

DIRITTO AMMINISTRATIVO E DEGLI ENTI LOCALI

Collana diretta da Vittorio Italia

37

LA SEMPLIFICAZIONE EDILIZIA

- D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380
- L. 11 settembre 2020, n. 120
- *Casi pratici e Giurisprudenza*

2021

*A cura di Alberto Zucchetti
e Brunello De Rosa*



Edizione FEBBRAIO 2021

Copyright © MMXXI
KEY EDITORE SRL
VIA GIAMBELLINO 4
20146 MILANO

P.I./C.F. 02613240601

ISBN 978-88-279-0755-9

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione, di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

La Casa Editrice, pur assicurando la massima cura nella preparazione del volume, declina ogni responsabilità per i possibili errori od omissioni, nonché per gli eventuali danni risultanti dall'uso delle informazioni ivi contenute.

**DIRITTO AMMINISTRATIVO
E DEGLI ENTI LOCALI**

*A cura di Alberto Zucchetti
e Brunello De Rosa*

**LA SEMPLIFICAZIONE
EDILIZIA**

Gli autori

Massimo Carlin. Avvocato amministrativista in Portogruaro (Venezia). Esercita principalmente nell'ambito delle Regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia ed assiste Società, imprenditori e privati in genere, Enti Pubblici e Società di diritto pubblico nei campi del diritto amministrativo, del diritto pubblico e del diritto immobiliare, fornendo consulenza stragiudiziale e assistenza giudiziale nelle sedi competenti. In questi anni ha svolto un'intensa attività pubblicistica con la predisposizione di vari testi per importanti Case editrici, scritti singolarmente o in collaborazione.

Brunello De Rosa. Avvocato in Milano. Esperto in materia di Diritto urbanistico, coautore del Codice degli Enti locali, ed autore di varie pubblicazioni di Diritto amministrativo.

Elisabetta Parisi. Avvocato, esperta in materia di Enti locali.

Vincenzo Andrea Piscopo. Avvocato Capo dell'Ufficio legale del Comune di Seregno, autore di pubblicazioni in materia di Enti locali.

Daniela Prinzo. Architetto progettista e interior designer, laureata nell'anno 2006 presso il Politecnico di Milano I Facoltà di Architettura Leonardo. Ha collaborato con Studi di Architettura ed Ingegneria in Italia e in Svizzera, maturando diversificate esperienze progettuali. Ha fondato lo studio dpA. Daniela Prinzo Architetto che opera un approccio multidisciplinare con complessità progettuali alle diverse scale. Dal 2006 affianca alla propria attività la collaborazione con il Politecnico di Milano per i corsi accademici di Architettura e Pianificazione territoriale.

Elisa Ruggeri. Esperta in materia di Enti locali. Ha approfondito i problemi dell'ambiente e delle competenze legislative statali e regionali.

Marco Ruggeri. Dottore in giurisprudenza con Tesi in Diritto Processuale Amministrativo.

Claudio Sironi. Avvocato, esperto in materia di Enti locali.

Stefano Soncini. Avvocato, esperto in materia di Diritto urbanistico e di Enti locali.

Alberto Zucchetti. Avvocato in Milano e Mediatore professionista presso l'ODC Forense dell'Ordine degli Avvocati di Milano. È stato Professore a contratto di Diritto pubblico, di Diritto costituzionale e di Diritto degli enti locali presso l'Università degli studi di Milano Bicocca. Ha pubblicato numerose opere su problemi di Diritto Amministrativo e degli Enti locali. Ha partecipato come relatore a Corsi, Seminari e Convegni su problemi attuali del Diritto Amministrativo con particolare riferimento agli enti locali, alla contrattualistica pubblica ed alla privacy.

L'opera

L'opera esamina le nuove disposizioni legislative che hanno stabilito delle semplificazioni sull'attività edilizia, e tali semplificazioni riguardano le deroghe, ad esempio per le distanze tra fabbricati, le altezze, le deroghe agli strumenti urbanistici.

Modifiche sono state introdotte all'attività edilizia libera, agli interventi e contributi per il permesso di costruire, al silenzio assenso, alla S.C.I.A.

Importanti modificazioni sono stabilite per l'agibilità, la sanatoria ed alle tolleranze costruttive, alle opere edilizie in regime di comunione e condominio, alle barriere architettoniche, al fotovoltaico.

Queste modificazioni legislative sono importanti, riguardano un ampio arco di materie giuridiche, dal diritto privato, al diritto amministrativo, nonché all'ambiente.

