

CERTIFICATO DI AGIBILITÀ NUOVE NORME E PROCEDURE

Angelo Benedetti

Una delle principali innovazioni del testo unico è certamente la semplificazione del rilascio del certificato di agibilità. Per consentire ai colleghi una puntuale informazione sul tema l'articolo compie un'attenta analisi delle novità introdotte, entrando nel dettaglio delle nuove norme e fornendo precise indicazioni relative alle nuove procedure da seguire.

La semplificazione del procedimento di rilascio del certificato di agibilità è considerata una delle principali innovazioni del testo unico. Il Dpr 380/2001, infatti, ha abrogato interamente il Dpr 22 aprile 1994, n. 425 (*"Regolamento recante disciplina dei procedimenti di autorizzazione all'abitabilità"*) e, in parte, il testo unico delle leggi sanitarie (RD 27 luglio 1934, n. 1265), di cui resta ancora in vigore l'articolo 222.

Il cambiamento introdotto dalla normativa è di carattere terminologico: la distinzione tra "abitabilità" e "agibilità" viene, infatti, definitivamente superata e i rispettivi titoli di assenso riuniti sotto la denominazione di "certificato di agibilità". Inizialmente con il primo termine (abitabilità) si

indicava l'attitudine dell'immobile alla destinazione d'uso ad esso attribuita e con il secondo (agibilità) la sua idoneità sotto il profilo della statica e della sicurezza.

Successivamente, il vocabolo abitabilità venne usato con riferimento alle abitazioni, vale a dire agli edifici residenziali, mentre la parola agibilità riguardava più propriamente gli immobili produttivi, nei quali vi fosse comunque transito di persone.

L'articolo 24, comma 1, del Dpr 380/2001, nel definire la funzione del certificato di agibilità, stabilisce, quindi, in via generale che esso *"attesta la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente"*. Senza dubbio, il testo unico aggiorna la nozione di salubrità degli edifici e vi ricomprende anche fattori (quali la sicurezza, la statica e il risparmio energetico) che hanno assunto sempre maggiore rilevanza negli ultimi anni.

Detto certificato va richiesto (articolo 24, comma 2) per le nuove costruzioni, per le rico-

La distinzione tra "abitabilità" e "agibilità" viene superata e riunita sotto la denominazione di "certificato di agibilità"

**Il testo unico
aggiorna la
nozione di
salubrità degli
edifici e vi
ricomprensive
anche altri fattori**

struzioni o sopraelevazioni, totali o parziali e, infine, per gli interventi sugli edifici esistenti che possono influire sulle condizioni di cui al comma 1 (vale a dire sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico: norma di chiusura). Poiché l'agibilità di un immobile deve essere valutata sulla base dell'uso cui esso è destinato, è necessario domandare un nuovo certificato ogni qualvolta l'edificio subisca un mutamento di destinazione d'uso (strutturale o funzionale). Tale indirizzo viene mitigato solo nel caso in cui la nuova destinazione d'uso sia sostanzialmente simile e affine a quella precedente (ad esempio, abitazione e uffici). Il certificato può essere richiesto non solo dal "proprietario" dell'immobile ma, più in generale, dal soggetto titolare del permesso di costruire.

Ai sensi dell'articolo 25 il certificato di agibilità deve essere richiesto nel termine di quindici giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura dell'intervento e la domanda deve essere presentata allo sportello unico (in tal senso, si veda altresì l'articolo 5, comma 2, lettera a del testo unico), corredata da:

a) una dichiarazione di conformità dell'opera rispetto al progetto approvato, sottoscritta dal richiedente il certificato di agibilità (e non più, quindi, dal direttore dei lavori - articolo 25, comma 1, lettera b);
b) una dichiarazione dell'impresa installatrice che attesti la conformità degli impianti, installati negli edifici adibiti ad uso civile, alle relative prescrizioni tecniche. Alternativamente, è possibile allegare il certificato di collaudo degli impianti o la certificazione di conformità di cui agli articoli 111 e 126 del testo unico (articolo 25, comma 1, lettera c).

