

| <i>Num.</i> | <i>Settore</i>  | <i>Argomento</i>   |
|-------------|-----------------|--|
| 286         | Igiene pubblica | Sportello unico - Problematiche sulle procedure edilizie conseguenti all'entrata in vigore del T.U. per l'edilizia |

## **Parere legale in ordine a questioni aperte in tema di applicazione del Testo Unico dell'Edilizia**

Il Presidente dell'Associazione Comuni della Marca Trevigiana, con propria recente nota, ha formulato richiesta di parere legale in ordine a talune questioni applicative del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, emerse in occasione di incontri tra funzionari comunali, operatori delle Aziende Sanitarie Locali e funzionari del Corpo dei Vigili del Fuoco.

Le questioni attengono essenzialmente alle verifiche igienico-sanitarie e di sicurezza che le varie Amministrazioni debbono operare a riguardo di interventi edilizi di carattere non residenziale.

### **I quesiti formulati sono i seguenti:**

- 1) *Secondo quanto disposto dall'art. 5, comma 3, del D.P.R. n. 380/2001 ed anche in relazione agli articoli 24 e 25 sul silenzio-assenso, il parere dell'U.L.SS. che il Comune deve acquisire ai fini del rilascio del certificato di agibilità, è quello rilasciato sul "progetto" per il rilascio del permesso a costruire o un "nuovo" parere a seguito verifica del fabbricato realizzato?*
- 2) *In caso di presentazione della D.I.A. la "verifica" dei requisiti igienico-sanitari per gli interventi su di attività produttive, va fatta dal Comune (Dirigente o Responsabile del competente ufficio) o dal Dipartimento di Prevenzione dell'U.L.SS., ritenuto Ente competente in materia di igiene e sanità, di supporto tecnico ai Comuni?*
- 3) *L'asseverazione di conformità della D.I.A. da parte del tecnico progettista, con particolare riferimento alle norme di "sicurezza", comprende anche le norme per la prevenzione incendi? Se sì, tale dichiarazione sostituisce il parere di conformità alla normativa di prevenzione incendi previsto dal D.P.R. 37/98?*
- 4) *Per il rilascio dell'agibilità su fabbricati destinati ad attività soggette a prevenzione incendi e per i quali era stato già acquisito il parere di conformità del progetto per il permesso a costruire, occorre preventivamente acquisire il certificato di prevenzione incendio o l'autocertificazione che costituisce titolo provvisorio per l'esercizio dell'attività?*

Al fine di rispondere compiutamente ai quesiti posti è il caso di svolgere una preliminare considerazione sul piano sistematico ed ordinamentale a riguardo del Testo Unico dell'Edilizia (D.P.R. n. 380/2001 e s.m.i.).

Il Testo Unico contiene, com'è enunciato al primo comma dell'art. 1, *"i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia"*.

Esso raccoglie le disposizioni legislative provenienti dal D.Lgs. 6 giugno 2001, n. 378, e le disposizioni regolamentari di cui al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 379. Tali disposizioni sono contrassegnate nel testo, rispettivamente, con le lettere "L" e "R". Il tutto, in conformità al dettato della Legge delega - L. 15 marzo 1997, n. 59 - art. 20, all. 1, n. 105 e n. 112-*quinquies*.

In conseguenza di ciò nel corpo del Testo Unico troviamo, da un lato, norme che hanno forza di legge, le quali vengono qualificate *"principi fondamentali e generali"* della materia (art. 1, comma 1) e che sono automaticamente prevalenti rispetto alle altre norme di legge sul tema, anche quelle regionali almeno fino a che le Regioni non abbiano nuovamente esercitato, alla luce dei principi, il loro potere normativo (art. 2, commi 1, 3 e 5).

Al contempo nel T.U. troviamo anche norme regolamentari che soggiacciono, per il principio gerarchico, alle disposizioni di legge tanto statali che regionali e, per di più, possono essere integrate o diversamente articolate sia dai Regolamenti regionali - dato che le Regioni, dopo la riforma costituzionale del 2001 attinente il Titolo V, hanno potestà regolamentare esclusiva nelle materie *"concorrenti"*, qual è l'edilizia- sia dai Regolamenti comunali, atteso che tali Enti hanno *"potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite"* (art. 117, comma 6, Cost.), *"funzioni"* tra le quali vi è senz'altro anche l'edilizia.

