



# LE GIORNATE DI POLIZIA LOCALE E SICUREZZA URBANA

CONVEGNO NAZIONALE ED EXPO  
DELLE TECNOLOGIE E DEI PRODOTTI

39ª EDIZIONE

9-10-11 settembre 2020

RICCIONE - PALAZZO DEI CONGRESSI

[www.legiornatedellapolizialocale.it](http://www.legiornatedellapolizialocale.it)

## LE NOVITÀ LEGISLATIVE IN MATERIA EDILIZIA DAL CURA ITALIA AL D.L. SEMPLIFICAZIONI

MASSIMO SALTARELLI

**SESSIONE**  
AS6 - EDILIZIA

09/09/20

## CONVEGNO RICCIONE - SETTEMBRE 2020

### *Le novità legislative in materia edilizia dal Cura Italia al D.L. Semplificazioni*

**di Avv. Massimo Saltarelli**

Oggetto del presente contributo è l'analisi delle novità legislative in materia edilizia adottate nel periodo di emergenza sanitaria legata al cd. Covid-19, a partire dall'entrata in vigore del D.L. 18/2020 (cd. "decreto Cura Italia") e fino al recente D.L. 76/2020 (cd. "decreto Semplificazioni"), ad oggi in attesa di conversione in legge. Per completezza un accenno al D.L. 32/2019 (c.d. "Sblocca Cantieri"), convertito con Legge 14.06.2019, n. 55, per favorire l'inquadramento delle novità intervenute.

La "tecnica" del legislatore adottata negli ultimi anni, cioè di inserire in un unico provvedimento molteplici materie anche completamente differenti, o all'apparenza disgiunte, ci ha abituati al coordinamento interpretativo "fai da te" che spesso determina incertezze, ponendo in essere prassi differenti tra i vari organi della P.A. sulle medesime situazioni.

In questa analisi si è ritenuto, ai fini di una maggiore chiarezza espositiva, di far precedere l'esame delle novità direttamente dal testo delle disposizioni di interesse, le quali - come si vedrà - si inseriscono (in generale) di un quadro di complessiva semplificazione avente l'obiettivo di velocizzare le procedure e rendere più agevoli alcuni passaggi procedurali cui sono sottoposti gli operatori (persone fisiche e giuridiche) che intervengono nel settore edilizio.

L'ulteriore innegabile effetto è quello della ricaduta sugli organi dell'Amministrazione di cambiamenti che incidono profondamente sia sulle attività procedurali sia sulle incombenze amministrative e di controllo.

#### **§ 1. LE NOVITÀ DEL "DECRETO CURA ITALIA"**

Il D.L. 17 marzo 2020, n. 18 ("Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"), entrato in vigore il 17 marzo u.s. e convertito in L. 24 aprile 2020, n. 27, contiene norme riguardanti: **(i)** la proroga dei titoli abilitativi, delle autorizzazioni paesaggistiche e

ambientali e delle convenzioni urbanistiche; **(ii)** misure per contenere il disagio abitativo; **(iii)** la proroga di alcuni adempimenti ambientali; **(iv)** proroghe inerenti al settore dell'autotrasporto; **(v)** la disciplina delle aree sanitarie temporanee e la requisizione degli immobili per finalità sanitarie.

**Art. 103 (Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza)**

1. Ai fini del computo dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020. Le pubbliche amministrazioni adottano ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli da considerare urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati. Sono prorogati o differiti, per il tempo corrispondente, i termini di formazione della volontà conclusiva dell'amministrazione nelle forme del silenzio significativo previste dall'ordinamento.

[...]

2. Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza, ad eccezione dei documenti unici di regolarità contributiva in scadenza tra il 31 gennaio 2020 ed il 15 aprile 2020, che conservano validità sino al 15 giugno 2020. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche alle segnalazioni certificate di inizio attività, alle segnalazioni certificate di agibilità, nonché alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali comunque denominate. Il medesimo termine si applica anche al ritiro dei titoli abilitativi edilizi comunque denominati rilasciati fino alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.

