

**Fondazione per la Formazione  
Forense dell'Ordine degli Avvocati  
di Firenze - Scuola Forense**

**UNAEP**

**Società Toscana  
degli Avvocati  
Amministrativisti**

**UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti**

**I PROCEDIMENTI EDILIZI DOPO  
IL DECRETO SEMPLIFICAZIONI  
EVENTO DEL 27/11/2020**

**SEMPLIFICAZIONE E ALTRE MISURE IN MATERIA  
EDILIZIA ART. 10 D.L. N. 76/2020 CONVERTITO CON  
MODIFICHE DALLA L. N. 120/2020**

**RELATORE PROF. AVV. LORIANO MACCARI**

**UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti**

### **Premessa**

L'intervento legislativo di cui al D.L. n. 76/2020 e la legge di conversione, si pongono in continuità con una tendenza da tempo avviata, volta a modificare la disciplina dell'attività edilizia ampliando il contenuto delle definizioni statali dei singoli interventi contenute nell'art. 3 comma 1 del D.P.R. n. 380/2001.

Tali definizioni prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi secondo quanto affermato dal comma 2 della medesima norma.

Le modifiche normative si calano dunque nel sistema della pianificazione territoriale, che così subisce una importante forzatura, non priva di effetti.

I prossimi strumenti della pianificazione dovranno giocoforza recepire, nella fase conoscitiva dei rispettivi procedimenti, il nuovo edificato, realizzato in forza delle modifiche normative adottate per far fronte a situazioni contingenti.

Ci troveremo di fronte ad una anomala inversione dei momenti temporali di efficacia, nel senso che prima si svilupperà il tessuto edificato, in forza delle novità normative sugli interventi che dopo verrà recepito nella pianificazione.

All'interprete non è data altra opzione, se non quella di fare una adeguata applicazione delle novità introdotte dal D.L. n. 76/2020 convertito in Legge n. 120/2020.

UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti

Le modifiche introdotte con il D.L. n. 76/2020 convertito, vengono di seguito trattate osservando l'ordine dell'art. 10, al fine di favorire un più facile collegamento con le norme del T.U. n. 380/2001 modificato.

Il comma **1 lett. a)** sostituisce il comma **1 ter dell'art. 2 bis del D.P.R. n. 380/2001**, prevedendo che negli interventi di demolizione e ricostruzione la conservazione delle distanze preesistenti è ammessa nei casi *“di modifica della sagoma, dell'area di sedime e dell'altezza del fabbricato; - anche se le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini; se l'immobile demolito beneficia di incentivi volumetrici...”*. Questi ultimi possono essere realizzati *“anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle **distanze legittimamente preesistenti**”*.

Quest'ultimo concetto si presta ad una **doppia interpretazione**: rispetto delle norme edilizie e del codice civile.

Nelle zone omogenee **A** o assimilate, i predetti interventi sono consentiti nell'ambito dei Piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati di competenza comunale nel rispetto delle previsioni degli strumenti di pianificazione e paesaggistica.

UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti

L'esordio della norma "*Ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione*" autorizza a ritenere che la norma trova piena applicazione per la ristrutturazione edilizia.

**Art. 10 comma 1 lett. b)**, che è intervenuto **sull'art. 3 comma 1 del D.P.R. n. 380/2001**.

La norma ha sostituito, con riferimento alla **manutenzione straordinaria**, l'inciso "*e non comportino modifiche delle destinazioni di uso*" con la dizione "*e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento di carico urbanistico*".

Saranno possibili: - mutamento di destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale tra quelle di cui all'art. 23 ter del D.P.R. n. 380/2001; - passaggio ad un'altra categoria funzionale se la nuova destinazione non comporta incremento di carico urbanistico, cioè necessità di maggiori dotazioni.

La modifica ha aggiunto, che rientrano nella manutenzione straordinaria anche le modifiche dei prospetti preordinate a conseguire o mantenere l'agibilità dell'edificio o l'accesso al medesimo purchè:

- in conformità allo strumento urbanistico;
- senza pregiudizio del decoro architettonico;
- non si tratti di immobile soggetto a D.Lgvo n. 42/2004 (ragionamento interpretativo alla luce del D.P.R. n. 31/2017);
- gli interventi sono soggetti a SCIA.

UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti

**Nota:** con riferimento agli immobili ubicati in zona disciplinata dal D. Lgvo n. 42/2004 l'intervento è vietato anche se conforme alla disciplina territoriale, o è solo soggetto all'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 D. Lgvo n. 42/2004? Quest'ultima soluzione sembra da preferire.