Tra i documenti da allegare alla richiesta di certificato di agibilità può essere incluso il certificato di collaudo, ove previsto dall'ordinamento. Per gli interventi realizzati in regime di denuncia di inizio attività, il certificato di collaudo deve essere rilasciato dal progettista o dal tecnico abilitato (articolo 23, comma 7). Esso attesterà la conformità dell'opera al progetto presentato con la Dia e sarà presentato allo sportello unico. Secondo le previsioni della seconda parte del Dpr n. 380,

**È necessario
domandare un
nuovo certificato
ogni qualvolta
l'edificio subisca
un mutamento di
destinazione d'uso**

inoltre, sono sottoposte a collaudo statico tutte le costruzioni in conglomerato cementizio armato, la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità (articolo 67). Per esse, la verifica avrà luogo entro 60 giorni dalla comunicazione allo sportello unico, da parte del direttore dei lavori, del completamento della struttura con la copertura dell'edificio.

La procedura di collaudo è altresì richiamata dal legislatore per gli interventi volti a eliminare le barriere architettoniche, con particolare riferimento al rispetto delle norme antisismiche, antincendio e di prevenzione infortuni (articolo 81), per gli impianti relativi agli edifici, quando richiesto dalla normativa vigente (articolo 111) ed esclusi i lavori di ordinaria manutenzione (articolo 116), ed infine per gli impianti e le opere relativi a fondi rinnovabili di energia, al risparmio e all'uso razionale dell'energia elettrica (articolo 127).

Ai fini del rilascio del certificato di agibilità, lo sportello unico provvede ad acquisire direttamente (ove già non allegati dal richiedente) il parere dell'azienda sanitaria locale e

Sono previsti alcuni casi nei quali il parere della Asl può essere sostituito da una autocertificazione

quello dei vigili del fuoco, se richiesto dalla normativa antincendio (articolo 5, comma 3). Va rilevato che il parere della Asl può essere sostituito da una autocertificazione *“nel caso in cui il progetto riguardi interventi di edilizia residenziale ovvero la verifica in ordine di tale conformità non comporti valutazioni tecnico-discrezionali”* (articolo 20, comma 1, espressamente richiamato dall'articolo 5, comma 3). Come previsto dall'articolo 107, comma 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, competente a rilasciare il certificato di agibilità è il dirigente o responsabile del competente ufficio comunale (articolo 24, comma 2). Il testo unico menziona sia i dirigenti sia i responsabili dei competenti uffici comunali poiché nelle amministrazioni municipali prive della figura dirigenziale, le funzioni a quest'ultima spettanti possono essere esercitate dal responsabile dell'ufficio di riferimento (articolo 109 del Dlgs 267/2000). L'amministrazione rilascia il certificato di agibilità entro trenta giorni dalla ricezione della domanda, dopo aver verificato la documentazione elen-

cata all'articolo 25, comma 3, che comprende: il certificato di collaudo statico, il certificato del competente ufficio tecnico regionale di conformità delle opere alle norme per le costruzioni in zone sismiche, gli atti prodotti dal richiedente e la dichiarazione di conformità delle opere alla normativa vigente in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche (articoli 77 e 82 del testo unico). Il termine di trenta giorni può essere interrotto una volta sola dal responsabile del procedimento, entro quindici giorni dalla domanda, esclusivamente per la richiesta di documentazione integrativa, che non sia già nella disponibilità dell'amministrazione o che non possa essere acquisita autonomamente; esso ricomincerà a decorrere dalla data di ricezione degli ulteriori documenti (articoli 25, comma 5). Relativamente al meccanismo del silenzio assenso va rilevato che risulta esso introdotto dal Dpr 425/1994 e confermato dall'articolo 25, comma 4, del T.U. ma con regime diversificato. Infatti qualora sia stato rilasciato il parere della Asl, *“l'agibilità si intende attestata”*

