

L'attività edilizia libera

**dopo la riforma dell'art. 5 della
Legge 22 maggio 2010, n. 73**

Giovedì 27 maggio 2010
Regione Emilia-Romagna,
Auditorium di Viale A. Moro 18 - BOLOGNA

Relazione del Dott. Giovanni Santangelo

PREMESSA

I PRECEDENTI TESTI NORMATIVI:

- L'art. 6 DPR 380, solo 3 interventi edilizi, soggetti al rispetto delle normative di settore, salvo più restrittive disposizioni regionali o di piano
- L'art. 4 L.R. n. 31 del 2002, conferma i 3 interventi, ma:
 - precisa che gli interventi per l'eliminazione della barriera architettoniche sono liberalizzati solo se:
 - Interessino edifici non vincolati,
 - le opere non riguardino elementi strutturali
 - non si modifichi la sagoma dell'edificio
- Art. 5 della bozza di D.L. di semplificazione dell'aprile 2009:
 - un elenco di 10 interventi (3 + 7)
 - salvo più restrittive disposizioni regionali
 - osservanza dei piani urbanistici e delle normative di settore
 - comunicazione generalizzata dell'inizio degli interventi e della impresa realizzatrice dei lavori
 - certificato prevenzione incendi semplificato

PREMESSA

- Disciplina sostanzialmente confermata
 - Nell'art. 5 del Disegno di legge per la semplificazione amministrativa n. 3209, presentato alla Camera dei deputati il 12 febbraio 2010,
 - Nell'art. 5 del D.L. n. 40 del 2010,
- **Nuovo articolo 5 della legge di conversione (Legge n. 73 del 2010):**
 - puntualizza i contenuti e i limiti delle 10 fattispecie liberalizzate
 - stabilisce una disciplina più analitica, specificando:
 - gli interventi per i quali non è previsto alcun adempimento (c. 1),
 - quelli per cui è richiesta una comunicazione di inizio lavori da parte del proprietario (c. 2, lettere b), c) d) ed e)
 - quelli che prevedono il coinvolgimento anche di un professionista (c. 2 lett. a)
 - stabilisce una disciplina sanzionatoria speciale
 - richiede l'aggiornamento catastale
 - specifica i margini di intervento del legislatore regionale

PREMESSA

Rispetto all'originario art. 6 DPR 380/01, la nuova disciplina dell'attività edilizia libera vede:

- Non solo l'ampliamento dell'elenco degli interventi edilizi interessati,
- Ma anche una maggiore complessità della normativa da applicare,
- Con numerose questioni da risolvere in via interpretativa (e che vedremo via via).

PREMESSA

Mentre nell'estrema genericità della disciplina dell'art. 5 del D.L. n. 40, che stabiliva per tutti gli interventi solo:

- un obbligo di comunicazione e
 - un obbligo di conformità ai piani e alle normative di settore,
- vi erano ampi margini di discrezionalità dell'interprete e

PREMESSA

con il nuovo testo della legge di conversione, a fronte della

disciplina di dettaglio da applicarsi agli interventi edilizi elencati:

- non appare più possibile una interpretazione integrativa
- ma si potranno fornire, attraverso una circolare regionale,
indicazioni per una corretta e omogenea applicazione della
stessa.

1. IMMEDIATA OPERATIVITÀ DELLA DISCIPLINA ART. 6

- La tesi opposta, era sostenuta con riguardo al D.L. 40, che faceva salva la normativa regionale più restrittiva.
- Oggi non vi sono più dubbi: si tratta di una **disciplina statale di dettaglio cedevole**, cioè una disciplina immediatamente applicabile, che perderà efficacia una volta che sarà assunta una normativa regionale di recepimento.

