

COLLEGIO PROVINCIALE GEOMETRI E GEOMETRI LAUREATI DI FIRENZE

Via Spartaco Lavagnini n°42 – 50129 – Firenze – TEL. 0555002371/2 info@geometrifiienze.it

Commissione Urbanistica ed Edilizia

La recente Sentenza della Corte Costituzionale n. 217/2022, pubblicata in G.U. del 26/10/2022, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della Legge Regione Veneto 30/06/2021 n. 19, che ha introdotto l'art. 93 bis nella legge della Regione Veneto 27/06/1985 n. 61, ha destato preoccupazione tra gli addetti ai lavori della Toscana in quanto le motivazioni addotte dalla Corte prendono in considerazione aspetti e circostanze che, ad una prima non approfondita analisi, possono far presupporre similitudini con aspetti e circostanze che attengono alla norma del Regolamento Edilizio del Comune di Firenze rubricata all'art. 12. e ad altre norme simili di Comuni della Regione Toscana (Pistoia, Calenzano, Sesto Fiorentino, Cecina, etc.).

Risulta, inoltre, che anche un certo numero di Comuni italiani in altre Regioni oltre alla Toscana, ha adottato nel tempo norme regolamentari che riducono le conseguenze delle normative statali circa lievi difformità edilizie datate anteriormente al 1977.

Il presente documento è stato redatto a cura del Collegio dei Geometri e dei Geometri Laureati della Provincia di Firenze a seguito di un accurato approfondimento del caso effettuato dalla Commissione Edilizia e Urbanistica del medesimo Collegio il cui Consiglio Direttivo lo ha poi fatto proprio dopo averlo condiviso.

Il contenuto del presente documento vuole evidenziare quelle che, a nostro parere, risultano le differenze tra le norme regolamentari promulgate dai vari Comuni e la norma di cui all'art. 7 della Legge Regione Veneto n. 19/2021 dichiarata illegittima. Seppure trattasi di interpretazioni, e quindi opinabili, l'intento è quello di fornire a quei Comuni che in passato hanno promulgato le norme regolamentari suddette, elementi di riflessione che aiutino a comprendere se le medesime presentino o meno aspetti di probabile illegittimità costituzionale equiparabili a quelli della sopra citata Pronuncia. E' già accaduto, purtroppo che alcuni Comuni, quali per esempio Pistoia e San Casciano Val di Pesa, abbiano dichiarate illegittime alcune delle proprie norme regolamentari del tutto simili all'art. 12 del R.E. del Comune di Firenze.

Auspichiamo che i Comuni nei quali sono ancora vigenti norme analoghe, prima di procedere ad eventuali ulteriori dichiarazioni di illegittimità delle norme in questione, possano condividere quanto da noi sostenuto.

A tal fine, preliminarmente si riporta la norma di cui all' Art. 7 della Legge Regione Veneto N.19 DEL 30/06/2021, dichiarata illegittima con Sentenza n. 217/2022, che prevedeva l' inserimento dell'articolo 93 bis nella legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 "Norme per l'assetto e l'uso del territorio":

"1. Dopo l'articolo 93 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61, è inserito il seguente:

"Art. 93 bis

Stato legittimo dell'immobile - Tolleranze.

1. *In attuazione dell'articolo 9-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, lo stato legittimo di immobili in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori di variazioni non essenziali risalenti ad epoca anteriore al 30 gennaio 1977, data di entrata in vigore della legge 10/1977 e dotati di certificato di abitabilità/agibilità, coincide con l'assetto dell'immobile al quale si riferiscono i predetti certificati, fatta salva l'efficacia di eventuali interventi successivi attestati da validi titoli abilitativi.*

2. *Lo stato legittimo di immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori in epoca anteriore al 1° settembre 1967 è attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente."*

Nella disamina che segue ci limiteremo a prendere in considerazione il solo comma 1 dell'art. 93 bis e le sole motivazioni addotte dalla Corte costituzionale per dichiarare la sua illegittimità:

Sentenza n. 217 Anno 2022

" La Corte Costituzionale ha pronunciato la seguente Sentenza nel giudizio di legittimità costituzionale dell'Art. 7 della legge Regione Veneto 30 Giugno 2021 n. 19...

Ritenuto in fatto

... 2.– Il ricorso ravvisa nelle norme citate diversi profili di illegittimità costituzionale.