**Art. 10 comma 1 lett. b) n. 2 bis è intervenuto sull'art. 3 comma 1 lett. e) e la lett. c) è intervenuta sull'art. 6 comma 1 lett. e bis) del D.P.R. n. 380/2001.**

Esclude dalla categoria degli interventi di nuova edificazione le tende e le unità abitative mobili con meccanismi di rotazione a condizione, che non posseggano alcun collegamento di natura permanente al terreno e nel rispetto delle caratteristiche tecniche e costruttive previste da normative regionali di settore, ove esistenti. Per l'applicazione sembrano necessarie norme regionali.

**La norma (art. 10 comma 1 lett. c) interviene sull'art. 6 comma 1 lett. e bis) del D.P.R. n. 380/2001.** Viene estesa la disciplina delle opere temporanee anche a quelle stagionali con incremento (da 90 a 180 gg) del termine per il mantenimento di entrambe le tipologie di opere.

Il testo precedente collocava gli interventi subordinati a comunicazioni di avvio lavori *“le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee .....mentre la riforma estende la disciplina anche a quelle **stagionali**”*.

UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti

In questo contesto trovano collocazione le opere precarie secondo il suo consolidato significato; le opere stagionali; le opere precarie con ricorrenza stagionale.

**Art. 10 comma 1 lett. b) è intervenuto sull'art. 9 bis del D.P.R. n. 380/2001 aggiungendo il comma 1 bis).**

Definisce lo stato legittimo degli immobili. Nella prima parte fa riferimento ad un provvedimento formale “*titolo abilitativo*” originario e succeduto nel tempo anche per interventi parziali.

Nella parte seconda, per immobili realizzati quando non occorre il titolo abilitativo edilizio, fa riferimento alle informazioni catastali di primo impianto, ad altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio o altro atto pubblico o privato di provenienza dimostrata dal titolo abilitativo dell'ultimo intervento edilizio integrato con gli eventuali titoli successivi.

L'ultima parte della norma, opportunamente prevede, la possibilità di ricostituire, *ex post*, lo stato legittimo dell'immobile “*nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale tuttavia non sia disponibile la copia*”.

La norma è alquanto opportuna per offrire una soluzione a quelle situazioni ove si disponga di elementi oggettivi tendenti a dimostrare l'esistenza di un titolo (pagamento oneri, verbali Commissione Edilizia, comunicazione inizio lavori, fine lavori, certificato di abitabilità).

UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti

La fattispecie è di particolare interesse pratico, perché disciplina positivamente la possibilità di una ricognizione del titolo abilitativo alla luce degli elementi oggettivi indicati dalla norma, che consente anche uno spazio di valutazione discrezionale.

**Art. 10 comma 1 lett. f) interviene su art. 14 comma 1 bis del T.U. n. 380/2001.**

Il comma 1 bis introdotto da tale norma ammette il permesso di costruire in deroga anche per interventi di ristrutturazione edilizia, previa deliberazione del Consiglio Comunale in ordine alla sussistenza dell'interesse pubblico *“limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento...”*.

La deroga può riguardare le destinazioni d'uso ammissibili.

Per gli insediamenti commerciali rimane ferma la disciplina di cui all'art. 31 comma 2 del D.L. n. 201/2011, che ha elevato a dignità di principio generale dell'ordinamento nazionale, la libertà di stabilimento, e libera prestazione di servizi e la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, limiti territoriali od altri vincoli di qualsiasi natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori dell'ambiente e dei beni culturali.

UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti

**Art. 10 comma 1 lett. i) che interviene sull'art. 20 comma 8 del T.U. n. 380/2001.**

La norma interviene sul silenzio assenso introducendo l'obbligo per lo sportello unico di rilasciare anche in via telematica entro 15 giorni dalla richiesta dell'interessato *“una attestazione circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste, di integrazione documentale o istruttorie inevase e dei provvedimenti di diniego”*.

La norma va a completare l'art. 20 comma 8, aggiungendo il periodo *“Fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzio.....”*.

Si ripropone la questione relativa alla individuazione del termine di inizio dell'efficacia del p.c. (non dalla data della sua adozione, ma da quella della consegna al destinatario).

L'espressione letterale delle norma **“rilascio”** autorizza tale interpretazione. In giurisprudenza TAR Basilicata, Sez. I, 21/07/2011 n. 415.

La consegna dell'attestazione potrebbe rappresentare l'equivalente del rilascio del p.c. così producendo un elemento temporale di certezza sulla decorrenza del termine.

La sua concreta applicazione non sarà scevra di difficoltà, quando l'amministrazione:

- riterrà di non ravvisare i presupposti per la formazione del silenzio;

**UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti**

- quando eventuali integrazioni istruttorie siano ritenute inadeguate od insufficienti;
- quando vi siano diverse interpretazioni sulla concreta operatività di vincoli.

