

Edilizia

Il certificato di agibilità nel testo unico dell'edilizia: finalità e ambito applicativo

di Maurizio De Paolis - Presidente dell'Associazione Romana di Studi Giuridici

Il certificato di agibilità, attestando il rispetto delle norme di sicurezza, igiene, salubrità e risparmio energetico degli edifici frequentati abitualmente dall'uomo viene rilasciato, dopo un'approfondita istruttoria, dal competente ufficio del Comune, che quindi svolge un ruolo di primaria importanza nel settore dell'edilizia essenziale all'economia nazionale. A far data dall'11 dicembre 2016, nell'ottica della semplificazione amministrativa, il Comune esegue una serie di controlli, anche a campione, sulla dichiarazione di conformità presentata allo Sportello Unico dell'edilizia, corredata da documenti tecnici necessari per ottenere l'agibilità degli immobili.

Nozione e finalità dell'istituto

Il certificato di agibilità rappresenta il provvedimento rilasciato dal dirigente o dal funzionario responsabile del competente ufficio comunale che attesta la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità e risparmio energetico degli edifici e degli impianti in essi installati (1). Infatti, la funzione di gestione del territorio non si esaurisce nella predisposizione degli strumenti urbanistici di pianificazione e delle regole con oggetto l'attività edilizia, ma si estende anche al controllo delle condizioni igienico-sanitarie degli edifici destinati ad abitazione e di tutti i locali comunque soggetti alla frequentazione dell'uomo.

L'istituto in esame risponde, quindi, all'esigenza di tutelare la salute e la pubblica incolumità, nonché di controllare il risparmio delle fonti energetiche in un'ottica di tutela dell'ambiente.

Nel rilasciare il certificato di agibilità il Comune non può limitarsi a valutare la sussistenza dei requisiti di

sicurezza, igiene e salubrità del manufatto, ma deve accertare anche la conformità dello stesso alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia attestata dalla presenza dei corrispondenti titoli abilitativi (2). Vi è anche giurisprudenza che nel certificato di agibilità vede esclusivamente uno strumento per verificare la tutela dell'igienicità, salubrità e sicurezza dell'edificio e non anche un mezzo diretto a garantire la conformità urbanistico-edilizia del manufatto; pertanto, la verifica di conformità edilizia viene effettuata nei limiti necessari a certificare l'agibilità, mentre, resta diverso e distinto il profilo della piena conformità edilizia in quanto tale, sul piano dei titoli edilizi, che non può ricavarsi da un incidentale accertamento compiuto in sede di rilascio della licenza di agibilità (3).

Ampia è la discussione in dottrina, se il certificato di agibilità abbia natura giuridica di abilitazione o autorizzazione. Nel primo caso, il provvedimento amministrativo sarebbe strettamente vincolato al

(1) E. Boscolo, "I decreti attuativi della legge Madia: liberalizzazioni e ridisegno del sistema dei titoli edilizi", in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016, 6, II, pag. 601; G. Baratti, "Il certificato di agibilità (artt. 24 e 25 TUED)", in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2015, 1, III, pag. 146; S. Mezzacapo, "Agibilità parziale se c'è collaudo di opere strutturali", in *Guida al diritto. Il Sole 24 Ore settimanale*, 2013, 38, pag. 71; A. Riccio, "Il requisito di agibilità degli immobili", in *Contratto e impresa*, 2011, 3, pag. 560; E. Capasso, "Certificato di agibilità e interesse giuridicamente apprezzabile all'utilizzo dell'edificio: la giurisprudenza allarga il

novero dei soggetti legittimati ad avanzare le richieste di certificato", in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2011, pagg. 6-7, III, pag. 453, nota a sentenza TAR Umbria, 18 novembre 2010, n. 512; TAR Toscana, sez. III, 8 luglio 2019, n. 1038; Consiglio di Stato, sez. III, 28 giugno 2019, n. 4457; Consiglio di Stato, sez. IV, 24 aprile 2018, n. 2456.

(2) Consiglio di Stato, sez. VI, 20 giugno 2019, n. 4210; TAR Campania, Napoli, sez. I, 6 marzo 2019, n. 1308; TAR Toscana, sez. II, 4 dicembre 2017, n. 1498.

(3) Consiglio di Stato, sez. IV, 4 aprile 2019, n. 2216.

riscontro di determinati presupposti di carattere tecnico; nel secondo residuerebbero maggiori poteri discrezionali da parte dell'amministrazione procedente.