2.1.– Una prima questione viene promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alla materia «governo del territorio».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l'art. 93-bis della legge reg. Veneto n. 61 del 1985 contenga una definizione di stato legittimo degli immobili radicalmente difforme rispetto a quella prevista dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, considerato espressivo di un principio fondamentale della materia «governo del territorio».

In particolare, quanto al comma 1 dell'art. 93-bis, la difformità consisterebbe nella sostituzione, ai fini della documentazione dello stato legittimo dell'immobile, dei titoli indicati dalla disposizione statale con il certificato di abitabilità o agibilità.

Relativamente al comma 2 (...omissis)

2.2.– Con un secondo gruppo di censure, rivolto all'art. 93-bis nella sua interezza, il Presidente del Consiglio dei ministri fa valere la violazione ancora una volta dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riguardo alla materia «governo del territorio», nonché degli artt. 3, 117, primo e settimo comma, Cost.

In particolare, il ricorrente osserva che «dallo "stato legittimo" dell'edificio, dipende, anche ai fini del rilascio di nuovi titoli edilizi, la qualificazione dell'immobile preesistente in termini di regolarità o abusività»; pertanto, «nell'introdurre parametri diversi da quelli previsti dalla legge statale per stabilire se un edificio è regolare o abusivo, la disposizione regionale impugnata» introdurrebbe «elementi di difformità della normativa urbanistica ed edilizia nel contesto considerato, rispetto alla disciplina vigente nelle altre parti del territorio nazionale».

3.– La Regione Veneto si è costituita in giudizio con atto depositato l'8 ottobre 2021, chiedendo in via preliminare che il ricorso sia dichiarato inammissibile nel suo complesso.

(...omissis)

Rispetto al comma 1 dell'art. 93-bis, la Regione Veneto osserva che anche l'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia attribuisce ad altri atti, pubblici o privati, diversi dal titolo abilitativo, l'idoneità a fondare lo stato legittimo degli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo. Il richiamo al certificato di agibilità o abitabilità contenuto nella norma impugnata non introdurrebbe, dunque, una deroga alla norma statale, ma soltanto un'opzione specificativa di quanto già in essa contenuto.

Quanto al comma 2 (... omissis)

4.– Successivamente, in data 19 agosto 2022, la Regione Veneto ha depositato una memoria illustrativa, con la quale, oltre a ribadire le eccezioni di rito e di merito già proposte in sede di costituzione, ha sottolineato come il comma 1 della disposizione impugnata si limiterebbe a regolare lo stato legittimo degli immobili in relazione alle variazioni non essenziali realizzate prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli).

In particolare – secondo la difesa regionale – prima di tale data l'istituto delle variazioni (o varianti) rispetto al progetto non era regolato dalla legge, «con la conseguenza che le varianti non essenziali ai progetti già dotati di licenza edilizia [sarebbero state] realizzate in assenza di ulteriori atti autorizzatori e di esse il Comune si [sarebbe limitato] a prendere atto in occasione del sopralluogo previsto dall'articolo 221 del R.D. n. 1265/1934 finalizzato al rilascio del certificato di abitabilità».

Di qui, ad avviso della Regione Veneto, l'idoneità delle risultanze di quest'ultimo certificato a dimostrare la consistenza e lo stato legittimo degli immobili.

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, a sua volta, depositato, in data 24 agosto 2022, una memoria illustrativa, in cui ha rilevato che la disposizione impugnata si porrebbe in conflitto con i parametri costituzionali indicati, in quanto andrebbe a prevedere una disciplina dello stato legittimo obiettivamente difforme rispetto a quella contenuta nella norma interposta costituita dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia. Secondo l'Avvocatura dello Stato, il riferimento alle «variazioni non essenziali», oltre che in sé ambiguo, sarebbe insufficiente a rendere coerente la legge regionale con la citata norma di principio, se non altro perché esteso a periodi in cui un titolo abilitativo edilizio era già obbligatorio in base alla legge statale. Il Presidente del Consiglio dei ministri aggiunge inoltre che, anche prima della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150) e persino prima della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), esistevano regolamenti edilizi comunali o analoghi strumenti che richiedevano il previo rilascio della licenza edilizia per operare interventi edificatori.

Considerato in diritto (... omissis)

4.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale prospettata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia è fondata.

