

Quesiti Decreto Legge 76/2020 _ Webinar 21 settembre 2020

1) Le modifiche che hanno interessato la disciplina dei cambi di destinazione d'uso nella manutenzione straordinaria risolvono il contenzioso oramai pluriennale tra Italia Nostra ed il Comune di Firenze sulla possibilità di cambio di destinazione d'uso nei centri storici con la categoria del risanamento/restauro conservativo?

Come è noto la questione nasce in primo luogo da una sentenza della Corte di Cassazione (sezione III penale, 14 febbraio 2017, n. 6873) con la quale era stato affermato che il mutamento di destinazione d'uso configurasse *"in ogni caso un'ipotesi di ristrutturazione edilizia anche se attuato con opere di modesta entità"* non ammettendo la possibilità degli stessi nell'ambito degli interventi di restauro e risanamento conservativo. Conseguenza immediata della sentenza era stata quella di:

- qualificare sempre i cambi d'uso con o senza opere come ristrutturazione edilizia;
- impedire la realizzazione dei cambi d'uso su immobili ricadenti in determinate zone caratterizzate da particolare pregio (es. centri storici, ambiti urbani di pregio classificati "A" ecc.) in cui le previsioni degli strumenti urbanistici consentono unicamente la realizzazione di interventi di restauro e risanamento conservativo vietando quelli di ristrutturazione edilizia.

Successivamente è intervenuta la Legge 96/2017 di conversione del Decreto Legge 50/2017 che ha apportato delle modifiche alla definizione di "restauro e risanamento conservativo" contenuta nell'articolo 3, comma 1, lettera c) del Dpr 380/2001 chiarendo la possibilità di effettuare cambi di destinazione d'uso anche nell'ambito degli interventi edilizi di restauro e risanamento conservativo *"purché compatibili con gli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo esistente e purché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi"* e risolvendo parzialmente la questione.

Il Comune di Firenze ha poi adottato una variante al proprio regolamento urbanistico consentendo la categoria della "ristrutturazione edilizia con limitazioni" nel centro storico che è stata al centro di una battaglia giudiziaria da parte di Italia Nostra che ha, tuttavia, portato il Tar Toscana (1694/2019) ad affermare legittimo l'operato del Comune. Infatti per effetto della variante non sono stati ammessi tutti gli interventi di ristrutturazione edilizia come ricompresi dall'articolo 3, comma 1 lettera d) del DPR 380/2001 ma sono autorizzabili solo quelli riconducibili in tale categoria con espresso divieto di alcune tipologie (demolizione degli edifici esistenti, ad eccezione delle superfetazioni, l'aumento del volume lordo complessivo, ecc.). La questione è però ancora in discussione in sede giudiziaria.

Poste queste premesse si ritiene che le modifiche apportate dal decreto legge 76/2020 alla categoria della manutenzione straordinaria con riferimento ai cambi di destinazione d'uso non risolvano le questioni che hanno interessato il Comune di Firenze. Si ritiene comunque che indirettamente tali modifiche, insieme a quelle

apportate anche alla ristrutturazione edilizia cd. pesante ossia soggetta a PDC (articolo 10, comma 1 lettera c) del DPR 380/2001), possano chiarire e superare le questioni problematiche che erano state inizialmente poste dalla Cassazione penale e risolte parzialmente con le modifiche operate nel 2017. Tale possibilità conseguirebbe dal fatto che:

- nella manutenzione straordinaria (categoria inferiore rispetto al restauro) è stato specificato che vi rientrano i cambi purché *“non urbanisticamente rilevanti implicanti incremento del carico urbanistico”* e quindi quelli che avvengono all’interno della stessa categoria funzionale (tra quelle elencate all’articolo 23 ter del DPR 380/2001) o i passaggi ad un’altra categoria funzionale se la nuova destinazione non comporta incremento del carico urbanistico (es. necessità di maggiori dotazioni territoriali);
- nella parte relativa alla definizione di ristrutturazione edilizia cd. pesante (art. 10, comma 1, lettera c) è stato chiarito che detta tipologia di intervento (soggetta a PDC) sussiste quando siano presenti contemporaneamente due requisiti: un insieme sistematico di opere che presentino le caratteristiche proprie della ristrutturazione edilizia e comportino una delle modifiche richiamate nella norma tra cui il cambio di destinazione d’uso in zona A.

Dalla lettura combinata delle richiamate modifiche si potrebbe ritenere chiarito che nell’ambito del restauro e risanamento conservativo sono consentiti i cambi di destinazione d’uso urbanisticamente rilevanti comportanti incremento del carico urbanistico purché compatibili con gli elementi tipologici, formali e strutturali dell’organismo.

