

La semplificazione della disciplina edilizia di Giovanni Govi*

Sommario:

La semplificazione della disciplina edilizia rappresenta (almeno nelle intenzioni) l'obiettivo e la *ratio* di due importanti novelle di recente approvazione.

Ci si riferisce, da un lato, per quel che concerne la normativa di fonte statale, all'art. 30 del D.L. 21 giugno 2013 n. 69 (c.d. "decreto del Fare"), convertito in legge con modificazioni dalla Legge 9 agosto 2013 n. 98 (pubblicata in G.U. n. 194 del 20 agosto 2013, Supplemento Ordinario n. 63) e, dall'altro, sul piano della normativa regionale, alla L.R. dell'Emilia Romagna n. 15 del 30 luglio 2013.

In proposito, volendo iniziare questo breve *excursus* dalla novella statale, il richiamato D.L. n. 69/2013, contenente una serie di disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, apporta, con il proprio art. 30 (intitolato, per l'appunto, "Semplificazioni in materia edilizia"), diverse modifiche ed integrazioni al Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al d.P.R. n. 380 del 6/6/2001 (di seguito T.U. dell'Edilizia o T.U.E.).

Trattasi di modificazioni od inserimenti di nuovi commi, per certi versi, connotati da una notevole eterogeneità e che spesso risultano accomunati unicamente dall'intento (più o meno riuscito) di semplificare i procedimenti amministrativi in materia edilizia allo scopo di creare i presupposti per una ripresa della crescita economica.

Successivamente, si procederà con l'esame della richiamata L.R. dell'Emilia Romagna n. 15/2013 sia al fine di evidenziarne i contenuti di maggiore rilevanza, sia per metterne in luce alcune problematiche in termini di rapporti con il testo normativo statale.

Da ultimo, pur nella schematicità imposta dalla molteplicità dei campi di intervento oggetto delle due novelle normative, si tenterà di fornire alcuni primissimi spunti di riflessione circa l'effettiva idoneità delle novità introdotte al raggiungimento di quelle finalità di semplificazione e di rilancio dell'economia perseguite tanto dal legislatore nazionale che da quello regionale.

§

1. Il "decreto del Fare"

Come anticipato, l'art. 30 del "decreto del Fare", sotto il titolo "Semplificazioni in materia edilizia", introduce diverse novità nell'ambito della disciplina edilizia secondo la tecnica della modifica a svariate disposizioni del T.U. dell'Edilizia o dell'inserimento di diversi nuovi articoli o commi all'articolato del medesimo Testo unico.

Di seguito, si procederà, pertanto, rispettando l'ordine derivante dal susseguirsi dei commi del predetto articolo.

2. Le “Deroghe in materia di limiti di distanza fabbricati”.

Il comma 1, lettera 0a), dell'articolo in esame, dopo l'articolo 2 del T.U. dell'Edilizia, inserisce l'Art. 2-bis in tema di “Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati”¹.

In sostanza, con tale articolo si consente alle Regioni ed alle Province autonome di dettare, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 (in tema di *Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti*) e disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde ed ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.

L'aspetto di maggior rilievo risulta essere quello relativo alla definizione dei confini entro cui può legittimamente esplicarsi la possibilità, riconosciuta a Regioni e Province, di prevedere deroghe al richiamato D.M. n. 1444 del 1968.

In primo luogo, si evidenzia che la norma in commento, pur riferendosi nel proprio titolo unicamente a deroghe in materia di limiti di distanze tra fabbricati, nella formulazione contiene la previsione di una possibilità di disporre deroghe tout court al detto D.M. (il quale, come noto, fissa non solo limiti di distanze fra i fabbricati ma anche limiti di densità edilizia e di altezza).

Al riguardo, si ritiene, peraltro, che detta formulazione debba necessariamente essere coordinata con il titolo del nuovo art. 2 bis e, dunque, essere letta nel senso che la possibilità di deroga si riferisca unicamente ai limiti di distanza tra i fabbricati.

Parrebbe militare in tal senso lo stesso *incipit* della norma in commento che si preoccupa di tener “ferma la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative”: norme integrative tra cui rientra, per consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale², proprio l'art. 9 del detto D.M. in tema di limiti di distanza tra i fabbricati.

¹ Questo il testo dell'introdotta art. 2 bis: " *1. Ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali*".

² Cfr. in proposito Corte costituzionale n. 232 del 16/06/2005 ove viene, per l'appunto, precisato che “*costituiscono principi della legislazione statale quello secondo cui la distanza minima sia determinata con legge statale, e quello per il quale le deroghe alle distanze minime sono consentite alla normativa locale, purché tali deroghe siano previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio, con la conseguenza che dette deroghe, per essere legittime, devono attenere agli assetti urbanistici, e quindi al governo del territorio e non ai rapporti tra vicini isolatamente considerati*”. In senso conforme, si vedano anche Corte costituzionale n. 114 del 10/05/2012 e Corte costituzionale n. 6 del 23/01/2013 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge della Regione Marche in quanto “*la norma regionale censurata infrange il predetto principio, in quanto consente espressamente ai Comuni di derogare alle distanze minime fissate nel d.m. n.*

Trattasi, infatti, di richiamo che, nel ricondurre la possibilità di deroga al rispetto della potestà legislativa statale in materia di distanze minime fra fabbricati, risulterebbe confermare l'intenzione del legislatore, espressa nel titolo dell'articolo in esame, di ammettere deroghe solo in relazione ai predetti limiti di distanza.