5.– La disposizione regionale impugnata afferisce all'urbanistica e all'edilizia e, pertanto, si ascrive – secondo la giurisprudenza di questa Corte – alla materia di legislazione concorrente «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 245, n. 124, n. 77, n. 64 e n. 2 del 2021, n. 70 del 2020, n. 290, n. 264, n. 175 e n. 2 del 2019, n. 68 del 2018, n. 232, n. 107, n. 84 e n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 272 del 2013, n. 303 del 2003).

Relativamente a tale ambito, deve certamente condividersi l'assunto del ricorso, che ravvisa un principio fondamentale della materia nell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, introdotto dall'art. 10, comma 1, lettera d), numero 1), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120.

5.1.– In particolare, il citato articolo dispone che «[l]o stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da

quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia».

5.2.– La previsione statale individua, dunque, in termini generali, la documentazione idonea ad attestare lo «stato legittimo dell'immobile», definendo i tratti di un paradigma le cui funzioni – comprovate anche dai lavori preparatori – sono quelle di semplificare l'azione amministrativa nel settore edilizio, di agevolare i controlli pubblici sulla regolarità dell'attività edilizio-urbanistica e di assicurare la certezza nella circolazione dei diritti su beni immobili.

Il contenuto prescrittivo di ampio respiro e le finalità generali perseguite dalla norma depongono a favore della sua qualifica in termini di principio fondamentale della materia, ciò che trova conferma nella sua stessa collocazione topografica nell'ambito delle «Disposizioni generali» del Titolo II della Parte I t.u. edilizia, dedicato ai «Titoli abilitativi».

Del resto, questa Corte ha già ravvisato il medesimo carattere di principi fondamentali della materia in varie disposizioni statali che disciplinano profili strettamente contigui a quello in esame: le categorie di interventi edilizi che necessitano delle diverse tipologie di titoli abilitativi (sentenze n. 124 e n. 2 del 2021, n. 68 del 2018, n. 282 del 2016, n. 259 del 2014), la durata degli stessi (sentenza n. 245 del 2021), gli aspetti che ruotano intorno al cosiddetto condono edilizio (sentenze n. 24 del 2022, n. 77 e n. 2 del 2021, n. 290 del 2019, n. 232 e n. 73 del 2017, n. 233 del 2015 e n. 101 del 2013), tra cui quelli che vietano il ricorso a forme surrettizie di sanatoria (sentenza n. 77 del 2021), il perimetro degli interventi in zona sismica (sentenze n. 2 del 2021, n. 264 del 2019, n. 68 del 2018, n. 60 del 2017, n. 282 e n. 272 del 2016, n. 167 del 2014), la documentazione necessaria ai fini della denuncia di esecuzione di nuove opere (sentenza n. 2 del 2021).

Tanto premesso, non può dubitarsi che i criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile rappresentino un principio fondamentale della materia, che richiede una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

6.– Chiarita la natura della disposizione interposta indicata dal ricorrente, si palesa la distanza della previsione regionale impugnata dal contenuto della norma di principio.

6.1.– Innanzitutto, prendendo le mosse dal comma 1 dell'art. 93-bis della legge reg. Veneto n. 61 del 1985, deve constatarsi che quest'ultimo associa lo stato legittimo dell'immobile a un documento – il certificato di abitabilità o agibilità – che è ben diverso dal titolo abilitativo edilizio, richiesto dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia sul presupposto della sua obbligatorietà. E il titolo abilitativo era, in effetti, obbligatorio nel periodo e rispetto al tipo di intervento (le variazioni non essenziali), cui si riferisce la disposizione regionale.

Sotto il primo profilo, il comma 1 della disposizione impugnata fissa al 29 gennaio 1977 il termine entro il quale si possono far valere le risultanze del certificato di abitabilità o di agibilità in luogo di quelle del titolo edilizio. Sennonché, già a far data dal 1° settembre 1967 – in base all'art. 31 della legge n. 1150 del 1942, come modificato dall'art. 10 della legge n. 765 del 1967 – chiunque intendesse, nell'ambito dell'intero territorio comunale, eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, era tenuto a richiedere apposita licenza al sindaco.

Né può assumersi, sotto il secondo profilo, che il titolo edilizio non fosse richiesto per le variazioni non essenziali. Al contrario, in mancanza di questo, esse configuravano violazioni edilizie e, tuttora, integrano, alla luce della più recente disciplina, difformità parziali, oggetto di precise sanzioni, in base tanto alla legislazione statale, quanto alla stessa legge reg. Veneto n. 61 del 1985.

