

La cosiddetta "liberalizzazione" degli interventi edilizi minori

L'articolo 6 del Testo unico dell'edilizia dopo la legge n. 73 del 2010

Il Parlamento, in sede di conversione, ha riscritto integralmente l'art. 6 del d.P.R. n. 380/2001 espungendo quell'inciso ("salvo più restrittive disposizioni previste dalla disciplina regionale ...") che era stato mantenuto nel testo del decreto-legge n. 40/2010 e che aveva giustamente indotto la Regione ad escludere, con il comunicato del 31 marzo, che fosse stata introdotta una qualche innovazione nell'ordinamento lombardo poiché lo stesso elenca, all'art. 33, comma 2, della legge regionale n. 12/2005, solo gli interventi dell'originario testo dell'art. 6 del d.P.R. n. 380/2001 (manutenzione ordinaria, eliminazione barriere architettoniche, opere temporanee di ricerca nel sottosuolo) con due integrazioni relative alle strutture temporanee di cantiere e alle coperture stagionali per colture e allevamenti di piccoli animali in zona agricola, integrazioni che, seppure non "più restrittive" rispetto alla disciplina nazionale, sono passate inosservate - forse - perché del tutto estranee all'attività edilizia in senso proprio.

Il testo, entrato in vigore con la legge n. 73/2010 di conversione del ricordato decreto-legge, fa "salve" solo "le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali" mantenendo inoltre fermo il "rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia ...".

Sulla scorta di tale modifica, la Regione afferma che il novellato art. 6 "pare introdurre una disciplina uniforme dell'attività edilizia libera, finalizzata a definire un livello minimo di semplificazione non derogabile in senso restrittivo dalla Regione, alla quale è consentito solo di integrare e adattare la normativa statale", in forza della lettera a) del comma 6 del medesimo art. 6, comma che - alle lettere b) e c) - attribuisce alle Regioni poteri in certo senso restrittivi in ordine agli adempimenti prescritti per gli interventi "indicati nel comma 2" dello stesso art. 6.

Per giustificare questa "lettura del nuovo art. 6", il comunicato regionale qualifica - con evidente prudenza - le relative disposizioni come "non ... «**di dettaglio**»" e, quindi, implicitamente, contenenti principi fondamentali della

legislazione statale. In quanto tali, le disposizioni medesime operano *“direttamente nei riguardi delle Regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi”* (art. 2, comma 3, del d.P.R. n. 380/2001). Insomma, la nuova disciplina dell’art. 6 opera direttamente, sostituendo il citato art. 33, comma 2 (della legge regionale lombarda), sin tanto che la Regione Lombardia non avrà adeguato la propria legislazione ai principi fondamentali medesimi.

Quanto all’effetto della nuova disciplina sul regime stabilito dall’ordinamento regionale, mi sento di condividere l’indicazione del comunicato con alcune precisazioni.

In realtà, si tratta non tanto di una semplificazione e di una unificazione disciplinare dell’attività edilizia libera, quanto della costituzione di un nuovo modello intermedio tra l’attività edilizia libera vera e propria e quella a controllo ridotto secondo quanto stabilito dai commi terzo e quarto e con la sanzione di cui al comma settimo dell’art. 6.

A riguardo di tutti gli interventi sopra considerati, rimane vigente l’obbligo di rispettare *“le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali”* (ai quali aggiungerei anche il regolamento edilizio ed il regolamento locale d’igiene) e le *“altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell’attività edilizia”* cosicché, laddove tali prescrizioni e normative non siano rispettate, gli interventi medesimi vanno considerati illeciti; ad essi non può essere applicata la sanzione pecuniaria di cui al comma 7 dell’art. 6 in quanto la stessa si riferisce esclusivamente ad interventi compresi nei precedenti elenchi, ma conformi alle menzionate prescrizioni e normative. In relazione alle caratteristiche ed alla consistenza degli interventi nonché alla specifica violazione dagli stessi integrata, opere quali, ad esempio, quelle di cui alle lettere c), e del menzionato comma 2, potranno essere soggette anche a sanzione penale (almeno quella di cui alla lettera a) del comma 1 dell’art. 44 del d.P.R. n. 380/2001, tenuto conto del successivo comma 2-bis). Rimane invece incerta la sanzione amministrativa per la quale andrà svolto uno specifico esame con puntuale riferimento sia alla natura dell’opera abusiva sia agli elementi di contrasto con le prescrizioni e le normative ricordate, il tutto al fine di individuare la sanzione di cui al capo II del titolo IV del d.P.R. n.