- 2) La condizione "fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici" non riguarda solo la Zona A ma anche le altre localizzazioni ad essa assimilate (centri e nuclei storici ecc). Quanto sopra evidenziato si ritiene trovi conferma anche nella pag. 134 del Dossier 6 settembre 2020 predisposto dai Servizi studi di Camera e Senato.**

Nel condividere che la condizione “fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici” riguardi non solo la zona A come desumibile dall’art. 2 lettera a) del DM 1444/68 ma anche le altre localizzazioni ad essa assimilate si ritiene che la stessa sia applicabile anche ai centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico se individuati o da individuare dal Comune con specifico atto.

- 3) Come impatta la modifica, positiva, alla disciplina sul cosiddetto “contributo straordinario” introdotta dal DL Semplificazioni rispetto quello previsto dal DL 78/2010 su Roma Capitale. Si può considerare, implicitamente abrogato da una norma successiva, ovvero è da considerarsi legge speciale?**

Come è noto il DL 78/2010 “a posteriori” ha dato copertura alla norma che disciplina nel Comune di Roma il contributo straordinario sul maggior valore generato dalle operazioni di trasformazione immobiliare. Successivamente nel 2014

la fattispecie del contributo straordinario è stata estesa a tutto il territorio nazionale attraverso la previsione contenuta nell'articolo 16, comma 4 lettera d-ter del DPR 380/2001. Tale disposizione in particolare nell'art. 16 comma 4bis stabilisce che *“con riferimento a quanto previsto nel secondo periodo della lettera d-ter) del comma 4 sono fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali e comunali”*. Tale ultima disposizione, successiva come si è detto a quella per Roma Capitale, facendo esclusivo riferimento al secondo periodo della norma si ritiene che debba essere riferita alla sola percentuale, modalità di calcolo, destinazione del contributo e non anche ai presupposti (richiamati al primo periodo) che ne determinano la relativa applicazione. Ne consegue che, avendo l'art. 10, comma 1 lettera g) del DL 76/2020 modificato il primo periodo dell'art. 16 comma 4 lettera d-ter del DPR 380/01, i presupposti legittimanti per i quali è applicabile il contributo straordinario sono da ritenersi prevalenti rispetto alla norma per Roma Capitale. Tra l'altro si sottolinea che si tratta di una norma successiva rispetto a quella di origine. Si ricorda, inoltre, che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 209 del 17 luglio 2017, nel dichiarare la legittimità della norma contenuta nel DL 78/2010 non è entrata nel merito delle questioni relative al rapporto intercorrente tra tale disposizione e le successive modifiche del 2014 e, quindi, non ne ha “formalmente” attribuito il carattere di norma speciale.

4) La riduzione del contributo di costruzione “in misura non inferiore al 20%” è automatica o necessita di un recepimento regionale e/o comunale? Le Regioni possono prevedere percentuali maggiori?

L'articolo 10, comma 1, lettera h) del DL 76/2020, nel riscrivere la norma contenuta nell'articolo 17, comma 4bis del DPR 380/2001, ha eliminato la necessità che i Comuni definiscano i criteri e le modalità applicative per l'applicazione della relativa riduzione (contemplata nel testo previgente). E' stato, invece, previsto che i Comuni hanno la facoltà di deliberare ulteriori riduzioni del contributo di costruzione fino alla completa esenzione dello stesso. Ne consegue che in considerazione delle modifiche apportate la riduzione è immediatamente applicabile senza necessità di uno specifico recepimento regionale e/o comunale con riferimento a quanto previsto dalle tabelle parametriche regionali. In merito alla percentuale della riduzione (20%) si evidenzia che è stato confermato il medesimo ammontare previsto nel testo prima delle modifiche e che alcune Regioni avevano già introdotto delle percentuali maggiori. Di conseguenza si ritiene che permanga tale possibilità sia confermata.

5) La norma sulle tolleranze costruttive (2%) a quali parametri si applica?

Il nuovo articolo 34bis del DPR 380/2001 come introdotto dal DL 76/2020 riproduce con alcune modifiche la norma prima contenuta nel comma 2-ter dell'art. 34 (ora abrogato) secondo cui il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il

limite del 2% delle misure previste nel titolo abilitativo aggiungendo a queste fattispecie anche *“ogni altro parametro delle singole unità immobiliari”*. Finalità della norma è di estendere la tolleranza ad ogni altro parametro dimensionale e/o localizzativo contenuto nel 2% quali a titolo di esempio: superficie utile, superficie accessoria ecc. Alcuni di questi parametri si ricorda che sono oggi contenuti nel Regolamento edilizio tipo che dal 2016 ha uniformato alcune definizioni .