I problemi considerati in quest'opera sono stati esaminati alla luce della più recente giurisprudenza.

INDICE GENERALE

Capitolo I

La semplificazione edilizia nel D.L. 16 luglio 2020, n. 76

(conv. in l. 11/9/2020, n. 120)

(Prof. *Alberto Zucchetti*)

1. Premessa	15
2. La semplificazione.....	16
3. Le semplificazioni nel D.L. 76/2020	21
4. Le semplificazioni in edilizia in generale. Il D.L. 76/2020 convertito in l. 120/2020	22
5. L'art 10 e l'art 10 bis del D.L. 76/2020.....	23

Capitolo II

L'attività edilizia

(Prof. *Alberto Zucchetti*)

1. Le finalità delle modifiche apportate al DPR 6 giugno 2001, n. 380 (TUE). Il primo comma dell'art 10	29
2. La modifica all'art 2 bis, comma 1 ter del DPR 380/2001.....	37
2.1. La demolizione e ricostruzione di edifici nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti	44
2.1.1. La demolizione e ricostruzione quale tipologia di ristrutturazione edilizia	45
2.1.2. Il volume dell'edificio ricostruito. La sagoma, il sedime, l'altezza	46
2.1.3. Le distanze minime tra edifici	52
2.1.4. Le distanze "legittimamente" "preesistenti"	54
2.2. Gli incentivi volumetrici ora consentiti	56
2.3. Gli interventi di demolizione e ricostruzione nei centri e nei nuclei storici	58
2.4. La correlazione con l'art 3, comma 1, lett. d) del DPR 380/2001 (rinvio)	60
3. Modifiche in materia di definizione degli interventi di manutenzione straordinaria (comma i lett. b) 1) (a cura di De Rosa).....	60
4. Modifiche in materia di ristrutturazione edilizia (a cura di De Rosa).....	67
5. Modifiche in materia di installazione di manufatti leggeri (comma 1, lett. b) 2 bis). La norma in commento e le precedenti versioni (a cura di CARLIN)	75
5.1. Le innovazioni da parte della L. n° 120/2020	77
5.2. Gli interventi della Corte Costituzionale	79
5.3. I casi pratici e le pronunce della Giurisprudenza	81
5.4. Il caso particolare delle "pergotende"	82
5.5. I mezzi "mobili" utilizzati come abitazioni.....	86

Capitolo III

Titoli abilitativi - disposizioni generali

(Avv. Massimo Carlin)

1. Modifiche in materia di opere stagionali (comma 1, lett. c). La norma in commento e la stesura precedente	89
1.1. Le novità introdotte con la L. n° 120/2020	91
1.2. I casi pratici in tema di “stagionalità” delle opere.....	94
1.3. Il caso particolare delle “serre stagionali”	95
1.4. Attività edilizia libera e autorizzazioni paesaggistiche	97
2. Modifiche in materia di documentazione amministrativa: stato legittimo dell’immobile (comma 1, lettera d). La disposizione in esame e la precedente “esclusività” dell’istruttoria d’ufficio.....	99
2.1. Le novità introdotte dalla L. n° 120/2020	101
2.2. Lo “stato legittimo” degli immobili in possesso di titoli abilitativi	102
2.3. Lo “stato legittimo” degli immobili anteriori alla “legge ponte”	103
2.4. Lo “stato legittimo” degli immobili di cui “non sia disponibile” il titolo abilitativo	105
2.5. Le “informazioni catastali di primo impianto”.....	106
2.6. “Il caso particolare del certificato di abitabilità / agibilità”	107
3. L’attività edilizia della Pubblica Amministrazione (comma 7 ter. La norma in commento e l’art. 7 del Testo Unico dell’Edilizia	109
3.1. Le novità introdotte dalla L. n° 120/2020	111
3.2. Le “infrastrutture sociali”	113
3.3. Le “residenze per studenti e universitarie”	114
3.4. Le “residenze sanitarie e assistenziali”	114
3.5. Gli “ostelli”	115
3.6. Le “strutture sportive di quartiere”	116
3.7. L’“edilizia residenziale sociale”	117
3.8. I “diritti edificatori”	117
3.9. Le destinazioni d’uso per cui sono consentiti gli interventi	119
3.10. Gli “investitori istituzionali”	120

Capitolo IV

Titoli abilitativi - Permesso di Costruire - Nozione e caratteristiche

(Avv. Brunello De Rosa)