Ma al di là della classificazione come provvedimento abilitativo o autorizzatorio, il certificato di agibilità si connota per la sua funzione di controllo e di verifica, *res sic stantibus*, delle condizioni richieste dalla legge (4). La giurisprudenza, nel caso di inerzia del comune protrattasi per trenta o sessanta giorni dalla richiesta del certificato di agibilità, configura il silenzio del comune non tanto come legittimazione *ex lege*, che prescinde dalla pronuncia della P.A. e che trova il suo fondamento nell'effettiva sussistenza di tutti i presupposti richiesti dalla normativa per il suo rilascio, quanto come forma di assentimento tacito i cui effetti, tuttavia, non si producono ove non sussistano i presupposti ed i requisiti previsti dalla legge.

Tra l'altro, il permesso di costruire ed il certificato di agibilità sono collegati a presupposti diversi e non sovrapponibili, dato che il certificato di agibilità ha la funzione di accertare che l'immobile al quale si riferisce è stato realizzato nel rispetto delle norme tecniche vigenti in materia di sicurezza, salubrità, igiene, risparmio energetico degli edifici e degli impianti, mentre l'osservanza delle norme edilizie ed urbanistiche è oggetto della specifica funzione del titolo edilizio, essendo stato sottolineato che i due atti possano convivere sia nella forma fisiologica della conformità dell'edificio ad entrambe le tipologie normative sia in quella patologica di una loro divergenza (5).

Vigente la normativa anteriore al D.P.R. n. 380/2001, il legislatore usava indifferentemente i termini certificato di agibilità e certificato di abitabilità, mentre la dottrina distingueva utilizzando il sostantivo abitabilità con riferimento alle

abitazioni e quello di agibilità per gli edifici non destinati ad abitazione. Il testo unico del 2001, invece, ha optato per una terminologia univoca facendo riferimento al certificato di agibilità indipendentemente dalle caratteristiche funzionali degli edifici.

Disciplina e ambito applicativo

Il D.P.R. n. 380/2001, agli artt. 24, 25 e 26, regola l'istituto del certificato di agibilità riproducendo le norme già incardinate negli artt. 220 (6), 221 (7), 222 (8), R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 (T.U. delle leggi sanitarie) e quelle che successivamente li hanno modificati.

Il su menzionato art. 24 è stato integralmente riscritto dall'art. 3, comma I, lett. i), D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222; il successivo art. 25 è stato abrogato mentre l'art. 26, è stato semplicemente novellato.

Come conseguenza della natura regolamentare delle norme di cui all'art. 24 e 26, D.P.R. n. 380/2001, si è osservato che le stesse possono essere disapplicate qualora esistano leggi regionali che disciplinano in maniera diversa la materia. Infatti, ci si trova davanti a materie, quali la salvaguardia della salubrità, dell'igiene e della sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro, che sono attribuite, *ex art.* 117, comma terzo della Costituzione, alla potestà legislativa delle regioni sia pure concorrente con quella dello Stato (9).

La stessa giurisprudenza costituzionale nelle materie riservate alla competenza legislativa regionale ritiene che possano sussistere regolamenti statali aventi efficacia dispositiva o suppletiva solo qualora manchi una specifica normativa regionale (10).

Il certificato di agibilità attesta la sussistenza delle seguenti condizioni: sicurezza (11), igiene (12), salubrità (13) e risparmio energetico degli edifici e degli impianti tecnologici installati negli stessi manufatti

(4) Consiglio di Stato, sez. IV, 21 novembre 2014, n. 5523.

(5) TAR Toscana, sez. III, 11 marzo 2019, n. 348; Consiglio di Stato, sez. V, 29 maggio 2018, n. 3212.

(6) Articolo abrogato dall'art. 136, comma 2, lett. a), D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, a decorrere dal 1° gennaio 2002. Tale ultimo termine è stato prorogato al 30 giugno 2002, dall'art. 5-bis, comma 1, D.L. 23 novembre 2001, n. 411, convertito, con modificazioni, dalla Legge 31 dicembre 2001, n. 463 e, successivamente, al 30 giugno 2003 dall'art. 2, comma 1, D.L. 20 giugno 2002, n. 122, convertito con modificazioni, dalla Legge 1° agosto 2002, n. 185. Per la nuova disciplina in materia si veda l'art. 24, comma 2, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

(7) Per la nuova disciplina in materia di certificato di agibilità si veda l'art. 24, comma 3, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

(8) La norma si riferisce al podestà le cui funzioni ai nostri giorni sono svolte dal sindaco.

