



Comune di Poggio a Caiano

(Prov. di Prato)

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE

n. **21** del **23 aprile 2018**

OGGETTO: **Legittimità del patrimonio edilizio esistente: determinazioni**

Il giorno ventitre del mese di aprile dell'anno duemiladiciotto, alle ore 18,46, nella sala delle adunanze del Palazzo Comunale, si è riunito il Consiglio Comunale in seduta pubblica di prima convocazione.

Il Sindaco-Presidente sig. Marco Martini, constatato il numero legale - con l'assistenza degli Scrutatori sigg. Roberta Zenaghi, Francesca Colli e Alessandro Fontani - e con la partecipazione del Segretario Comunale dott. Andrea Meo - dà inizio alla trattazione del presente argomento.

Al momento della votazione sono presenti e assenti i seguenti consiglieri:

<i>Cognome e nome</i>	<i>Presente</i>	<i>Assente</i>
Martini Marco	X	
Bertini Tommaso	X	
Colli Francesca Beatrice	X	
Battilani Rita	X	
Cecchi Enrico Andrea	X	
Lunardi Graziano	X	
Zenaghi Roberta	X	
Gioitta Fina	X	
Attucci Cristina	X	
Fontani Alessandro	X	
Lenzi Sara		X

Totale presenze 10

Totale assenze 1



Comune di Poggio a Caiano

(Prov. di Prato)

Oggetto n. 21 del 23 aprile 2018 – Legittimità del patrimonio edilizio esistente: determinazioni

Il Sindaco informa che nella seduta della Commissione permanente di sabato scorso è già stata affrontata la vicenda.

Il Sindaco riepiloga la storia della nascita del Comune di Poggio a Caiano e riferisce che in quel periodo ci furono delle approvazioni di concessioni edilizie e di richieste di licenza edilizia che poi però non vennero materialmente rilasciate.

La vicenda è nata a seguito dell'istanza di un privato da cui è scaturita la verifica accurata da parte dell'ufficio tecnico. Dall'istruttoria è emerso che vi era tutta la documentazione necessaria ma mancava il titolo finale. E' stata quindi condotta una verifica, molto accurata e minuziosa, degli anni dal 1962 al 1967 portando alla luce diverse pratiche che riscontravano simili circostanze.

Ringrazia quindi gli uffici ed in particolare l'ufficio tecnico per la ricostruzione ed il Segretario comunale per il lavoro svolto sotto il profilo giuridico nella ricostruzione dei titoli abilitativi e della giurisprudenza consolidata formatasi sull'argomento.

Riferisce che non si tratta di una sanatoria ma di regolarizzare una carenza dell'Amministrazione nella conclusione del procedimento.

L'assessore Buffini chiosa brevemente a quanto già illustrato ritenendo corretto esprimere un ringraziamento all'ufficio tecnico e al segretario comunale perché non è stato facile cercare di districare questa problematica ormai risalente nel tempo.

La molteplice giurisprudenza citata ci ha fatto capire che non è una situazione tipica soltanto del nostro Comune in un periodo di nuova costituzione. Riuscire a colmare dei vuoti nati in un periodo così lontano è sempre un qualcosa di positivo di cui beneficia tutta la collettività.

Specifica che viene comunque fatta salva, per gli edifici ante 1967, la necessità di verificare la legittimazione degli eventuali fabbricati.

Il consigliere Alessandro Fontani annuncia il voto favorevole sottolineando che è stata una scelta importante e necessaria per sbloccare situazioni significative.

Interviene il capogruppo Lunardi sostenendo che è un passo veramente importante che tiene conto della diversa prassi che le Amministrazioni hanno tenuto nel tempo dando atto che lo spartiacque è rappresentato dalla legge 10/1977. Annuncia quindi il voto favorevole.

Unanimità . idem per l' I.E.