Il meccanismo del silenzio assenso risulta introdotto e confermato ma con regime diversificato

trascorso il termine di trenta giorni; in caso di autodichiarazione da parte del richiedente, invece, il termine per la formazione del silenzio-assenso è raddoppiato (sessanta giorni). Riguardo, invece, il rilascio a seguito di condono edilizio, l'articolo 35, comma 14, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (*“Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie”*) prevede che *“a seguito della concessione o autorizzazione in sanatoria viene altresì rilasciato il certificato di abitabilità o agibilità anche in deroga ai requisiti fissati da norme regolamentari, qualora le opere sanate non contrastino con le disposizioni vigenti in materia di sicurezza statica, attestata dal certificato di idoneità di cui alla lettera b) del terzo comma e di prevenzione degli incendi e degli infortuni”*. Inoltre in base al successivo articolo 38, comma 1, della stessa legge, il pagamento dell'oblazione estingue – tra gli altri – il reato contravvenzionale (oggi depenalizzato) originariamente previsto dall'articolo 221 del RD 1265/1934. Queste disposizioni non sono state abrogate dal testo unico

L'amministrazione potrebbe negare il rilascio del certificato di agibilità nonostante l'intervenuta concessione in sanatoria dell'immobile

e, pertanto, risultano tutt'ora in vigore. Anzi, l'articolo 32, commi 25 e 36, del DL 30 settembre 2003, n. 269 (terzo condono edilizio) le richiama espressamente per estenderne l'applicazione delle opere abusive ultimate entro il 31 marzo 2003, nei limiti ivi sanciti. In caso di condono, quindi, al rilascio della concessione in sanatoria deve seguire altresì il rilascio del certificato di agibilità, eventualmente in deroga a disposizioni di natura regolamentare (non, anche a disposizioni di legge).

A tale proposito, tuttavia, la giurisprudenza ha precisato che non sarebbe corretto parlare di automaticità assoluta del rilascio a seguito della concessione in sanatoria, dovendo il Comune pur sempre verificare l'osservanza delle disposizioni di legge in materia di agibilità. In definitiva l'amministrazione ben potrebbe negare il rilascio del certificato di agibilità (ricorrendo ai presupposti detti), nonostante l'intervenuta concessione in sanatoria dell'immobile.

Da ultimo si noti che secondo

la dottrina, le disposizioni in materia di condono non sono applicabili in via analogica alla sanatoria edilizia ordinaria (ex articolo 13 della legge 47/1985: accertamento di conformità), dovendosi considerare la previsione dell'articolo 35, comma 14, della legge numero 47 tassativamente riferita alla sola fattispecie ivi disciplinata.

Non va dimenticato il regime sanzionatorio riguardo l'utilizzo di un edificio privo di certificato di agibilità, originariamente sanzionato penalmente (articolo 221, comma 2, del Rd 1265/1934) e successivamente, l'articolo 70, comma 1, lettera b), del Dlgs 30 dicembre 1999, n. 507 (*"Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio"*) ha depenalizzato la fattispecie; attualmente, pertanto, la violazione della disciplina de qua è assoggettata a sanzione amministrativa (da 77 a 464 euro: articolo 24, comma 3) se si considera che, in definitiva, la normativa in esame tutela un bene di rilevanza costituzionale quale il diritto alla salute. La novità introdotta dal testo unico consiste nell'anticipazione della sanzione già al momento della mancata presen-

La novità introdotta dal testo unico consiste nell'anticipazione della sanzione già al momento della mancata presentazione della domanda

tazione della domanda (articolo 24, comma 3). Ne consegue che, mentre nella disciplina previgente era sanzionato l'utilizzo dell'edificio non agibile o non abitabile (con la conseguenza che, in caso di non uso dell'immobile, doveva reputarsi lecita la mancata richiesta del relativo certificato), attualmente è fatto obbligo di richiedere comunque il titolo di assenso, indipendentemente dall'uso effettivo della costruzione.

