

Vignola, 22 aprile 2021

1

# Il nuovo volto dell' edilizia dopo il Decreto Semplificazioni.

# Perché il decreto semplificazioni?

La risposta potrebbe essere banale: la pandemia e gli sforzi messi in campo per il rilancio rischierebbero di essere frustrati se non si agisse su più versanti:

- 1) semplificazione e incentivazione degli interventi di rigenerazione;
- 2) certezza delle regole.
- 3) tutela affidamento e repressione solo degli abusi significativi e non di quelli cd. «minori» la cui gestione rallenta il rinnovo del patrimonio edilizio e la rigenerazione urbana

Probabilmente il secondo obiettivo è il più importante, ma sono tutti molto difficili da raggiungere (esempio: proposta di eliminazione dell'attestazione dello stato legittimo; tolleranze statali e tolleranze regionali)

# I temi oggetto della semplificazione (normativa statale e normativa regionale)

- a) la rivisitazione della definizione degli interventi sul patrimonio edilizio esistente con particolare riferimento a MS e RE
- b) le semplificazioni e accelerazioni del procedimento per il rilascio dei titoli abilitativi
- c) la revisione della disciplina della valutazione dello stato legittimo del patrimonio edilizio.

Il tutto anche in funzione del 110%.

**Si abbandona la regola del Piano attuativo (1444/1968) e anche ampliamenti e altezze sono governati da titoli diretti**

E' una semplificazione riuscita? Nel 380 no; meglio nella disciplina regionale perché le norme si inseriscono in un quadro più organico

In ogni caso, una grossa presunzione....(si pensa che consentire di modificare i prospetti «sblocchi l' Italia....)

# Le modifiche alle categorie di intervento: la nuova MS

Ora può comportare:

1) **il mutamento della destinazione d'uso** dell'immobile su cui si interviene, purché ciò non comporti un aumento di carico urbanistico. Pertanto, il cambio d'uso può avvenire sia verso usi che fanno parte della medesima categoria funzionale, sia verso usi facenti parte di una diversa categoria per i quali la legge o i piani non richiedano quote di dotazioni territoriali e servizi più elevate e per i quali non sia previsto un valore unitario degli oneri di urbanizzazione maggiore;

2) **le modifiche ai prospetti che risultino necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per assicurare l'accesso allo stesso o alle singole unità immobiliari che lo compongono**. Questi interventi sui prospetti sono subordinati a quattro condizioni: 1) che si intervenga su edifici legittimamente realizzati; 2) che le modifiche non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio; 3) che la modifica stessa risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia; 4) che la modifica non interessi immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

# La nuova RE con demolizione e ricostruzione (non vincolati)

ora può comportare anche la **A) modifica di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche**, nonché **B) le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico**. Inoltre, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, sono ammessi **C) incrementi di volumetria, anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana**.

# RE su vincolati

per gli interventi di demolizione e ricostruzione e per gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti che riguardino **immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42**, devono essere mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria.

Idem per quelli localizzati **nelle zone omogenee A o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali**, **nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico,**

fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici  
(importante!)

# Domande provocatorie...

Quindi se c'è un orrore in zona paesaggistica, devo conservarlo per sempre «dove era e come era»? (una baracca «Dieci» condonata in riva al fiume)

Quindi se in zona agricola c'è un vincolo paesaggistico, ogni modifica dei prospetti è NC e pertanto non la può fare che non è imprenditore agricolo? (o invece, basta il Pdc?)

# Segue,

8

Quindi più spazio nella seconda ipotesi, se il piano urbanistico ha stabilito la disciplina particolareggiata degli interventi, gli usi ammissibili e le forme di tutela degli edifici di particolare interesse storico-architettonico o culturale e testimoniale.

## **Domanda PROVOCATORIA.....**

E' possibile che ci siano ora 5 tipologie di ristrutturazione??

(senza considerare le «ricostruzioni» ai sensi del Codice della strada...):

- 1) Ricostruzione edifici demoliti e crollati (in zona di vincolo o meno)
- 2) Demo-ricostruzione di edifici senza vincoli
- 3) Demo-ricostruzione di edifici vincolati (ipotesi 1 e ipotesi 2)
- 4) Ristrutturazione conservativa leggera
- 5) Ristrutturazione conservativa pesante

# Manufatti leggeri.

Tende e unità abitative mobili con meccanismi di rotazione in funzione, e loro pertinenze e accessori, che siano collocate, anche in via continuativa, in 1) strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, che non posseggano 2) alcun collegamento di natura permanente al terreno e presentino le 3) caratteristiche dimensionali e tecnico-costruttive previste dalle normative regionali di settore ove esistenti.

\*Cosa vuol dire autorizzate sotto i tre profili?

\*I Marina resort e le House boat....

\* Se manca la normativa regionale con le caratteristiche dimensionali e tecnico-costruttive?