2-bis. Il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, sono prorogati di novanta giorni. La presente disposizione si applica anche ai diversi termini delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale nonché dei relativi piani attuativi che hanno usufruito della proroga di cui all'articolo 30, comma 3-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

2-ter. Nei contratti tra privati, in corso di validità dal 31 gennaio 2020 e fino al 31 luglio 2020, aventi ad oggetto l'esecuzione di lavori edili di qualsiasi natura, i termini di inizio e fine lavori si intendono prorogati per un periodo pari alla durata della proroga di cui al comma 2. In deroga ad ogni diversa previsione contrattuale, il committente è tenuto al pagamento dei lavori eseguiti sino alla data di sospensione dei lavori.

[...]

6. L'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 1° settembre 2020.

[...]

La norma più rilevante in materia edilizia, contenuta all'interno del decreto Cura Italia, è l'art. 103, il quale introduce (in particolare e per quanto di interesse per le Amministrazioni locali) una serie di sospensioni procedurali che vanno incontro alla sospensione delle attività edilizie durante il periodo di *lock-down* e tengono conto del fatto che il rilascio di autorizzazioni, titoli abilitativi, etc. rappresenta spesso il risultato di procedure lunghe e complesse. In particolare, sono previste:

- 1) la sospensione generale di tutti i termini relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi (su istanza di parte o d'ufficio) pendenti al 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data. Per tali procedimenti amministrativi, in cui sono compresi anche quelli urbanistici ed edilizi (es. termini per il rilascio di titoli edilizi), nel computo dei relativi termini non si deve tener conto del periodo compreso tra il 23 febbraio e il 15 aprile 2020. Si precisa che l'art. 37 del successivo D.L. 23/2020 (cd. "decreto Liquidità") ha prorogato tale periodo di sospensione al 15 maggio 2020.

Ad ogni modo, la norma impone alle pubbliche amministrazioni di adottare *"ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli da considerare urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati"*.

La proroga o il differimento dei termini trova applicazione anche per i procedimenti amministrativi per i quali la legge prevede la conclusione attraverso forme di silenzio (es. silenzio assenso o silenzio rigetto), non dovendosi ricomprendere il termine fra il 23 febbraio e il 15 maggio 2020;

- 2) la proroga automatica (senza necessità di apposita richiesta) della validità dei titoli edilizi.

E' stata introdotta la proroga dei permessi di costruire, delle SCIA in materia edilizia, delle segnalazioni certificate di agibilità e delle autorizzazioni paesaggistiche, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, per un periodo pari a 90 giorni dalla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza (tale termine rimane fermo al 30 luglio 2020<sup>1</sup>).

La proroga riguarda, dunque, i termini di inizio e fine lavori del permesso di costruire (1 anno per l'inizio dei lavori e 3 anni per la fine dei lavori), il termine di efficacia della SCIA (generalmente 3 anni, scaduti i quali occorre presentare una nuova SCIA), il termine per la presentazione delle segnalazioni certificate di agibilità (generalmente 15 giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura dell'intervento), nonché l'efficacia delle autorizzazioni paesaggistiche (normalmente 5 anni, scaduti i quali è necessario presentare una nuova richiesta di autorizzazione);

- 3) la proroga dei termini delle convenzioni di lottizzazione (o accordi similari): sono prorogati di 90 giorni i termini in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020 relativi alla validità delle convenzioni di lottizzazione (normalmente fissata in 10 anni), all'inizio e alla fine dei lavori previsti nell'ambito di tali convenzioni, nonché ai relativi piani attuativi.

Altra disposizione di rilievo è l'art. 4 (*"Disciplina delle aree sanitarie temporanee"*), il quale consente la realizzazione di aree sanitarie temporanee per la gestione dell'emergenza del Covid-19

---

<sup>1</sup> Infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 4 del D.L. 30 luglio 2020, n. 83, *"I termini previsti da disposizioni legislative diverse da quelle individuate nell'allegato 1, connessi o correlati alla cessazione dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, non sono modificati a seguito della proroga del predetto stato di emergenza, deliberata dal Consiglio dei ministri il 29 luglio 2020, e la loro scadenza resta riferita al 31 luglio 2020"*.

in deroga alle disposizioni in materia edilizia, iniziando i lavori contestualmente alla presentazione dell'istanza o della denuncia di inizio attività presso il Comune competente<sup>2</sup>.

## § 2. LE NOVITÀ DEL “DECRETO RILANCIO”

Il D.L. 19 maggio 2020, n. 34 (“*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”), entrato in vigore il 19 maggio u.s. e convertito in L. 17 luglio 2020, n. 77, dopo la fase “conservativa” del decreto Cura Italia (con la sospensione dei termini procedurali e la proroga della validità temporale di determinati atti amministrativi), ha dettato misure finalizzate alla ripresa dell'azione amministrativa e dell'attività privata.