IL CONSIGLIO

Premesso che:

□□ nel periodo antecedente l'entrata in vigore della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, l'attività edilizia era soggetta unicamente al visto sanitario contemplato dall'art. 220 del T.U. delle leggi sanitarie di cui al r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, secondo cui "i progetti di costruzione di nuove case, urbane o rurali, quelli per la ricostruzione o la sopraelevazione o per modificazioni, che comunque possono influire sulle condizioni di salubrità delle case esistenti debbono essere sottoposti al visto del podestà, che provvede previo parere dell'ufficiale sanitario e sentita la commissione edilizia". Adempimento presupposto dell'autorizzazione di abitabilità di cui al successivo art. 221, rilasciata previa verifica di conformità dell'opera realizzata al progetto approvato ai sensi dell'art. 220, oltre che verifica che i muri siano prosciugati e che non vi siano altre cause di insalubrità;

• a partire dal 1942, con la legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, è stato introdotto l'obbligo di preventiva licenza edilizia per la realizzazione, modifica e ampliamento di costruzioni edilizie (art. 31).

Inizialmente tale obbligo era previsto per gli interventi eseguiti all'interno dell'agglomerato urbano e nelle zone di espansione previste dal regolamento edilizio ove esistente (art. 31 della legge urbanistica : *"chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificare la struttura e l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al Podestà."*), dove per agglomerato urbano doveva intendersi ogni agglomerato che presentava le caratteristiche di edificazione urbana;

- con la successiva legge 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. legge-ponte), che ha modificato l'art. 31 della legge urbanistica, l'obbligo di licenza edilizia è stato esteso a tutto il territorio comunale.
- con la legge 28 gennaio 1977, n. 10 la licenza edilizia è stata sostituita dalla concessione edilizia, caratterizzata da elementi di novità quali il suo carattere oneroso e la necessità di indicazione dei termini di inizio e di fine lavori (artt. 4 e 11). Oggi, come è noto, è previsto il permesso di costruire, secondo il testo unico dell'edilizia di cui al dpr n. 380/2001;
- l'attuale Comune di Poggio a Caiano fino al 1962 faceva parte del Comune di Carmignano;
- che detto Comune aveva provveduto ad approvare nel 1932 un regolamento edilizio nel quale risultano essere individuate le aree all'interno delle quali ogni opera edilizia doveva essere denunciata al Podestà;
- che il regolamento edilizio prevedeva all'art. 6 la costituzione della Commissione Igienico Edilizia cui faceva parte oltre al Podestà medesimo anche l'Ufficiale Sanitario;
- che con D.G.R.T 4131 del 17/07/1973 veniva approvato dalla Regione Toscana il Piano di Fabbricazione Comunale che conteneva altresì il regolamento edilizio che ha conservato validità fino al 2008 anno di approvazione del nuovo regolamento;
- che detto Regolamento edilizio all'art. 12 prevedeva la composizione della Commissione edilizia cui facevano parte oltre al Sindaco quale Presidente anche l'Ufficiale Sanitario comunale;
- nel Comune di Poggio a Caiano quindi l'attività edilizia negli anni dal 1962, anno di costituzione del Comune, è stata soggetta alle seguenti discipline:
 - dal 1962, anno di costituzione, obbligo di denuncia al Commissario e poi al Sindaco dal 05/12/1963 per ogni opera edilizia nelle aree ricadenti nell'area delimitata dal Regolamento Edilizio all'art.1 nonché art 31 della Legge Urbanistica 1150/1942;
 - dal 1967, obbligo di licenza edilizia per nuova costruzione, ampliamento e modifica di interventi edilizi effettuati su tutto il territorio comunale, per effetto dell'estensione dell'obbligo di licenza edilizia di cui all'art. 31 L.U. (ai sensi dell'art. 10 della legge n. 765/1967 che ha modificato l'art. 31)
 - dal 1973, obbligo di licenza edilizia comunale per le nuove costruzioni e le ricostruzioni effettuate su tutto il territorio comunale, per effetto del nuovo regolamento edilizio e del relativo Piano di Fabbricazione;

In aggiunta a tali obblighi l'attività edilizia è stata soggetta anche all'acquisizione del Nulla-osta paesaggistico rilasciato dalla Soprintendenza, a prescindere dall'obbligatorietà della licenza, nelle aree così come individuate dai seguenti decreti ministeriali:

