

**Atti del Comune**SETTORE SPORTELLO UNICO PER L'EDILIZIA
DIREZIONE

Protocollo 552694/2010

Milano, 09 luglio 2010

Oggetto: CIRCOLARE N. 2/2010 (progr. 48) - Legge 22 maggio 2010, n. 73 di conversione del Decreto Legge n. 40/2010 - modifica dell'art. 6 "Attività edilizia libera" del D.P.R. n. 380/2001 – Prime indicazioni operative

Il Parlamento, con la legge n. 73/2010 di conversione del decreto-legge n. 40/2010, ha riscritto integralmente l'art. 6 del D.P.R. n. 380/2001 ed in particolare ha modificato le facoltà delle Regioni che, nel testo originario, potevano solo restringere il campo d'applicazione della norma statale, mentre ora lo possono solo ampliare.

In base a tale circostanza Regione Lombardia ritiene che tale normativa debba essere considerata "di principio" e pertanto "non derogabile in senso restrittivo dalla Regione, alla quale è consentito solo di integrare e adattare la normativa statale" il che comporta la sua immediata applicazione in Lombardia malgrado la disapplicazione dell'originario testo disposta dalla LR 12/2005.

Il nuovo testo dell'art. 6 aggiunge al comma 2 un nuovo elenco di opere che "possono essere eseguiti senza titolo abilitativo":

- 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."*

Tralasciando la lettera a), di cui si parlerà in seguito, entrano ex novo nell'attività edilizia libera gli interventi sulle pertinenze esterne degli edifici, lettere c) ed e), tra i quali si possono tranquillamente annoverare tutte le opere di manutenzione e innovazione degli spazi verdi e dei giardini ad esclusione delle costruzioni temporanee (salvo la lettera b)).

Come detto gli interventi non necessitano di titolo edilizio abilitativo (DIA o Permesso) di conseguenza per essi non è richiesta alcuna attività istruttoria da parte dello Sportello Unico per l'Edilizia, ma, al contrario degli altri interventi elencati al comma 1 dell'articolo 6 che non richiedono nessun adempimento, quelli elencati al comma 2 sono subordinati ad una preventiva comunicazione dell'inizio dei lavori



Atti del Comune

“*all'amministrazione comunale*”. Non è previsto alcun atto d'assenso da parte della stessa.

Si configura pertanto un'attività assolutamente unilaterale ed in tal senso assumono particolare rilievo alcune osservazioni:

1. Al comma 1 dell'articolo è prescritto che le opere debbono essere effettuate nel rispetto egli strumenti urbanistici 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*” la responsabilità dell'osservanza è innanzitutto del committente;
2. Al comma 3 è prescritto che “*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*” di conseguenza nel caso d'immobili sottoposti a vincolo (monumentale, paesaggistico, ferroviario, idrogeologico, ...) chi comunica deve dare conto della presenza o meno del vincolo ed ottenere preventivamente e separatamente il relativo benessere;
3. Per gli interventi di cui alla lettera a) il comma 3 prevede la comunicazione del nominativo dell'esecutore dei lavori pertanto, considerato l'obbligo del rispetto delle norme di sicurezza, devono essere effettuati gli adempimenti di cui al D.Lgs. 81/2008 come modificato dal D.Lgs. 106/2009. Poiché non si configura “titolo edilizio” nessuna documentazione deve essere presentata allo Sportello Unico per l'Edilizia.

La materia è di particolare delicatezza considerata l'entità delle opere che possono essere realizzate ai sensi della lettera a), ma allo stato della norma non è possibile dare altre indicazioni. Sono auspicabili ulteriori interventi legislativi.

L'innovazione di maggiore rilievo è quella relativa agli interventi di cui alla lettera a) del comma 2 in quanto per essi si configura una procedura speciale diversa dagli altri interventi, senza precedenti nella recente normativa e molto simile alla prima “semplificazione edilizia” realizzata con l'art. 26 della legge 47/1985 laddove al comma 4 è previsto che “*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 asseveri, 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*”

Come nel caso dell'art. 26, la verifica del rispetto delle norme, che ordinariamente è affidata alla Pubblica Amministrazione, è svolta dal professionista abilitato che assume la posizione di garante del rispetto delle “*prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali*” e “*delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia*”. In questo senso si ritiene si configuri l'obbligo previsto dal comma 3 che il professionista attesti “*di non avere rapporti di dipendenza con l'impresa né con il committente*” quindi in un ruolo di “terziarietà”. La prescrizione comporta l'impossibilità di utilizzare la procedura per le opere delle PPAA assistite dalla validazione del RUP.