# La conferenza di servizi

Un principio generale: lo Sportello unico deve sempre ricorrere alla convocazione di una conferenza di servizi in modalità semplificata asincrona, **ogni qual volta occorra acquisire anche un solo atto di assenso**, comunque denominato, di competenza di una Amministrazione diversa dal Comune.

# Una sentenza recentissima...

## Cons. di Stato, sez. VI, 08 marzo 2021 n. 1947, molto opinabile.

A meno di non voler svuotare di significato tale prescrizione, appare evidente che **il complesso meccanismo può incontrare un corretto modello di sincronia nella previsione di una fase preliminare, iniziale rispetto ai lavori della conferenza** (addirittura, per quanto riguarda la conferenza di servizi decisoria, già al momento della indizione e della conferenza in modalità sincrona, ma nulla toglie che la previsione possa anche solo precedere l'avvio della conferenza in modalità sincrona o simultanea), **in cui le amministrazioni e gli enti "regolarmente invitati a partecipare" si esprimano fin da subito, su sollecitazione e sotto la regia della "amministrazione precedente", in ordine al "peso ponderale"** da attribuire alla espressione valutativa sul "progetto" che verrà espressa da ciascuno degli enti presenti, atteso che, banalmente, il peso specifico del voto di una regione non può essere - in virtù della maggiore moltitudine di interessi che l'ente territoriale rappresenta - equiparato al voto espresso da un comune (e così anche tra enti locali in ragione della loro dimensione territoriale e popolazione residente). Meno ancora la equivalenza delle posizioni espresse in conferenza può considerarsi ragionevole e quindi aderente alla ratio legis sottesa alla norma qui in esame, laddove alla conferenza sia chiesto di far affluire la valutazione di un organo periferico di una amministrazione dello Stato preposta alla tutela di valori ed interessi superindividuali e "sensibili" quali il territorio ed il paesaggio (quali sono le Soprintendenze). Ciò, ovviamente, sempre che l'amministrazione in questione abbia effettivamente partecipato ai lavori della conferenza ed abbia espresso il proprio avviso nei termini previsti dalla legge.

Pareri entro termini ben precisi:

- a) In caso di interventi soggetti a CILA o a SCIA, entro il termine di venticinque giorni dalla data di efficacia delle stesse;
- b) in caso di interventi soggetti a permesso di costruire, entro cinquanta giorni dalla data di presentazione della domanda di rilascio;
- c) in caso di convocazione della conferenza di servizi, entro il termine previsto dall'art. 14-bis, comma 2, lettera c), della legge n. 241 del 1990.

Se formulati dopo sono inefficaci come oggi dispone l' art 2, comma 8 bis della 241/1990.

# L'attività edilizia libera

Gli interventi di restauro scientifico e di restauro e risanamento conservativo sono assoggettati a CILA anche nel caso in cui comportino il mutamento della destinazione d'uso.

La CILA viene confermata come titolo abilitativo e vengono introdotti termini perentori per i controlli a cui connette l'inefficacia dei pareri "tardivi". Dopo si può intervenire e come?

Viene equiparata alla SCIA anche nel meccanismo dell'efficacia e per quanto riguarda l'acquisizione dei pareri con conferenza di servizi

# Lo stato legittimo

Lo stato legittimo deriva: dal titolo edilizio che ha previsto la costruzione dell'immobile, integrato con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali, ma anche dai titoli edilizi in sanatoria, rilasciati a seguito di istanza di condono edilizio ovvero a conclusione dei procedimenti di cui agli articoli 17 e 17-bis della legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23, dalle tolleranze costruttive di cui all'articolo 19-bis della medesima legge regionale nonché dalla regolarizzazione delle difformità che consegue al pagamento delle sanzioni pecuniarie ai sensi dell'art. 21, comma 01, della L.R. n. 23 del 2004.

**Rispetto al DL si aggiunge: 17, comma 2, 17 bis, tolleranze versione emiliana e – soprattutto – regolarizzazione!**

# Segue stato legittimo

Viene asseverato dal tecnico, con le seguenti precisazioni :

- nel caso di interventi edilizi di recupero che hanno interessato l'intero edificio, lo stato legittimo è quello stabilito dal titolo edilizio, legittimamente presentato o rilasciato, che ha autorizzato la realizzazione del medesimo intervento, integrato con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali (omettendosi dunque il riferimento ai titoli edilizi precedenti);
- per gli edifici realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio (ante 1942 per gli immobili collocati nel territorio urbanizzato, ante 1967 per quelli extraurbani), lo stato legittimo si desume dalle informazioni catastali di primo impianto o da altri documenti probanti (quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti di archivio o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza), integrati naturalmente con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali;
- quest'ultima disposizione trova applicazione anche nei casi in cui sussista un principio di prova scritta circa l'avvenuto rilascio di un titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile alcuna copia

# Segue stato legittimo

in caso di interventi di demolizione e ricostruzione l'accertamento della legittimità dello stato di fatto va riferita a quei parametri che governano la ricostruzione dell'edificio secondo le previsioni del piano urbanistico (volume o superficie massimi, distanze dai confini e dagli edifici, ecc.);

- Per l'accertamento dello stato legittimo degli interventi che beneficiano dell'ecobonus del 110%, in tali casi (di interventi che interessino sia le parti comuni degli edifici che private), quantomeno per gli immobili realizzati prima del 1967, la verifica dello stato legittimo deve essere riferita alle sole parti dell'edificio interessate dall'intervento. La circolare specifica che si può applicare anche per gli interventi eseguiti dopo.