È possibile, dunque, che norme contenute nel Testo Unico e contraddistinte con la lettera “R” debbano cedere ad altre disposizioni di legge attinenti la tematica da esse trattata, ovvero che tale tematica venga diversamente disciplinata da Regolamenti regionali sopravvenuti (non dai previgenti), o da disposizioni regolamentari dei Comuni. Non vi è sicurezza, pertanto, che le disposizioni regolamentari del T.U. siano sempre e comunque quelle da seguire nelle tematiche da esse trattate.

Questa conclusione è la conseguenza diretta della scelta operata dal Legislatore con la Legge delega e con il Testo Unico, ripartito appunto in norme di legge e norme regolamentari.

Certo, tale conclusione può destare qualche perplessità perché sta a significare che per certe tematiche vi è stata una delegificazione (es. il procedimento per il rilascio del permesso di costruire di cui all’art. 20 T.U. è una norma “R” che prende però il posto dei commi da 1 a 4 dell’art. 4 della L. n. 493/1993, contestualmente abrogata; la disciplina della Denuncia di Inizio Attività di cui all’art. 23 T.U. è una norma “R” che sostituisce, però, alcuni commi dell’art. 4 della L. n. 493/1993 ed altri della L. n. 443/2001, mediante la tecnica dell’adeguamento di cui al comma 14 della stessa legge), con la conseguenza, perciò, che vi possono essere discipline diverse sul medesimo tema in relazione al possibile variare delle norme regolamentari.

Questa, tuttavia, è la conclusione che emerge dal corpo normativo in esame e sulla cui base dobbiamo operare nell’interpretazione del Testo Unico dell’Edilizia.

### **Tenuto conto di questa premessa veniamo ora ai quesiti che formano oggetto della richiesta di parere.**

- 1) **La risposta al primo quesito** richiede che si definiscano preventivamente la natura e gli scopi del “certificato di agibilità”.

Il comma 1 dell’art. 24 del T.U. Edilizia dispone che *“il certificato di agibilità 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”*.

Sugli scopi del certificato, peraltro, era più esplicito il comma 1 dell’art. 4 del D.P.R. n. 425/1994 (oggi abrogato, ma che viene in rilievo a fini interpretativi, dato che il T.U. è un testo riepilogativo di norme precedenti) il quale stabiliva *“affinchè gli edifici, o parte di essi, indicati nell’art. 220 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, possano essere utilizzati, è necessario che il proprietario richieda il certificato di abitabilità al sindaco ...”*.

Dunque, il certificato di agibilità (com’è definito unitariamente oggi) è necessario per *“utilizzare”* i beni realizzati ed attesta che gli stessi sono conformi al progetto approvato ed in regola con le norme di sicurezza, igiene, salubrità e risparmio energetico.

Per tale ragione il certificato dev’essere rilasciato a seguito di verifica (per lo più documentale) del fabbricato realizzato, non essendo certo sufficiente la verifica a suo tempo operata sul progetto ai fini del rilascio del permesso di costruire o ai fini della non opposizione comunale alla D.I.A. .

La questione rilevante a questo punto, tuttavia, è quella su *“chi”* debba fare la *“verifica”* e sul modo in cui essa vada espletata.

L’art. 25 del T.U., norma regolamentare che prende il posto dell’art. 4 del D.P.R. n. 425/1994, stabilisce al comma 1 che il titolare del permesso di costruire o il soggetto che ha inoltrato la D.I.A. deve presentare entro quindici giorni dalla *“finitura”* dell’intervento la domanda di agibilità allegando determinati documenti, tra i quali la *“dichiarazione sottoscritta dal richiedente ... della salubrità degli ambienti”*.

Il comma 3 dello stesso articolo dispone che entro trenta giorni dal ricevimento della domanda il Dirigente o Responsabile dell’ufficio *“rilascia il certificato di agibilità”* dopo aver *“verificata la documentazione indicata al comma 1”*, dunque dopo aver esaminato la sola dichiarazione della parte che, sotto la personale responsabilità, attesta la salubrità dei luoghi, cioè la loro rispondenza alle regole che tutelano la salute e l’igiene.

Il comma 4, poi, stabilisce che *“l’agibilità si intende attestata”* (c.d. *“silenzio-assenso”*) una volta *“trascorso inutilmente il termine di cui al comma 3”* (sempre che lo stesso non sia stato interrotto *“per una sola volta”* ex comma 5) nel caso in cui *“sia stato rilasciato il parere dell’A.S.L. di cui all’articolo 5, comma 3, lettera a”*, fermo restando, però, che il silenzio-assenso si produce ugualmente, ma in sessanta giorni invece che in trenta, nel caso in cui il parere A.S.L. non sussista ma sia stata prodotta l’ *“autodichiarazione”*, che in sostanza altro non è che la dichiarazione di *“salubrità degli ambienti”* di cui al comma 1, lett. b).

