

LA NOZIONE DI COMPLETAMENTO FUNZIONALE DI OPERE NON RESIDENZIALI

Ex ART. 31, COMMA 2, LEGGE N. 47 DEL 1985, SUL C.D. «CONDONO EDILIZIO»

SOMMARIO: 1. I termini della questione.- 2. La nozione di ultimazione delle costruzioni sino alla emanazione della legge n. 10 del 28 gennaio 1977 (c.d. «legge Bucalossi»)- 3. La nozione di ultimazione dei lavori nella legge 28 gennaio 1977 n. 10.- 4. La rilevanza della ultimazione dei lavori nella legge n. 47 del 28 febbraio 1985 e la differente terminologia adoperata dal legislatore.- 5. Conclusioni.

1. I termini della questione.

Il quesito che si pone riguarda specificamente l'interpretazione dell'art. 31, comma 2, della legge 28 febbraio 1985 n. 47, meglio nota come legge sul c.d. «condono edilizio», nella parte in cui condiziona l'ottenimento della sanatoria al fatto che le opere edilizie *abusivae non destinate alla residenza* risultino *completate funzionalmente* alla data del 1^o ottobre 1983.

La nozione di completamento funzionale, introdotta per la prima volta nella legislazione urbanistica dalla norma richiamata, infatti, pone delicati problemi interpretativi dal punto di vista tecnico-giuridico; la obiettiva necessità per i competenti uffici comunali di assumere, in sede di esame delle domande di condono edilizio, un comportamento improntato alla uniformità dei criteri adottati per definire se un'opera abusiva non residenziale possa o meno conseguire la sanatoria impone l'approfondimento della questione, affinché i risultati dell'indagine ermeneutica possano essere applicati ai casi concreti via via esaminati.

In questa prospettiva appare sia utile consumare il tentativo di, una ricostruzione sistematica della nozione di ultimazione delle opere dal punto di vista urbanistico, per poter procedere successivamente all'analisi del testo normativo, anche allo scopo di poterne meglio apprezzare la portata innovativa, ovvero la coerenza con il sistema previgente, al di là delle differenze terminologiche.

2. La nozione di ultimazione delle costruzioni sino alla emanazione della legge n. 10 del 28 gennaio 1977 (c.d. «legge Bucalossi»).

Nella legislazione anteriore alla legge n. 10 del 1977 non era previsto - in via generale - un termine entro il quale le opere autorizzate con licenza edilizia dovevano essere ultimate.

La prefissione quale condizione apposta alla licenza edilizia - di un termine, per l'esecuzione delle opere, peraltro, era considerata legittima, a norma dell'art. 31 della legge urbanistica n. 1150 del 1942 (cfr. in questo senso Cass., Sez. Un., 16 giugno 1975 n. 2411 in *Cons. Stato* 1975, II, 1145).

L'unica espressa menzione ad un termine di scadenza dell'efficacia della licenza edilizia era contenuta nell'art. 10 della legge n. 765 del 6 agosto 196 (c.d. «legge-ponte»), a mente del quale l'entrata in vigore di nuove previsioni urbanistiche in contrasto con quelle che avevano consentito il rilascio della licenza provocava la decadenza del provvedimento autorizzatorio qualora i lavori non fossero stati completati entro tre anni dal loro inizio, ovvero entro anni dall'entrata in vigore delle norme più restrittive (in argomento v. *Cons. Stato*, Sez. V, 3 novembre 1978 n. 1100; *Cons. Stato*, Sez. V, 25 marzo 198 n. 114).

Non può peraltro affermarsi che la nozione di ultimazione delle costruzioni fosse estranea alla disciplina urbanistica ancor prima della c.d. legge-ponte del 1967.