Peraltro, anche ove la norma, come parrebbe, dovesse intendersi in tal senso, rimarrebbe ferma la necessità di ricondurre a sistema la previsione nel rispetto delle stesse previsioni dell'art. 9 del D.M. n. 1444/1968 e del consolidato insegnamento del Giudice delle leggi.

Ciò, tanto che lo stesso Servizio Studi della Camera³, proprio in riferimento all'articolo in esame, ritiene di dover evidenziare come "l'effettiva portata normativa della disposizione" dovrebbe soppesarsi con riferimento ai principi espressi dalla Corte costituzionale⁴.

Dunque, la previsione che consente a Regioni e Province autonome di introdurre disposizione derogatorie al richiamato D.M. n. 1444/1968 parrebbe dover essere letta nel senso che tali deroghe, per essere legittime, non potrebbero che porsi all'interno dei limiti e nel rispetto delle condizioni fissate dal medesimo art. 9 del decreto, così come ribaditi e consolidati dalle richiamate pronunce della Corte costituzionale.

Diversamente, un'eventuale interpretazioni estensiva della potestà derogatoria conferita dalla norma in commento presenterebbe il concreto rischio di non passare il vaglio della Corte costituzionale scontrandosi con un richiamo ai citati principi costituenti – almeno fino ad oggi – inderogabile punto di riferimento per il medesimo Giudice delle leggi.

3. La nuova nozione di "ristrutturazione edilizia".

Importante novità riguarda la modifica apportata alla definizione di "interventi di ristrutturazione edilizia" contenuta nell'art. 3, lett. d., del T.U. dell'Edilizia con particolare riferimento agli interventi integranti "demolizione e ricostruzione".

In proposito, l'art. 30, comma 1 – lettera a), innovando il richiamato art. 3 del T.U.E., prevede, in riferimento all'intervento di ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione, l'eliminazione del requisito della medesima sagoma rispetto all'edificio preesistente.

1444 del 1968, senza rispettare le condizioni stabilite dall'art. 9, ultimo comma, del medesimo decreto ministeriale, il quale richiede che le deroghe siano inserite in appositi strumenti urbanistici, a garanzia dell'interesse pubblico relativo al governo del territorio".

³ Cfr. "Il decreto – legge sul rilancio dell'economia nel testo modificato dal Senato della Repubblica, 8 agosto 2013, Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto – legge" della Camera dei Deputati, Servizio Studi in www.parlamento.it.

⁴ In proposito, il Servizio Studi della Camera dei Deputati, nella formulazione dei richiamati elementi di valutazioni, richiama proprio le pronunce della Corte costituzionale n. 232/2005 e n. 114/2012 avendo cura di ribadire come, in virtù del consolidato insegnamento della Corte, "in tema di distanze tra costruzioni.....le deroghe alle distanze minime devono essere inserite in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio, poiché la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati".

Richiamo che viene, altresì, arricchito con quello alla recente sentenza n. 6/2013 della Corte costituzionale ove, sempre per quel che concerne la questione delle distanze minime tra edifici, la Corte ha ribadito che "il punto di equilibrio tra la competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile e quella regionale in materia di governo del territorio trova una sintesi normativa nell'ultimo comma dell'art. 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968".

Con il “decreto del Fare” rientrano, pertanto, nelle ristrutturazioni edilizie anche gli interventi di demolizione e ricostruzione di un edificio con lo stesso volume di quello demolito, ma con una sagoma differente⁵.

Inoltre, la norma in commento ricomprende negli interventi di ristrutturazione edilizia anche “*quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza*”.

In proposito, non può che evidenziarsi come anche tale previsione costituisca un’innovazione dal rilevante impatto pratico atteso il principio – sino ad oggi enunciato dalla giurisprudenza amministrativa in modo pressoché unanime – di non assimilabilità alla categoria della ristrutturazione edilizia (nemmeno nella modalità della demolizione e ricostruzione) degli interventi di riedificazione di ruderi⁶.

La norma, peraltro, prevede “*che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell’edificio preesistente*”.

Dunque, per i soli immobili vincolati ai sensi del D.lgs. n. 42/2004 il mantenimento della stessa sagoma continua ad assumere rilievo per poter considerare l’intervento – si sostanzia esso nella demolizione/ricostruzione o nel ripristino/ricostruzione di edifici crollati/demoliti – quale ristrutturazione edilizia, anziché nuova costruzione.

4. Attività edilizia libera: superamento dell’obbligo di dichiarare di non aver rapporti di dipendenza con l’impresa né con il committente da parte del tecnico incaricato.