L'agibilità, pertanto, può essere "rilasciata" (atto materiale della P.A.), ovvero "attestata" (silenzio-assenso conseguente all'inerzia della P.A., nella completezza dei documenti) senza necessità di un parere espresso dell'A.S.L. (la "verifica" di cui si parlava prima) sulla salubrità dell'immobile completato, perché questo parere può benissimo essere sostituito dall'autodichiarazione della parte, cui la norma attribuisce effetti rilevanti.

E ciò a prescindere dalle caratteristiche dell'immobile (residenziale, produttivo, per attività terziarie etc.) ed anche a prescindere dalle sue dimensioni e dal tipo di intervento edilizio praticato (nuova costruzione, ristrutturazione, ampliamento etc.), dato che le norme vigenti sull'agibilità non autorizzano distinzioni di procedimento e di competenze sotto questi profili.

Il Comune, dunque, una volta ricevuta la domanda di agibilità non si deve preoccupare di richiedere il parere dell'A.S.L. e di rendere compatibile tale richiesta -ed il tempo per la risposta- con i termini assai brevi del silenzio-assenso, perché può benissimo considerare sufficiente l'autodichiarazione della parte la quale, se correttamente formulata, permette sia il rilascio del certificato nei trenta giorni sia il formarsi del silenzio-assenso nei sessanta.

Sarà la parte richiedente, semmai, ad onerarsi di ottenere prima della richiesta di agibilità il parere dell'A.S.L. sulla salubrità dell'immobile completato, dato che in questo modo, anche nel silenzio del Comune, avrà l'agibilità attestata nei trenta giorni invece che nei sessanta. Ma trattasi di scelta libera della parte, non certo imposta dalla norma.

Questa conclusione, del resto, è coerente anche con il dettato dell'art. 5, comma 3, T.U., il quale dispone che l'ufficio denominato "sportello unico per l'edilizia" ai fini del rilascio del certificato di agibilità "acquisisce direttamente", ove non sia allegato, "il parere dell'A.S.L. nel caso in cui non possa essere sostituito da una autocertificazione ai sensi dell'articolo 20, comma 1", il quale a propria volta dispone, a proposito del permesso di costruire, che la domanda di rilascio va corredata "da un'autocertificazione circa la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie nel caso in cui il progetto riguardi interventi di edilizia residenziale".

Dal combinato disposto di queste norme, infatti, emerge che il parere espresso dell'A.S.L. va richiesto solo quando non sia sostituibile da un'autodichiarazione, ma per il certificato di agibilità, diversamente che per il progetto di permesso di costruire, l'autodichiarazione è sempre producibile, per ogni tipo di edificio e per ogni tipo di intervento (art. 25, comma 1, lett. b e comma 4), sicché non si pone nemmeno il problema per il Comune di "acquisire direttamente" dall'A.S.L. il parere, il quale ad ogni effetto viene sostituito dall'autodichiarazione.

Se quest'ultima manca il Comune la richiederà, sospendendo i termini dell'agibilità ex comma 5 dell'art. 25, ma una volta ricevutala essa è sotto ogni profilo idonea per far scattare l'agibilità espressa o tacita.

- 2) **Il secondo quesito** fa riferimento alla "verifica" dei requisiti igienico-sanitari in caso di D.I.A. non già al momento dell'agibilità ma al momento della presentazione della domanda e, quindi, di regola prima della realizzazione degli interventi (anche se con il T.U. riformato dal D.Lgs. n. 301/2002 è stata introdotta nel nostro ordinamento la D.I.A. in sanatoria, v. art. 22, comma 2).

Orbene, il procedimento per la D.I.A. è contenuto nell'art. 23 T.U. il quale, salvo che per i commi 3 e 4 (immobili vincolati), è di natura regolamentare, per cui soggiace ad eventuali disposizioni di legge diverse ed anche a difformi regolamentazioni regionali e comunali (così è anche per l'art. 5 sullo "Sportello Unico", più volte esaminato in questo parere).

Nella disciplina procedimentale della D.I.A., però, non vi sono disposizioni analoghe a quelle dell'art. 20 T.U. (tutto regolamentare, per cui anch'esso cedevole) secondo le quali, per il permesso di costruire, i progetti di opere "non residenziali" non ammettono l'autocertificazione sul piano igienico-sanitario (comma 1) sicché il Comune entro sessanta giorni dalla domanda deve acquisire in proprio "i pareri di cui all'articolo 5, comma 3" (comma 3), tra i quali vi è, per l'appunto, quello igienico-sanitario dell'A.S.L..