In questi casi, enunciati a titolo esemplificativo, l'interessato quale forma di tutela potrà invocare?

La riforma è preordinata ad introdurre un elemento di certezza sulla effettiva formazione del silenzio in modo da garantire la legittimità dell'inizio dei lavori.

Se l'amministrazione rifiuta il predetto attestato, ovvero non provvede, l'interessato, in mancanza di una diversa soluzione potrà ricorrere al Giudice amministrativo ai sensi dell'art. 31 del D.Lgvo n. 104/2010 chiedendo l'accertamento dell'avvenuta formazione del silenzio assenso. (Consiglio di Stato, Sez. II, 05/07/2019 n. 4671; TAR Puglia, Sez. III, 14/07/2020 n. 735; TAR Puglia, Sez. II, 20/05/2019 n. 725; TAR Campania 09/07/2015 n. 3650).

UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti

**Art. 10 comma 1 lett. m-bis) che introduce l'art. 23 quater  
del D.P.R. n. 380/2001.**

Questa norma consente l'utilizzazione temporanea di edifici ed aree per usi diversi previsti dallo strumento urbanistico allo scopo di attivare processi di rigenerazione urbana, riqualificazione di aree urbane degradate di recupero e valorizzazione immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione.

Tale uso temporaneo non comporta il mutamento della destinazione d'uso dei suoli e delle unità immobiliari interessate.

Se si tratta di beni pubblici il soggetto gestore è individuato con procedure ad evidenza pubblica. L'uso temporaneo deve essere definito in una convenzione contenente la durata dell'uso, le modalità di utilizzo, gli obblighi di ripristino e le garanzie.

Resta salva la potestà legislativa regionale concorrente ai sensi dell'art. 117 comma 3 della Costituzione.

**UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti**

**Art. 10 comma 1 lett. n) interviene sull'art. 24 del T.U. n. 380/2001 aggiungendo il comma 7 bis che prevede la facoltà di presentare la SCIA finalizzata al conseguimento dell'agibilità anche in assenza di opere.**

La fissazione dei requisiti è rimessa ad un adottando decreto ministeriale, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del D.L..

La delega legislativa autorizza il Ministero ad adottare un D.M., probabilmente non immune da oneri per il richiedente. Potrebbe trattarsi di una mini sanatoria onerosa.

**UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti**

**Art. 10 comma 1 lett. lett. o) – p) che introduce l'art. 34 bis  
del T.U. n. 380/2001.**

Il nuovo art. 34 bis estende le tolleranze costruttive anche alle irregolarità geometriche, alle modifiche delle finiture degli edifici di minima entità, alla diversa collocazione di impianti ed opere interne eseguiti durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudicano l'agibilità dell'immobile.

Il comma 3 della norma stabilisce che le tolleranze di cui ai commi 1 e 2, riguardanti precedenti interventi edilizi, non costituendo violazione edilizia, sono dichiarati dal tecnico abilitato ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni o segnalazioni edilizie, ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento, costituzione, scioglimento di comunione di diritti reali.

**UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti**

**Art. 10 comma 2** che prevede una interpretazione autentica tendente a chiarire che le disposizioni di cui al D.M. 5 luglio 1975, che fissano l'altezza minima e i requisiti igienico sanitari dei locali di abitazione, non si intendono riferiti agli edifici che siano stati realizzati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto (ossia 2 agosto 1975) ubicati nelle zona A o B di cui al D.M. 2 aprile 1968 n. 1444 o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali.

UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti

**Art. 10 comma 2 lett. p-bis) che interviene sull'art. 94 del  
D.P.R. n. 380/2001.**

Al comma 1 viene eliminata la parola “*scritta*” .

Il comma 2 è stato modificato nel senso di dimezzare l'originario termine di 60 giorni per il rilascio dell'autorizzazione.

Viene aggiunto il comma 2 bis che prevede la formazione del silenzio assenso “*ove il responsabile dell'ufficio non abbia opposto diniego sulla domanda di autorizzazione*” .

Quest'ultima norma riproduce l'obbligo dell'amministrazione di rilasciare in via telematica “*una attestazione circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richiesta di integrazione documentale o istruttoria inevasa o di provvedimenti di diniego; altrimenti, nello stesso termine comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti*”. Si richiamano le probabili criticità già commentate relativamente al silenzio sull'istanza di permesso di costruire.

**UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti**

**Art. 10 comma 3** disciplina le opere realizzabili in un condominio o in una comunione anche servendosi delle parti comuni nei limiti di cui all'art. 1102 c.c..