(9) A. Crosetti, "La disciplina dell'attività edilizia tra norme regolamentari e norme tecniche", in *Rivista giuridica dell'edilizia*,

2016, 3, II, pag. 165; V. Italia, "I regolamenti locali di sanità e le altre norme statali e regionali", in *Nuova rassegna (legislazione, dottrina e giurisprudenza)*, 2011, 6, pag. 617; V. Italia, "Le nuove leggi statali ed i regolamenti dei Comuni e delle Province", in *Nuova rassegna (legislazione, dottrina e giurisprudenza)*, 2011, 4, pag. 353; A. Gentilini, "L'illegittimità dei regolamenti statali in materia di competenza non statale: ovvero, quando l'interpretazione rende difficile ciò che il testo voleva semplificare", in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 5, 3272; D. Giroto, "Regolamenti governativi e competenze regionali", in *Studium iuris*, 2002, 7-8, pagg. 954-955.

(10) Corte cost. 23 luglio 2002, n. 376; Corte cost. 28 gennaio 1991, n. 49. G. Falcon, "Regolamenti statali e leggi regionali. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 376/2002", in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 1, pagg. 7-25.

(11) TAR Molise, 19 febbraio 2018, n. 72.

(12) Consiglio di Stato, sez. IV, 25 novembre 2013, n. 5593.

(13) TAR Umbria, 4 settembre 2017, n. 567.

edilizi (14). Ne deriva la legittimità, in via generale, dello svolgimento da parte degli organi comunali competenti di ogni indagine utile al fine di effettuare una consapevole valutazione sulla sussistenza delle surriferite condizioni, soprattutto quando in un edificio siano state realizzate modifiche strutturali che implicano anche un cambiamento dell'uso degli spazi.

Alla luce di quanto affermato in precedenza è legittimo il provvedimento con il quale il comune ha negato il rilascio del certificato di agibilità per un immobile risultato in difetto di luce e di aria tale da arrecare un pregiudizio alla salute ove gli ambienti fossero dichiarati abitabili (15).

Inoltre, è legittimo l'ordine di sgombero di taluni appartamenti collocati ai piani scantinati di un fabbricato, quando, all'esito di numerosi sopralluoghi svolti dagli uffici comunali, ne sia stata accertata l'inabitabilità per carenza del requisito relativo alle superfici minime e per i requisiti igienico-sanitari, concretandosi un oggettivo pericolo per la salute pubblica se utilizzati permanentemente a fini abitativi (16).

Da molto tempo la giurisprudenza ha chiarito che i locali soggetti al certificato di agibilità sono quelli nei quali la presenza e la permanenza di persone sia ricorrente (17). Pertanto, sono sicuramente soggetti alle prescrizioni in oggetto i locali adibiti a sede di attività lavorative (industrie e opifici (18); negozi e attività commerciali (19), uffici, sedi amministrative di società e così via), all'interno dei quali si registra la presenza di persone e necessita il controllo dell'ambiente che potrebbe risultare insalubre per difetto d'aria, luce, eccessiva umidità ed altro (20). Viceversa, non si ritengono soggetti alla normativa in parola i locali, come i capannoni o i rifugi alpini privi per loro destinazione di infissi, porte e servizi igienici, nei quali la presenza e la permanenza di persone risulti obiettivamente sporadica, occasionale ed eventuale (21).

Interventi edilizi per i quali necessita il certificato di agibilità

Il certificato di agibilità è necessario per i seguenti interventi edilizi:

- a) nuove costruzioni (22);
- b) ricostruzioni o sopraelevazioni, totali o parziali (23);
- c) interventi sugli edifici esistenti che possono incidere sulle condizioni di igiene, salubrità, sicurezza e risparmio energetico (24).

Inoltre, dopo la novella del 2016, l'art. 24 del Codice dell'edilizia, al quarto comma, prevede che l'agibilità possa riguardare anche:

- singoli edifici o singole porzioni della costruzione, funzionalmente autonomi, a condizione che siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria riguardanti l'intervento edilizio e vi sia stato il completamento e il collaudo delle parti strutturali connesse ovvero vi siano stati i collaudi e i certificati degli impianti riguardanti le parti comuni;
- singole unità immobiliari quando siano completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti, siano completate le parti comuni e le opere di urbanizzazione primaria siano state dichiarate funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale.

Il certificato di agibilità va, inoltre, richiesto per l'ampliamento di un fabbricato preesistente, in quanto anche in tali casi sussiste l'esigenza di accertare eventuali cause di insalubrità (25).

