

**LA NUOVA FRONTIERA DELL'EDILIZIA LIBERA** \*  
(avvocato Walter Fumagalli)

Per fronteggiare la crisi economica sono state avviate politiche di “sostegno della domanda” nel settore dell’edilizia: a questo scopo, l’articolo 5 del D.L. 25 marzo 2010 n. 40 ha sostituito l’articolo 6 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (che elencava gli interventi di trasformazione del territorio realizzabili senza atto abilitativo), e la legge di conversione 22 maggio 2010 n. 73 ha sostituito a sua volta detto articolo 5.

**GLI INTERVENTI REALIZZABILI SENZA FORMALITÀ**

Il primo comma del nuovo articolo 6 elenca gli interventi per i quali non è necessario esperire alcuna formalità preventiva.

Essi sono i seguenti:

- *le opere di manutenzione straordinaria (nulla di nuovo);*
- *gli interventi volti all’eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell’edificio (nulla di nuovo);*
- *le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato (la nuova disposizione è in realtà più restrittiva dell’originario articolo 6);*
- *i movimenti di terra strettamente pertinenti all’esercizio dell’attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari (pur non menzionati dall’originario articolo 6, anche prima era pacifico che per essi non fosse necessario alcun titolo abilitativo edilizio);*
- *le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell’attività agricola (questi interventi non erano menzionati dall’originario articolo 6).*

---

\* Il presente contributo è pubblicato su “AL - Mensile di informazione degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori Lombardi”, luglio-agosto 2010, pag. 44.

#### **GLI INTERVENTI REALIZZABILI PREVIA COMUNICAZIONE**

Il secondo comma del nuovo articolo 6 elenca gli interventi realizzabili senza titolo abilitativo, ma per i quali bisogna comunicare al comune l'inizio dei lavori.

La comunicazione può essere effettuata anche per via telematica, ed anche il giorno stesso dell'inizio dei lavori, e deve essere corredata solo delle autorizzazioni eventualmente necessarie ai sensi di altre normative di settore.

Si tratta dei seguenti interventi.

*Le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni:* in realtà si tratta della codificazione della regola enunciata decenni fa dalla magistratura, secondo cui non sono necessari atti abilitativi edilizi per realizzare opere "precarie".

C'è da chiedersi, semmai, se la nuova disposizione non renda necessario il titolo abilitativo edilizio per realizzare opere che, pur essendo oggettivamente "precarie", siano preordinate a soddisfare esigenze destinate a durare più di novanta giorni.

*Le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati:* la norma non appare molto chiara.

Il suo tenore letterale induce ad ipotizzare che il legislatore abbia inteso riferirsi solamente alle opere da realizzare in aree di pertinenza di fabbricati esistenti, in quanto solo tali aree possono essere propriamente qualificate come "spazi esterni", cioè che stanno fuori da qualche cosa.

Secondo la norma comunque devono essere "interamente interrate" le intercapedini, ma non le "vasche di raccolta delle acque"; quanto ai "locali tombati", si attendono lumi da qualche circolare interpretativa.

*I pannelli solari, fotovoltaici e termici, senza serbatoio di accumulo esterno, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori delle zone "A":* anche in questo caso si è in presenza di una disposizione non prevista dall'originario articolo 6.

*Le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici:* ecco un'altra norma dal contenuto quanto mai discutibile.

Anzitutto, grazie a questa disposizione d'ora in poi sarà necessario comunicare all'amministrazione comunale la decisione di installare nel cortile di casa "elementi di arredo" (fontanelle, gazebo, panchine, tavolini, giochi per grandi e bambini, ecc.)? Non sarebbe una grande trovata per "sostenere la domanda"!

Secondariamente, l'espressione "aree ludiche senza fini di lucro" desta più di una perplessità: perché una "area ludica" può essere realizzata senza titolo abilitativo per il solo fatto che l'interessato non intende utilizzarla per guadagnare soldi? E che cosa succede se, dopo aver realizzato senza titolo abilitativo una "area ludica senza fini di lucro", a distanza di tempo l'interessato decide di utilizzarla per incrementare il proprio reddito? Deve demolire tutto quanto realizzato per poi ricostruirlo di nuovo?

#### **LA MANUTENZIONE STRAORDINARIA**

Discorso a parte merita la previsione contenuta nel secondo comma del nuovo articolo 6, riguardante *"gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici"*.

Per tali opere è sufficiente inviare al comune la comunicazione di inizio dei lavori, ma a quest'ultima devono essere allegati, oltre alle autorizzazioni eventualmente necessarie ai sensi di normative di settore, anche:

- gli opportuni elaborati progettuali, descrittivi dell'intervento;
- una relazione tecnica provvista di "data certa" e firmata da un tecnico abilitato (cioè, deve recare la data in cui il tecnico l'ha sottoscritta) il quale, dopo aver dichiarato di non essere dipendente né del committente né dell'impresa esecutrice dei lavori, asseveri sotto la propria responsabilità che le opere progettate sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, e che per esse la normativa statale e regionale non richiede il preventivo rilascio di un titolo abilitativo edilizio;
- i dati identificativi dell'impresa cui si intendono affidare i lavori.