1. IMMEDIATA OPERATIVITÀ DELLA DISCIPLINA ART. 6

1. Con legge regionale si potrà:

- Ampliare i casi di attività edilizia libera,
 - ma anche limitarli o condizionarli: per la manutenzione la dichiarazione del professionista deve infatti asseverare che *“la normativa ... regionale non prevede il rilascio di un titolo abilitativo”* (comma 4)
- Stabilire ulteriori contenuti della relazione tecnica
- Stabilire ulteriori casi (oltre la manutenzione) in cui la relazione è necessaria

1. IMMEDIATA OPERATIVITÀ DELLA DISCIPLINA ART. 6

2. Potestà del Comune:

- l'art. 6 del DPR 380, nel testo originario, prevedeva la possibilità dei piani urbanistici di **limitare i casi di attività edilizia libera**;
- L'art. 4 L.R. n. 31 del 2002 aveva escluso tale possibilità;
- Il nuovo art. 6 richiama solo le prescrizioni di piano che possono limitare e condizionare l'ammissibilità di detti interventi ma non modificarne il regime edilizio:
 - al comma 1 (richiamato dal comma 2) si precisa che sono ***“fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali”***,
 - al comma 4 si richiede per la manutenzione straordinaria una **asseverazione** *“che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti”*

2. OBBLIGATORIETÀ DELLE PROCEDURE SEMPLIFICATE

Principio generale della **obbligatorietà dell'applicazione** del nuovo regime semplificato, ove ricorrano i casi elencati,

aldilà delle espressioni difformi utilizzate dai commi 1 e 2:

- *“Sono eseguiti senza titolo edilizio”*
 - *“Possono essere eseguiti senza titolo edilizio”*,
- perché, sia nel comma 1 che nel 2, è chiaro che gli interventi edilizi si attuano prescindendo dal titolo abilitativo edilizio

2. OBBLIGATORietà DELLE PROCEDURE SEMPLIFICATE

EFFETTO dell'obbligatorietà:

- Non applicazione, per l'intero elenco degli interventi, della disciplina che attiene ai titoli edilizi:
 - Onerosità del titolo
 - Controlli preventivi ai fini del rilascio del titolo edilizio
 - Sanzioni e sanatoria per la mancanza del titolo edilizio

3. Tassatività degli interventi liberalizzati

Tassatività degli interventi liberalizzati, per un duplice profilo:

- in quanto norma derogatoria, l'esenzione dall'obbligo di munirsi di un titolo edilizio opera solo nei casi espressamente previsti;
- poiché l'art. 6 (salvo la manutenzione ordinaria) non individua categorie generali di intervento ma specifiche fattispecie, individuandone limiti e caratteristiche specifiche.

3. Tassatività degli interventi liberalizzati

ESEMPI:

- **Non tutti i casi di manutenzione straordinaria ma:**
anche l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne (spesso ascritte alla ristrutturazione) se:
 - non riguardino le parti strutturali dell'edificio
 - non comportino aumento del numero delle unità immobiliari
 - non implicino incremento dei parametri urbanistici;
- **Non tutte le serre funzionali allo svolgimento dell'attività agricola, ma solo quelle:**
 - mobili
 - stagionali
 - sprovviste di strutture in muratura

4. Le tre forme di attività edilizia libera

Sono previsti tre differenti regimi giuridici,

- a complessità decrescente,
- aventi come elementi **in comune**:
 - la sottoposizione alla normativa di settore avente incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia,
 - la non necessità del titolo edilizio (DIA/PdC),
 - la necessità di attuare solo alcuni adempimenti o fasi del processo edilizio.