# In pratica....

In pratica, siccome non c'è un Registro ufficiale dei titoli e anzi, in genere, i Comuni conservano i titoli abilitativi dentro le singole pratiche, spesso le pratiche sono introvabili, perse, allagate.....

Inoltre, prima del 42 (o del 67 per il rurale), c'è una molteplicità disparata di Regolamenti locali (con le più diverse finalità: di ornato, igienico-sanitari, etc...)

Un caso emblematico (la Ducati)

D'altronde la legittimità è fondamentale, perché ai sensi dell' art. 49 del TUE o dell' art. 4 del DM Finanze 41/1998, se ci sono abusi non spettano i benefici fiscali

Inoltre per il Giudice penale e quello amministrativo, gli interventi ulteriori ripetono le caratteristiche di illegittimità dell' opera abusiva (Cons. di Stato, sez. VI, 29.01.2020 n. 711).

# Il tema delle distanze nella ricostruzione (10 ter)

1. In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, sia esso qualificato come nuova costruzione, soggetta a permesso di costruire, o come ristrutturazione edilizia, soggetta a SCIA, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti, (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. Per distanze legittimamente preesistenti **si intendono le distanze dai confini e dai fabbricati stabilite dallo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare ai sensi dell'articolo 10 bis.**

2. Gli **incentivi volumetrici** eventualmente riconosciuti dal piano urbanistico per gli interventi di cui al comma 1 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.**

3. **Nei centri storici e negli insediamenti e infrastrutture storici del territorio rurale**, individuati dalla pianificazione territoriale e urbanistica, gli interventi di demolizione e ricostruzione che presentano le caratteristiche di cui ai commi 1 e 2 possono essere realizzati **direttamente** previo rilascio o presentazione di titolo abilitativo edilizio qualora il PUG abbia stabilito la disciplina particolareggiata degli interventi e usi ammissibili e le forme di tutela degli edifici di particolare interesse storico-architettonico o culturale e testimoniale, ai sensi dell'articolo 26, comma 1, lettera b), e articolo 32, comma 8, della legge regionale n. 24 del 2017. **In carenza di tali previsioni del PUG, i medesimi interventi sono consentiti esclusivamente nell'ambito degli accordi operativi, dei piani attuativi di iniziativa pubblica e degli altri piani attuativi, atti negoziali e procedimenti speciali, comunque denominati, che ne stabiliscano la disciplina urbanistica ed edilizia di dettaglio. Sono comunque fatte salve le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica nonché quelle della pianificazione urbanistica vigente fino alla data di entrata in vigore del PUG**, che consentano di realizzare interventi di demolizione e ricostruzione direttamente con il rilascio o la presentazione del titolo abilitativo edilizio.".

# Le questioni

- \* (**Anche**) qualora.....Il 2bis comma 1 ter è scritto malissimo.....
- \* Mi distanzio anche solo un po'? (migliorando...) E posso fare ampliamenti?
- \* Se posso, mi devo spostare sempre? (anche se non modifico volume e altezze)?
- \* Le distanze stabilite dallo stato legittimo (se non c'è un titolo? L' usucapione?)
- \* Solo gli incentivi o anche le previsioni (indici) di piano?
- \* Posso aprire una finestra sull' ampliamento volumetrico in altezza non a distanza?
- \* Come si fa a parlare di distanze legittimamente preesistenti per una distanza che non c'era?
- \* Posso «peggiorare» la situazione del vicino?
- \* Valenza solo edilizia o anche nei rapporti con i terzi?

**\*quali criteri sono applicabili ai fini della verifica in merito all'effettiva "impossibilità" di modificare l'area di sedime?** Se c'è una perdita "coattiva" di volume? Può invocarsi il decoro architettonico (ad esempio: se l'applicazione delle norme in materia di distanze comporti, rispetto alla situazione preesistente, un disallineamento del fabbricato rispetto a quelli circostanti o, paradossalmente, la creazione di intercapedini, rientranze e/o spazi chiusi) o, ancora, pregiudichi la funzionalità dell'intervento (magari compromettendone le finalità di riqualificazione)?