Nella D.I.A. - anche se l'edificio cui l'intervento si riferisce è a destinazione produttiva - non serve un'autonoma ed espressa "valutazione" dei requisiti igienico-sanitari da parte dell'A.S.L. perché la norma non lo richiede e l'Ente non può certo aggravare di propria iniziativa la procedura del T.U. (sempre che, naturalmente, non lo facciano la Regione o il Comune stesso con una norma di Regolamento Edilizio, la quale, ad esempio, imponga la valutazione A.S.L. per ogni edificio produttivo anche in caso di D.I.A., scelta che sarebbe legittima, ma che naturalmente opererebbe solo per il futuro).

Allo stato della normativa nazionale, pertanto, nella domanda, asseverata dal Tecnico abilitato, deve già esserci la dichiarazione che il progetto *“rispetta le norme di sicurezza e quelle igienico-sanitarie”*, mentre una volta completato l'intervento il medesimo Tecnico (o altro abilitato) rilascia il certificato di collaudo con la dichiarazione di conformità del realizzato rispetto al progetto denunciato (comma 7).

Se la prima dichiarazione - quella sul progetto - manca il responsabile comunale deve sospendere i termini e chiedere l'integrazione (regola generale dell'agire della P.A., anche se non è riportata nell'art. 23), oppure deve notificare *“l'ordine motivato di non effettuare il previsto intervento”*, nel caso in cui alla richiesta di integrazione non venga data risposta esaustiva.

In ogni caso, però, una valutazione amministrativa espressa sui requisiti igienico-sanitari della D.I.A. non è richiesta dalle norme nazionali, nemmeno in caso di edifici produttivi, per cui il problema evidenziato nel quesito, allo stato, in linea di diritto non si pone.

Qualora il Regolamento locale o la norma regionale impongano tale verifica, però (e qui parliamo *‘de jure condendo’*), è chiaro che ad espletarla dev'essere l'A.S.L. in quanto organo tecnico al servizio dei Comuni per tali funzioni (v. legislazione regionale di settore).

- 3) Il terzo quesito** pone la tematica delle norme sulla prevenzione dagli incendi e del loro rapporto con le asseverazioni rilasciate dal Tecnico progettista al momento di presentazione della D.I.A., dunque prima dei lavori.

Poiché il Tecnico, tra le varie attestazioni che deve rendere sotto la propria responsabilità personale e professionale, assevera che il progetto è rispettoso delle *“norme di sicurezza”* viene chiesto se tra queste norme possano essere ricomprese anche quelle sulla prevenzione dei locali dall'incendio.

Avendo appena visto che l'autodichiarazione della parte circa il rispetto delle disposizioni igienico-sanitarie tiene luogo - per gli immobili residenziali, a livello di progetto e per tutti gli immobili, a livello di agibilità - del parere tecnico dell'A.S.L., che diviene dunque non indispensabile, verrebbe da rispondere allo stesso modo per quanto riguarda la conformità alla normativa antincendi.

Ritengo, tuttavia, che non si possa pervenire a questa conclusione sulla tematica, del tutto particolare, della prevenzione incendi.

Innanzitutto tale conclusione non è autorizzata dal dato letterale del Testo Unico.

Mentre l'equivalenza tra parere A.S.L. a fini igienico-sanitari e autocertificazione della parte è affermata da specifiche norme del T.U. (art. 5, comma 3; art. 20 comma 1; art. 25, comma 1, lett. b, e comma 4) nessuna disposizione del T.U. include espressamente il parere di conformità antincendio rilasciato dai VV.FF. e gli atti equipollenti tra le *“norme di sicurezza”*, né menziona i Vigili del Fuoco tra le Autorità il cui parere può essere *“surrogato”* da una dichiarazione di parte.

Al contempo, la normativa concernente la prevenzione dagli incendi negli immobili ed il rilascio dei relativi pareri o nulla osta - Legge 26 luglio 1965, n. 966; D.P.R. 29 luglio 1982, n. 577; D.P.R. 12 gennaio 1998, n. 37, per citare, senza pretesa di esaustività, le norme più significative - assegna perentoriamente ed inderogabilmente ai Comandi Provinciali dei Vigili del Fuoco i compiti di esaminare i progetti, di effettuare i sopralluoghi, di controllare l'esercizio delle attività e di rilasciare i relativi pareri ed atti autorizzatori, in certi casi anche in deroga alle disposizioni generali.

