quest'Opera vuole costituire un ausilio per tecnici e amministratori nell'attività di analisi dei fabbisogni, che individua l'utilità di una specifica infrastruttura, da verificare tramite l'elaborazione di un progetto di fattibilità tecnica ed economica, le cui risultanze vanno utilizzate nella fase di programmazione per decidere di finanziarne la realizzazione.

Il volume è diviso in due parti. Nella prima parte si illustrano le procedure che regolano la programmazione della spesa pubblica su base territoriale, e che attribuiscono uno specifico ruolo alla valutazione di fattibilità tecnica ed economica, sia del programma sia dell'opera.

La seconda parte, dopo aver illustrato le norme di riferimento e le tecniche in uso per valutare la sostenibilità e la fattibilità di un piano e di un progetto, si addentra nei contenuti del "progetto di fattibilità tecnica ed economica" che - nei servizi di Architettura e di Ingegneria - deve concorrere con il progetto tecnico indicando con precisione i costi da sostenere per la realizzazione e gestione dell'opera, i mezzi finanziari da impiegare in ogni fase del ciclo, i fattori di rischio nella realizzazione.

Il volume è completato dall'illustrazione di due casi di studio, con l'obiettivo di dimostrare come la consapevole valutazione dei rischi costituisca un fattore determinante del successo o del fallimento di un progetto.

Questa terza edizione è stata completamente riveduta ed aggiornata in base ai contenuti del nuovo Codice degli appalti pubblici e delle concessioni, D. Leg.vo 18/04/2016, n. 50.

DOWNLOAD

- FOGLI EXCEL PER L'ANALISI PRELIMINARE ECONOMICA E FINANZIARIA
- DOCUMENTAZIONE E NORMATIVA DI RIFERIMENTO

€ 38,00

 **Legislazione Tecnica**
libreria professionale