1. L’evoluzione del sistema dei controlli sull’attività edilizia ed i titoli abilitativi	123
2. Il Permesso di Costruire	127
2.2. Gli oneri di urbanizzazione ed il contributo di costruzione	128

2.3. L'esenzione dal contributo economico.....	130
2.4. Gli aventi diritto.....	131
3. Il Permesso di Costruire in deroga	133
4. La decadenza del Permesso di Costruire	139
5. La sospensione del termine	142
6. La proroga.....	142

Capitolo V

Titoli abilitativi – Permesso di costruire - Contributo di costruzione (Avv. *Stefano Soncini*)

1. Le modifiche in materia di contributo straordinario per il rilascio del permesso di costruire (comma 1, lettera g))	147
1.1. Il contenuto della relazione al disegno di legge	148
1.2. Le pronunce giurisprudenziali in materia.....	149
1.3. Il contenuto della novella normativa	151
1.4. Gli effetti della normativa sul cambio di destinazione d'uso	152
1.5. L'individuazione degli interventi urbanisticamente rilevanti	153
1.7. Conclusioni.....	154
2. Modifiche in materia di riduzione o esonero dal contributo di costruzione (comma 1, lettera h))	155
2.1. Il contenuto della relazione al disegno di legge	155
2.2. Le pronunce giurisprudenziali in materia.....	155
2.3. Lo scopo della normativa	156
2.4. La riduzione del contributo di costruzione	157
2.5. Conclusioni.....	158

Capitolo VI

Titoli abilitativi – Permesso di costruire – Procedimento (Avv. *Vincenzo Andrea Piscopo*)

1. Modifiche in materia di formazione del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire (comma 1, lettera i). Premessa storica	161
1.1. Il silenzio assenso introdotto nell'art. 20.....	162
1.2. I requisiti per la formazione del silenzio assenso.....	163
1.2.1. Silenzio assenso solo per permesso di costruire “ordinario”	163
1.2.2. Attestazione del progettista	164
1.2.3. Attestazione paesaggistica.....	165
1.2.4. Permesso di costruire in deroga.....	166
1.3. Termini per la formazione del silenzio assenso	167

2. Altezza minima e requisiti igienico sanitari. Interpretazione autentica (comma 2)	168
2.1. Cosa si intende per interpretazione autentica	169
2.2. Cosa prevede il D.M. 5 luglio 1975 e successive integrazioni.....	169
2.3 La norma in esame.....	170

Capitolo VII

Titoli abilitativi – Segnalazione certificata di inizio di attività (Avv. *Claudio Sironi* e Avv. *Stefano Soncini*)

1. Modifica alla disciplina degli interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività (comma 1, lett. l). (Claudio Sironi)	173
1.1. Il contenuto della Relazione al disegno di Legge.....	174
1.2. La giurisprudenza in materia	176
1.3. Conclusioni	179
2. Modifica in materia di mutamento d'uso urbanisticamente rilevante (comma 1, lettera m)) (Stefano Soncini)	180
2.1. Il contenuto della Relazione al disegno di legge	180
2.2. Le pronunce giurisprudenziali in materia.....	181
2.3. Il contenuto della modifica normativa.....	182
2.4. Gli effetti con riferimento agli immobili realizzati ante 1942 o ante 1967	182
2.5. La nuova definizione dello stato legittimo	183
2.6. Gli effetti con riferimento alla destinazione d'uso	183
3. Usi temporanei (lett. m-bis) (Avv. Stefano Soncini).....	184
3.1. Il contenuto dei lavori preparatori	185
3.2. Le innovazioni derivanti dal D.L. Semplificazione	187
3.3. Gli usi diversi da quelli previsti dallo strumento urbanistico.....	188
3.4. Il contenuto della Convenzione	188
3.5. Le destinazioni d'uso e l'assegnazione del bene	189
3.6. Conclusioni	189
4. Rilascio del titolo edilizio per la concessione dei contributi nei territori colpiti dagli eventi sismici in Italia centrale del 2016 (rinvio al Capitolo X, § 3)	190

Capitolo VIII

Certificato di agibilità (Arch. *Daniela Prinzo*)

1. Premessa	191
2. Concetto di immobili legittimamente realizzati: l'art. 9-bis e l'art. 34-bis	193
3. Tra certificato di abitabilità e agibilità	199
4. Procedure riguardanti la Segnalazione Certificata di Agibilità (SCA)	201

5. L'agibilità dopo il Decreto Semplificazioni Legge 11 settembre 2020, n. 120	204
--	-----

Capitolo IX

Sanzioni

(Avv. Massimo Carlin)

1. Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire (comma 1, let. o)). La norma abrogata e le difformità “minori”	207
1.1. La legislazione regionale sulle “tolleranze costruttive”	209
1.2. L'applicazione in concreto della “tolleranza” edilizia	212
2. Le tolleranze costruttive (comma 1, let. p)). Il nuovo articolo 34 bis del Testo Unico dell'Edilizia.....	213
2.1. Le novità di cui al secondo comma: gli “impianti” e le “opere interne”	214
2.2. L “irregolarità geometriche”	216
2.3. Le “finiture edilizie”	216
2.4. Immobili tutelati ex D. Lgs. n° 42/2004.....	217
2.5. Le novità di cui al terzo comma	218
2.6. La “modulistica” in occasione di nuove pratiche edilizie	219
2.7. La “dichiarazione asseverata” negli atti relativi a diritti reali	219
2.8. Le prime applicazioni giurisprudenziali della “tolleranza esecutiva”	220
3. La demolizione di opera abusive (art. 10 bis D.L. 76/2020). La norma introdotta dalla Legge n° 120/2020, il previgente art. 41 Testo Unico dell'Edilizia e le previsioni di cui all'art. 27 L. n° 47/1985	222
3.1. L'atto vincolato ed i principali orientamenti applicativi della normativa sulla demolizione di opere abusive	225
3.2. Analisi delle formulazioni previgenti dell'art. 41 Testo Unico Edilizia	231
3.3. Analisi della norma introdotta con la Legge n° 120/2020.....	233
3.4. Il “passaggio” della competenza ai Prefetti.....	234
3.5. I compiti residui dei Comuni	236
3.6. L'esecuzione della demolizione da parte del Prefetto	236
3.7. Le “informazioni” da trasferire al Prefetto	237
3.8. Serve questa norma per “accelerare” le demolizioni delle opere abusive?	238

Capitolo X

Zone sismiche

(Avv. Elisabetta Parisi)

1. Premessa	241
2. Vigilanza sulle costruzioni (comma 1, lett. p-bis e p-ter)	244
2.1. L'autorizzazione per l'inizio dei lavori ex art. 94 DPR 380/2001 (lettera p-bis n. 1).....	245

2.2. Il nuovo procedimento di rilascio dell'autorizzazione (lettera p-bis n. 2)	249
2.2.1. Il silenzio-assenso (lettera p-bis n. 3)	251
2.3. Il ricorso avverso il provvedimento relativo alla domanda di autorizzazione (lettera p-bis n. 3).....	254
2.4. L'autorizzazione e l'art. 94-bis del DPR 380/2001 (lettera p-ter)	255
3. Vigilanza per l'osservanza delle norme tecniche (comma 1 lett. p-quater).....	258
4. Rilascio del titolo edilizio per la concessione dei contributi nei territori colpiti dagli eventi sismici in Italia centrale del 2016 (comma 6).....	260

Capitolo XI

Disposizioni in materia di opere edilizie in regime di comunione o condominio (Dott.ssa *Elisa Ruggeri*)

1. Premessa	269
2. Le opere edilizie oggetto della disposizione in esame	269
3. Opere consistenti nell'eliminazione delle barriere architettoniche	272
4. Considerazioni conclusive	273

Capitolo XII

Proroghe dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori (Dott. *Marco Ruggeri*)

1. Premessa	275
2. Esame del comma 4	276
3. Esame del comma 4-bis	278
4. Considerazioni conclusive	278

Capitolo XIII

Beni ambientali e culturali (Avv. *Massimo Carlin*)

1. Posa di strutture amovibili (comma 5)	281
2. Le novità introdotte con la legge n° 120/2020	285
3. Le autorizzazioni relative ai beni paesaggistici (laddove richieste).....	287
4. Le autorizzazioni concernenti i beni culturali (laddove richieste)	289
5. Le aree pubbliche escluse dalla deroga di autorizzazioni	293
6. Il Decreto Ministeriale sulle modalità di attuazione	294
7. Le prime applicazioni giurisprudenziali della norma in esame	295

Capitolo XIV

Il Fondo Solidarietà (Avv. *Vincenzo Andrea Piscopo*)

1. Premessa	297
2. Il fondo solidarietà mutui prima casa.	299
3. Requisiti per accesso al fondo solidarietà	302

Capitolo XV

Norme tecniche in materia di costruzioni (Avv. *Massimo Carlin*)

1. Riduzione dei tempi di realizzazione di progetti di lavori pubblici (comma 7 bis)	305
---	-----