6.1.1.– Più nello specifico, la legislazione statale antecedente al 1977 – in particolare la legge urbanistica n. 1150 del 1942, sia nel suo testo originario sia in quello innovato dalla legge n. 765 del 1967 – prevedeva che il committente titolare della licenza, il direttore dei lavori (quest'ultimo a partire dalla disciplina introdotta nel 1967), nonché l'assuntore dei lavori fossero «responsabili di ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza di costruzione» (art. 31, terzo comma, della citata legge, che diviene comma 12 a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 765 del 1967). E a garanzia del rispetto di tale disciplina, il podestà, prima, e il sindaco, poi, avevano il compito di vigilare sull'attività edilizia e dovevano ordinare l'immediata sospensione dei lavori con riserva dei provvedimenti che risultassero necessari per la modifica delle costruzioni o per la rimessa in pristino (art. 32, secondo comma, della legge n. 1150 del 1942).

Non convince, pertanto, l'argomentazione sviluppata dalla difesa regionale, secondo la quale, prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977, le variazioni non essenziali, in quanto non disciplinate, sarebbero state per prassi consentite, fatta salva la semplice ispezione compiuta in vista del rilascio del certificato di abitabilità ex art. 221 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie).

In disparte il generico riferimento a una prassi imprecisata, l'eccezione trascura che – come appena ricordato – nei periodi storici cui la disposizione impugnata si riferisce, ogni variazione esecutiva, persino di minimo impatto – e tali peraltro non sono certamente, come si dirà, le variazioni non essenziali – costituiva una violazione edilizia che imponeva la rimozione della difformità.

(... omissis)

L'unica ipotesi in cui possono ritenersi regolari difformità esecutive rispetto a titoli abilitativi rilasciati in passato è quella delle cosiddette tolleranze costruttive, previste per la prima volta dall'art. 5, comma 2, lettera a), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, che aveva introdotto il comma 2-ter nell'art. 34 t.u. edilizia, e di seguito disciplinate dal nuovo art. 34-bis t.u. edilizia (introdotto dall'art. 10, comma 1, lettera p, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, con modificazioni, nella legge n. 120 del 2020). Quest'ultimo, in particolare, stabilisce che le tolleranze costruttive – ossia le difformità esecutive contenute nel limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo – non costituiscono violazioni edilizie (commi 1 e 2) e che, ove «realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi [...] sono dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali» (comma 3).

Se ne inferisce con chiarezza che le difformità eccedenti la soglia del 2 per cento, ancorché risalenti nel tempo, restano variazioni non essenziali, che integrano una parziale difformità.

6.1.2.– Si aggiunga che, in linea con la legislazione statale, la stessa legge reg. Veneto n. 61 del 1985, nella quale si colloca la disposizione impugnata, definisce, per un verso, all'art. 92 – in attuazione dell'art. 32 t.u. edilizia – le variazioni non essenziali (per esclusione rispetto a quelle essenziali), evidenziandone i tratti tutt'altro che marginali. E, per un altro verso, al successivo art. 93, prevede che gli interventi realizzati in parziale difformità dal titolo comportino la demolizione della parte difforme oppure, nel caso in cui ciò non possa essere realizzato senza pregiudizio della parte conforme, l'assoggettamento a una sanzione amministrativa.

6.1.3.– Si palesa, a questo punto, il contrasto dell'art. 93-bis, comma 1, della legge reg. Veneto n. 61 del 1985 rispetto all'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, là dove, con riferimento a fattispecie per le quali la norma statale richiede il titolo abilitativo edilizio, affida la dimostrazione dello stato legittimo dell'immobile al ben diverso documento costituito dal certificato di abitabilità o di agibilità.

In particolare, se è certamente vero che, in base all'art. 221 del r.d. n. 1265 del 1934 (vigente nel periodo cui si riferisce la disposizione regionale), tale certificato doveva essere rilasciato solo dopo aver verificato che la costruzione fosse stata eseguita in conformità al progetto approvato, nondimeno, questo non giustifica che tale documento possa surrogarsi al titolo abilitativo edilizio.