4. Le tre forme di attività edilizia libera

1. La manutenzione straordinaria (comma 2, lett.a.)
2. Gli interventi soggetti a comunicazione di inizio lavori (comma 2, lett. b. c. d. e.)
3. Gli interventi edilizi liberalizzati (comma 1)

4.1. La manutenzione straordinaria

Per la Manutenzione straordinaria, prima dell'inizio dei lavori, occorre presentare:

a) a firma del proprietario:

La comunicazione di inizio dei lavori

b) a firma del professionista abilitato,

b.1. **una relazione tecnica** (di data certa?)

b.2. con opportuni **elaborati progettuali**

c) **le autorizzazioni e ogni documentazione**
richiesta dalle norme di settore

4.1. La manutenzione straordinaria

a) La comunicazione di inizio dei lavori, con :

- L'identificazione del soggetto, dell'immobile interessato e dell'intervento che si intende realizzare
- La indicazione della data di inizio dei lavori
- I dati identificativi dell'impresa che eseguirà i lavori
ovvero la dichiarazione che i lavori saranno svolti in economia diretta
- L'elenco degli allegati richiesti dalla normativa di settore
 - Le autorizzazioni o altri atti di assenso
 - La documentazione progettuale obbligatoria (es. sismica: All. C.1 delib. Ass. Legisl. n. 121/2010)
 - Il DURC, se è indicata una impresa che esegue i lavori

4.1. La manutenzione straordinaria

b.1. la relazione tecnica del progettista

- **che dichiarati** di non avere rapporti di dipendenza con l'impresa né con il committente,
- **che asseveri:**
 - che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi vigenti,
 - che gli interventi rispondono alla tipologia (manutenzione straordinaria) e ai limiti di cui al comma 2, lettera a.(no parti strutturali, no aumento unità immobiliari, no aumento dei parametri urbanistici ?) – comma 4,

4.1. La manutenzione straordinaria

- **che presenti le altre asseverazioni richieste obbligatoriamente dalla normativa di settore**

(es. **sismica**: Modello D – asseverazione circa gli interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici

efficienza energetica: par. 4.2. Delib. 156/2008: asseverazione della osservanza dei requisiti (minimi) di cui agli Allegati 2 e 3),

- **che asseveri il rispetto delle norme igienico sanitarie e di ogni altra normativa che non prevede alcuna documentazione o asseverazione specifica.**

4.1. La manutenzione straordinaria

b.2. alla relazione tecnica sono allegati

“opportuni elaborati progettuali”:

tali potrebbero essere:

gli **elaborati grafici comparativi tra stato di fatto e progetto (giallo e rosso)**

punto 1.18. Delib. Ass. Legisl. n. 279/2010

4.1. La manutenzione straordinaria

C. Allegati richiesti dalla normativa di settore:

- Le autorizzazioni o altri atti di assenso (es. autorizzazioni paesaggistiche, autorizzazione *“per l’esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali”*: artt. 146 e 21 Codice Urbani,)
- La documentazione progettuale obbligatoria per la normativa di settore (es. sismica: All. C.1 Delib. Ass. Legisl. n. 121/2010).

4.1. La manutenzione straordinaria

NB: per verificare quale normativa di settore applicare è necessario spesso operare una operazione complessa:

1. Accertare a quale titolo edilizio (/ categoria di intervento) era assoggettato (/era ascrivibile) in precedenza l'intervento ora liberalizzato;
2. Accertare quali normative erano ricollegate a tali titolo edilizio (/ categoria di intervento)
3. Applicare la corrispondente normativa settoriale

ES. art. 149 esclude dall'autorizzazione paesaggistica la manutenzione ord./straord.e ogni altro intervento, che *“non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici”*

4.2. Interventi soggetti a comunicazione di inizio lavori (comma 2)

Occorre presentare prima dell'inizio dei lavori (solo):

a) a firma del proprietario:

La comunicazione di inizio dei lavori

b) le **autorizzazioni** e ogni altra documentazione richiesta dalla **normativa di settore**

4.2. Interventi soggetti a comunicazione di inizio lavori (comma 2)

In sintesi:

- Viene meno, nella comunicazione di inizio dei lavori, l'indicazione dell'impresa / lavori in economia diretta: e dunque viene meno l'obbligo di allegare il **DURC**
- Viene meno la necessità dell'asseverazione del progettista abilitato, la sua relazione tecnica e gli elaborati progettuali

4.2. Interventi soggetti a comunicazione di inizio lavori (comma 2)

PROBLEMA: Chi dichiara la conformità alla disciplina indicata al comma 1: (*“nel rispetto dei medesimi presupposti di cui al comma 1”*) e in particolare:

- agli strumenti urbanistici comunali,
- alle normative di settore (specialmente a quelle non accompagnate da atti autorizzativi)?
- Soluz. 1: nessuno
- Soluz. 2: lo stesso proprietario nella comunicazione
- Ma è chiaro che, in entrambi le soluzioni, la responsabilità, in caso di violazione, ricade tutta sul proprietario.