- D.M. 7.03.1956;
- D.M. 20.07.1967;
- D.M. 20.10.1964;
- D.M. 22.05.1985

Considerato che :

- il procedimento per il rilascio della licenza edilizia, nel periodo storico antecedente alla riforma di cui alla legge n. 10/1977, era dunque disciplinato, a livello normativo primario, dalla legge urbanistica n. 1150 (e dal T.U.L.S.) e s.m.i. e, a livello secondario, dal regolamento edilizio comunale. Quanto alla prima, essa prevedeva che la domanda presentata dal privato doveva essere sottoposta al parere della Commissione Edilizia Comunale, dopo di che il Sindaco rilasciava la licenza;
- per effetto della legge urbanistica (art. 33 punto 9), che aveva previsto l'obbligo di includere nel regolamento edilizio (art. 7 lett. G) anche le norme di carattere igienico-sanitario attinenti alle costruzioni, il procedimento per il rilascio del preventivo visto sanitario già previsto dall'art. 220 del T.U.L.S. aveva finito per confluire in quello per il rilascio della licenza edilizia, pur conservando una propria autonomia funzionale (sull'autonomia dell'intervento dell'ufficiale sanitario, cfr. Cons. St., V, 15 settembre 2003, n. 5157);
- a livello di normazione secondaria, poi, nel Comune di Poggio a Caiano l'obbligo di preventiva licenza edilizia, previsto dalla legge urbanistica n. 1150 per gli interventi eseguiti all'interno dell'agglomerato urbano era stato esteso a tutto il territorio comunale per effetto della legge n. 675/1967;

- la prassi e la stessa giurisprudenza amministrativa hanno ammesso la possibilità di configurare una forma di licenza edilizia “implicita” o “per equivalente” riconducibile alla mera comunicazione o comunque alla presa d'atto senza riserve da parte del Sindaco del parere favorevole della commissione edilizia comunale, anche in mancanza di una formale licenza edilizia (*ex multis*, Cons. St., V, 6 febbraio 1987, n. 56; Cons. St., IV, 2 Dicembre 2013 n. 5732; Tar Calabria, Sez. RC, del 11 giugno 2014 n. 254; Tar Campania, VIII, del 4 febbraio 2016 n. 666);
- la libera forma della licenza edilizia implicita o per equivalente può essere correttamente ritenuta valida per tutto l'arco di vigenza della disciplina della licenza edilizia e comunque fino all'introduzione del nuovo istituto della “Concessione Edilizia” ad opera della legge n. 10/1977, in relazione alla quale la giurisprudenza ha poi ritenuto non più possibili forme di autorizzazioni implicite, non tanto per un mutato orientamento, quanto piuttosto per il fatto che la concessione edilizia, a differenza della licenza edilizia, doveva contenere elementi propri ed essenziali per il rilascio del titolo edilizio non presenti nel parere della C.E.C., quali la determinazione del contributo di costruzione e degli oneri di urbanizzazione e doveva stabilire i termini di inizio e di ultimazione dei lavori (*ex multis*, Cons. St., VI, 30 giugno 2005, n. 3594; Cons. St., V, 16 dicembre 2004, n. 8094; Tar Toscana, I, 14 ottobre 2003, n. 5347; Cons. St., V, 12 novembre 2002, n. 6256; Cons. St., V, 20 aprile 2000, n. 2424; Cons. St., IV, 23 novembre 1999, n. 1730).