Il legislatore, tuttavia, non ha preso in considerazione l'ipotesi di richiesta tardiva del certificato. Sembrerebbe, infatti, irragionevole equiparare (ai fini del relativo trattamento sanzionatorio) il comportamento di chi domanda il titolo dopo la scadenza del termine previsto dalla legge e quello di chi omette tout court tale adempimento, usufruendo di un immobile non dichiarato agibile. In concreto, potranno verificarsi due ipotesi: o che l'immobile, già dichiarato agibile, perda nel tempo le caratteristiche di adeguatezza igienico-sanitaria; ovvero che l'edificio

sia utilizzato nonostante la mancanza del certificato.

Si noti che dalla seconda ipotesi non discende necessariamente che l'edificio sia senz'altro insalubre. Occorrerà, pertanto, in entrambi i casi verificare l'effettivo stato dei luoghi e, qualora manchino le richieste condizioni igienico-sanitarie, ferma restando la sanzione amministrativa pecuniaria per l'assenza del certificato di agibilità, dare un termine per effettuare i necessari interventi di risanamento. Qualora, a dispetto del termine, perduri lo stato di insalubrità, procedere alla dichiarazione di inagibilità e al conseguente sgombero dell'immobile, ai sensi dell'articolo 222 del testo unico delle leggi sanitarie.

Risulta, a tale proposito, di difficile comprensione (tanto più se occorre escluderne l'applicazione ai casi di silenzio-assenso, come precedentemente evidenziato) l'utilità della previsione contenuta nell'articolo 26 del testo unico, il quale stabilisce che il *"rilascio del certificato di agibilità non impedisce l'esercizio del potere di dichiarazione di inagibilità di un edificio o di una parte di esso"* ex articolo 222 del Dpr n. 380, sia

tutt'ora in vigore e che, pertanto, l'amministrazione conservi i poteri ivi già previsti.

Dal punto di vista, invece degli effetti del rilascio del certificato di agibilità, trattandosi di titolo non assoggettato a limiti temporali, sembra palese che la sua validità sia condizionata al permanere di positive condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, venendo meno le quali l'utilizzo dell'edificio non può più ritenersi autorizzato.

Sembra ormai pacifico che il certificato di agibilità debba essere considerato, a tutti gli effetti, un'autorizzazione amministrativa, espressione di discrezionalità tecnica. Esso, infatti, non si traduce in una mera attestazione o certificazione.

Riguardo il rapporto, a lungo discusso in passato, tra certificato di agibilità e concessione edilizia, la giurisprudenza prevalente da sempre ritiene che altro sia valutare la conformità dell'immobile alle prescrizioni urbanistiche, altro accertare la sua idoneità igienico-sanitaria. Tuttavia, da un punto di vista strettamente logico, ci si è chiesti quale possa essere l'utilità del rilascio del certificato di agibilità per un immobile

Il certificato di agibilità deve essere considerato, a tutti gli effetti, un'autorizzazione amministrativa, espressione di discrezionalità tecnica

abusivo, vale a dire privo del prescritto titolo abilitativo o in contrasto con esso.

Né la formulazione del testo unico risolve l'interrogativo, dal momento che viene espressamente richiesta, quale condizione di rilascio del certificato, la conformità dell'opera al progetto approvato.

Occorre pertanto, concludere che, sebbene i due procedimenti in esame (di rilascio del permesso di costruire e di rilascio del certificato di agibilità) siano autonomi e preposti alla tutela di interessi diversi (la conformità urbanistica, nel primo caso; l'idoneità igienico-sanitaria, nel secondo), tuttavia, qualora il manufatto risulti difforme rispetto al progetto approvato, esso non può in alcun caso essere dichiarato abitabile. In altri termini, è forse ipotizzabile il rilascio di permesso di costruire in eventuale assenza dei necessari requisiti di agibilità ma non il contrario. Ne consegue, all'opposto che il rilascio del titolo a edificare non garantisce, di per se, il favorevole esito dell'istruttoria sull'agibilità.