Già nel 1964, infatti, il Consiglio di Stato aveva avuto modo di affermare che non poteva legittimamente dichiararsi la decadenza di una licenza edilizia solo in parte utilizzata, se la costruzione già realizzata raggiungeva la consistenza di un edificio, sia pure allo stato *rustico* (cfr. *Cons. Stato*, Sez. V, 7 novembre 1964 n. 1372, in *Cons. Stato* 1964, I, 1995). Successivamente alla legge-ponte del 1967 la nozione di ultimazione delle costruzioni è stata approfondita ed indagata sia della giurisprudenza, sia dallo stesso Ministero dei Lavori Pubblici.

Con il parere reso dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato (n. 48 dell'8 giugno 1971) al Ministero LL.PP., infatti, si è interpretata la nozione di ultimazione dei lavori nel senso che «una costruzione deve ritenersi ultimata ai fini dell'applicazione della legislazione *in esame* allorché siano state portate a compimento le strutture essenziali dell'edificio». Il parere spiega che «il momento nel quale le strutture essenziali (rustico copertura) sono portate a compimento è infatti quello nel quale il terreno destinato all'edificazione è stato compiutamente utilizzato, sicché se da una costruzione deriva pericolo di danno per il futuro assetto urbanistico, ebbene il temuto danno si è interamente, verificato al momento

dell'ultimazione delle strutture.

«L'edificio, infatti, allorché sia completo nei volumi o nell'altezza può dirsi che abbia realizzato il progetto almeno nel senso che l'autorità pubblica posta in condizione di effettuare tutti gli accertamenti necessari per stabilire le prescrizioni impartite con il rilascio della licenza sono state osservate. Nello stesso tempo gli ulteriori lavori di completamento della costruzione non creano nuove situazioni di danno né determinano per sé sole compromissioni dell'assetto urbanistico futuro. Devesi pertanto ritenere per certo che il termine di due anni dall'inizio della costruzione è osservato ogni qual volta le strutture essenziali siano state portate a compimento nel biennio».

In conformità di tale criterio la dec. della Sez. V, 15 gennaio 1974 n. 28 per il Comune di Casavatore (Pres. Lugo, Est. Merenda) ha ritenuto completata una costruzione che allo scadere del biennio aveva raggiunto la consistenza di un edificio, anche se allo stato rustico.

Nello stesso senso si esprime la Circolare del Ministero dei LL.PP. n. 3573 del 16 luglio 1971, riprendendo le argomentazioni contenute nel parere richiamato in precedenza (in dottrina, sul concetto di ultimazione delle costruzioni, cfr. *fra gli altri*, Guizzi, *La nozione di costruzione*, in questa *Rivista* 1971, 11, 3 ss.).

Nel quadro delle opinioni espresse dalla dottrina e dalla giurisprudenza con riferimento alla disciplina previgente alla legge n. 10 del 1977, pertanto, può essere affermato che nel periodo considerato la ultimazione di lavori - nei limiti in cui poteva avere rilevanza - era riconosciuta sussistente nell'ipotesi in cui vi fosse la posa del tetto e fossero realizzate le tamponature perimetrali, sia pure al rustico, senza necessità che sussistessero le c.d. opere di finitura.

3. La nozione di ultimazione dei lavori nella legge 28 gennaio 1977 n. 10.

L'art. 4 della legge sulla edificabilità dei suoli del 1977 ha, tra l'altro, introdotto - per la prima volta a livello legislativo nazionale - il termine per l'ultimazione dei lavori oggetto della concessione edilizia, fissandolo in tre anni decorrenti, secondo l'interpretazione della giurisprudenza, dalla data della disponibilità in capo al concessionario del titolo che lo abilita ad eseguire i lavori (in questo senso cfr., T.A.R. Liguria, 22 dicembre 1984 n. 705 in *T.A.R.*, 1985, I, 580).

Più precisamente, il *comma* 4 del citato art. 4 legge n. 10 del 1977, prevede che nel termine triennale del quale si è detto i lavori *siano* terminati e *l'opera* sia *abitabile* (se residenziale)

o *agibile* (se adibita ad altri usi).