Dato atto che:

- per molti fabbricati facenti parte del tessuto edilizio esistente con particolare riferimento al periodo 1962-1966 antecedente l'entrata in vigore della Legge N. 765 del 1967 e della legge 28.01.1977 n. 10 risultano agli atti dell'Amministrazione Comunale alcuni progetti approvati dalla Commissione Edilizia Comunale dell'epoca non seguiti da relativo Nulla Osta a costruire o Licenza Edilizia;
- in alcuni fascicoli edilizi antecedenti all'entrata in vigore della legge 28.01.1977 n. 10, non si rinviene l'autonomo nullaosta dell'ufficiale sanitario ex art. 220 r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 (T.U. delle leggi sanitarie);
- con l'entrata in vigore della Legge 28.01.1977 n. 10 l'attività edificatoria è stata subordinata al rilascio di Concessione Edilizia onerosa in relazione alla tipologia d'intervento, tramite la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione (primaria – secondaria) nonché al costo di costruzione;
- che nelle pratiche edilizie afferenti progetti approvati ma privi di Autorizzazione o Licenza Edilizia, si riscontra in alcuni casi la presenza di dichiarazioni di utilizzo di cemento armato sulle strutture ed autorizzazioni di abitabilità dei locali, a testimonianza dell'adozione di un iter procedurale e di una “prassi” d'ufficio consolidata (prosecuzione del procedimento in assenza del formale titolo abilitativo);

Ritenuto che :

- anche a voler ammettere l'esistenza di carenze e vizi del procedimento, come, ad esempio, l'eventuale mancata acquisizione dell'autonomo nulla osta dell'ufficiale sanitario ai sensi dell'art. 220 T.U.L.S. che tuttavia per espressa previsione dei Regolamenti edilizi vigenti risultava membro effettivo della Commissione Edilizia Comunale dell'epoca come risulta anche da alcuni verbali;
- anche se si dovessero ipotizzare vizi del procedimento o degli atti, dovrebbero in ogni caso applicarsi i principi generali in materia di annullamento degli atti amministrativi e dei titoli edilizi. Il rilascio *illo tempore* del titolo edilizio purché implicito, alla luce della giurisprudenza suesposta affetto da eventuali vizi procedurali quale può essere anche la mancanza dell'autonomo nulla osta dell'ufficiale sanitario ai sensi dell'art. 220 T.U.L.S., a parte l'eventuale sanatoria, rappresenterebbe comunque un vizio di annullabilità e non di nullità del titolo edilizio che difficilmente potrebbe portare oggi alla cassazione dell'atto, considerato il lasso di tempo trascorso e stante la presunzione di compatibilità del progetto con la disciplina igienico-sanitaria, su cui si era pur sempre espressa la C.E.C. dell'epoca;
- secondo il condivisibile orientamento giurisprudenziale prevalente, in tema di annullamento delle concessioni edilizie, l'Amministrazione è tenuta a motivare compiutamente in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale all'annullamento del titolo edilizio, diverso da quello al mero ripristino della legalità violata, ogniqualvolta, sulla base del provvedimento originario, la posizione dei destinatari della concessione si sia consolidata, suscitando in essi un legittimo affidamento (Tar Trentino Alto Adige, Bolzano, 10 giugno 2004, n. 293; Tar Basilicata, 4 marzo 2004, n. 115); interesse pubblico all'annullamento da valutarsi comparativamente con l'interesse del privato (Cons. St., V, 12 novembre 2003, n. 7218).
- la necessità di una valutazione dell'interesse pubblico attuale e concreto all'annullamento recede nei soli casi di falsa o erronea rappresentazione dei fatti da parte del privato richiedente il titolo edilizio ovvero di quelli in cui sia trascorso solo un breve lasso di tempo (Tar Sicilia, Palermo, I, 7 luglio 2004, n. 1469; Cons. St., V, 29 aprile 2000, n. 2544). Nella specie, per di più, l'eventuale violazione in esame risalente nel

tempo, ammesso che vi sia stata, concreterebbe soltanto un vizio di forma procedimentale (mancata acquisizione del nulla-osta), potendosi tendenzialmente escludere un reale contrasto con la disciplina urbanistica, atteso che comunque l'esame operato all'epoca dalla commissione edilizia comunale concerneva anche la compatibilità dell'intervento edilizio con le prescrizioni igienico-sanitarie contenute comunque nel regolamento edilizio;

