

USI TEMPORANEI (1) E ATTIVITA' EDILIZIA LIBERA (LR 15/2013 EDILIZIA)

Gli usi temporanei nella disciplina edilizia: art. 7 e art 9, comma 3 della LR 15/2013. La disciplina dell'attività edilizia libera attiene alla semplificazione procedimentale e non prevede la disapplicazione della disciplina sostanziale.

Gli usi temporanei (UT) sono disciplinati da più normative, in particolare:

1. Gli UT di natura edilizia, previsti all'art. 7 lettera g della LR 15/2013;
2. Gli UT di natura urbanistica, assunto come attivatore di processi di rigenerazione, disciplinati dalla LR 24/2017 (legge urbanistica) .

In questo pezzo mi soffermo sul primo caso: GLI UT di natura edilizia.

Gli UT sono disciplinati dalla dall'art. 7, lett. g, della LR 15/2013, articolo rubricato *Attività edilizia libera e interventi soggetti a comunicazione*". La norma citata dispone:

g) le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale; (...).

Si tratta di una *eccezione*, non la sola o ultima; la disciplina edilizia, attuativa di quella urbanistica, si applica ad ogni intervento o, come espresso dall'art. 1 della LR 15/2013, ad *"ogni attività che produce una trasformazione del territorio, attraverso la modifica dello stato dei suoli o dei manufatti edilizi esistenti."* La regola: ogni intervento ha la necessità di acquisire previamente un titolo legittimante.

In via generale: non rileva che l'intervento risponda, soggettivamente (per il proprietario o per il gestore), ad un'esigenza temporanea; rileva unicamente la modifica nella sua oggettività, questa deve essere realizzata in base a un titolo edilizio e in conformità alla disciplina edilizia. Ad ogni modifica un titolo edilizio. Una simmetria che si è rotta.

Infatti, a creare un certo scompiglio arriva l'introduzione della "attività edilizia libera", la denominazione non deve confondere. Libera non significa "tana liberi tutti", ossia che il proprietario può fare ciò che vuole, non è così!. Gli interventi disciplinati dall'art. 7, compresi gli UT, devono essere conformi all'intera normativa, ad esclusione di quella procedimentale.

L'art. 7 della LR 15/2013 recita: 1. *Nel rispetto della disciplina dell'attività edilizia di cui all'articolo 9, comma 3, sono attuati liberamente, **senza titolo abilitativo edilizio** (...).*

L'art. 9, comma 3 appena citato dispone: *"I titoli abilitativi devono essere conformi alla disciplina*

dell'attività edilizia costituita:

- a) dalle leggi e dai regolamenti in materia urbanistica ed edilizia;
- b) dalle prescrizioni contenute negli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica vigenti e adottati;
- c) dalle discipline di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, tra cui la normativa tecnica vigente di cui all'articolo 11;
- d) dalle normative sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali e di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico, gravanti sull'immobile."

Nell'art. 7 della LR 15/2013 sono disciplinate due principali fattispecie:

- a. attività soggette a comunicazione o CILA;
- b. l'attività edilizia in quanto non soggetta ad alcun adempimento amministrativo di tipo edilizio; in verità questa fattispecie si limita a pochi interventi e alcuni non sono interventi edilizi in senso stretto (vedasi ad esempio la lettera e).

Alcuni interventi edilizi, tra quelli "liberi veramente", possono però modificare, sia dal punto di vista organizzativo che qualitativo, l'unità immobiliare o anche l'intero edificio.

Ad esempio, con l'attività edilizia libera sono attuabili:

- a) *gli interventi di manutenzione ordinaria (MO);*
- b) *gli interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 kilowatt (kW);*
- (..)
- c bis) *gli interventi di realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti, cosiddette VEPA (...)*

Si tratta di interventi minori ma significativi, in quanto possono incidere sul decoro e la qualità architettonica dell'edificio; tematiche rilevanti ma già molto ridimensionati, ad esempio con la disciplina sulle "tolleranze" (art. 19 bis, comma 1 bis, lettera b; rinvio).

Gli interventi più significativi sono elencati al comma 5, soggetti all'obbligo di inoltrare al Comune apposita comunicazione; in particolare, la manutenzione straordinaria (MS), che nel tempo ha assorbito molteplici opere edilizie, consentendo modifiche significative, è soggetta a comunicazione inizio lavori CILA (art. 7 comma 5).

E' normale il ricorso a più interventi qualificabili singolarmente come attività edilizia nel corso della vita dell'immobile; questa prassi (legittima) pone diversi problemi:

- La necessità di una lettura congiunta se gli interventi avvengono in un breve lasso di tempo (nei Regolamenti edilizi (RE) viene di norma indicato un periodo di 3 anni) per la qualificazione reale dell'intervento, ciò per evitare un uso distorto della normativa (abuso del diritto). Diversi interventi di MO possono concretizzare una ristrutturazione edilizia, con l'applicazione di norme più incisive (adeguamenti energetici...);
- Difficoltà nella redazione dello stato legittimato ove si proceda ad opere con titolo edilizio;