\* In caso di incentivi volumetrici occorre sempre il rispetto dell' art. 7 del DM che prevede anche per gli interventi di demolizione e ricostruzione una certa «densità fondiaria»

- ▶ La disciplina dei Centri storici e insediamenti storici rurali, in genere la deroga alle distanze richiederebbe il Piano attuativo, salvo che il PUG (o i previgenti strumenti) non consentano anche l' intervento diretto.
- ▶ **La Circolare del MIBACT 4/3/2021 (che richiama la 42/2017) dice che:**
  - a) Il cappotto non è sempre eseguibile senza autorizzazione semplificata;
  - b) In particolare, sono soggetti ad autorizzazione gli immobili pre 1945 (ai sensi dell' art. 136, lettera c)
  - c) Se poi c'è il vincolo ai sensi della Parte II, ci vuole l' autorizzazione ex art. 21.

# Un rischio grosso per il privato e il professionista.

La Corte di Cassazione :*“la costruzione eseguita previa regolare concessione per ristrutturazione con ampliamento può essere considerata nuova costruzione ai fini del rispetto delle distanze legali, posto che la regolarità amministrativa dell’attività di edificazione e il rispetto della disciplina dei rapporti tra proprietari confinanti riguardano profili diversi in quanto tutelano interessi diversi”* (così Cassazione Civile, Sez. II, 6 giugno 2014, n. 12800).

# Ma anche il Giudice amministrativo.....

Lo stesso Giudice amministrativo., in una recentissima pronuncia pare aver aderito ad una soluzione che distingue la ricostruzione cd. “edilizia” da quella “civilistica”:

*“In relazione ai singoli elementi progettuali, la violazione delle distanze appare quindi evidente, essendo così conseguentemente irrilevante la vantata qualificazione delle opere come interventi di ristrutturazione edilizia. (...) Tuttavia, tale esito appare recessivo di fronte all’esigenza di tutelare le distanze che, come recita il citato art. 9, sono quelle minime e che quindi possono essere violate anche solo puntualmente, atteso che il carattere di nuova costruzione va riscontrato in rapporto ai “caratteri del suo sviluppo volumetrico esterno” (Cass. civile, II, 15 dicembre 2020, n.28612). **Conclusivamente sul punto, la censura, che si attaglia sulla dimostrazione della natura di ristrutturazione edilizia dell’opera, appare superata dall’esigenza dell’autonoma sussunzione nel concetto di nuova costruzione ai fini dell’applicazione della disciplina delle distanze legali”** (Cons. di Stato, sez. VI, 05.03.2021 n. 1867).*

# L' agibilità e il DM del 1975.

2 bis. Ai sensi dell'articolo 10, comma 2, del decreto legge n. 76 del 16 luglio 2020 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020 n. 120, 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 nel territorio urbanizzato come definito, in base alla normativa regionale, nei piani urbanistici comunali.** Ai fini della presentazione e del rilascio dei titoli abilitativi per il recupero e la qualificazione edilizia dei medesimi immobili e della segnalazione certificata di conformità edilizia e di agibilità, si fa riferimento alle dimensioni legittimamente preesistenti.”.

# Quindi?

Non si fa riferimento ai requisiti del DM 1975 (e allora, a quali requisiti si fa riferimento? Non certo a quelli più rigorosi del “Istruzioni ministeriali per la compilazione dei regolamenti locali sull’igiene del suolo e dell’abitato” del 20 giugno 1896!)

Devono però essere «dimensioni legittimamente preesistenti» cioè previste in un titolo o assentite in qualche modo dalla PA.

Come fanno ad essere «legittimamente preesistenti» se prima del 1975 c’erano quelli del 1896?

Se faccio recupero e qualificazione edilizia tengo i vecchi requisiti? (sembrerebbe di sì: la Circolare (Per tali edifici, dunque, gli interventi di recupero così come l’agibilità non potranno essere più precluse dal mancato rispetto dei requisiti igienico sanitari, stabiliti dal citato decreto ministeriale del 1975, che derivi dalle caratteristiche dimensionali di edifici legittimamente preesistenti)

# I titoli per le nuove categorie (MS, RS e RRS e la RE conservativa pesante)

In SCIA la nuova ipotesi di manutenzione straordinaria “pesante” che ricorre quando questo intervento comporti la modifica dei prospetti. Per il restauro scientifico e il restauro e risanamento conservativo sono assoggettati a SCIA, solo se interessino le strutture dell’edificio.

Vanno a SCIA anche le c.d. ristrutturazioni conservative pesanti (di cui all’articolo 10, comma 1, lettera c), del DPR n. 380) e cioè quelle che nel 380 sono assoggettate a permesso di costruire (fermo restando che, in tali casi, l’eventuale realizzazione abusiva delle opere continua a comportare l’applicazione delle sanzioni penali).

La RE conservativa «pesante» è la categoria più problematica:

quindi oggi con SCIA posso fare 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

A) modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che,

B) 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.