- il suddetto principio di conservazione degli atti giuridici, del resto, oggi è ribadito dal testo unico dell'edilizia di cui al dpr n. 380 del 2001, proprio in relazione ai permessi di costruire annullati per i quali ad oggi è ammessa la rimozione dei vizi delle procedure amministrative (art. 38);
- l'eventuale interesse ad annullare atti abilitativi privi di visto sanitario preventivo avrebbe una minore rilevanza in considerazione del fatto che le problematiche sorgono in occasione della presentazione, da parte dei privati, di richieste di nuovi interventi edilizi sugli immobili in esame; interventi per i quali l'Amministrazione richiede pur sempre una nuova valutazione di compatibilità, ex art. 220 e 221 T.U.L.S., con la disciplina igienico-sanitaria oggi vigente;
- il rilascio del nulla osta o della licenza edilizia successivamente al parere favorevole espresso dalla Commissione Edilizia Comunale dell'epoca (progetti antecedenti l'entrata in vigore della legge 10/1977), era comunque pacificamente da intendersi quale mero atto formale di assenso a conclusione dell'iter amministrativo, nella maggior parte dei casi senza ulteriori adempimenti;
- occorre altresì valutare la questione attinente eventuali manufatti realizzati anteriormente al 1967 fuori dal centro abitato per i quali, come si è detto, non era richiesta la licenza edilizia, ma solo il visto preventivo igienico-sanitario sul progetto e l'autorizzazione di abitabilità, ai sensi degli artt. 220 e 221 T.U.L.S.;

Considerato che a tal fine, dato il tempo trascorso, potrebbe risultare difficile documentare la preesistenza del manufatto fuori dal centro abitato, sicché non può escludersi la possibilità che tali circostanze vengano rimesse alla dichiarazione sostitutiva di atto notorio secondo le modalità ed entro i limiti soggettivo (dichiarazioni verso la p.a.) e oggettivo (fatti direttamente conosciuti) previsti dalla disciplina di settore (cfr. dpr 28 dicembre 2000, n. 445).

Preso atto che la stessa legge 28 febbraio 1985, n. 47 ha previsto che, ai fini della commerciabilità dei beni, si possa procedere alla stipulazione degli atti in base ad *“una dichiarazione rilasciata dal proprietario o altro avente titolo, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, attestante che l'opera risulti iniziata in data anteriore al 1° settembre 1967.”* (art. 40, comma 3).

Rilevato che l'Amministrazione possa comunque effettuare dei controlli, in sede di istruttoria per successivi atti od istanze e verificare la correttezza delle dichiarazioni rese a tal fine. A titolo esemplificativo possono essere richiesti e/o acquisiti d'ufficio ulteriori elementi probatori ritenuti utili alla verifica della preesistenza del manufatto, secondo valutazioni di carattere generale, valevoli per tutti i procedimenti, e particolari, rimesse caso per caso alla discrezionalità del responsabile del procedimento di talché anche la giurisprudenza ha precisato che *“il profilo certificativo e probatorio, in senso stretto, delle dichiarazioni sostitutive di notorietà appare di fatto limitatissimo, atteso che l'unico soggetto nei cui confronti si può produrre la dichiarazione sostitutiva, ovvero la p.a., ha il solo onere di non disattendere ad nutum le affermazioni ivi contenute, ma non subisce alcuna limitazione nelle modalità con cui infirmare i fatti allegati. Non si verifica cioè alcun effetto preclusivo, né in senso sostanziale, né in senso procedurale, ma unicamente si impone alla p.a. di valutare la dichiarazione sostitutiva come uno dei fatti acquisiti nel corso dell'istruttoria, secondo il meccanismo caratteristico del procedimento amministrativo. Ciò implica che ogni altra acquisizione fattuale può essere impiegata per valutare la corrispondenza al vero della dichiarazione sostitutiva, ivi compresa anche una diversa ed ulteriore dichiarazione dello stesso tipo.”* (T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 6 marzo 2003, n. 739).

Preso atto che le dichiarazioni sostitutive hanno valore di prova fino a contraria risultanza, per cui nel contrasto tra dichiarazione e altra documentazione in suo possesso, legittimamente la p.a. attribuisce maggiore credito a quest'ultima e, in genere, alle risultanze dell'istruttoria amministrativa, per il suo carattere oggettivo, del quale è invece priva la dichiarazione della parte (Tar Lombardia, Milano, III, 3 giugno 2004, n. 2354; Tar Friuli Venezia Giulia, 6 dicembre 2000, n. 1301; Tar Lazio, Latina, 29 luglio 2003, n. 675).