Qui è evidente come la nozione di ultimazione dei lavori (o, se si vuole, di completamento dell'opera edilizia) sia certamente più restrittiva di quella fatta propria dagli interpreti della previgente legislazione.

Si è esattamente osservato, sui punto, che non basta dunque l'ultimazione «al grezzo» come talvolta si opinava da parte della giurisprudenza anteriore alla legge n. 10 del 1977, ma occorre il perfezionamento dell'opera in ogni parte, anche concernente le pertinenze, gli impianti e le rifiniture; talché sia possibile richiedere la licenza di abitabilità o di agibilità. Secondo il tenore letterale della legge, anzi, tale licenza dovrebbe addirittura essere rilasciata entro il termine.

Ma occorre fare riferimento alle condizioni di fatto (della Pubblica Amministrazione) e tener conto della lentezza *con cui* gli uffici provvedono normalmente al rilascio; sicché sarà sufficiente che, entro il termine finale assegnato dalla concessione edilizia, la licenza di abitabilità o agibilità sia fatta oggetto di richiesta (in questi termini vd. A. CARULLO, *L'edificabilità dei suoli*, Padova 1983, pag. 175).

Ai sensi dell'art. 4 della legge n. 10 del 1977, pertanto, l'opera edilizia - per essere considerata ultimata - lo deve essere in ogni sua parte, così da essere abitabile o agibile e restando in tal modo superate le considerazioni che venivano fatte in precedenza e che ritenevano sufficienti il c.d. completamento al rustico (vd. in argomento A. PREDIERI, *La legge 28 gennaio 1977n. 10 sulla edificabilità dei suoli*, Milano 1977, pagg. 180-181).

Altro cenno alla ultimazione dei lavori è contenuto all'art. 18 della citata legge n. 10 del 1977, laddove si dispone che per determinate categorie di concessioni, rilasciate in regime transitorio, i lavori debbono essere completati entro u *certo termine* «*così da rendere gli edifici abitabili o agibili*».

Nel quadro della legge sulla edificabilità dei suoli, pertanto, emerge, con chiarezza che il legislatore ha inteso circoscrivere la nozione di completamento dei lavori edilizi alle sole ipotesi in cui le opere così realizzate risultino oggettiva mente ed immediatamente fruibili, senza necessità di lavori di completamento: in questo senso è coerente il richiamo della nozione di agibilità o abitabilità quale emerge dalla disciplina di settore (T.U. leggi Sanitarie di cui al r.d. 27 lugli 1934 n. 1265, art. 221).

4. La rilevanza della ultimazione dei lavori nella legge n. 47 del 28 febbraio 1985 e la differente terminologia adoperata dal legislatore.

La legge n. 47 del 1985, nel disciplinare la sanatoria delle opere abusivamente realizzate anteriormente al ¹⁰ ottobre 1983, ha condizionato l'ottenimento della relativa concessione al dato oggettivo che le opere fossero a quella data *completate al rustico* (ivi compresa la copertura) se destinate alla residenza, e invece *completate funzionalmente* se destinate ad uso diverso.

L'art. 31, comma 2, della citata legge, infatti, dispone testualmente: «Ai fini delle disposizioni del comma precedente, si intendono ultimati gli edifici nei quali sia stato eseguito il rustico e completata la copertura, ovvero, quanto alle opere interne agli edifici già esistenti e a quelle non destinate alla residenza quando esse siano state completate funzionalmente».

Per quanto riguarda le opere destinate alla residenza non vi sono particolari problemi interpretativi, sia perché la nozione di completamento al rustico come si è diffusamente esposto in precedenza, è ormai acquisita da tempo nel settore urbanistico sulla scorta dell'interpretazione giurisprudenziale formatasi con riferimento alla legge-ponte del 1967 e fatta propria dal Ministero LL.PP. con la circolare n. 3573 del 16 luglio 1971, sia perché sul punto è sufficientemente chiara la circolare interpretativa emessa dallo stesso Ministero dei LL.PP. in data 30 luglio 1985 n. 3357/25.