Come più volte ha osservato la giurisprudenza amministrativa, la conformità edilizio-urbanistica costituisce presupposto indispensabile per il legittimo rilascio del certificato che oggi si definisce di agibilità, ma «tale considerazione non può [...] essere strumentalmente piegata a ragionamenti del tutto speculativi e sillogistici al fine di affermare che il rilascio dei certificati di agibilità implica un giudizio (presupposto ed implicito) circa la natura non abusiva delle opere». «[S]emmai, all'inverso, l'interprete si dovrebbe interrogare sulla legittimità di tali certificati, non già desumere dal rilascio di essi una qualità – la conformità edilizio-urbanistica – da essi indipendente e anzi presupposta» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 2 maggio 2017, n. 1996). E, infatti, «non v'è necessaria identità di “disciplina” tra titolo abilitativo edilizio e certificato di agibilità», che «sono collegati a presupposti diversi e danno vita a conseguenze disciplinari non sovrapponibili». In particolare, «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 (come espressamente recita l'art. 24 del Testo unico dell'edilizia), mentre il rispetto delle norme edilizie ed urbanistiche è oggetto della specifica funzione del titolo edilizio. Il che comporta che i diversi piani ben possano convivere sia nella forma fisiologica della conformità dell'edificio ad entrambe le tipologie normative, sia in quella patologica di una loro divergenza» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 26 agosto 2014, n. 4309; nello stesso senso, sentenze 24 aprile 2018, n. 2456, 22 marzo 2014, n. 1220, nonché sezione quinta, decisione 4 febbraio 2004, n. 365).

6.1.4.– Sulla base delle ragioni sopra esposte, si deve allora concludere nel senso dell'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Veneto n. 19 del 2021, che ha introdotto l'art. 93-bis, comma 1, nella legge reg. Veneto n. 61 del 1985.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19 (Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo – “Veneto cantiere veloce”), che ha introdotto l'art. 93-bis nella legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio);

2) (...omissis)“.

Occorre innanzitutto precisare che, a nostro parere, condividiamo le motivazioni della Corte Costituzionale in quanto la norma della Legge Regione Veneto interviene, modificandola, su di una norma di principio di esclusiva competenza statale, modificando i criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile stabiliti dall'art. 9 bis del D.P.R. 380/2001.

Tuttavia riteniamo che la recente sentenza della Corte Costituzionale non abbia effetto diretto ed automatico sulla disciplina dei vari Regolamenti Edilizi comunali a cui si è fatto riferimento nella parte iniziale del presente documento.

Come detto inizialmente è abbastanza frequente che Comuni, non solo della Regione Toscana ma anche di altre Regioni, abbiano tentato di affrontare il problema delle difformità cosiddette “datate”, mediante atti

di indirizzo del Consiglio comunale che tra i vari presupposti utilizzati fanno generalmente riferimento alla norma del R.D. 1265/1934 recante il testo unico delle leggi sanitarie, nel quale l'Art. 221 imponeva ai fini del rilascio del Certificato di abitabilità, l'ispezione comunale dalla quale doveva risultare anche il fatto che ***“ la costruzione sia stata eseguita in conformità al progetto approvato”***.

Seppure siamo convinti che il tema della questione delle difformità “datate” debba essere affrontato e risolto con un'univoca disposizione di legge statale, e auspichiamo vivamente che ciò avvenga con l'imminente promulgazione del nuovo Testo Unico dell'Edilizia in corso di elaborazione da parte del Ministero dei Lavori Pubblici, riteniamo che nel frattempo si possa tentare di fornire ai Comuni che hanno provveduto ad emanare i suddetti atti di indirizzo, un utile contributo che li aiuti a verificare e confermare la legittimità giuridica degli atti emanati.

Riteniamo, infatti, che si possa condividere quanto già espresso da autorevoli cultori del Diritto amministrativo urbanistico, che prima della Legge 10/1977 non era disciplinato espressamente l'istituto della variante in corso d'opera né quello della variante finale, né tantomeno si distingueva tra variante lieve e variante sostanziale, come anche mancavano in diritto i concetti di difformità (totale o parziale) e variazione essenziale. Tutti concetti che oggi risultano ben definiti dall'ordinamento giuridico attualmente vigente. Soltanto con la Legge 10/1977 viene disciplinato l'istituto della variante finale che al comma 10 dell'art. 15 veniva così regolamentata: *“ Non si procede alla demolizione ovvero all'applicazione della sanzione di cui al comma precedente nel caso di realizzazione di varianti, purché esse non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti e non modifichino la sagoma, le superfici utili e la destinazione d'uso delle costruzioni per le quali è stata rilasciata la concessione. Le varianti dovranno comunque essere approvate prima del rilascio del certificato di abitabilità.”*