Rilevato pertanto che, in mancanza di specifiche previsioni di legge, l'Amministrazione ha la possibilità di regolare in modo specifico il procedimento amministrativo relativo ad istanze di interventi edilizi

concernenti edifici preesistenti, garantendo la necessaria istruttoria, conformemente ai principi sopra enunciati e potendo acquisire altri elementi utili a dimostrare la preesistenza del manufatto al 1967 fuori dal centro abitato;

Visto altresì il parere rilasciato dal legale interpellato in ordine alla legittimità ante entrata in vigore della legge 10/1977 delle licenze edilizie approvate dalla Commissione edilizia comunale e da intendersi implicitamente rilasciate;

Vista la Relazione tecnica del settore Urbanistica ed assetto del Territorio prot.n° 5355/2018 sulle pratiche oggetto di verifica nel periodo 1962-1966 del patrimonio edilizio esistente;

Visto il Decreto Legislativo 18.08.2000, n° 267 “Testo Unico delle Leggi sull’Ordinamento degli Enti Locali”;

Visto il parere tecnico favorevole rilasciato dal Responsabile Area Tecnica ex art. 49 del D.Lgs 267/2000;

Visto il parere contabile rilasciato dalla Responsabile del Servizio Finanziario la quale si esprime in ordine alla non assoggettabilità in quanto non comporta riflessi diretti o indiretti sul bilancio o sul patrimonio dell’Ente;

A voti unanimi espressi in forma palese:

DELIBERA

a) di approvare quanto espresso in premessa quale parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

b) di riconoscere la legittimità degli edifici realizzati con progetti approvati dalla Commissione Edilizia Comunale in data antecedente alla entrata in vigore della Legge 28.01.1977 n. 10, provvisti di nulla osta paesaggistico se ricadenti in zona vincolata, anche se sprovvisti di licenza/Nulla Osta Edilizio e/o del visto dell’ufficiale sanitario di cui all’art.220 del T.U. delle leggi sanitarie di cui al r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, sulla base della documentazione presente agli atti d’ufficio;

c) di stabilire che, fatto salvo il nullaosta paesaggistico se ricadenti in area vincolata, per gli edifici esistenti ante 1967 nella zona agricola, la legittimità dovrà essere attestata da Presa d’Atto su richiesta dell’interessato corredata di:

1. rilievo grafico e fotografico dello stato di fatto, relazione descrittiva dettagliata, certificato di idoneità statica. Quest’ultimo non è necessario ove il nuovo intervento edilizio preveda modifica strutturale ai sensi della vigente normativa antisismica ;
2. documentazione probatoria sulla preesistenza, consistenza e destinazione d’uso all’epoca di riferimento, quale, a titolo esemplificativo: fotografie aeree, certificati storici catastali, atti di provenienza, nuclei familiari o attività insediate all’epoca, certificati storici di residenza, dichiarazioni/certificati/attestazioni di esercizio attività, accatastamenti, atti di provenienza, fatturazioni, utenze servizi, ogni altra utile eventuale documentazione disponibile;

d) di stabilire che la presente deliberazione fa salve le procedure normative di regolarizzazione intervenute nel corso degli anni o a seguito di disposizioni nazionali in materia edilizia (condono edilizio ed accertamento di conformità);

e) di stabilire che il presente atto sia allegato ad integrazione del Regolamento edilizio approvato con Delibera di Consiglio comunale n. 10 del 13/02/2008 e successivi aggiornamenti;

--- Il Consiglio delibera altresì a voti unanimi di dichiarare il presente atto immediatamente eseguibile ai sensi del 4° comma dell’art. 34 del T.U.E.L. n. 267/2000, in ragione di consentire agli uffici l’immediata applicabilità ai procedimenti eventualmente avviati relativi alle casistiche sopra rappresentate.