La lettera b) del comma 1 dell’esaminando art. 30 interviene anche sull’art. 6, comma 4, del T.U. Edilizia (disciplinante l’“Attività edilizia libera”) espungendo dalla richiamata norma la previsione dell’obbligo del tecnico abilitato di dichiarare, in sede di relazione tecnica di accompagnamento alla comunicazione di inizio lavori (Cil), di non aver rapporti di dipendenza con l’impresa, né con il committente.

⁵ Si noti, al riguardo, che un siffatto ampliamento della nozione di ristrutturazione edilizia rappresenta una rilevante innovazione dalle evidenti ricadute anche sulle normative edilizie regionali. È noto, infatti, che le definizioni delle categorie degli interventi contenute nell’art. 3 del T.U. dell’Edilizia sono state ritenute integrare principi fondamentali della materia di governo del territorio a cui le Regioni devono attenersi. Si veda, al riguardo, Corte Costituzionale n. 309 del 23/11/2011 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 22 della Legge regionale Lombardia 5 febbraio 2010 n. 7 in quanto, nel definire come ristrutturazione edilizia interventi di demolizione e ricostruzione senza il vincolo della sagoma, si poneva in contrasto con l’allora vigente art. 3, comma 1, lett. d) del d.P.R. n. 380/01.

⁶ Cfr., ad esempio, Cons. di Stato n. 5375 del 15/09/2006 secondo cui “*La ricostruzione di ruderi deve essere considerata, a tutti gli effetti, realizzazione di una nuova costruzione, non essendo equiparabile alla ristrutturazione edilizia, con la conseguenza che per la sua realizzazione è necessario il permesso di costruire, non essendo possibile far ricorso alla denuncia di inizio attività*”. E, ancora, TAR Sicilia Catania, sez. I, n. 3108 del 19/07/2010 che precisa “*E’ opinione comune nella giurisprudenza che un intervento di ristrutturazione edilizia (anche di demolizione e ricostruzione) presuppone un organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura in stato di conservazione tale da consentire la sua fedele ricostruzione. Il concetto di ristrutturazione postula infatti necessariamente l’esistenza di una manufatto da riedificare e consolidare dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura per cui i ruderi, che non possiedono tali elementi, sono da considerarsi un’area non edificata.*”

Come noto, il richiamato comma 4 dell'art. 6 del d.P.R. n. 380/2001, nella formulazione in vigore a seguito delle modifiche apportate dal D.L. n. 40/2010 e dal D.L. n. 83/2012, prevede che, per gli interventi di manutenzione straordinaria di cui alla lettera a) del medesimo art. 6 e per le modifiche interne o di destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio di impresa di cui alla lettera e-bis) del detto articolo, é obbligatorio trasmettere all'amministrazione comunale, unitamente alla comunicazione di inizio lavori, i dati identificativi dell'impresa a cui si intendono affidare i lavori ed una relazione tecnica, provvista di data certa, a firma di un tecnico abilitato.

Tecnico abilitato che deve, altresì, asseverare, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti e che per essi la normativa statale e regionale non prevede il rilascio del titolo abilitativo.

Prima della modifica introdotta dal “decreto del Fare”, il richiamato comma 4 prevedeva, altresì, che il tecnico abilitato dichiarasse preliminarmente di non aver rapporti di dipendenza con l'impresa né con il committente.

A seguito del “decreto del Fare” viene, invece, soppresso tale obbligo di dichiarazione di “indipendenza”.

V'è, in proposito, da osservare che un siffatto obbligo era già stato fatto di oggetto di rilievi (soprattutto da parte di alcune associazioni di costruttori) in quanto considerato inopportuno giacché comportante un aggravio di costi per l'interessato ed anche avuto riguardo al fatto che un simile attestato di indipendenza non è richiesto con riferimento alle altre procedure edilizie (SCIA, Dia e permesso di costruire).

In proposito, si ritiene di evidenziare come una tale previsione rappresentasse, in effetti, un *unicum* nel nostro ordinamento la cui introduzione poteva apparire non propriamente necessaria atteso l'obbligo del tecnico incaricato di asseverare sotto la propria responsabilità la conformità degli interventi ai vigenti strumenti urbanistici e regolamenti edilizi e la riconducibilità dell'intervento fra quelli ammessi con semplice comunicazione di inizio lavori.

Asseverazione che, a prescindere dalla sussistenza di rapporti di dipendenza con impresa esecutrice e committenza, risultava, di per sé, già sufficiente a responsabilizzare il tecnico garantendo la serietà delle dichiarazioni del medesimo.

5. Le modifiche alle tipologie di “*interventi subordinati a permesso di costruire*”.

Conformemente alle novità introdotte alla nozione di “ristrutturazione edilizia”, il “decreto del Fare”, con la lettera c) del richiamato art. 30, modifica anche l'art. 10, comma 1 - lett. c), del T.U.E. espungendo dagli interventi subordinati a permesso di costruire le ristrutturazioni edilizie con modifica della sagoma.