Atti del Comune

Rispetto alla versione contenuta nel DL 40 viene esteso l'ambito delle opere realizzabili "senza titolo" all'intera "manutenzione straordinaria" con la specificazione "*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*" che, in linea logica, dovrebbe essere di maggior dettaglio rispetto alla previsione della lettera b) dell'art.3 comma 1 del DPR 380.

La lettura della definizione di manutenzione straordinaria data dal DPR 380 "*le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso*" evidenzia subito una contraddizione. Se infatti la definizione della lettera a) del comma 2 contiene la limitazione "*sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio*" mentre l'art. 3 ammette il rinnovamento o sostituzione di elementi strutturali, contemporaneamente consente di modificare le superfici delle unità immobiliari (solo con fusione e non con frazionamento) e sembrerebbe ammettere le modifiche di destinazioni d'uso "*non implicino incremento dei parametri urbanistici*" che invece l'art. 3 comma 1 esclude esplicitamente.

La definizione della lettera a) poi contrasta anche con la definizione di manutenzione straordinaria data dall'art. 27 della LR 12/2005 "*le opere e le modifiche riguardanti il consolidamento, il rinnovamento e la sostituzione di parti anche strutturali degli edifici, la realizzazione ed integrazione dei servizi igienico-sanitari e tecnologici, nonché le modificazioni dell'assetto distributivo di singole unità immobiliari. Sono di manutenzione straordinaria anche gli interventi che comportino la trasformazione di una singola unità immobiliare in due o più unità immobiliari, o l'aggregazione di due o più unità immobiliari in una unità immobiliare*".

In conclusione, essendo la definizione di manutenzione straordinaria contenuta nell'art. 6 solo parzialmente coincidente con quelle vigenti, deve essere considerata di carattere speciale, senza possibilità di applicazione, per la procedura in oggetto, di altre definizioni, salvo le parti non in contrasto della lettera b del comma 1 dell'art. 3 DPR 380.

Pertanto sono considerabili come interventi di manutenzione straordinaria rientranti nell'attività edilizia libera:

- interventi di MS relativi a unità immobiliari non riguardanti le parti strutturali dell'edificio, senza aumento del numero delle unità immobiliari e con modifica della destinazione d'uso verso destinazioni con medesima o minore incidenza standard;
- interventi di MS riguardanti esclusivamente le parti esterne dell'edificio e non interessanti gli elementi strutturali dell'edificio;
- opere di integrazione dei servizi igienico-sanitari e tecnologici degli edifici.

Per quanto riguarda invece gli interventi di cui alle altre lettere dell'elenco del comma 2, per le quali non è prevista né la presentazione del progetto né la comunicazione del nominativo dell'assuntore dei lavori, il regime è quasi totalmente libero, del tutto equiparabile agli interventi di cui al comma 1, nel rispetto delle condizioni richiamate al precedente punto 1. delle osservazioni, con la sola differenza dell'obbligo della comunicazione e dell'allegazione dei nulla osta paesaggistici e/o monumentali. (anche



Atti del Comune

gli interventi del comma 1 sono tenuti ad ottenere il nulla osta, solo che non devono trasmetterlo al Comune che non ha notizia dell'intervento perché non c'è l'obbligo della comunicazione)

REGIME SANZIONATORIO

Anche per quanto riguarda il regime sanzionatorio viene introdotta una nuova fattispecie infatti il comma 7 si prevede: *“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.”*. È un regime del tutto nuovo per il quale non trovano applicazione le sanzioni cui al capo II del titolo IV del D.P.R. 380/2001.

Tutto ciò riguarda, ovviamente, il caso in cui sussistano i presupposti di legittimità di cui al comma 1, quindi nel caso in cui le opere non accompagnate da comunicazione e/o da relazione tecnica siano conformi alle norme.