Alla Legge n. 13/1989 sono apportate delle modificazioni. Le innovazioni non sono considerate in alcun caso di carattere voluttuario ai sensi dell'art. 1121 comma 1 c.c.. Per la loro realizzazione resta fermo unicamente il divieto di apportare innovazioni che possano recare pregiudizio alla stabilità od alla sicurezza del fabbricato di cui al comma 4 dell'art. 1120 c.c..

Dal punto di vista oggettivo si tratta di opere dirette a favorire l'accessibilità ossia il superamento delle barriere architettoniche; tale semplificazione, riconosciuta anche a chi non è direttamente il portatore di handicap, trova la sua ragion d'essere nel regime di favore di cui gode questa tipologia di interventi considerati dalla giurisprudenza di "pubblico interesse"; interventi di efficientamento energetico o miglioramento sismico che usufruiscono degli incentivi fiscali ricompresi nell'art. 119 del D.L. 34/2020.

UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti

**Art. 10 comma 4** interviene indirettamente, perché non lo modifica, sull'art. 15 del D.P.R. n. 380/2001.

Si tratta di una proroga straordinaria (una tantum) di efficacia dei permessi di costruire e delle SCIA.

La formulazione contenuta nel D.L. n. 76/2020 prevedeva la possibilità previa formale comunicazione dell'interessato di prorogare di tre anni, sia i termini di inizio, che di ultimazione dei lavori di cui all'art. 15 del D.P.R. n. 380/2001.

In sede di conversione la norma è stata modificata riducendo ad un anno il primo termine per i permessi di costruire rilasciati o comunque formati fino al 31/12/2020, purchè i suddetti termini non siano già decorsi.

La formulazione della norma è abbastanza suggestiva, forse volutamente, "Per effetto della comunicazione del soggetto interessato...".

I presupposti della comunicazione sono costituiti dalla pendenza dei termini e dalla conformità a eventuali nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati delle opere da completare.

La proroga in quanto straordinaria è applicabile anche ai permessi già oggetto di precedenti proroghe.

Si pone il problema per le istanze presentate fra l'entrata in vigore del D.L. e della Legge di conversione.

Trattandosi di un emendamento modificativo e quindi non soppressivo o sostitutivo gli effetti della comunicazione presentata nella parentesi temporale sopra detta, dovrebbe

**UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti**

ritenersi salvi. Sul punto, in questo senso Cassazione civile, Sez. III, 10 maggio 2016 n. 9386 che richiama Cassazione civile, Sez. V, 28/03/2008 n. 8053.

Occorre aggiungere che la proroga si applica anche alle segnalazioni certificate di inizio attività presentate entro lo stesso termine ai sensi degli artt. 22 e 23 del D.P.R. n. 380/2001. La norma non si preoccupa dell'incidenza dell'art. 103 del D.L. 17/03/2020 n. 18 convertito in L. 24/04/2020 n. 27 dalla rubrica (sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza).

Tuttavia, trattandosi di un periodo di sospensione già consumato alla data di entrata in vigore del D.L. n. 76/2020 nel periodo di efficacia dei titoli abilitativi occorre tener conto del periodo temporale disciplinato dal predetto art. 103.

UNAA – Unione Nazionale  
Avvocati Amministrativisti

**Art. 10 comma 4 bis** dispone la proroga straordinaria delle convenzioni urbanistiche e piani attuativi.

La norma prevede una proroga di tre anni per le convenzioni formatesi al 31/12/2020.

Si applica anche alle convenzioni ed agli accordi similari comunque denominati ed ai relativi piani attuativi che hanno usufruito della proroga straordinaria triennale prevista dall'art. 30 comma 3 bis del D.L. n. 69/2013 convertito in L. n. 98/2013.

**Art. 10 bis - semplificazioni per la demolizione di opere abusive.**

Ai sensi dell'art. 41 del D.P.R. n. 380/2001, come modificato dalle norme in commento, in caso di inerzia del Comune, decorso il termine di 180 giorni dall'accertamento dell'abuso edilizio, interverrà il Prefetto competente per territorio che potrà avvalersi del concorso del Genio Militare.

I Responsabili degli uffici comunali dovranno trasferire all'Ufficio del Prefetto tutte le informazioni relative agli abusi oggetto di demolizione. Per completezza occorre segnalare che il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha adottato una Circolare n. **45113 del 18/11/2020** che a pagg. 6 e 7 reca una sintesi delle modifiche apportate alla Disciplina dell'Edilizia.

**Precisazione.** Le altre misure di semplificazione sono state trattate dal Collega Avv. Vittorio Chierroni del foro di Firenze.

GRAZIE PER L'ASCOLTO.