Ciò con la conseguenza che l'intervento di ristrutturazione edilizia è assoggettato a Dia (ora Scia) anche nel caso in cui si modifichi la sagoma originaria.

Semplificazione che, come già evidenziato, non vale per *“gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni”*.

Per gli immobili vincolati, in caso di modifica della sagoma, continuerà, infatti, a valere la previsione di preventivo ottenimento del permesso di costruire.

6. Le modifiche al *“procedimento per il rilascio del permesso di costruire”* in caso di immobili soggetti a vincoli ambientali, paesaggistici o culturali.

L'art. 30 in commento, con la lettera d), introduce importanti novità in riferimento ai commi 8, 9 e 10 dell'art. 20 del T.U. dell'Edilizia.

La norma, dopo le modifiche introdotte dal D.L. n.70/2011 e dal D.L. n. 83/2012, interviene nuovamente in relazione al procedimento di rilascio del permesso di costruire con specifico riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ambientali, paesaggistici o culturali.

È, in particolare, previsto, mediante l'integrale riformulazione del comma 9 del richiamato art. 20, il superamento del silenzio rifiuto in caso di istanza di permesso di costruire relativa ad immobili sottoposti ai predetti vincoli.

Il nuovo comma 9 statuisce, infatti, che, in caso di diniego dell'atto di assenso da parte dell'amministrazione competente alla tutela del vincolo, la domanda di rilascio del permesso di costruire, decorso il termine per l'adozione del provvedimento finale, si intende respinta.

Pertanto, la novella non pare caratterizzata da una formulazione limpida e lineare laddove prevede, altresì, che il procedimento debba concludersi con un provvedimento espresso richiamando l'applicazione dell'art. 2 della L. n. 241/1990 e successive modificazioni.

Infatti, la specifica introduzione del silenzio rigetto (e, dunque, di un silenzio *“significativo”* in luogo del silenzio – rifiuto della precedente formulazione) rende non del tutto coerente il richiamo all'art. 2 della legge sul procedimento amministrativo soprattutto laddove tale norma, rinviando alla disciplina contenuta nel codice del processo amministrativo, si riferisce agli strumenti di tutela riconosciuti agli istanti con riguardo al silenzio dell'amministrazione.

È, infatti, evidente che, nel caso di specie, sussistendo un'ipotesi di silenzio significativo, il rimedio esperibile dall'istante sarà unicamente costituito dal ricorso avverso il formato silenzio rigetto⁷.

⁷ Cfr. ad esempio TAR Campania Napoli, sez. III, 29/08/2011, n. 4244 ove, per l'ipotesi di inerzia serbata dal Comune sulla domanda di accertamento di conformità, si precisa, per l'appunto, che avendo tale inerzia *“natura di silenzio significativo di respingimento della domanda, come tale tipizzata dalla legge, la conseguenza è che avverso siffatto silenzio, avente natura di atto tacito di diniego, il rimedio appropriato è costituito non già dall'azione ex art. 31 e 117 c.p.a., bensì dall'ordinaria azione impugnatoria, da esperire entro il termine decadenziale di sessanta giorni”*. In senso sostanzialmente conforme si veda, altresì, TAR Lazio Roma, sez. III, 08/06/2010, n. 16397 secondo cui *“Una volta formatosi il silenzio*

La norma in commento prevede, poi, che il responsabile del procedimento trasmetta al richiedente il provvedimento di diniego dell'atto di assenso entro cinque giorni dalla data in cui detto diniego è acquisito. Detta comunicazione dovrà, inoltre, contenere l'indicazione del termine per il ricorso e dell'autorità a cui è possibile ricorrere.

Trattasi, in sostanza, dell'esplicitazione dell'obbligo (con apposizione di specifico termine da ritenersi, peraltro, ordinatorio) di comunicazione del diniego espresso dall'Amministrazione cui compete la tutela del vincolo.

Al riguardo, se tale previsione appare sicuramente dettata da un intento di trasparenza e di leale collaborazione tra P.A. e privato (il quale viene, così, posto in condizione di conoscere i rimedi giudiziali esperibili avverso il provvedimento di diniego), ciò nondimeno la stessa deve necessariamente essere coordinata con i principi espressi, in modo più o meno univoco, in tema di pareri dotati di valenza vincolante in relazione al successivo provvedimento conclusivo.

Si pensi, ad esempio, al caso dell'autorizzazione paesaggistica in riferimento alla quale è noto l'orientamento giurisprudenziale che considera il presupposto parere negativo espresso dalla Soprintendenza quale atto avente valore vincolante il quale, proprio in quanto idoneo a determinare l'immediato arresto del procedimento, deve essere tempestivamente impugnato⁸.

Ecco allora che la comunicazione del diniego previsto dal novellato comma 9 non porrà, comunque, al riparo l'istante dall'onere di impugnare, nei termini di decadenza, il presupposto parere negativo vincolante.

Continuando nella disamina delle novità introdotte dal "decreto del Fare", si registra l'intervenuta integrale abrogazione del comma 10 del richiamato art. 20 del T.U. Edilizia.