Nel caso in cui la conformità non sussista la legge lascia un vuoto normativo, infatti non può essere applicata la sanzione di 258 euro, mentre parrebbero escluse anche quelle di cui all'art. 37 DPR 380, che esclude esplicitamente dall'applicazione le opere di cui all'art. 6. Sarà invece da applicarsi la sanzione penale (almeno quella di cui alla lettera a) del comma 1 dell'art. 44 del D.P.R. n. 380/2001. Sempre con riferimento alle sanzioni penali non è esplicitata la responsabilità dell'asseveratore che non assume più esplicitamente la funzione di *“esercitante un servizio di pubblica necessità”* art. 359 C.P. come nel caso della DIA. Sarà l'Autorità Giudiziaria a stabilire, nell'ambito del Capo III del Titolo VII *Falsità in atti*, la norma da applicare.

Qualora l'intervento non conforme, attraverso successive modifiche venga ricondotto a regolarità con presentazione di nuova asseverazione, rimane inapplicabile l'art. 37, per le ragioni dette sopra, e di conseguenza anche l'accertamento di conformità e l'intervento sarà assoggettato alla sanzione di cui al comma 7 del nuovo art. 6.

Dal contesto così delineato rimarrebbero escluse dall'ambito sanzionatorio le opere in contrasto con le norme urbanistiche e regolamentari (anche quelle d'igiene), che rimarrebbero così sostanzialmente affrancate dall'obbligo del rispetto previsto dal comma 1 dell'art.6.

Si deve però osservare che il DPR 380, all'art 27 **Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia**, prevede, oltre al compito per gli uffici comunali di *“vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi”* (comma 1), anche *“qualora sia constatata, dai competenti uffici comunali d'ufficio o su denuncia dei cittadini, l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità di cui al comma 1, il dirigente o il responsabile dell'ufficio, ordina l'immediata sospensione dei lavori, che ha effetto fino all'adozione dei provvedimenti definitivi di cui ai successivi articoli”* (comma 3).

Per quanto riguarda i provvedimenti valgono le osservazioni prima fatte che richiedono, come nel caso della sicurezza nei cantieri, un intervento chiarificatore del legislatore che si auspica in tempi brevi.



Atti del Comune

ADEMPIMENTI DEL COMUNE

Come detto gli interventi dell'art. 6 "*sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo*", non è prevista quindi un'attività di verifica come nelle DIA. Gli uffici del Sportello Unico per l'Edilizia e dei Consigli di Zona (per le opere interne) si limiteranno quindi a protocollare le comunicazioni verificando la presenza degli allegati.

Per quanto riguarda lo Sportello Unico per l'Edilizia le comunicazioni dovranno essere presentate presso gli sportelli delle Unità Organizzative competenti per la Zona di decentramento in cui si realizza l'intervento

Successivamente alla presentazione della comunicazione rimane di competenza dello Sportello Unico per l'Edilizia la verifica di rispondenza di cui all'art. 27. Che, nel caso degli interventi di cui alla lettera a) del comma 2, potranno essere effettuate, anche a campione sui progetti asseverati.

Stante l'assenza di una attività istruttoria sulla totalità dei progetti, nonché la complessità e il numero delle "*normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia*" è stato predisposto il modulo di comunicazione qui allegato redatto, nella forma usuale in comune di Milano, "a domande chiuse" in modo da facilitare ai compilatori la verifica della conformità dichiarata.

Si segnala la rilevanza di alcune delle dichiarazioni in capo al presentatore della comunicazione che deve accertarsi l'assenza di vincoli, e del rispetto delle norme di Codice Civile nei confronti di terzi nonché delle norme in materia di sicurezza e tutela ambientale.

Poiché la nuova legge comporta una diversa suddivisione nell'ambito della disciplina degli interventi, la presentazione della comunicazione di cui all'art. 6 comma 2 non è un'opzione alternativa alla DIA. Pertanto le eventuali DIA presentate per le fattispecie elencate dal comma citato verranno assunte quali comunicazioni con le conseguenze prima citate in merito all'istruttoria delle stesse.

Oltre all'invio della comunicazione non sono previsti altri adempimenti quali la comunicazione dell'inizio e della fine dei lavori, del collaudo finale (art. 22 comma 7), della richiesta di agibilità; non si configura la variante (ogni modifica del progetto è una nuova comunicazione) mentre sussiste l'obbligo, previsto dal comma 5, di presentazione degli atti di aggiornamento catastale (si ricorda al proposito la sanzione prevista per la ritardata presentazione).

Per quanto riguarda l'invio telematico previsto quale possibilità dal comma 2 si informa che è già in corso di realizzazione presso il Settore uno specifico applicativo informatico.

A:

TUTTI GLI UFFICI

Il Direttore del Settore

Arch. Giancarlo Bianchi Janetti