E' poi con la Legge 47/1985, agli artt. 7 e 8 che vengono giuridicamente definiti in modo sistematico e compiuto i concetti di variante lieve e variante sostanziale, difformità totale e difformità parziale, variazione essenziale. Solo con il Testo Unico dell'Edilizia veniva poi definita la variante “finale” oggi disciplinata dall'art. 22 comma 2 bis del DPR 380/2001.

Di fatto, prima del 1977, le varianti lievi ai progetti già dotati di Licenza Edilizia venivano spesso realizzate in assenza di ulteriori atti abilitativi e spesso nelle Licenze di Abitabilità o Uso si attestava che *“ la costruzione è stata eseguita in conformità al progetto approvato dalla Commissione Edilizia”*, pur in presenza di difformità.

Infatti, ai sensi dell'art. 31 della Legge 1150/1942 le modeste modifiche realizzate in variante alla Licenza Edilizia, essendo state realizzate in corso d'opera sulla base di progetto provvisto di regolare licenza non erano soggette, al momento della loro esecuzione, alla previa acquisizione di nuovo titolo edilizio, ai sensi della normativa vigente al momento della loro realizzazione, cosicché tali modifiche possono ricondursi alla fattispecie di opere che non configurano un abuso edilizio e non richiedono sanatoria ai sensi di legge.

Pertanto, per il principio di certezza delle posizioni giuridiche e di tutela dell'affidamento del privato cittadino, riteniamo legittimo l'assunto, previsto da molteplici atti di indirizzo di vari Comuni, per il quale non si debba procedere a perseguire violazioni urbanistico-edilizie per difformità realizzate con lievi varianti in corso di costruzione di edifici provvisti di regolare Licenza Edilizia e di Licenza di Abitabilità rilasciata *“non ai soli fini igienico sanitari”* e completati alla data di entrata in vigore della Legge 28 gennaio 1977 n. 10.

Quanto sopra “ ... anche in virtù del lasso di tempo intercorso non presentino un qualsivoglia interesse concreto, pubblico, specifico ed attuale alla loro rimessa in pristino od al loro sanzionamento”, come considerato dal Consiglio Comunale di Firenze con Delibera n. 2012/C/00040 del 23/07/2012 pubblicata il 31/07/2012, che così disponeva sull'argomento:

1. di modificare l'art. 9bis e gli allegati "G" ed "H" del Regolamento Edilizio comunale, come dettagliatamente riportato negli allegati alla presente deliberazione, in modo tale da:

• esplicitare l'esclusione dai procedimenti sanzionatori delle casistiche di variante in corso d'opera diverse da quelle realizzate in totale difformità ai sensi dell'art. 7 legge 47/85, a condizione che dette opere fossero assistite da Licenza di abitabilità ed uso, indicando la data di entrata in vigore della legge n. 10/1977 quale limite temporale al quale riferire detta esclusione;

Con la suddetta Delibera veniva modificato l'art. 9 del R.E. approvato nel 1999, mediante l'inserimento dell'art. 9/bis che testualmente di seguito si riporta:

" Art. 9/bis - Opere non sanabili ai sensi dell'art. 140 della L.R. 1/2005 - Sanatoria Giurisprudenziale

1. Per effetto dell'art. 40, primo comma, della L.47/1985, agli interventi in parziale difformità dal titolo abilitante si applicano le sanzioni vigenti al momento in cui l'abuso è stato commesso; per le opere eseguite in assenza di titolo o in totale difformità da esso, non sanabili con la procedura di cui all'art. 140 della L.R. 1/2005, si applicano le sanzioni e procedure previste dal Titolo VIII della L.R. 1/2005 e del titolo IV del D.P.R. 380/2001.