Abrogazione che determina il superamento dell'impostazione sino ad oggi vigente in base alla quale il procedimento in esame veniva a differenziarsi a seconda che la tutela del vincolo competesse alla amministrazione comunale o ad altra amministrazione.

Si noti, inoltre, che da tale abrogazione sembrerebbe derivare l'ulteriore conseguenza dell'eliminazione dell'obbligo, precedentemente contemplato dall'abrogato comma 10, di convocare la conferenza di servizi nel caso di vincoli la cui tutela non compete all'amministrazione comunale (la convocazione della conferenza permarrebbe, dunque, quale facoltà anche in conformità con quanto previsto dall'art. 146, comma 9, del d.lgs. n. 42/2004).

Tale innovazione risulta rispondere a giuste esigenze di snellimento del procedimento e di maggior celerità: l'obbligo di indire la conferenza di servizi appariva sovente un inutile appesantimento

rigetto...e in mancanza dell'impugnazione dello stesso negli ordinari termini di decadenza, non può invocarsi la diversa procedura del silenzio rifiuto o silenzio inadempimento".

⁸ Significativa, in proposito, Cons. di Stato n. 1587 del 19/10/1999 per cui "il parere negativo formulato dall'autorità preposta alla tutela di un vincolo d'inedificabilità (nella specie, di un vincolo paesaggistico) ha valore vincolante impedendo definitivamente il rilascio della concessione edilizia in sanatoria. Pertanto, ogni censura relativa a tale parere dev'essere tempestivamente fatta valere mercé l'impugnazione di questo". In senso conforme, altresì, TAR Campania Napoli, sez. VII, 18/04/2013, n. 2053 e TAR Emilia Romagna Bologna, sez. II, 23/01/2006, n. 62.

soprattutto nei casi di sussistenza di un solo vincolo (casi in cui si doveva procedere con la conferenza di servizi ove partecipava una sola amministrazione).

7. Le modifiche alle tipologie di “*interventi subordinati a denuncia di inizio attività*”.

In linea con quanto previsto in tema di modifica della sagoma, l’art. 30 del decreto in esame, alla lettera e), interviene anche sull’art. 22, comma 2, del T.U. dell’Edilizia in riferimento alle varianti a permessi di costruire che possono essere realizzate mediante Dia (ora SCIA)⁹ da presentare sino a prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori.

In particolare, la novella opera specificando che sono realizzabili mediante Dia (da intendersi come riferimento alla SCIA) anche le varianti in corso d’opera che - nel rispetto dei parametri edilizi, delle volumetrie, della categoria edilizia e delle eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire - mutino la sagoma dell’edificio. Ciò sempre salvo il caso di immobili sottoposti a vincolo ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 per cui viene confermata la condizione di rispetto anche della sagoma.

8. L’inserimento dell’articolo 23 - bis in tema di “*Autorizzazioni preliminari alla segnalazione certificata di inizio attività e alla comunicazione dell’inizio dei lavori*” ed il ruolo dello Sportello Unico dell’Edilizia.

L’art. 30, lett. f), del “decreto del Fare” introduce nel Testo Unico dell’Edilizia l’art. 23 – bis contenente la disciplina per l’applicazione in ambito edilizio della segnalazione certificata di inizio attività e della comunicazione di inizio attività (la c.d. Cil di cui all’art. 6 del DPR n. 380/2001 come integralmente sostituito dal D.L. n. 40/2010 e successive modificazioni ed integrazioni).

Trattasi, in estrema sintesi, di una previsione che permette all’interessato, nei casi in cui si applica la disciplina della segnalazione certificata di inizio attività¹⁰, di richiedere allo Sportello Unico dell’Edilizia l’acquisizione di tutti gli atti di assenso necessari per l’intervento edilizio.

La stessa possibilità si applica anche alla certificazione di inizio attività contemplata all’art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001, qualora siano necessari atti di assenso, comunque denominati, per la realizzazione dell’intervento edilizio.

⁹ Peraltro, desta perplessità che con il decreto “del Fare” non si sia intervenuti anche lessicalmente sull’art. 22 del d.P.R. n. 380/2001 mediante sostituzione della espressione “denuncia di inizio attività” con quella di “segnalazione certificata di inizio attività”. Tale sostituzione, d’altro canto, avrebbe costituito opportuno adeguamento formale a quanto espressamente previsto dall’art. 5 del D.L. n. 70/2011 convertito, con modificazioni, nella Legge n. 106/2011. La richiamata norma, come noto, ha infatti previsto che “le disposizioni di cui all’art. 19 della legge 7 agosto 1990 n. 241 si interpretano nel senso che le stesse si applicano alle denunce di inizio attività disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2011”. Ferma, dunque, la considerazione che i riferimenti alla “dichiarazione di inizio attività” contenuti nei commi 1 e 2 dell’ art. 22 devono, ora, intendersi quali riferimenti alla “segnalazione certificata di inizio attività”, un apposito intervento del legislatore per adeguare in tal senso la formulazione del detto articolo 22 sarebbe stato senz’altro sicuramente appropriato. Quanto, poi, alle ipotesi di “denuncia di inizio attività” alternativa al permesso di costruire di cui al comma 3 dell’art. 22, è altrettanto noto in riferimento alle stesse, come previsto dal medesimo art. 5 del D.L. n. 70/2011, non opera la sostituzione con la disciplina della “segnalazione certificata di inizio attività”. Sopravvive, quindi, la c.d. “Super - Dia” e la relativa disciplina.