Appare difficile, perciò, sostenere che la dichiarazione di un privato o di un Tecnico possano sostituire dette attività tipiche e proprie dei Vigili del Fuoco, attività che il più delle volte si estrinsecano in provvedimenti materiali di natura costitutiva (parere di conformità, certificato di prevenzione incendi, parere in deroga, nulla osta provvisorio) per i quali, normalmente, non è nemmeno previsto il silenzio-assenso, ma è contemplata la diversa figura del silenzio-diniego (v. art. 2, comma 2, D.P.R. n. 37/1998).

Tanto più che la normativa di settore impone addirittura modelli uniformi sia per la presentazione delle domande che per l'avvio dei procedimenti e per la documentazione da allegare (art. 1, comma 5, D.P.R. n. 37/1998), modelli uniformi che sono stati approvati con D.M. 4 maggio 1998.

Ritengo, pertanto, che nell'asseverazione tecnica sul rispetto delle *“norme di sicurezza”* in caso di D.I.A. non sia compreso (nel senso di sostituito) anche il *“parere di conformità antincendi”* (o equipollenti) dei Vigili del Fuoco, i quali pareri, dunque, nei casi in cui si rendano necessari (si veda allegato 6 al D.M. testè citato) devono essere espressamente richiesti al Comando Provinciale ed allegati alla D.I.A., pena la sospensione dei termini del procedimento da parte del Comune con la conseguente impossibilità per la parte di iniziare i lavori.

- 4) **L'ultimo quesito** posto attiene alla necessità, o meno, del certificato di prevenzione incendi o dell'autorizzazione provvisoria ai fini del rilascio dell'agibilità per attività soggette a prevenzione incendi che abbiano già conseguito il parere sul progetto.

Negli artt. 24 e 25 del T.U. Edilizia non vi è una risposta a tale domanda ma essa può trarsi dalla normativa generale e da altre disposizioni del Testo Unico.

Intanto è da dirsi che l'art. 80 T.U., con norma di legge, ha statuito che nella realizzazione e nella ristrutturazione degli edifici privati sono da rispettare *"in ogni caso"*, oltre alle norme antisismiche ed a quelle sul superamento delle barriere architettoniche, anche le norme *"di prevenzione degli incendi"*.

E' ben vero che l'art. 80 è incluso nella parte seconda del Testo Unico la cui entrata in vigore è stata ulteriormente posticipata, ma esso è disposizione che riproduce l'art. 6 della L. n. 13/1989, nel frattempo ancora in vigore (v. art. 137 T.U.), per cui ne va tenuto conto ai fini del quesito.

Al contempo, le disposizioni specifiche sulla prevenzione degli incendi, da un lato, riconducono il *"certificato"* di prevenzione al momento in cui le opere siano state *"completate"* (v. art. 3, comma 1, D.P.R. n. 37/1998) e, dall'altro, impongono tra i contenuti della *"domanda di sopralluogo"* ai fini del *"certificato"* delle *"dichiarazioni e certificazioni"* della parte *"atte a comprovare che le strutture, gli impianti, le attrezzature e le opere di finitura sono stati realizzati, installati o posti in opera in conformità alla vigente normativa in materia di sicurezza antincendio"* (art. 2, comma 2, lett. b, D.M. 4 maggio 1998).

Queste dichiarazioni ed il successivo accertamento dei VV.FF., dunque, con il rilascio del certificato di prevenzione in caso positivo (il quale può essere anticipato dall'autorizzazione provvisoria di cui al comma 5, dell'art. 3, D.P.R. cit.) altro non sono che l'attestazione di *"conformità al progetto approvato"* (ai soli fini antincendio) dell'opera realizzata e, dunque, accedono al certificato di agibilità e ne costituiscono antecedente necessario.

Ritengo, pertanto, che ai fini del rilascio dell'agibilità su fabbricati destinati ad attività soggette a prevenzione incendi, ancorché sia stato acquisito il parere di conformità sul progetto, debba poi essere acquisito dai VV.FF. il certificato di prevenzione (ovvero l'autorizzazione provvisoria) come elemento costitutivo da presentare al Comune ai sensi dell'art. 25 T.U. Edilizia.

In caso di sua mancanza, perciò, il termine per l'agibilità dev'essere sospeso ai sensi dell'ultimo comma della norma da ultimo menzionata, riprendendo a decorrere solo dal momento in cui la parte deposita al Comune il certificato.

Avv. Massimo Carlin - Portogruaro, 3 febbraio 2004