### **Art. 264 (Liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi in relazione all'emergenza COVID-19)**

1. Al fine di garantire la massima semplificazione, l'accelerazione dei procedimenti amministrativi e la rimozione di ogni ostacolo burocratico nella vita dei cittadini e delle imprese in relazione all'emergenza COVID-19, dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2020:

[...]

f) gli interventi, anche edilizi, necessari ad assicurare l'ottemperanza alle misure di sicurezza prescritte per fare fronte all'emergenza sanitaria da COVID-19 sono comunque ammessi, secondo quanto previsto dal presente articolo, nel rispetto delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di tutela dal rischio idrogeologico e di tutela dei beni culturali e del paesaggio. Detti interventi, consistenti in opere contingenti e temporanee destinate ad essere rimosse con la fine dello stato di emergenza, sono realizzati, se diversi da quelli di cui all'articolo 6 [attività edilizia libera] del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, previa comunicazione all'amministrazione comunale di avvio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato e corredata da una dichiarazione del soggetto interessato che, ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n. 445, attesta che si tratta di opere necessarie all'ottemperanza alle misure di sicurezza prescritte per fare fronte all'emergenza sanitaria da COVID-19. Per tali interventi, non sono richiesti i permessi, le autorizzazioni o gli atti di assenso comunque denominati eventualmente previsti, ad eccezione dei titoli abilitativi di cui alla parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. E' comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio dei prescritti permessi, autorizzazioni o atti di assenso. L'eventuale mantenimento delle opere edilizie realizzate, se conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente, è richiesto all'amministrazione comunale entro il 31 dicembre 2020 ed è assentito, previo accertamento di tale conformità, con esonero dal contributo di costruzione eventualmente previsto, mediante provvedimento espresso da adottare entro sessanta giorni dalla

<sup>2</sup> Art. 4 (“Disciplina delle aree sanitarie temporanee”): “*1. Le regioni e le province autonome possono attivare, anche in deroga ai requisiti autorizzativi e di accreditamento, aree sanitarie anche temporanee sia all'interno che all'esterno di strutture di ricovero, cura, accoglienza e assistenza, pubbliche e private, o di altri luoghi idonei, per la gestione dell'emergenza COVID-19, sino al termine dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020. I requisiti di accreditamento non si applicano alle strutture di ricovero e cura per la durata dello stato di emergenza. 2. Le opere edilizie strettamente necessarie a rendere le strutture idonee all'accoglienza e alla assistenza per le finalità di cui al comma 1 possono essere eseguite in deroga alle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, delle leggi regionali, dei piani regolatori e dei regolamenti edilizi locali, nonché, sino al termine dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 31 gennaio 2020, agli obblighi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 2011, n. 151 [regolamento in materia di prevenzione antincendi]. Il rispetto dei requisiti minimi antincendio si intende assolto con l'osservanza delle disposizioni del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. I lavori possono essere iniziati contestualmente alla presentazione della istanza o della denuncia di inizio di attività presso il comune competente. La presente disposizione si applica anche agli ospedali, ai policlinici universitari, agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, alle strutture accreditate ed autorizzate. 3. Sono fatte salve le misure già adottate ai sensi del comma 1 dalle strutture sanitarie per cause di forza maggiore per far fronte all'emergenza COVID-19*”.

domanda. Per l'acquisizione delle autorizzazioni e degli atti di assenso comunque denominati, ove prescritti, è indetta una conferenza di servizi semplificata ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'autorizzazione paesaggistica è rilasciata, ove ne sussistano i presupposti, ai sensi dell'articolo 167 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

La norma più rilevante in materia edilizia, contenuta all'interno del decreto Rilancio, è l'art. 264, comma 1, lett. f), il quale introduce notevoli semplificazioni per la realizzazione di interventi (anche edilizi) necessari ad assicurare l'ottemperanza alle misure di sicurezza prescritte per fare fronte all'emergenza sanitaria legata al cd. Covid-19. Gli interventi aventi tale specifica finalità (non, dunque, tutti gli interventi edilizi in generale):

- 1) sono comunque ammessi, salvo il rispetto delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di tutela dal rischio idrogeologico e di tutela dei beni culturali e del paesaggio;
- 2) consistono in opere contingenti e temporanee destinate ad essere rimosse con la fine dello stato di emergenza e, se non rientrano nell'attività di edilizia libera (ai sensi dell'art. 6 DPR 380/2001), sono eseguiti previa comunicazione di avvio dei lavori al Comune;
- 3) l'eventuale mantenimento delle opere realizzate anche dopo la fine del periodo emergenziale, deve essere richiesto in Comune entro il 31 dicembre 2020 ed è subordinato alla conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente.