¹⁰ Cfr. nota 9.

Da notare, peraltro, che, in caso di presentazione contestuale della segnalazione certificata di inizio attività e dell'istanza di acquisizione di tutti gli atti di assenso necessari per l'intervento edilizio, l'introdotta art. 23 bis prevede che l'interessato possa dare inizio ai lavori solo dopo la comunicazione da parte dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso o dell'esito positivo della conferenza di servizi. Inoltre, è prevista una specifica regolamentazione della Scia nelle zone omogenee A) come definite dal D.M. n. 1444/1968 (trattasi delle parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi) ed in quelle equipollenti secondo l'eventuale diversa denominazione adottata dalla leggi regionali.

Trattasi, in sostanza, della previsione di una introduzione graduale e, si potrebbe dire, controllata della Scia edilizia nelle zone omogenee A) (o nelle aree equipollenti come da diversa denominazione regionale).

Infatti, in riferimento a tali zone, si statuisce che i Comuni entro il 30 giugno 2014 debbano individuare, con propria deliberazione, le aree nelle quali non è applicabile la segnalazione certificata di inizio attività per interventi di demolizione e ricostruzione o per varianti a permessi di costruire comportanti modifiche alla sagoma.

Decorso il suddetto termine, ed in mancanza di intervento sostitutivo della Regione, è, altresì, previsto che detta deliberazione sia adottata da un Commissario di nomina ministeriale.

Sino all'adozione della deliberazione, e comunque in sua assenza, in tali zone omogenee non è consentito intervenire con modifiche di sagoma mediante la segnalazione certificata di inizio attività.

La norma prevede, poi, che nelle restanti aree, ossia in quelle interne alle zone omogenee A) (o equipollenti) non individuate dalla delibera comunale (o, in caso di inerzia del Comune, dalla Regione o dal Commissario) gli interventi soggetti a SCIA non possano, comunque, avere inizio prima del decorso di trenta giorni dalla presentazione della segnalazione.

Quanto al potere sostitutivo del Commissario di nomina ministeriale, si segnala che il Servizio Studi della Camera dei deputati aveva evidenziato come detta previsione potesse porre problemi alla luce del riparto costituzionale di competenze in materia di governo del territorio.

Peraltro, nel testo definitivo della legge di conversione del "decreto del Fare", tale potere sostitutivo è rimasto: ciò con la conseguenza che eventuali questioni di legittimità costituzionali vengono lasciate irrisolte e demandate a possibili ricorsi al Giudice delle leggi da parte delle singole regioni.

Il certificato di agibilità parziale per “singoli edifici o singole porzioni della costruzione o per singole unità immobiliari”.

Altra importante novità è costituita dalla previsione, apportata dalla lettera g) dell’art. 30 del Decreto in esame mediante inserimento dei commi 4 - bis e 4 – ter nell’art. 24 del TUE, della possibilità di richiedere, a determinate condizioni e con effetti anche sui termini di fine lavori, il certificato di agibilità per singoli edifici o singole porzioni della costruzione o per singole unità immobiliari.

Nello specifico, secondo quanto previsto dall’inserito comma 4 – bis lett. a), il certificato di agibilità può essere richiesto anche **per singoli edifici o singole porzioni della costruzione, purché funzionalmente autonomi**, qualora siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all’intero intervento edilizio e siano state completate e collaudate le parti strutturali connesse, nonché collaudati e certificati gli impianti relativi alle parti comuni.

A norma dell’inserito comma 4 – bis lett. b), il certificato di agibilità può, poi, essere richiesto anche **per singole unità immobiliari**, purché siano completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti e siano completate le parti comuni e le opere di urbanizzazione primaria dichiarate funzionali rispetto all’edificio oggetto di agibilità parziale.

Importante evidenziare che l’inserito comma 4 – ter prevede un effetto sui termini di conclusione dei lavori previsti dall’art. 15 comma 2 (relativo al permesso di costruire) e dall’art. 23 comma 2 (relativo alla Dia) del TUE in caso di rilascio del certificato di agibilità parziale: in tale caso, infatti, è previsto che “prima della scadenza del termine entro il quale l’opera deve essere completata...lo stesso è prorogato per una sola volta di tre anni”.

Degno di nota è anche quanto previsto dall’ultimo periodo dell’esaminando comma 4 – ter secondo cui “salvo diversa indicazione delle leggi regionali” (dunque, sempre possibile) alla procedura di rilascio del certificato di agibilità parziale non si applicano le disposizioni del comma 5- bis dell’art. 25 del TUE (comma inserito dal “decreto del Fare”): trattasi della previsione di **autocertificazione**.