Infine si ricorda che il DL 55/2018 ha aumentato la tolleranza del 2% al 5% per gli immobili danneggiati dal sisma che ha colpito nel 2016 il centro Italia nonché previsto per gli interventi soggetti a vincolo paesaggistico che gli *“incrementi di volume derivanti da minimi scostamenti dimensionali, nella misura massima del 2%, non sono considerati difformità che necessitino di sanatoria paesaggistica”*.

6) A quali fattispecie di opere interne si applica la nuova tolleranza prevista nel comma 2 dell'articolo 34 bis? Le Regioni possono introdurre nuove fattispecie?

Accanto alla tolleranza del 2% l' articolo 34bis del DPR 380/2001 ha previsto al comma 2 una nuova fattispecie di tolleranza. In particolare, è stata riportata la voce *“opere interne eseguite durante i lavori previsti dal titolo edilizio”* a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità. La norma si riferisce a tutte quelle opere interne come ad esempio lo spostamento di una porta, di un tramezzo o realizzazione di un controsoffitto che non vadano a pregiudicare l'agibilità (es. altezze minori rispetto a quelle previste per legge). In merito all'autonomia regionale si evidenzia che già alcune leggi regionali hanno previsto delle fattispecie simili e ulteriori (es. Emilia Romagna, Marche) e come, pertanto, sarà necessario verificare che tali norme non siano eventualmente incompatibili con la norma statale.

7) L'attestazione del silenzio assenso del permesso di costruire può essere prevista anche per le SCIA?

Il DL 76/2020 ha previsto l'attestazione solo per i casi di silenzio assenso per il rilascio del permesso di costruire al fine di garantire la certezza nella formazione del relativo titolo abilitativo. La SCIA come è noto non è un titolo abilitativo ma è un atto di natura privata. Tuttavia si potrebbe estendere tale possibilità anche ai casi di SCIA in alternativa al permesso di costruire al fine di attestare la chiusura del procedimento decorsi i 30 giorni. Tale possibilità potrebbe essere prevista anche a livello regionale.

PROROGA STRAORDINARIA PERMESSI DI COSTRUIRE

8) La proroga straordinaria dei permessi di costruire prevista dal DL 76/2020 si applica sia al termine di inizio che di fine lavori ?

Sì, l'art. 10, comma 4 del Decreto Legge 76/2020 cd. "Semplificazioni" ha disposto la proroga straordinaria dei termini sia di inizio, che di fine lavori dei permessi di costruire rilasciati o comunque formati fino al 31 dicembre 2020.

In particolare i termini di inizio lavori sono prorogati di 1 anno, mentre quelli di ultimazione delle opere sono prorogati di 3 anni.

I permessi di costruire rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 10, comma 4 avranno pertanto a disposizione rispettivamente 2 anni (1 + 1) per l'inizio dei lavori e/o 6 anni (3 + 3) per la fine degli stessi.

9) La proroga straordinaria dei titoli edilizi si applica anche alle Segnalazioni certificate di inizio attività?

Sì, l'art. 10, comma 4 prevede espressamente che la proroga si applichi anche alle Scia presentate entro il 31 dicembre 2020. Questi atti pertanto beneficiano di una proroga di tre anni per l'esecuzione dei lavori e saranno efficaci per un periodo totale di 6 anni (3 in via ordinaria +3 anni in via straordinaria).

Si ricorda che normalmente per le Scia non è possibile richiedere una proroga ma, una volta scaduta, è necessario presentare una nuova Scia per la parte eventualmente ancora da realizzare.

10) Cosa devo fare per beneficiare della proroga straordinaria dei permessi di costruire o delle Scia?

Per beneficiare della proroga è necessario che:

- il soggetto interessato presenti al Comune competente una comunicazione con la quale esplicita la volontà di avvalersi della proroga, indicando se sia relativa all'inizio e/o l'ultimazione dei lavori;
- i termini di inizio o fine lavori non siano ancora decorsi al momento della comunicazione al Comune;
- il permesso di costruire o la Scia non risultino in contrasto, al momento della comunicazione, con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati.

11) Ho ottenuto dal comune una proroga del termine di fine lavori. Posso beneficiare per lo stesso permesso di costruire anche della proroga straordinaria del DL semplificazioni?

Sì, l'art. 10, comma 4, come integrato dalla Legge di conversione 120/2020 prevede espressamente che la proroga si applica anche ai permessi di costruire ai quali il Comune abbia già accordato in via ordinaria una proroga di fine lavori ai sensi dell'art. 15, comma 2 del Dpr 380/2001 "Testo Unico Edilizia".