- \* Quindi un ampliamento fuori sagoma oggi non è più NC ma RE conservativa pesante e quindi posso applicare anche una sanzione pecuniaria se c'è pregiudizio funzionale o strutturale?
- \* In modo ancora più radicale e provocatorio, se il piano consente la RE, posso operare un modesto ampliamento volumetrico (fino al 20%)? (qui direi di NO)
- \* In un immobile vincolato (salvo AP) posso modificare destinazione uso, sagoma, volumetria e prospetti con una semplice SCIA? (quegli interventi per i quali ai sensi dell' art. 3 del 380 /2001, per gli interventi di RE ricostruttiva e di ricostruzione devo mantenere sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non prevedere incrementi di volumetria, mentre ai sensi dell' art. 2 bis comma 1 ter dovrei addirittura avere dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale.... FORTE CONFUSIONE!!!!

# Le modifiche nell' articolo sulla SCIA (art. 14)

- Obbligo di utilizzo della modulistica edilizia unificata;
- Rilascio della ricevuta ai sensi di quanto disposto dall'articolo 18-bis della legge n. 241 del 1990;
- Necessità di ricorrere alla conferenza di servizi semplificata;
- Possibilità per il privato di chiedere l'attestazione della avvenuta decorrenza del termine perentorio per lo svolgimento dei controlli;
- Inefficacia dei provvedimenti dello sportello unico assunti dopo la scadenza dei termini perentori per i medesimi controlli, stabilita dall'art. 2, comma 8-bis, della L. n. 241 del 1990.

# La cd. proroga «speciale» della SCIA e del PdC

Viene introdotta **una ipotesi speciale di proroga**, che eccezionalmente può essere riconosciuta anche in caso in cui sia sopravvenuta una previsione di piano incompatibile con l'attuazione dell'intervento edilizio, qualora l'interessato dimostri che i lavori non hanno potuto essere iniziati o non possono essere completati (entro il termine di validità del titolo edilizio, comunque non superiore a tre anni) **per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori**. La proroga è rilasciata previa **delibera del Consiglio comunale** se riguarda il termine di inizio dei lavori oppure della **Giunta municipale** se riguarda il termine di conclusione dei lavori. La proroga è sempre accordata qualora si dimostri che non si è potuto iniziare o concludere i lavori per eventuali ostacoli amministrativi indipendenti dalla volontà del titolare della segnalazione stessa. In tali casi non sono richieste deliberazioni.

- *Ostacoli amministrativi è espressione un po' generica.....*
- *Chi la dispone? Il dirigente o RS e necessita di un provvedimento espresso («accordata»)*

# Il Pdc convenzionato

Il 28 bis del 380 ma solo se il Piano ha dettato la disciplina di dettaglio ed ha *«valutato compiutamente gli effetti ambientali e territoriali»* (Valsat)

La convenzione approvata dal Consiglio (mentre i PP conformi vanno in Giunta) ed ha i contenuti di quanto previsto dall'articolo 38 della legge urbanistica regionale (progetto urbano, cronoprogramma, garanzie finanziarie).

Acquisizione della informazione antimafia per i soggetti che richiedono il rilascio del titolo.

Esecuzione anche per stralci e termine fino a 5 anni

E' possibile che il Consiglio stabilisca criteri uniformi e poi conferisca poi l' approvazione alla Giunta o al Dirigente.

# Pdc in deroga

Per gli interventi di ristrutturazione edilizia, la richiesta di permesso di costruire in deroga è ammessa previa deliberazione del Consiglio comunale, che ne attesta l'interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

- Norma non chiarissima per il procedimento. Quindi è la richiesta che va presentata al Consiglio comunale che si esprime preventivamente (dopo, l'iter è quello del Pdc)
- Le finalità (interesse pubblico) sono solo quelle indicate
- Il Consiglio può – a mio parere – prevedere che dopo l'istruttoria si passi in Giunta prima del rilascio, per la verifica della rispondenza a quanto deliberato dal Consiglio e per avallare eventuali modifiche non sostanziali.

# Le varianti in corso d'opera

Viene ampliato l'ambito delle **varianti in corso d'opera** che non richiedono la presentazione di un nuovo titolo edilizio, fino a ricomprendersi nuovamente anche le c.d. variazioni essenziali.

Richiedono invece un nuovo titolo i casi di 1) totale difformità dal titolo originario e due ipotesi ad essa equiparabili: 2) la modifica della tipologia dell'intervento edilizio originario e 3) la realizzazione di volumi in eccedenza rispetto al progetto iniziale tali da costituire un organismo edilizio, o parte di esso, con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabili.

Nel caso in cui la variante presenti i requisiti delle variazioni essenziali di cui all'articolo 14-bis della L.R. n. 23 del 2004, i relativi lavori possono essere iniziati dalla data di presentazione della **SCIA**; nei restanti casi, la SCIA può essere presentata anche dopo l'inizio dei lavori, anche nell'ambito della segnalazione certificata di conformità edilizia e di agibilità (come prevede la vigente modulistica).