La circolare da ultimo richiamata prevede espressamente quanto segue:

«La legge dà una definizione di ultimazione (diversa da quella usata dall'art. 4 della legge n. 10 del 1977) che considera ultimate le opere «abitabili o agibili» e da valere soltanto per la legge n. 47 del 1985 e che fa riferimento all'esecuzione del rustico e al completamento della copertura.

Quanto all'espressione «rustico» essa comprende, oltre alla muratura poi tante - negli edifici realizzati con sistemi tradizionali - e l'intelaiatura in cemento armato o in travi in acciaio, anche le tamponature perimetrali.

Non può escludersi, tuttavia, che possa considerarsi ultimato un edificio privo delle tamponature, quando le chiusure esterne siano previste non in laterizio ma in materiali o in strutture prefabbricate da applicare: quali potrebbero essere vetrate che formano parete o infissi che chiudono le aperture dell'intelaiatura.

Il rustico, insieme alla copertura, deve comunque essere tale da rendere bene individuabile,

il volume dell'edificio: in aggiunta al volume così definito non è ammissibile alcuna addizione, salvo i volumi tecnici che, come è noto, debbono, per la loro funzione, essere realizzati al di fuori del corpo dell'edificio e che, pertanto, non concorrono a formare cubatura.

La copertura potrà risultare costituita dal tetto ovvero dal solaio dell'ultimo piano realizzato: dovrà, in ogni caso, concorrere a definire il volume dell'edificio.

La legge stabilisce anche che, per le opere interne abusive e per quelle non destinate alla residenza, l'ultimazione corrisponde al completamento funzionale delle opere medesime. *Esse, pertanto, possono essere completate «al rustico» e cioè senza le finiture civili, ma debbono essere tali da permettere l'uso in relazione alla funzione cui sono destinate.*

Per quanto riguarda le opere non destinate alla residenza, come è agevole constatare dalla lettura del passo della circolare ministeriale che si è riportato, il concetto di ultimazione dei lavori, ancorato al completamento funzionale, è sibillino e di non agevole interpretazione.

Che con la locuzione completamento funzionale il legislatore abbia voluto introdurre una nozione *diversa (e più elastica)* rispetto a quella contenuta nella legge n. 10 del 1977 (ove si parla di *agibilità* delle opere) non è dubbio.

In proposito si è osservato in dottrina - a mio avviso assai persuasivamente - che la nozione richiamata si differenzia da quella di ultimazione dei lavori, prevista per gli edifici residenziali, potendo costituire un *plus*; ma anche un *minus* rispetto a quella.

La nozione di «completamento» viene riferita alla funzione che deve svolgere la costruzione, più che all'edificio, nei suoi aspetti edilizi ed urbanistici. Non che da questi ovviamente si prescinda; ma assume rilevanza diretta l'edificio, in quanto idoneo a consentire l'utilizzo per i fini dell'attività che si intende esercitare.

Non pare sia dato ricavare principi generali, che consentano un'esatta individuazione dei criteri validi, per ogni fattispecie.

Pare conseguente alla nozione prevista dalla legge che la verifica vada effettuata in linea di fatto, in relazione ad ogni intervento e ciò, stante anche la notevole diversità delle ipotesi previste.