Come prima valutazione in merito alla novità introdotte all’art. 24 del TUE, si può evidenziare che, pur a fronte di una modificazione che appare dettata da reali e giustificate esigenze del settore (la previsione della possibilità di richiedere il certificato di agibilità parziale risulta, infatti, rispondere – ancor più che ad esigenze di semplificazione - ad una contingente necessità in un momento in cui la crisi dell’edilizia spesso ritarda la conclusione dei lavori nella loro interezza soprattutto per quel che concerne le c.d. “finiture” solitamente legate alla conclusione, quanto meno, di un preliminare), probabilmente la stesura della norma poteva essere ispirata ad una maggior chiarezza e linearità.

Sono, invero, più d’uno i concetti utilizzati senza che ne sia fornita una specifica e circoscritta definizione: si consideri, al riguardo, il rimando al concetto di singolo edificio o singola porzione

“funzionalmente autonoma” o a quello di “opere strutturali connesse”. In proposito, è immaginabile che l’assenza di definizioni specifiche al riguardo possa comportare dubbi e problematiche in sede di applicazione.

Anche la previsione della proroga del termine di completamento dell’opera lascia spazio ad incertezze con riferimento alla automaticità o meno dell’operatività di tale proroga.

In considerazione del tenore letterale della norma (nella quale si stabilisce che se il certificato di agibilità parziale è rilasciato prima della scadenza del termine entro il quale l’opera deve essere completata, “lo stesso è prorogato”) parrebbe doversi, comunque, ritenere che detta proroga operi automaticamente.

D’altro canto, la norma non prevede nemmeno la necessità che l’interessato provveda ad inoltrare all’Amministrazione alcuna “previa comunicazione” (comunicazione preventiva che, invece, è espressamente richiesta per le ipotesi di proroga dei termini di inizio e di ultimazione lavori introdotta dal comma 3 dell’art. 30 in esame).

**** * ****

La previsione dell’**autocertificazione** nel procedimento di rilascio del certificato di agibilità.

Altra importante novità è costituita dalla espressa previsione dell’autocertificazione nel procedimento di rilascio del certificato di agibilità per il tramite della lettera h) dell’art. 30 del “decreto del Fare” che introduce i commi 5 – bis e 5 – ter all’art. 25 del TUE.

In particolare, l’introdotta comma 5 – bis prevede che ove l’interessato non proponga domanda ai sensi del comma 1 del richiamato art. 25 - fermo l’obbligo di presentazione della documentazione di cui al comma 3 lettera a) [certificato di collaudo statico], lettera b) [certificato dell’ufficio tecnico regionale attestante la conformità delle opere eseguite nelle zone sismiche alla normativa antisismica] e lettera d) [dichiarazione di conformità delle opere realizzate alla normativa vigente in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche] e di cui all’art. 5, comma 3, lett. a) del medesimo TUE [trattasi del parere dell’ASL sul rispetto dei requisiti igienico – sanitari: rispetto che, comunque, ove non si vada in deroga, può essere oggetto di autocertificazione] – può presentare la dichiarazione del direttore dei lavori o, qualora non nominato, di un professionista abilitato, con la quale si attesta la conformità dell’opera al progetto presentato e la sua agibilità corredata dalla seguente documentazione:

- a) richiesta di accatastamento dell’edificio che lo sportello unico provvede a trasmettere al catasto;
- b) dichiarazione dell’impresa installatrice che attesta la conformità degli impianti installati negli edifici alle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico valutate secondo la normativa vigente.

Dunque, al riguardo pare innegabile l'effetto di semplificazione a cui si perviene mediante l'introduzione dell'autocertificazione per l'ottenimento del certificato di agibilità: v'è, però, da segnalare che l'introdotta comma 5-ter dell' art. 25 del TUE demanda alle Regioni a statuto ordinario il compito di disciplinare con legge le modalità per l'attuazione delle disposizioni di cui all'esaminato comma 5-bis e per l' effettuazione dei controlli.

Pur in presenza dell'attribuzione alle Regioni del compito di disciplinare, con legge, le specifiche modalità attuative dell'autocertificazione, non si può non evidenziare come, anche in questo caso, la tecnica di produzione normativa avrebbe potuto essere più accurata e precisa.

In particolare, il dettato normativo in esame lascia dubbi sul momento in cui, in caso di autocertificazione, possa ritenersi sussistere l'agibilità: dal tenore della norma parrebbe che l'agibilità si debba ritenere immediatamente rilasciata al momento della presentazione della dichiarazione del direttore dei lavori o del professionista abilitato. Ciò con la conseguenza che, in tale ipotesi, non vi sarebbe la necessità di attendere il termine di 30 (o di 60) gg. previsti, per la formazione del silenzio assenso, dal comma 4 dell'art. 25 del TUE. Peraltro, una più chiara formulazione sarebbe stata quanto mai opportuna al fine di evitare dubbi applicativi e differenze normative a livello regionale.