2. Nel rispetto del principio riportato al precedente comma ed in attuazione degli artt. 40 e 48 della L. 47/85, non necessitano di alcun provvedimento di sanatoria: a) le opere realizzate in corso di edificazione in variante dalla Licenza o concessione edilizia, ma non costituenti totale difformità ai sensi dell'art. 7 della L. 47/85, eseguite in data anteriore a quella di entrata in vigore della L. 10/77, e per le quali sia stato rilasciato dall'Amministrazione Comunale Certificato di Abitabilità o agibilità ed uso, rilasciato ai sensi del R.D. 27 Luglio 1934 nr. 1265, costituendo il certificato stesso attestazione di conformità di quanto realizzato, salvi gli eventuali interventi ad esso successivamente realizzati;"

Sull'argomento riteniamo sia interessante proporre quanto considerato dal Difensore Civico del Comune di Firenze:

Il Difensore Civico del Comune di Firenze, nella Relazione al Consiglio comunale della -Attività 2001- tratta di "...un cittadino che ha richiesto l'intervento del Difensore civico, allo scopo di ottenere l'archiviazione della propria pratica di condono (finora negatagli dall'ufficio). Il cittadino asserisce di aver presentato domanda di concessione in sanatoria, ai sensi dell'art. 39 della legge 724/94 e di aver avuto conoscenza solo successivamente della delibera G.M. n. 45974811 del 29/10/1991 in base alla quale, qualora risulti essere stato a suo tempo rilasciato certificato di abitabilità e/o agibilità non ai soli fini igienici, non è necessario alcun provvedimento esplicito di sanatoria edilizia e ciò in quanto (...) l'esistenza del predetto certificato costituisce presunzione che le difformità rilevate non furono dall'Amministrazione comunale ritenute determinare una violazione urbanistica talmente grave da doversi perseguire amministrativamente (...) Quanto sopra è ribadito anche dall'art. 9.4.3 del Regolamento Edilizio per il quale l'esistenza del certificato costituisca presunzione che le difformità furono considerate all'epoca irrilevanti e quindi non perseguibili in via amministrativa."

L'art. 9.4.3 del Regolamento edilizio pare, addirittura, estendere l'applicazione della disciplina, ivi prevista, anche ai casi in cui sia stata presentata istanza di sanatoria (dal momento che, a differenza della delibera n. 4597/91, non limita l'applicazione della norma ai soli casi in cui non sia stata fatta domanda di condono).

L'istante, nonostante il "certificato di abitabilità non ai soli fini igienici, ha comunque presentato domanda di concessione in sanatoria salvo, poi, richiederne l'archiviazione, non appena venuto a conoscenza della normativa vigente in materia.

...

Invero, il responsabile dell'Ufficio condono non ha ancora proceduto all'archiviazione della pratica, senza peraltro motivare le ragioni del ritardo.

Il ritardo è ancor più ingiustificato se si tiene conto del fatto che il Servizio Edilizia privata (cui spetta valutare la questione da un punto di vista tecnico) ha, da tempo, rilasciato parere favorevole all'archiviazione."

Sempre nella medesima Relazione, il Difensore civico tratta di "... un altro cittadino ha richiesto al Difensore civico d'intervenire, al fine di ottenere l'archiviazione della propria pratica di condono."

Si tralascia di riportare in questo documento nel dettaglio la questione, riportando solo la parte finale della descrizione del Difensore civico che commenta nel seguente modo: "Stante il disposto della delibera G.M. n. 4597/91 e del Regolamento Edilizio, il rilascio del certificato di abitabilità ("non ai soli fini igienici") parebbe esimere, anche in questo caso, dal richiedere la concessione in sanatoria.

Di seguito si riporta l'estratto della delibera G.M. n. 4597/91:



COMUNE DI FIRENZE

ESTRATTO DAL VERBALE DELLE DELIBERAZIONI DELLA GIUNTA MUNICIPALE DEL 29/10/91

DELIBERAZIONE N. 4597/4811

Oggetto:

NORME DI LEGGE E SANZIONI APPLICABILI ALLE OPERE EDILIZIE REALIZZATE ABUSIVAMENTE PRIMA DEL 1-10-83 E PER LA SANATORIA DELLE QUALI NON E' STATA PRESENTATA L'ISTANZA DI CONDONO EDILIZIO

...