Sempre in tale ottica di semplificazione e accelerazione degli interventi edilizi si pone anche l'art. 2 (dedicato al riordino della rete ospedaliera in relazione all'emergenza del cd. Covid-19), il quale prevede la possibilità di eseguire interventi edilizi in deroga alle disposizioni delle regole ordinarie, tramite istanza o denuncia di inizio attività presentata al Comune competente<sup>3</sup>. Tale disposizione rappresenta, dunque, il *continuum* di quanto già previsto dal decreto Cura Italia in materia di aree sanitarie temporanee.

### § 3. LE NOVITÀ DEL “DECRETO SEMPLIFICAZIONI”

Il D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (“*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*”), entrato in vigore il 17 luglio u.s. e ad oggi in attesa di conversione in legge, ha dettato numerose misure con l'obiettivo di far ripartire e rilanciare l'economia dopo la fase di cd. *lock-down* causata

<sup>3</sup> Art. 2 (“*Riordino della rete ospedaliera in relazione all'emergenza da COVID-19*”): “*13. Le opere edilizie strettamente necessarie a perseguire le finalità di cui al presente articolo possono essere eseguite in deroga alle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, delle leggi regionali, dei piani regolatori e dei regolamenti edilizi locali, nonché, sino al termine dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020 e delle successive eventuali proroghe, agli obblighi previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 2011, n. 151 [regolamento in materia di prevenzione antincendi]. Il rispetto dei requisiti minimi antincendio si intende assolto con l'osservanza delle disposizioni del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. I lavori possono essere iniziati contestualmente alla presentazione della istanza o della denuncia di inizio di attività presso il comune competente*”.

dal Covid-19, concentrate nei seguenti macrosettori: 1) contratti pubblici ed edilizia; 2) procedimenti amministrativi; 3) amministrazione digitale; 4) attività di impresa, ambientale e *green economy*. Gli interventi sul *Codice Appalti*; sull'attività edilizia; sulla Legge 241/1990; sui parametri del c.d. danno erariale; sulle modalità di espletamento delle Conferenze di Servizi; sui termini dei procedimenti e sull'efficacia dei provvedimenti; sulle procedure di VIA; sugli aspetti edilizi e commerciali che riguardano i SUAP e SUE; la responsabilità dei funzionari, sono destinati ad incidere nuovamente e in modo significativo sull'assetto organizzativo dell'Amministrazione.

Si segnala il definitivo abbandono della disposizione sul condono edilizio, la quale prevedeva la regolarizzazione amministrativa di pratiche ancora aperte di abusi condonati e l'abolizione del principio della cd. doppia conformità<sup>4</sup> (mantenendo, per addivenire al condono edilizio, la sola conformità alle regole edilizie-urbanistiche attuali, non anche a quelle dell'epoca in cui l'edificio abusivo era stato realizzato).

#### **Art. 10 (Semplificazioni e altre misure in materia edilizia)**

1. Al fine di semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 2-bis, il comma 1-ter, è sostituito dal seguente: "1-ter. In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora 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, la ricostruzione è comunque consentita nell'osservanza delle distanze legittimamente preesistenti. Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti. Nelle zone omogenee A, gli interventi di demolizione e ricostruzione, sono consentite esclusivamente nell'ambito di piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatte salve le previsioni degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti."; b) all'articolo 3, comma 1: 1) alla lettera b), primo periodo, le parole "e non comportino modifiche delle destinazioni di uso" sono sostituite dalle seguenti: "e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico" e, dopo il secondo periodo, e' aggiunto il seguente: "Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42." 2) alla lettera d), il terzo e il quarto periodo sono sostituiti dai seguenti: "Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla

<sup>4</sup> Ai sensi dell'art. 36 del DPR 380/2001, in caso di interventi edilizi realizzati in assenza o in difformità dal titolo edilizio (sia esso il permesso di costruire o una SCIA), è possibile ottenere il permesso in sanatoria se viene verificata la doppia conformità, ossia se l'intervento edilizio risulta essere conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia in vigore sia al momento della realizzazione dell'intervento sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria.

normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché a quelli ubicati nelle zone omogenee A, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria."; c) all'articolo 6, comma 1, la lettera e-bis) è sostituita dalla seguente: "e-bis) 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"; d) all'articolo 9-bis: 1) la rubrica è sostituita dalla seguente: "Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili"; 2) dopo il comma 1, è aggiunto il seguente: "1-bis. Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia."; e) all'articolo 10, comma 1, la lettera c) è sostituita dalla seguente: "c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42."; f) all'articolo 14: 1) il comma 1-bis e' sostituito dal seguente: "1-bis. La richiesta di permesso di costruire in deroga è ammessa anche per gli interventi di ristrutturazione edilizia, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214."; 2) al comma 3, le parole "nonché, nei casi di cui al comma 1-bis, le destinazioni d'uso" sono sostituite dalle seguenti: "nonché le destinazioni d'uso ammissibili"; g) all'articolo 16, comma 4, lettera d-ter), le parole ", in deroga o con cambio di destinazione d'uso" sono sostituite dalle seguenti: "o in deroga"; h) all'articolo 17, il comma 4-bis e' sostituito dal seguente: "4-bis. Al fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana, di ristrutturazione, nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore del 20 per cento rispetto a quello previsto dalle tabelle parametriche regionali. I comuni hanno la facoltà di deliberare ulteriori riduzioni del contributo di costruzione, fino alla completa esenzione dallo stesso."; i) all'articolo 20, comma 8, dopo il primo periodo, è aggiunto, in fine, il seguente: "Fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzi, lo sportello unico per l'edilizia rilascia anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie

inevase e di provvedimenti di diniego; altrimenti, nello stesso termine, comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti."; l) all'articolo 22, comma 1, lettera a), dopo le parole "parti strutturali dell'edificio", sono inserite le seguenti "o i prospetti"; m) all'articolo 23-ter, il comma 2 è sostituito dal seguente: "2. La destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis."; n) all'articolo 24, dopo il comma 7 è aggiunto il seguente: "7-bis. La segnalazione certificata può altresì essere presentata, in assenza di lavori, per gli immobili legittimamente realizzati privi di agibilità che presentano i requisiti definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro della salute, con il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo e con il Ministro per la pubblica amministrazione, da adottarsi, previa intesa in Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione."; o) all'articolo 34, il comma 2-ter è abrogato; p) dopo l'articolo 34 è inserito il seguente: "Art. 34-bis (Tolleranze costruttive) 1. Il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo. 2. Fuori dai casi di cui al comma 1, limitatamente agli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, costituiscono inoltre tolleranze esecutive le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile. 3. Le tolleranze esecutive di cui ai commi 1 e 2 realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi, non costituendo violazioni edilizie, sono dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero, con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali."

2. Nelle more dell'approvazione del decreto del Ministro della salute di cui all'articolo 20, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, le disposizioni di cui al decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 190 del 18 luglio 1975, si interpretano nel senso che i requisiti relativi all'altezza minima e i requisiti igienico sanitari dei locali di abitazione ivi previsti non si considerano riferiti agli immobili che siano stati realizzati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto e che siano ubicati nelle zone A o B, di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili, in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali. Ai fini della presentazione e rilascio dei titoli abilitativi per il recupero e la qualificazione edilizia dei medesimi immobili e della segnalazione certificata della loro agibilità, si fa riferimento alle dimensioni legittimamente preesistenti.

[...]

4. Per effetto della comunicazione del soggetto interessato di volersi avvalere del presente comma, sono prorogati di tre anni i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come indicati nei permessi di costruire rilasciati o comunque formati fino al 31 dicembre 2020, purché i suddetti termini non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione dell'interessato, con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati. La medesima proroga si applica alle segnalazioni certificate di inizio attività presentate entro lo stesso termine ai sensi degli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

5. Non è subordinata alle autorizzazioni di cui agli articoli 21, 106, comma 2-bis, e 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, la posa in opera di elementi o strutture amovibili sulle aree di cui all'articolo 10, comma 4, lettera g), del

medesimo Codice, fatta eccezione per le pubbliche piazze, le vie o gli spazi aperti urbani adiacenti a siti archeologici o ad altri beni di particolare valore storico o artistico.