Sono inutilizzabili per attività artigianali, ai sensi del D.P.R. n. 380/2001, i locali privi di idoneo certificato di agibilità, qualora i lavori di ampliamento realizzati sull'immobile siano difformi da quelli assentiti (26). È necessario richiedere un nuovo certificato di agibilità quando si procede alla ristrutturazione totale del manufatto edilizio (27).

Se è vero che, in base a quanto previsto dagli artt. 24 e 26, D.P.R. n. 380 del 2001, il certificato di agibilità delle costruzioni costituisce un'attestazione da parte

(14) Art. 24, comma 1, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380; TAR Liguria, 28 gennaio 2019, n. 63; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 26 luglio 2016, n. 1508; TAR Piemonte, sez. II, 15 maggio 2015, n. 836.

(15) TAR Veneto, sez. II, 14 dicembre 2015, n. 1326.

(16) TAR Lazio, Roma, sez. II, 10 gennaio 2012, n. 178.

(17) Cass. pen., sez. III, 13 maggio 1999, n. 792.

(18) TAR Campania, Napoli, sez. III, 27 gennaio 2006, n. 428; Consiglio di Stato, sez. V, 7 settembre 2004, n. 5854 (fattispecie in tema di lavorazioni insalubri di prima classe).

(19) TAR Campania, Napoli, sez. III, 4 settembre 2019, n. 4453; TAR Sicilia, Catania, sez. IV, 18 giugno 2018, n. 1269; TAR Emilia-Romagna, Bologna sez. I, 14 maggio 2018, n. 393 (in tema di sicurezza sismica degli stabilimenti industriali); Consiglio di Stato, sez. V, 15 dicembre 2016, n. 5281.

(20) Cass. pen., sez. III, 9 febbraio 1998, n. 1502; Cass. pen., sez. I, 12 agosto 1996, n. 4475 (nella fattispecie si trattava di esercizio per il commercio all'ingrosso di generi alimentari); Cass. pen., SS.UU., 6 luglio 1996, n. 6816.

(21) Cass. pen., sez. III, 15 aprile 1999, n. 1388.

(22) TAR Campania, Napoli, sez. V, 24 marzo 2017, n. 1624.

(23) TAR Toscana, sez. III, 7 maggio 2018, n. 634.

(24) TAR Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 29 luglio 2015, n. 10437; Consiglio di Stato, sez. V, 5 luglio 2012, n. 3942.

(25) Cass. pen., sez. III, 24 maggio 1999, n. 1388; Cass. pen., sez. III, 10 gennaio 1998, n. 139.

(26) TAR Emilia-Romagna, Parma, 30 novembre 2017, n. 390.

(27) TAR Toscana, sez. III, 7 maggio 2018, n. 634.

dei competenti uffici tecnici comunali in ordine alla sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità e risparmio energetico degli edifici e degli impianti tecnologici in essi installati, alla stregua della normativa vigente, appare legittimo che una valutazione sulla sussistenza delle predette condizioni, sia richiesta a fronte di modifiche strutturali che implicano anche un cambiamento dell'uso degli spazi e che dunque il comune non perda, neppure per l'ipotesi di rilascio implicito del certificato, ovvero per effetto di condono per abusi edilizi, il poterdovere di verificare la sussistenza effettiva di dette condizioni di salubrità e di intervenire laddove siano riscontrate carenze (28).

Certificato di agibilità e mutamento di destinazione d'uso dell'immobile

Talvolta si deve richiedere il certificato di agibilità in presenza del mutamento di destinazione d'uso senza svolgimento di attività edilizia quando occorra rivalutare la salubrità dell'ambiente alla luce della diversa destinazione (29). Tale accertamento di regola non è necessario qualora il progetto indichi una destinazione d'uso compatibile con quella iniziale dell'immobile. Così la giurisprudenza, ad es., non ritiene indispensabile il certificato di agibilità nei casi di destinazione di un locale, adibito ad opificio artigianale, palestra, ovvero, in genere, in tutti quei casi nei quali il certificato di agibilità sia stato precedentemente rilasciato per un immobile ad uso abitativo. In tali ultime ipotesi, infatti, la destinazione dell'immobile ad usi diversi da quello abitativo (uffici privati, studi professionali, esercizi pubblici, commerciali o industriali, ecc.) non necessita di ulteriori verifiche in quanto il rilascio del certificato di agibilità ad uso abitativo presuppone accertamenti maggiormente rigorosi. Infatti, in tutti questi casi, quindi, il mutamento di destinazione d'uso è rilevante solo sotto il profilo urbanistico.