Considerato come, per una prassi consolidata nel tempo, l'Amministrazione Comunale Fiorentina negli anni precedenti al 1970 usasse differenziare le opere realizzate in difformità rispetto a quanto a suo tempo licenziato (ovvero quelle varianti realizzate in corso di esecuzione di quanto regolarmente licenziato) a seconda della gravità urbanistica delle difformità rilasciando, nei casi più gravi, un "certificato di abitabilità e/o di agibilità ai soli fini igienici" mentre, nei casi più lievi (ovvero allorché riteneva che le difformità realizzate abusivamente non determinassero una violazione urbanistica talmente grave da doversi necessariamente perseguire) rilasciando un regolare "certificato di abitabilità e/o agibilità" nel quale faceva, al limite, constare che l'immobile era, in linea di massima conforme a quanto progettato e licenziato e ciò nonostante che la giurisprudenza, andata consolidandosi nel tempo, ritenesse che il rilascio di tale atto non avrebbe costituito sanatoria edilizia delle rilevate difformità;

...

D E L I B E R A

per le motivazioni tutte ampiamente illustrate in narrativa,

1) di RITENERE che:

...

c) le opere realizzate in difformità rispetto a quanto a suo tempo licenziato (cioè le varianti eseguite abusivamente in corso di realizzazione di quanto regolarmente licenziato) e per le quali risulta essere stato a suo tempo rilasciato certificato di abitabilità e/o agibilità non ai soli fini igienici non necessitano, allo stato degli atti, di alcun provvedimento esplicito di sanatoria edilizia e ciò in quanto, come in narrativa indicato, il lungo tempo ormai trascorso dalla realizzazione ed ultimazione delle stesse fa sì che non solo non sussista più alcun interesse concreto, pubblico, specifico e attuale sia alla loro rimessa in pristino sia al loro sanzionamento ma anzi l'esistenza del predetto certificato costituisce presunzione che all'epoca del suo rilascio le difformità rilevate non furono dall'Amministrazione Comunale ritenute determinare una violazione urbanistica talmente grave da doversi perseguire amministrativamente nel quale ultimo caso il predetto certificato sarebbe stato rilasciato "ai soli fini igienici". Il provvedimento di sanatoria è comunque necessario nel caso in cui si sia verificato aumento di volume dell'edificio.

Dobbiamo infine evidenziare che Delibere di Consigli Comunali che dovessero in futuro modificare le disposizioni normative vigenti regolamentari in materia di varianti realizzate anteriormente al 1977, escludendole dalla fattispecie delle difformità che non necessitano di sanatoria edilizia, comporterebbero per i cittadini attualmente proprietari degli immobili interessati dalle cosiddette "difformità datate" (generalmente incolpevoli della loro realizzazione) conseguenze che potenzialmente determinerebbero non solo grave disagio ma anche gravi pregiudizi sull'esercizio dei diritti di godimento sulla proprietà privata.

Il proprietario si vedrebbe infatti costretto a richiedere una sanatoria edilizia che comporta oltre a costi e tempi per la definizione, in taluni casi anche l'impossibilità di ottenere il provvedimento amministrativo di sanatoria (per l'ottenimento del quale l'attuale normativa prescrive la cosiddetta "doppia conformità" alle norme vigenti sia al momento della loro realizzazione che al momento della presentazione della richiesta, delle difformità).

Una ulteriore conseguenza negativa, oltre ad incidere negativamente sull'interesse del privato cittadino, nei casi di esclusione dai benefici fiscali previsti dal comma 1 dell'art. 49 del DPR 380/2001 che recita " *Fatte salve le sanzioni di cui al presente titolo, gli interventi abusivi realizzati in assenza di titolo o in contrasto con lo stesso, ovvero sulla base di un titolo successivamente annullato, non beneficiano delle agevolazioni fiscali previste dalle norme vigenti, né di contributi o altre provvidenze dello Stato o di enti pubblici*", incide negativamente anche nella sfera dell'interesse pubblico in quanto riduce gli effetti positivi che i benefici fiscali hanno sul recupero del patrimonio edilizio esistente e la conseguente rigenerazione urbana, procedimenti che costituiscono ormai fondamentali alternative al consumo di suolo.

Nella consapevolezza di aver espresso pareri conseguenti ad interpretazioni opinabili, concludiamo le nostre riflessioni, manifestando la nostra disponibilità a confrontarci sugli argomenti sopra trattati con chiunque lo ritenga utile, nello spirito di collaborazione con le pubbliche amministrazioni che contraddistingue abitualmente le azioni di questo Collegio.

Firenze, 29 Marzo 2023

La Commissione Edilizia e Urbanistica

Del Collegio dei Geometri e dei Geometri Laureati di Firenze