380/2001 eventualmente da applicare. Valga un esempio: l'eventuale pavimentazione di un terreno oltre il limite di permeabilità consentito dallo strumento urbanistico potrà, in quanto nuova costruzione, essere oggetto di sanzione sia penale che amministrativa (artt. 44 e 31 del d.P.R. n. 380/2001).

C'è infine da valutare se, per stabilire la portata degli interventi di manutenzione straordinaria assoggettati a controllo ridotto, debba farsi riferimento, in Lombardia, alla definizione nazionale (art. 3, comma 1, lettera b), d.P.R. n. 380/2001) o a quella - ormai diversa - regionale (art. 27, comma 1, lettera b), L.R. n. 12/2005). La soluzione corretta viene dalla lettura del testo della medesima lettera a del secondo comma del citato art. 6 ove il legislatore ha, in sostanza, formulato una definizione parzialmente nuova della manutenzione straordinaria che, avendo carattere speciale, non consente, al fine che qui interessa, l'applicazione di altre definizioni se non quella appunto costituita dalla lettera b del primo comma dell'art. 3 con le limitazioni (in parte nuove) dettate dalla menzionata lettera a). Né, a tal riguardo, può essere invocata la disposizione secondo cui le Regioni a statuto ordinario *"possono estendere"* la nuova disciplina per l'attività edilizia libera e per quella a controllo ridotto *"a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2"* del medesimo art. 6 comma 6, lettera a)). Tale facoltà, infatti, va esercitata in forma esplicita e diretta e non in via indiretta stante la puntualità e la specialità della definizione contenuta nella ricordata lettera a del secondo comma.

Se una conclusione si può trarre è quella della confermata incapacità del legislatore nazionale a dar vita a discipline chiare e semplificate che tornino di una qualche effettiva utilità per il cittadino. Sullo sfondo rimane sempre la tendenza ad invadere il campo del legislatore regionale superando il limite dei principi fondamentali.

Mario Viviani

8 giugno 2010

(segue il nuovo testo dell'articolo 6 del d.P.R. n. 380 del 2001)

Art. 6 (L) - Attività edilizia libera

1. Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, i seguenti interventi sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo:
 - a) gli interventi di manutenzione ordinaria;
 - b) 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;
 - c) 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;
 - d) i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;
 - e) le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola.

2. Nel rispetto dei medesimi presupposti di cui al comma 1, previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione comunale, possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo i seguenti interventi:
 - a) 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;
 - b) 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;
 - c) 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;
 - d) i pannelli solari, fotovoltaici e termici, senza serbatoio di accumulo esterno, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;
 - e) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici.

3. L'interessato agli interventi di cui al comma 2 allega alla comunicazione di inizio dei lavori le autorizzazioni eventualmente obbligatorie ai sensi delle normative di settore e, limitatamente agli interventi di cui alla lettera a) del medesimo comma 2, i dati identificativi dell'impresa alla quale intende affidare la realizzazione dei lavori.

4. Limitatamente agli interventi di cui al comma 2, lettera a), l'interessato, unitamente alla comunicazione di inizio dei lavori, trasmette all'amministrazione comunale una relazione tecnica provvista di data certa e corredata degli opportuni elaborati progettuali, a firma di un tecnico abilitato, il quale dichiara preliminarmente di non avere rapporti di dipendenza con l'impresa né con il committente e che assevera, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti e che per essi la normativa statale e regionale non prevede il rilascio di un titolo abilitativo.
5. Riguardo agli interventi di cui al presente articolo, l'interessato provvede, nei casi previsti dalle vigenti disposizioni, alla presentazione degli atti di aggiornamento catastale nel termine di cui all'articolo 34-quinquies, comma 2, lettera b), del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.
6. Le regioni a statuto ordinario:
 - a) possono estendere la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2;
 - b) possono individuare ulteriori interventi edilizi, tra quelli indicati nel comma 2, per i quali è fatto obbligo all'interessato di trasmettere la relazione tecnica di cui al comma 4;
 - c) possono stabilire ulteriori contenuti per la relazione tecnica di cui al comma 4, nel rispetto di quello minimo fissato dal medesimo comma.
7. La mancata comunicazione dell'inizio dei lavori ovvero la mancata trasmissione della relazione tecnica, di cui ai commi 2 e 4 del presente articolo, comportano la sanzione pecuniaria pari a 258 euro. Tale sanzione è ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione.
8. Al fine di semplificare il rilascio del certificato di prevenzione incendi per le attività di cui ai commi 1 e 2, il certificato stesso, ove previsto, è rilasciato in via ordinaria con l'esame a vista. Per le medesime attività, il termine previsto dal primo periodo del comma 2 dell'articolo 2 del regolamento di cui al d.P.R. 12 gennaio 1998, n. 37, è ridotto a trenta giorni.