Il mero cambiamento di destinazione d'uso di un locale non giustifica la richiesta di un nuovo certificato di agibilità; il rilascio di un nuovo certificato di agibilità si rende necessario per le sole modifiche

strutturali dell'edificio, pertanto è da escludersi la necessità di acquisire un simile titolo a fronte di un intervento come il mero ampliamento di un'uscita di sicurezza.

Come si è già accennato, il certificato di agibilità va richiesto non solamente con riferimento agli immobili ad uso strettamente abitativo, ma anche per quelli adibiti ad usi diversi quando siano soggetti a frequentazione da parte dell'uomo.

Rapporti tra certificato di agibilità e condono edilizio

La mera presentazione della domanda di condono edilizio non incide sulla perdurante abusività delle opere di cui si richiede la sanatoria come è dimostrato dalla disposizione incardinata nell'art. 35, Legge n. 47/1985, che subordina il rilascio del certificato di agibilità all'esito positivo della domanda di condono edilizio (30).

Il certificato di abitabilità di un fabbricato, conseguente al condono edilizio ex art. 35, comma 20, Legge n. 47/1985 non può essere rilasciato laddove siano carenti le condizioni di salubrità richieste da fonti normative di livello primario (31). Difatti, la disciplina del condono edilizio, per il suo carattere di eccezionalità e derogatorio, non è suscettibile di interpretazioni estensive tali da incidere sul fondamentale principio della tutela della salute, con evidenti riflessi sul piano della legittimità costituzionale (32).

A seguito della concessione edilizia in sanatoria, non consegue, in via automatica, il rilascio del certificato di agibilità, infatti, nonostante il rilascio di concessione in sanatoria, permane in capo all'amministrazione comunale l'obbligo di verificare le condizioni di salubrità ed abitabilità dell'edificio per cui è stata rilasciata la predetta concessione (33).

In caso di pendenza del rilascio di condono edilizio l'amministrazione comunale deve valutare la possibilità di emettere un certificato di agibilità provvisoria, in quanto tale atto riflette l'ineludibile esigenza di evitare che le lungaggini procedurali ridondino a danno dell'istante, non assumendo quindi

(28) TAR Lazio, Roma, sez. II, 10 gennaio 2012, n. 178.

(29) Cass. pen., sez. III, 18 novembre 1997, n. 323.

(30) TAR Campania, Napoli, sez. III, 9 giugno 2017, n. 3119; TAR Campania, Napoli, sez. VI, 29 gennaio 2016, n. 592; Consiglio di Stato, sez. V, 3 giugno 2013, n. 3034; Consiglio di Stato, sez. IV, 3 maggio 2011, n. 2620. L. Ricci, "Condono edilizio e certificazione di agibilità in deroga", in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4, 2016, pag. 441.

(31) Consiglio di Stato, sez. III, 30 maggio 2019, n. 3610; TAR Molise, 12 maggio 2017, n. 110; TAR Liguria, 30 gennaio 2017, n. 59; TAR Veneto, sez. II, 14 febbraio 2014, n. 201.

(32) TAR Campania, Salerno, sez. I, 19 luglio 2014, n. 1418; TAR Liguria, sez. I, 27 aprile 2012, n. 593; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 23 gennaio 2008, n. 158; Consiglio di Stato, sez. V, 15 aprile 2004, n. 2140; TAR Sardegna, sez. I, 29 ottobre 2002, n. 1422.

(33) TAR Trentino-Alto Adige, Bolzano, 29 dicembre 2008, n. 425. A. Mandarano, "Condono edilizio e abitabilità", in *Urbanistica e appalti*, 2004, 7, 795, nota a sentenza Consiglio di Stato, sez. V, 15 aprile 2004, n. 2140; D. De Carolis, "L'agibilità degli edifici tra condono edilizio e disciplina urbanistica", in *Urbanistica e appalti*, 2003, 1, pag. 87.

efficacia ostativa al rilascio del titolo che abiliti alla concreta utilizzazione dell'immobile la semplice circostanza della mancata definizione del procedimento

di condono edilizio, ben potendo il comune introdurre una condizione che limiti l'efficacia dell'atto amministrativo (34).

(34) TAR Sicilia, Catania, sez. IV, 12 agosto 2019, n. 1982; Cass. pen., sez. IV, 27 settembre 2017, n. 48329; Cass. pen.,

sez. VI, 7 marzo 2017, n. 20270; TAR Campania, Salerno, sez. II, 10 gennaio 2015, n. 89.