Mentre la nozione di completamento funzionale appare razionale per le opere c.d. interne, non potendosi per queste ricorrere alla nozione di esecuzione al rustico, di strutture essenziali, ecc... ed anche per altre opere da realizzare (quali impianti sportivi, ecc.), resta difficile comprendere la utilizzazione della diversa nozione per le opere individuate in via

generale come non destinate alla residenza, poiché, anche se in linea di principio appare ipotizzabile che la nozione di «completamento funzionale» possa costituire un *minus* rispetto a quella della c.d. «ultimazione al rustico», di norma la stessa comporterà l'accertamento di un *plus* (vale a dire l'idoneità funzionale) che si aggiunge alla esecuzione al rustico delle strutture essenziali (cfr. GRACILI-SALTA-SANTUCCI, *La legge 28 febbraio 1985 n. 47 sulla sanatoria dell'abusivismo urbanistico ed edilizio. I soggetti legittimati alla richiesta di sanatorio e le opere sanabili in riferimento al titolo di legittimazione ed allo stato dei lavori*, in *Cons. Stato 1985, II, 346 ss.*).

Ancora, ritengo di poter condividere l'osservazione - espressa dagli Autori sopra citati - che la differenza terminologica riscontrabile con riferimento alle opere residenziali ed a quelle non residenziali possa derivare dalla diversità delle situazioni di fatto che possono verificarsi rispetto alle due categorie di opere in argomento.

La nozione di completamento al rustico, infatti, mal si attaglierebbe ad opere che non hanno consistenza volumetrica (si pensi, ad esempio, ad una strada: in questa ipotesi non sarebbe appropriato fare riferimento al completamento al rustico, essendo per converso molto più attinente il diverso concetto della *funzionalità* dell'opera. Se la strada era percorribile - conformemente all'uso per il quale era stata realizzata - alla data del 1° ottobre 1983, l'opera è certamente sanabile, anche se mancano alcune forniture).

Per quanto concerne la distinzione dei concetti di completamento: al «rustico» e «funzionale», riferiti ad edifici, essa risulta di difficile percezione.

Per dare un contenuto alla terminologia usata dal legislatore, infatti, occorre ipotizzare che si sia inteso fare riferimento, ad una *astratta* utilizzabilità del manufatto per lo scopo dichiarato nell'istanza di sanatoria, non essendo certamente possibile ricostruire *ex post* - in assenza di un progetto regolarmente presentato - quali fossero le reali intenzioni del realizzatore dell'abuso.

In questa prospettiva mi sembra che si possa ritenere che un'opera edilizia sia completata funzionalmente (ai soli fini di cui all'art. 31, comma 2, legge n. 45 del 1987) quando lo stato di fatto esistente alla data del 10 ottobre 1983 - comunque ricostruito, anche attraverso dichiarazione giurata del richiedente la sanatoria ove non risultino elementi di prova in senso contrario - consente di stabilire l'astratta utilizzabilità dell'opera, indipendentemente dalla sussistenza dei requisiti che sono prescritti per l'ottenimento del certificato di agibilità, disciplinato, da altra normativa, che a questi fini non rileva.

Non mancano in dottrina opinioni in senso contrario, nel senso cioè che sarebbe più

corretto attribuire al legislatore la volontà di dettare per gli edifici destinati ad attività secondarie o terziarie condizioni più severe rispetto a quelle prescritte per gli edifici residenziali, e che quindi il concetto di completamento funzionale coincida con la effettiva ultimazione delle opere (in questo senso cfr. F. PAGANO, *Le nuove sanzioni urbanistico-edilizie ed il condono dei vecchi abusi edilizi*, Milano 1985, pag. 140-141).

Mi sembra peraltro che si possa dissentire da tale pur autorevole interpretazione per ragioni di ordine sistematico e di ermeneutica legislativa.