Le nuove regole si possono applicare solo alle opere di manutenzione straordinaria espressamente indicate dalla norma, e quindi solo alle

opere che siano qualificate come manutenzione straordinaria ai sensi dell'articolo 3, lettera "b", del D.P.R. n. 380/2001 (e non ai sensi delle norme regionali) e che contemporaneamente presentino tutte le caratteristiche stabilite dal secondo comma dell'articolo 6, e cioè:

- a) non devono riguardare le parti strutturali degli edifici (ci si chiede, peraltro, se un intervento che determini un considerevole aumento dei carichi gravanti sulle strutture riguardi le "parti strutturali" di un edificio oppure no);
- b) non devono comportare un aumento del numero delle unità immobiliari (aumento che peraltro dovrebbe essere incompatibile con il concetto di manutenzione straordinaria definito dall'articolo 3 del D.P.R. n. 380/2001, giacché ai sensi di tale norma le opere di manutenzione straordinaria non possono alterare i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari);
- c) non devono implicare un "incremento dei parametri urbanistici" (ma non si vede quale "incremento dei parametri urbanistici" possa essere generato da semplici opere di manutenzione straordinaria).

#### **I PRESUPPOSTI**

Il nuovo testo dell'articolo 6 non esonera gli interessati dall'obbligo di rispettare le disposizioni urbanistico-edilizie ad esse applicabili, giacché fa espressamente salve "le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali", nonché il rispetto delle "altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio".

Se dette disposizioni non vengono rispettate il regime regolato dall'articolo 6 non si applica, e di conseguenza le opere risultano eseguite senza titolo abilitativo.

L'articolo 6 stabilisce inoltre che anche per le opere ivi elencate, ove siano prescritti dalla normativa vigente in materia, gli atti di aggiornamento catastale devono essere presentati entro trenta giorni dal momento in cui si sono verificate le relative modifiche.

#### **LE SANZIONI**

Ovviamente il nuovo articolo 6 non esonera i comuni dall'obbligo di esercitare la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia svolta, ai sensi dell'articolo 27 del D.P.R. n. 380/2001.

Nel caso in cui nell'esercizio di tale funzione accerti l'esecuzione senza titolo abilitativo di opere diverse da quelle elencate da detto articolo, dunque, il comune è tenuto ad applicare le sanzioni previste in via ordinaria dallo stesso D.P.R. n. 380/2001, secondo la tipologia delle opere di volta in volta realizzate.

Il nuovo articolo 6, dal canto suo, introduce una sanzione specifica per il caso in cui un'opera rientrante fra quelle dallo stesso individuate venga eseguita senza inoltrare la comunicazione di inizio dei lavori, ovvero senza presentare la relazione tecnica prescritta per le opere di manutenzione straordinaria.

In questi casi il comune deve comminare ai responsabili dell'abuso (committente, esecutore dei lavori, ed eventualmente direttore dei lavori) una sanzione pecuniaria pari a 258 euro, sanzione che scende a 86 euro "se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione".

#### **LE NUOVE NORME SI APPLICANO ANCHE IN LOMBARDIA?**

In Lombardia la materia era regolata in modo più restrittivo dall'articolo 33 della legge regionale n. 12/2005.

Secondo il testo del decreto legge n. 40/2010 tale disciplina continuava ad operare, in quanto venivano fate salve "più restrittive disposizioni previste dalla disciplina regionale".

La legge di conversione n. 73/2010 ha invece soppresso quest'ultima previsione, ed ha stabilito al contempo che "le regioni a statuto ordinario ... possono estendere la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2".

Per questo la Regione ha manifestato il convincimento che il nuovo articolo 6 del D.P.R. n. 380/2001 sia applicabile anche in Lombardia.

La tesi potrebbe essere condivisa senza riserve se non fosse che, ai sensi dell'articolo 103 della legge regionale n. 12/2005, il citato articolo 6 rientra espressamente fra le norme statali che in Lombardia non trovano più applicazione.

Almeno in una prima fase, dunque, sembra consigliabile operare con una certa cautela, anche perché tutto sommato non costa poi molto

presentare la comunicazione di inizio lavori 30 giorni prima di cominciarli, anziché il giorno stesso.

***È consentito mutare senza opere edilizie l'uso di un locale interrato accessorio adibendolo ad una funzione insediativa, laddove ai sensi dello strumento urbanistico generale tale mutamento configuri un incremento volumetrico e detto incremento non sia conforme alla normativa di zona?***

\* \* \*

È raro che gli strumenti urbanistici generali prevedano che un mutamento di destinazione d'uso posto in essere senza l'esecuzione di opere edilizie possa di per sé comportare un incremento volumetrico (solitamente, infatti, il volume degli edifici è determinato in ragione delle loro caratteristiche fisiche).

Ove ciò accada, peraltro, il prospettato mutamento di destinazione d'uso non è consentito in quanto non sono consentiti interventi in genere (articoli 36 e 42 della legge regionale 11 marzo 2005 n. 12), e mutamenti di destinazione d'uso in particolare (articolo 52 della legge regionale n. 12/2005), contrastanti con la disciplina urbanistico-edilizia.