12) Subito dopo l'entrata in vigore del DL 76/2020 ho presentato al Comune una comunicazione per prorogare di 3 anni il termine di inizio lavori previsto nel mio permesso di costruire. Successivamente il termine di proroga dell' inizio lavori è

stato ridotto ad 1 solo anno. Quale termine si applica in questi casi: 1 anno o 3 anni?

La Legge di conversione 120/2020 ha modificato l'art. 10 comma 4 del DL 76/2020 riducendo da 3 anni ad 1 anno la proroga del termine di inizio lavori dei permessi di costruire rilasciati o formati fino al 31 dicembre 2020.

In virtù delle regole generali dell'ordinamento giuridico, si ritiene che alle comunicazioni presentate ai Comuni a partire dal 17 luglio 2020 – data di entrata in vigore del DL 76/2020 – al 14 settembre 2020 (la Legge 120/2020 è entrata in vigore il 15 settembre 2020) continui ad applicarsi il termine triennale di proroga dell'inizio lavori.

In base all'art. 11 delle cd. preleggi al Codice civile, le norme trovano applicazione solo per il futuro e non anche per il passato e pertanto il termine di 1 anno per l'inizio lavori previsto dalla Legge 120/2020 trova applicazione alle comunicazioni presentate dal 15 settembre 2020 in poi.

PROROGA CONVENZIONI E PIANI ATTUATIVI

13) La proroga triennale delle convenzioni di lottizzazione e dei Piani Urbanistici Attuativi "formati" prima del 31 dicembre 2020 è applicabile anche ai casi in cui la convenzione e/o il piano sia già scaduto all'entrata in vigore della legge di conversione?

L'art. 10, comma 4-bis nel Decreto Legge 76/2020, inserito dalla Legge di conversione 120/2020, ha disposto in via straordinaria una proroga di 3 anni dei termini di validità e di quelli di inizio e fine lavori contenuti nelle convenzioni di lottizzazione o negli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché nei relativi piani attuativi formati al 31 dicembre 2020. Nell'ambito di applicazione della norma sono comprese anche le convenzioni e i piani che hanno usufruito della proroga straordinaria prevista dall'art. 30, comma 3-bis del Decreto Legge 69/2013 cd. "decreto del fare" (convertito dalla Legge 98/2013)

Il comma 4-bis non pone particolari condizioni per la sua operatività, non richiedendo né una previa comunicazione dell'interessato al comune, né che i termini previsti dalla convenzione siano ancora efficaci.

La proroga delle convenzioni urbanistiche e dei piani attuativi è pertanto interpretabile in senso ampio, come del resto era avvenuto per quella di contenuto analogo disposta nel 2013.

Si ricorda in particolare quanto stabilito dal TAR Piemonte nella sentenza della sezione II, 31 luglio 2015, n. 1304, che aveva dichiarato illegittimo un provvedimento comunale di decadenza di un permesso di costruire previsto nell'ambito di una convenzione urbanistica.

In particolare per il TAR Piemonte:

- il confronto testuale tra la proroga dei permessi di costruire e quella delle convenzioni urbanistiche dell'art. 30 del Decreto legge 69/2013, induceva a ritenere, per la seconda, che il legislatore non avesse prescritto la previa comunicazione del soggetto interessato e il mancato decorso dei termini iniziali e finali al momento della comunicazione dell'interessato;
- la proroga triennale dei termini di inizio e fine lavori dei permessi di costruire rilasciati nell'ambito di convenzioni di lottizzazione operava automaticamente ed era dovuta anche qualora il termine originario fosse già scaduto.

Il Comune di Torino, inoltre, con la Determinazione Dirigenziale 28 ottobre 2013 con n. 278 aveva:

- preso atto della proroga automatica di 3 anni dei termini di inizio e fine lavori relativi alle convenzioni urbanistiche stipulate entro il 31/12/2012 con la precisazione che *"tutti gli altri termini dovranno essere concordati, previa apposita richiesta con la Direzione Urbanistica e con le eventuali ulteriori competenti Direzioni al fine di garantire comunque l'equilibrio contrattuale"*;
- dato atto che *"nel periodo di proroga non verranno applicate le corrispondenti sanzioni convenzionali connesse al rispetto dei termini, né escuse le relative garanzie fidejussorie"*.

Da tutto quanto sopra esposto si ritiene che la proroga triennale delle convenzioni urbanistiche comunque denominate e dei relativi piani attuativi formati al 31 dicembre 2020 sia applicabile anche ai casi in cui la convenzione e/o il piano siano già scaduti alla data di entrata in vigore della legge di conversione e cioè al 15 settembre 2020.