# Altre modifiche relative al contributo

il contributo straordinario di cui all'articolo 16, comma 4, lettera d-ter), del T.U. edilizia, va corrisposto solo per gli immobili che hanno beneficiato di una variante urbanistica specifica o di un permesso in deroga (e non and all'articolo 8, comma 1, lettera b), della L.R. n. 24 del 2017 che al mero cambio di destinazione d'uso, come previsto nella norma precedente).

gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana, previsti dall'articolo 8, comma 1, lettera b), della L.R. n. 24 del 2017 usufruiscono , della riduzione del 35% del contributo con la possibilità per i Comuni di attuare ulteriori riduzioni.

# Le sanzioni «alleggerite»

Gli interventi soggetti a SCIA o a CILA realizzati abusivamente, **qualora non abbiano comportato aumento di superficie utile, trasformazione di superficie accessoria in utile, alterazione della sagoma e dei prospetti, mutamento d'uso urbanisticamente rilevante con aumento di carico, risultino conformi alle normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, e siano trascorsi dieci anni dalla loro ultimazione** possano beneficiare della riduzione dei due terzi della sanzione pecuniaria, con un minimo comunque non inferiore ai 333 euro.

I presupposti si provano con **Atto sostitutivo di notorietà corredato da schemi progettuali**

# Le sanatorie ex art. 17 e 17 bis

I titoli edilizi in sanatoria di cui agli articoli 17 e 17-bis possono essere **subordinati alla realizzazione degli interventi, anche strutturali**, che assicurano la piena rispondenza delle opere ai requisiti e alle condizioni cui è subordinata la loro regolarizzazione come la realizzazione, entro i termini perentori stabiliti dal Comune, delle opere di miglioramento sismico necessarie e di quelle che consentono di rispettare le altre normative tecniche che incidono sull'attività edilizia.

*Norma molto opportuna ma che presta il fianco ad obiezioni: per la giurisprudenza la conformità deve sussistere senza la realizzazione di opere. Si può ipotizzare che le opere vengano prescritte ai fini del conseguimento dell'agibilità.*

# Le Tolleranze...

La nostra disciplina era già la più avanzata...

le tolleranze di cantiere non sono considerate ammissibili nel caso degli immobili sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

Il tecnico può dichiararle:

- 1) nell'ambito della presentazione di nuove istanze di permesso di costruire, di comunicazioni e segnalazioni edilizie, in conformità alla modulistica edilizia unificata
- 2) con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.

# La «nuova» regolarizzazione

in tutti i casi nei quali la legge preveda l'applicazione di una sanzione pecuniaria in luogo della demolizione delle opere abusive e del ripristino dello stato dei luoghi, **l'integrale corresponsione della sanzione stessa produce, ai soli fini edilizi, gli stessi effetti che derivano dalla sanatoria.** Rimane ferma ovviamente l'eventuale rilevanza penale degli illeciti (nel caso di interventi soggetti a permessi di costruire) e l'applicazione di ogni altra sanzione prevista per l'eventuale violazione delle normative di settore che incidono sull'attività edilizia (per esempio, la normativa antisismica).

NORMA MOLTO IMPORTANTE!!

***Come funzionerà a livello statale per il 110??***

# Gli accordi per la repressione degli abusi

Viene prevista la possibilità per l'amministrazione comunale di stipulare accordi, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 241 del 1990, per regolamentare le modalità e i tempi di esecuzione, da parte dei privati interessati, degli interventi di demolizione degli abusi più gravi e di ripristino dello stato dei luoghi. Detti accordi, possono essere fatti nei casi in cui:

- 1) gli immobili abusivi siano attualmente utilizzati come abitazioni (vedi sentenza CEDU sul diritto all'abitazione);
- 2) per gli immobili utilizzati per l'esercizio di attività d'impresa,
- 3) se gli interventi di demolizione risultino rilevanti o presentino particolari difficoltà tecnico esecutive ovvero le opere realizzate abusivamente, oltre a violare la disciplina edilizia o urbanistica, risultino in contrasto con altre discipline incidenti sull'attività edilizia.

# Segue accordi

può essere concordata con i privati interessati una tempistica tassativa di esecuzione dei lavori previa **presentazione di garanzie fideiussorie** che, in caso di inosservanza degli impegni assunti dal privato, consentano di provvedere all'esecuzione coattiva delle demolizioni. Il privato, dal canto suo, può in tal modo programmare con l'amministrazione comunale un percorso condiviso che gli consenta, tra l'altro, di realizzare assieme alle demolizioni gli eventuali interventi edilizi ammessi dal piano, **anche con la modalità di intervento introdotta dall'articolo 14 della L.R.n. 24 del 2017 della "costruzione e successiva demolizione"** delle opere abusive, per assicurare la continuità delle attività (residenziali, produttive, ecc.) in corso negli immobili abusivi.