- Difficoltà nella redazione dell'attestazione regolarità edilizia (ARE) da parte del tecnico incaricato, in quanto occorre accertare, rispetto all'ultimo stato legittimato presente presso gli uffici comunali, la regolarità delle opere in (apparente) difformità. Rileva quindi la documentazione conservata dalla proprietà in termini di progetti, fatture ecc. per poter ascrivere le modifiche all'attività edilizia libera e confermare la regolarità;
- Non sempre l'esonero dalla presentazione di pratiche edilizie corrisponde a un pari esonero dalla presentazione delle variazioni in catasto (distribuzione vani, diversa e maggiore rendita catastale), ma spesso vengono dimenticate;
- Le modifiche di superficie utile (eliminazione di tramezzi, la diversa qualificazione dei vani (da accessoria a utile o viceversa), la presenza di finiture di maggiore pregio ecc possono determinare una modifica dei parametri catastali ma anche ai fini IMU e tasse calcolate in base alle superfici utile o rendita catastale (dichiarazione dei redditi).
- Per eseguire questi "piccoli" lavori i proprietari agiscono direttamente o con parenti o amici (non dico in nero ...), quindi da soggetti non adeguatamente preparati, che potrebbero non comprendere appieno la reale struttura di un edificio, specie in contesti già vulnerabili sismicamente, dove un apparente tramezzo può avere funzioni molto più significative. Spesso le conseguenze non sono visibili subito: ricordo sempre che il territorio modenese è sismicamente vulnerabile; non sappiamo quando ma è molto probabile un nuovo sisma.

Gli UT, dell'art. 7, è una fattispecie specifica e circoscritta, assume carattere identificativo la temporaneità e non a quale definizione le opere in progetto sono da ascrivere. In ipotesi l'intervento rientrerebbe nella **nuova costruzione** (NC), ma avendo le caratteristiche dell'UT trova applicazione il procedimento dell'art. 7 e non gli artt. 17 e 18 della LR che disciplinano il permesso di costruire.

All'origine, oggi sono in via quasi residuale, le definizioni degli interventi edilizi descrivevano una gamma uniforme e coerenti di opere. In relazione alla definizione dell'intervento (manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria...) il legislatore individuava il relativo titolo edilizio.

A partire dagli anni '90 questo sistema di riferimento, che potremmo definire di relazione duale, è stato disarticolato creando un certo caos (problema per tutti: privati e uffici tecnici): superando le definizioni (allegato LR), il legislatore (statale e regionale...) sposta via via sempre più interventi verso l'attività edilizia libera o la CILA, da ultimo vedasi VEPA o qualche anno prima, appunto, gli UT.

In ogni caso, anche l'UT è soggetto alla disciplina edilizia prevista dalle norme sostanziali (DU, RE, normativa sismica, igienico sanitaria, VVF ecc.) che trova applicazione all'intervento in progetto. Pertanto occorre aver acquisito tutti i pareri e atti di assenso comunque denominati degli altri enti prima di iniziare i lavori.

Per poter ricorrere a questa disposizione devono sussistere alcune condizioni:

- a. opere stagionali; oppure
- b. opere funzionali ad obiettive esigenze, contingibili e temporanee;
- c. In tutti i casi: durata di permanenza delle trasformazioni limitata a 180 giorni (complessivi).

Nel dettaglio:

- a. Opere stagionali: di fatto sono le più semplici, perché devono avere a riferimento attività che hanno intrinsecamente un ciclo vitale legato alla stagionalità (tipiche in agricoltura);
- b. Il tema più complesso è identificare le “esigenze” accompagnate dai tre sostantivi: **obiettive** esigenze, quindi non determinate soggettivamente dal privato; esigenze **contingibili**, il termine fa riferimento a fatti non prevedibili dal proponente; infine, **temporanee**, nel senso che le esigenze che hanno determinato la necessità dell’opera hanno oggettivamente carattere temporaneo in quanto l’esigenza da soddisfare è limitato nel tempo;

La norma non concerne eventi di grave entità come terremoti o alluvioni, in questi casi i Commissari all'emergenza hanno a disposizione normativa diversa, e poteri amministrativi per determinare UT con termini diversi da quelli dell'art. 7 della LR 15/2013.

Il legislatore (che a tratti sembra conoscere la natura umana) per gli UT del TU edilizia prevede comunque un procedimento, seppure semplificato: infatti l'art. 7 al comma 2 prescrive: *L'esecuzione delle opere di cui al comma 1, lettera g), è preceduta dalla comunicazione allo Sportello unico delle date di avvio lavori e di rimozione del manufatto, con l'eccezione delle opere insistenti su suolo pubblico comunale il cui periodo di permanenza è regolato dalla concessione temporanea di suolo pubblico.*

Una previsione che consente all'Amministrazione di verificare la sussistenza dei presupposti, la previa acquisizione dei pareri comunque necessari, e il rispetto dei tempi, oppure, nei casi di violazione della normativa, attivare poteri sanzionatori.

Prima del 2014, il comune di Modena aveva fatto ricorso a questo strumento per inserire nuove destinazioni, sostanzialmente in deroga al PRG, con delibere di Giunta: con l'entrata in vigore della LR 15 questa prassi è stata interrotta (giustamente).

La prassi modenese nasceva dalla necessità di creare una maggiore flessibilità degli usi (PRG molto dettagliato), esigenza alla quale il Comune di Modena nel 2014 ha risposto assumendo un documento di indirizzo per la modifica degli usi denominato “Sblocca Modena” (delibera Consiglio Comunale n. 93 del 18/12/2014, ha approvato il Documento di indirizzo “Sblocca Modena - Riqualificazione e riuso per l'occupazione”, utilizzando l'art. 20 della LR 15/2013 (permessi di costruire in deroga. Rinvio).

Luglio 2025