6. All'articolo 12, comma 2, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, dopo le parole "titolo edilizio" sono aggiunte le seguenti: "ai sensi dell'articolo 20 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, ovvero verifica i titoli edilizi di cui agli articoli 22 e 23 del medesimo decreto. La conformità urbanistica è attestata dal professionista abilitato o dall'Ufficio comunale tramite i titoli edilizi legittimi dell'edificio preesistente, l'assenza di procedure sanzionatorie o di sanatoria in corso, l'inesistenza di vincoli di inedificabilità assoluta. Nei comuni indicati negli allegati 1, 2 e 2-bis gli interventi della ricostruzione di edifici privati in tutto o in parte lesionati, crollati o demoliti, od oggetto di ordinanza di demolizione per pericolo di crollo, sono autorizzati ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 3-bis, comma 2, del decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 156."

[...]

La norma più rilevante in materia edilizia, contenuta all'interno del decreto Semplificazioni, è l'art. 10 sopra riportato, il quale va a modificare il DPR 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia) ponendosi come obiettivo l'accelerazione e la semplificazione delle procedure edilizie, nonché il recupero del patrimonio edilizio esistente. Di seguito le principali novità:

- 1) semplificazione degli interventi di demolizione e ricostruzione e degli interventi di modifica dei prospetti degli edifici:** con la modifica al comma 1-ter dell'art. 2-bis del DPR 380/2001, è sempre ammessa (anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non permettano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini) la ricostruzione nell'osservanza delle distanze legittimamente preesistenti. Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati pure con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti.

**Si supera, quindi, la previgente disposizione** che imponeva, in caso di demolizione e ricostruzione, il rispetto delle distanze legittimamente preesistenti, nonché la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo.

Nella categoria della ristrutturazione edilizia sono dunque inclusi anche gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere pure, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione

vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana.

Rientrano sempre nella ristrutturazione edilizia gli interventi per il ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza.

Si precisa che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria;

- 2) ammissibilità di modifiche dei prospetti come opere di manutenzione straordinaria se indispensabili a garantire l'agibilità o l'accessibilità delle unità immobiliari:** vengono ricompresi, fra gli interventi di manutenzione straordinaria, le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso al medesimo, laddove non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio e purché l'intervento sia conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Si prevedono, dunque, stringenti condizioni affinché le modifiche ai prospetti degli edifici siano qualificabili come interventi di manutenzione straordinaria. In mancanza di tali condizioni, si continuerà a rimanere nel novero delle ristrutturazioni edilizie;

- 3) ampliamento del novero degli interventi di edilizia libera:** all'interno degli interventi di edilizia libera, per la cui esecuzione non è necessario alcun titolo abilitativo, vengono ricomprese le opere 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 180 giorni (non più 90 giorni) comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori al Comune; quindi per le opere temporanee viene ribadito il principio della loro **funzionalità** – e non in base al criterio strutturale- rientrano in edilizia libera (solo comunicazione) se temporanee (fino a 180 giorni) dopo tale termine –anche se precarie- necessitano di titolo.

- 4) chiarimento circa le caratteristiche della ristrutturazione ricostruttiva:** vengono specificate le caratteristiche degli interventi di ristrutturazione subordinati a permesso di costruire ai sensi dell'art. 10 del DPR 380/2001 (cd. ristrutturazione ricostruttiva): interventi

*“che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, **nonché** gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio”;*

quindi, oggi, ristrutturazioni, anche con diversa sagoma, sedime, volumetrie, prospetti e in particolare per **la distanza** –e loro osservanza- ... quest'ultima se era legittima all'epoca della costruzione (.. ed oggi non lo sarebbe ..) è possibile mantenere la “vecchia” distanza derogando a quelle attuali ..