Sul punto osservo che se l'intenzione del legislatore fosse stata nel senso di equiparare il concetto di completamento funzionale a quello di effettiva ultimazione, di tutti i lavori, non vi sarebbe stata alcuna ragione di non richiamare, la nozione, già introdotta con la legge n. 10 del 1977, *di opere agibili*. Non sembra del resto ragionevole presupporre che si sia voluto differenziare a tal punto situazioni tendenzialmente omogenee e distinte soltanto per la destinazione impressa dal costruttore abusivo alle opere realizzate: se per un edificio residenziale, il cui carico urbanistico non è certamente indifferente, si è voluto esplicitamente prescindere dalla mancanza di forniture ed opere tecnologiche, ritenendosi necessario e sufficiente, ai fini del condono edilizio, la realizzazione dell'impegno volumetrico (strutture, tamponature, tetto), non sembra razionale ritenere, al contrario, che con riferimento ad edifici non residenziali la mancanza di rifiniture e/o di elementi non essenziali sia ostativa al conseguimento della sanatoria (in questo senso vd., sia pure con diverse motivazioni, R. CHIEPPA, Commento all'art. 31, *in Abusivismo edilizia: condono e nuove sanzioni*, a cura di A. PREDIERI, Roma 1985, pag. 424 Ss.).

Mi sembra di poter affermare, conclusivamente, che il tratto differenziale fra le due ipotesi in esame vada ricercato *nella funzionalità*, intesa quale *oggettiva fruibilità* da parte del realizzatore, alla data del 1° ottobre 1983, delle opere abusive; tale requisito non occorre per il conseguimento della sanatoria relativamente ad edifici residenziali, mentre è *indispensabile* con riferimento ad edifici destinati ad uso industriale, artigianale e così via.

Non è dubbio che, in sede di applicazione concreta della disciplina legislativa sulla sanatoria degli abusi edilizi pregressi, sarà difficile accertare il grado di funzionalità delle opere alla data del 1° ottobre 1983. A tal fine, peraltro, potranno essere utilizzate risultanze documentali provenienti da enti erogatori di pubblici servizi, risultanze fiscali e dichiarazioni giurate relative all'effettivo svolgimento di attività nell'edificio alla data considerata.

5. Conclusioni.

Alla luce delle considerazioni sin qui esposte ritengo di poter affermare - sia pure con la consapevolezza della opinabilità dell'interpretazione di norme certamente ambigue e poliseno - che la nozione di completamento funzionale di cui all'art. 31, comma 2, della legge n. 47 del 28 febbraio 1985 possa essere ricostruita nel senso che un edificio a destinazione non residenziale è astrattamente idoneo a formare oggetto di sanatoria edilizia ove risulti:

- a) che esso, alla data del 10 ottobre 1983, fosse completato al rustico, come per le opere residenziali; e
- b) che, alla stessa data, l'entità delle opere realizzate fosse tale da consentire l'utilizzazione per la quale viene formulata la domanda di sanatoria edilizia, indipendentemente dalla mancanza di elementi accessori.

Nel senso sopra indicato, dei resto, sembrano orientarsi i primi provvedimenti giurisdizionali che specificamente si sono occupati della questione.

Si è infatti recentemente affermato che «le opere interne abusive (e quelle non destinate alla residenza) per beneficiare della sanatoria prevista dalla legge 28 febbraio 1985 n. 47 possono essere completate al rustico, cioè senza le finiture civili, ma debbono essere tali da permettere l'uso in relazione alla funzione cui sono destinate, e quindi contenere tutti gli elementi essenziali alla loro funzionalità, intesi come le strutture-base occorrenti alla loro destinazione d'uso, tra tali strutture rientrano pertanto, ad esempio, le tramezzature divisorie e le aperture di vani, *ma non l'intonaco, le rifiniture, l'esecuzione degli allacci idrici ed elettrici.*

In mancanza di specifiche disposizioni normative sugli strumenti di prova della data di ultimazione delle opere abusive, ai fini dell'applicazione della legge 28 febbraio 1985 n. 47, sono ammissibili non solo quelli diretti ma, specie ove sia possibile procurarsi prove piene, anche quelli indiretti, come fatture per la fornitura di materiali o fatture di aziende fornitrici di pubblici servizi o ricevute di pagamento di quote condominiali, certificati di residenza, atti notori ecc. (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 16 marzo 1987 n. 59, in T.A.R. 1987, 1, 1840).

TOMASO GALLETTO