4.3. interventi edilizi liberalizzati (comma 1)

Per questi interventi **non è richiesto alcun adempimento/elaborato di natura edilizia:**

- sono infatti **sottratti alla disciplina edilizia** e
- **sottoposti solo alla normativa di settore**

4.3. interventi edilizi liberalizzati (comma 1)

EFFETTO DI CIÒ:

- Occorre che il proprietario acquisisca, prima dell'inizio dei lavori, e conservi per le future verifiche o pratiche edilizie (solo):
- (C.) La documentazione tecnica, a firma di progettisti abilitati, richiesta dalla normativa di settore**
- confermandosi il PROBLEMA di chi dichiara la conformità al comma 1: (*“Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e comunque nel rispetto delle altre normative di settore...”*).

5. Le restanti fasi del processo edilizio

Una volta esclusa l'applicazione del titolo edilizio (e della normativa ad esso direttamente collegata), la circolare dovrà chiarire se è da applicare o meno la disciplina delle **altre fasi del processo edilizio:**

- Controllo formale e completezza e regolarità della comunicazione inizio lavori
- Controllo dei lavori in corso
- Direzione lavori *
- Collaudo statico * ma anche degli impianti tecnologici *
- Scheda tecnica descrittiva *
- Accatastamento *

* = fasi o attività previsti dallo stesso art. 6 o dalla normativa di settore

5. Le restanti fasi del processo edilizio

- **La normativa di settore richiama infatti anche adempimenti relative alle fasi:**

- Istruttoria, preparatoria dell’emanazione del titolo
- dell’esecuzione dei lavori e
- della fine dei lavori

Es.

- parere della CQAP, per le autorizzazioni paesaggistiche e per abbattimento barriere architettoniche in edifici aventi valore storico architettonico
- direzione lavori obbligatoria e collaudo statico, per L.R. n. 19 del 2008
- attestato di qualificazione energetica, per Del. Ass. Legisl. n. 156 del 2008 efficienza energetica

5. Le restanti fasi del processo edilizio

IPOSTESI DI SOLUZIONE:

1. **rinvviare ad una valutazione caso per caso,**
2. **Prevedere espressamente in circolare che:**
 - **per gli interventi di cui al comma 1,** prevale il principio di **liberalizzazione**: per cui si dovranno recuperare le **fas**i e **gli** **adempimenti edilizi resi indispensabili dalla normativa di settore**

Es: asseverazioni ad hoc per la sismica, scheda tecnica descrittiva semplificata per l'attestato di qualificazione giuridica, ecc.

- per gli **interventi di cui al comma 2 o quantomeno per la manutenzione straordinaria,** si richiede l'applicazione della disciplina relativa alle fasi successive all'acquisizione del titolo edilizio.

Sanzioni

- **Non applicabilità** delle sanzioni della L.R n. 23 del 2004, per assenza o difformità dal titolo edilizio, **se ricorrono i casi e le condizioni di cui all'art. 6;**
- **sanzione pecuniaria** (comma 7):
 - per la mancata comunicazione dell'inizio lavori o trasmissione della relazione tecnica € 258 (quid per la incompletezza?)
 - ridotta ad 1/3 se spontanea comunicazione tardiva € 86;
- **SANZIONI ANCHE PENALI** CHE DERIVANO DALLA VIOLAZIONE DELLA NORMATIVA SETTORIALE