Il comune nel valutare l'opportunità o meno di stipulare l'accordo deve considerare, in via primaria, **gli interessi pubblici coinvolti e che, in caso di immobili vincolati, la stipula dell'accordo è subordinata all'assenso delle amministrazioni preposte alla gestione del vincolo stesso.**

# Segue Accordi

Varie questioni:

- A chi spetta valutare? Per me al Consiglio comunale (arg. Ex art. 31 TUE)
- Trasforma un' attività vincolata in una attività discrezionale (contemperamento di interessi)
- Per i provvedimenti già esistenti??
- Per le parziali difformità, è possibile un accordo simile? (integrativo)?

# Una singolare sentenza.... (TAR Napoli 04.03. 2021 n. 1484)

Non può, tuttavia, ignorarsi che “il rispetto del principio di proporzionalità implica, a carico dell'autorità giudiziaria, una valutazione, nel singolo caso concreto, se l'esecuzione dell'ordine di demolizione possa ritenersi giustificato in considerazione delle ragioni espresse dal destinatario della misura, al fine di bilanciare il suo diritto alla tutela dell'abitazione ai sensi dell' art. 8 cedu e l'interesse dello stato ad impedire l'esecuzione di interventi edilizi in assenza di regolare titolo abilitativo. Ciò comporta che sia il giudice a dover stabilire, tenuto conto delle circostanze del caso concreto dedotte dalle parti, se demolire la casa di abitazione abusivamente costruita sia proporzionato rispetto allo scopo, riconosciuto peraltro legittimo dalla corte EDU, che la normativa edilizia intende perseguire prevedendo la demolizione (cassazione penale, sez. III, 20/02/2019, n. 15141).

Ravvisa pertanto il collegio, nel caso all'esame, tenuto conto delle circostanze del caso concreto dedotte dalla parte, che la demolizione del piccolo ambiente de quo, pertinenziale alla casa di abitazione, pur costruito in assenza di titolo abilitativo, sia comunque sproporzionata rispetto allo scopo, riconosciuto peraltro legittimo dalla corte edu, che la normativa edilizia intende perseguire prevedendo la demolizione, andando, nello specifico, a ledere il diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio di cui all'art. 8 CEDU, ovvero il diritto individuale a vivere nel proprio domicilio.

# Alcuni importanti pareri della Regione: 1) parere 780394/2020

Il problema: quali sono gli immobili sottoposti a tutela ex D. Lgs. 42/2004? Solo i beni a vincolo culturale o anche i beni in zona paesaggistica?

Questo proprio in riferimento alla nozione di RE.

La Regione conferma che la norma si interpreta nel senso di ricomprendere sia i beni culturali (compreso il vincolo indiretto) che i beni in aree paesaggistiche. In tutti questi casi, la RE trova i limiti ben noti.

## 2) Parere 220627 del 13.03.2020. Demolizione e ricostruzione con modifica del sedime (ante DL semplificazioni)

Si vuole spostare l'immobile di 30/40 metri. Poiché siamo in zona agricola, occorre capire se è NC (non consentita).

La Regione richiama la circolare del Ministero LLPP del 2003, che già ammetteva modifiche del sedime nel limite delle variazioni essenziali

La disciplina successiva ammette questo spostamento, ma la Regione ricorda l'obbligo di adeguarsi alle norme del Regolamento sul codice della strada in tema di «ricostruzione» e di rispetto delle norme del DM 1444/1968.

Ricorda infine che ai sensi dell'art. 13, comma 4 della L.R. 15/2013, gli strumenti urbanistici possono limitare i casi in cui gli interventi di ristrutturazione edilizia, sono consentiti mediante demolizione e successiva ricostruzione del fabbricato, con modifiche agli originari parametri

### 3) Parere 60377 del 25.01.2021

46

Individua tre distinte ipotesi: immobili non vincolati, vincolati, in zona A.

Nel primo caso (che comprende anche quelli demoliti e crollati) , modifico sagoma, sedime, prospetti caratteristiche tipologiche e planivolumetriche e anche la volumetria (per innovazioni ...e per incentivi).

La Regione però ricorda che la pianificazione può tutelare alcuni edifici – per salvaguardare i caratteri distintivi dei tessuti urbani esistenti – **e limitare la possibilità di demolizione** (art. 13, comma 4) con RE solo conservativa o escludere certe modificazioni-

La Regione però dice che NON sono esercizio di questa facoltà il richiamo a norme antecedenti che vengono disapplicate dalla nuova definizione (ci vuole una SPECIFICA previsione di tutela)

# Segue Parere 60377

Per i «vincolati» (D. Lgs. n. 42/2004) solo fedele ricostruzione.

Per quelli in zona A o assimilabili, due possibilità: a) se manca una disciplina = fedele ricostruzione; b) se c'è una disciplina urbanistica = anche modifica dei parametri

Secondo la L.R 14/2020, questa disciplina si applica:

- 1) Nei centri storici;
- 2) Negli insediamenti e infrastrutture storiche del territorio rurale;

Perciò se il Piano lo consente, anche in questi ambiti si potrà fare una RE con modifica dei parametri, per operazioni di rigenerazione urbana.

## 4) Parere 198998 del 08.03.2021

Il tema è le distanze nella demolizione e ricostruzione per un edificio che non rispetta distanze da confini e da edifici.