- 5) attestazione dell'avvenuta formazione del silenzio in materia di rilascio del permesso di costruire:** è inserita la facoltà per l'interessato di richiedere allo sportello unico edilizia del Comune un'attestazione (avente, dunque, effetto dichiarativo e non anche costitutivo) di intervenuta formazione del silenzio-assenso nel procedimento per il rilascio del permesso di costruire. La dichiarazione (da rendersi entro 15 giorni) indica se i presupposti del silenzio-assenso si sono verificati e, quindi, se sono trascorsi i termini del procedimento per il rilascio del permesso di costruire, in genere 90 giorni, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase o provvedimenti di diniego. In caso contrario, lo sportello unico comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti;
- 6) introduzione delle cd. “tolleranze costruttive”:** viene introdotto il nuovo art. 34-bis del DPR 380/2001, il quale individua interventi che non costituiscono violazioni edilizie (cd. “tolleranze costruttive”). Rientrano nelle c.d. tolleranze costruttive: **1)** il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari, se contenuto entro il limite del 2% delle misure previste nel titolo abilitativo; **2)** limitatamente agli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile. Così la regolarità delle tolleranze esecutive sono dichiarate da tecnico abilitato.

Le tolleranze costruttive menzionate, non costituendo violazioni edilizie, sono dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze,

comunicazioni e segnalazioni edilizie (ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali);

- 7) **proroga della validità dei titoli edilizi:** si introduce una possibile proroga di tre anni dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori previsti nei permessi di costruire rilasciati fino al 31 dicembre 2020. La proroga verrà concessa a fronte di una semplice comunicazione al Comune, purché i suddetti termini (di inizio e ultimazione lavori) non siano già decorsi al momento della comunicazione e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto (al momento della comunicazione dell'interessato) con nuovi strumenti urbanistici approvati. La medesima proroga si applica anche alle SCIA presentate entro lo stesso termine del 31 dicembre 2020.
- 8) **ampliamento del campo di applicazione della SCIA:** si introduce la possibilità che la SCIA possa essere presentata anche, in assenza di lavori, per gli immobili legittimamente realizzati privi di agibilità, i quali presentino i requisiti da definirsi con successivo decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; quindi, per es. una SCIA per attività commerciale, potrà asseverare l'agibilità del locale interessato.
- 9) **“sconti” sul contributo di costruzione:** al fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana, di ristrutturazione, nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione viene ridotto in misura non inferiore al 20% rispetto a quello previsto dalle tabelle parametriche regionali. Resta salva la facoltà dei Comuni di deliberare ulteriori diminuzioni del contributo, fino alla completa esenzione;
- 10) **documenti per desumere lo stato legittimo degli immobili:** al fine di maggiore certezza giuridica, si prevede espressamente che lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti (quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza). Tali previsioni si applicano anche nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia;

**11) requisiti per agibilità e interventi su edifici realizzati prima del DM 5/7/1975:** si chiarisce che, nelle more dell’emanazione del Decreto del Ministro della Salute che dovrà definire i requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici, i requisiti di altezza minima e igienico-sanitari dei locali di abitazione fissati dal DM 5/7/1975 non si considerano referiti ad immobili realizzati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto, ubicati in zona A o B di cui al DM 1444/1968 o in zone assimilabili in base alla normativa regionale o piani urbanistici comunali. Per la presentazione di titoli edilizi per il recupero e riqualificazione di tali immobili e per l’agibilità, si fa riferimento alle dimensioni legittimamente preesistenti.

#### **§ 4. LO “SBLOCCA CANTIERI”**

Un brevissimo accenno al c.d. “Sblocca Cantieri” solamente per sottolineare che il provvedimento –ormai non più qualificabile come “novità” essendo in vigore dal 18.06.2019- è un differente intervento normativo rispetto a quanto trattato sopra. In fase di conversione il D.L. 32/2019 ha subito diverse modifiche rispetto all’originario testo provvisorio. Tuttavia il testo finale, Legge 14.06.2019, n. 55, ha mantenuto gran parte delle modifiche al Codice Appalti, semplificando le procedure di gara e di aggiudicazione, interessando i lavori edilizi nei piccoli comuni, l’edilizia scolastica, e gli incentivi ai funzionari pubblici. In fase di approvazione sono “sparite” le modifiche al DM 1444/1968 – in quanto stralciate- sulle regole per le distanze tra edifici. Sono intervenute novità sulle autorizzazioni sismiche che saranno prerogativa di valutazione in capo ai professionisti i quali dovranno tener conto di cosa e di come si andrà a costruire e non più, come in precedenza, anche di dove si andrà a costruire.

Piacenza, 14 agosto 2020