I privati vorrebbero ricostruirlo modificando sagoma e sedime (da tre a due piani con ampliamento in pianta), ma mantenere la collocazione sul fronte strada, aggiungendo un balcone di 2,30 su fronte strada.

**Si comincia dal SEDIME.** E' possibile, per i non vincolati.

IMPORTANTE: per la Regione però se ho la possibilità di spostarmi (in ragione delle dimensioni del lotto), sono OBBLIGATO a farlo! (non ho più la possibilità del dove era e come era...).

Questo anche se – pur senza rispettare le distanze – miglio la situazione

Però non va valutato in astratto e va escluso in casi di «grave sacrificio del privato»

# Segue 198998/2021

La Regione ricorda che – in genere – le distanze non sono derogabili con l'assenso del confinante e che per le fasce di rispetto stradale, vale il codice della strada.

Per le altre MODIFICHE, sono possibili ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, ma nel rispetto delle «distanze legittimamente preesistenti».

Quindi è possibile l'aumento sia ORRIZONTALE che VERTICALE però:

- 1) No riduzioni distanze legittimamente preesistenti;
- 2) No impatto su edifici in precedenza non impattati;

Il balcone di 2,30, pertanto non si fa....

# 5) Parere 230058 del 16.03.2021

Le definizioni del TU prevalgono su quelle comunali

Il tema è il ripristino di un edificio crollato o demolito.

Ci vuole l' accertamento del **preesistente ingombro planivolumetrico.**

Se però siamo in zona vincolata, la ricostruzione deve essere fedele (e, quindi deve avere anche i restanti parametri).

Se ne deduce che dove non c'è vincolo questi parametri non sono rilevanti?

Per dimostrare come era l' edificio, tutti i documenti probanti dello «stato legittimo» (informazioni catastali, foto, estratti cartografici, documenti di archivio, etc)-

Ovviamente solo ove il Piano consente la RE

# Una Sentenza TAR Bologna recentemente ottenuta..... (138/2021)

*Risulta che la deducente abbia prodotto plurimi e coerenti elementi che, oltre a costituire una chiara testimonianza del fabbricato sul territorio, permettono di individuarne in maniera attendibile la pregressa effettiva consistenza. In particolare, appaiono suscettibili di valorizzazione i seguenti documenti, al fine di ricostruire le dimensioni e le caratteristiche dell'edificio da ripristinare:*

- **i rilievi fotografici del rudere** (doc. 7 ricorrente, n. 1, 3, e 5), nei quali risulta visibile il porticato sull'estremità est quale prolungamento dell'edificio, a sua volta rappresentato nelle altre fotografie (n. 2 e n. 4);
- **il confronto tra la cartografia storica "Bologna stato attuale 1941" e la foto aerea 2002**, dal quale si evince una differente lunghezza tra le 2 sagome a favore della prima;
- l'elemento di prova delle **colonne portanti** che ne delimitano l'area di sedime (doc. 9).

*L'atto impugnato si è infatti limitato a richiamare la disposizione del RUE per tempo vigente, e la necessaria prova mediante l'insistenza di "almeno il 50% delle strutture perimetrali esterne e di un elemento della copertura che permetta di individuare l'altezza dell'edificio". La disposizione invocata non è applicabile alla luce dell'art. 3 comma 2 del DPR 380/2001, per cui le definizioni degli interventi edilizi di cui al comma precedente "... prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi".*

## 6) Parere 250106 del 22.03.2021

Sulla misura degli incentivi volumetrici.

Gli incentivi volumetrici spettano nei casi dell' art. 7, comma 4 della L.R. 24/2017 (riuso e rigenerazione urbana che portino in RE ricostruttiva o conservativa al miglioramento sotto il profilo energetico, sismico, barriere architettoniche, igienico-sanitario e di sicurezza degli impianti.

Il contributo di costruzione va ridotto del 35%

Gli incentivi possono cumularsi con la realizzazione dei parcheggi ex L. n. 122/1989.

(il dubbio del Comune era che «sommandosi» i due incentivi e magari arrivando al 40% si potesse perdere una linea di demarcazione tra NC e RE...)

# 7) Parere 296941 del 01.04.2021

Intervento di parziale demolizione e ricostruzione in zona paesaggistica (ma anche in zona rurale e in fascia di rispetto stradale).

Non posso fare altro che la RE perché non sono IATP

Il soggetto chiede di demolire una parte e di ricostruirla in aderenza uscendo dalla fascia.

Non si può qualificare come RE ricostruttiva perché pur essendo in zona vincolata non mantiene inalterati i parametri (non è fedele)

Non è neanche RE conservativa (pesante), perché oggi l' art. 10 (in zona di vincolo) fa modificare il volume, la sagoma, i prospetti e la destinazione d'uso, **ma NON il sedime e le CARATTERISTICHE PLANIVOLUMETRICHE.**

Per cui....non si può fare!