**** ** ****

La soppressione, in sede di conversione, del comma 2 dell'art. 30 del “decreto del Fare” relativo alla trasferibilità del vincolo pertinenziale dei parcheggi realizzati a norma dell'art. 9, comma 1, della Legge n. 122/1989 (c.d. legge Tognoli).

Come noto la Legge n. 122/1989 (c.d. legge Tognoli) aveva previsto che il vincolo di pertinenzialità tra bene abitativo e parcheggi (box, garage o posto auto) fosse indissolubile sancendo, in proposito, il divieto di cessione, a pena di nullità del medesimo atto di cessione, del parcheggio separatamente dall'unità immobiliare alla quale il parcheggio stesso era legato dal vincolo di pertinenzialità.

Come altrettanto noto, detto divieto è, però, stato recentemente superato dal decreto Semplifica – Italia (D.L. 5/2012 convertito in Legge n. 35/2012) che, modificando l'art. 9 - comma 5 primo periodo - della richiamata legge Tognoli, ha reso possibile la cessione separata del parcheggio purché vi sia la contestuale destinazione del parcheggio trasferito a pertinenza di altra unità immobiliare sita nello stesso comune.

Con il “decreto del Fare” veniva ampliata la disposizione introdotta con il richiamato decreto Semplifica – Italia, prevedendo che il trasferimento potesse riguardare anche solo il vincolo pertinenziale, scindendo, dunque, la proprietà del parcheggio pertinenziale dal vincolo stesso.

In pratica, poteva, quindi, aversi la situazione di un proprietario di due unità abitative, solo una delle quali legata da vincolo di pertinenzialità con un parcheggio, intenzionato a trasferire il detto vincolo

all'altra unità immobiliare di sua proprietà. Con la modifica introdotta dal “decreto del Fare” tale soluzione sarebbe stata possibile.

Peraltro, la legge di conversione del D.L. n. 69/2013 ha soppresso il comma 2 dell'art. 30 che contemplava l'introduzione di tale modifica all'art. 9, comma 5, dopo il primo periodo del detto comma.

Dunque, in conseguenza di tale soppressione, deve ritenersi non possibile il trasferimento del vincolo di pertinenzialità del parcheggio senza il trasferimento contestuale della proprietà del parcheggio stesso (e la contestuale destinazione del parcheggio medesimo a pertinenza di altra unità immobiliare sita nello stesso comune).

**** **

La proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori dei titoli edilizi

Con previsione, in sostanza, rispondente alla medesima *ratio* della proroga del termine di fine lavori prevista per il caso di rilascio di certificato di agibilità parziale, il comma 3 dell'art. 30 del decreto in esame prevede che “Salva la diversa disciplina regionale, previa comunicazione del soggetto interessato, sono prorogati di due anni i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'art. 15 del d.P.R. del 6 giugno 2001, n. 380 (in tema di permesso di costruire) come indicati nei titoli abilitativi rilasciati o comunque formati precedentemente all'entrata in vigore del presente decreto” (entrata in vigore avvenuta il 22/6/2013).

La norma in esame precisa, poi, che la proroga prevista trova applicazione purché i termini di inizio e di ultimazione dei lavori 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.

Da notare che la proroga in questione, diversamente da quella prevista per il caso di rilascio del certificato di “agibilità parziale”, è fissata in due anni e riguarda sia il termine di inizio che il termine di ultimazione dei lavori.

Altra differenza rispetto alla proroga prevista nell'ipotesi di certificato di “agibilità parziale”, attiene al procedimento: il comma 3 in esame prevede, infatti, la “previa comunicazione dell'interessato”.

Da notare, altresì, che diversamente dalla proroga “ordinaria” di cui all'art. 15 del TUE (ipotesi in cui la proroga può essere “accordata”, con provvedimento motivato, solo ove sussistano fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso di costruire), nel caso in questione la proroga risulta operare senza necessità di provvedimento dell'Amministrazione qualora l'interessato provveda alla relativa comunicazione (ovviamente salvo il rispetto dei requisiti temporali espressamente previsti: ossia deve trattarsi di titolo abilitativo perfezionatosi

anteriormente all'entrata in vigore del "decreto del Fare", i termini di inizio e fine lavori non devono essere già decorsi al momento di tale comunicazione ed il titolo abilitativo non deve risultare in contrasto con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati).

Il comma 3 – bis dell'articolo in esame prevede, poi, la proroga di tre anni del "termine di validità nonché dei termini di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione di cui all'art. 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, stipulati sino al 31 dicembre 2012".

Da ultimo, il comma 4 sancisce che "la disposizione di cui al comma 3 si applica anche alle denunce di inizio attività e alle segnalazioni certificate di inizio attività presentate entro lo stesso termine".

Si noti in proposito che l'istituto della proroga dei termini di ultimazione dei lavori non è previsto in via ordinaria né per le denunce di inizio attività, né per le segnalazioni certificate di inizio attività.

Infatti, l'art. 23, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001 stabilisce che in caso di omessa conclusione dei lavori oggetto della Dia, la parte dei lavori non ultimata è da assoggettarsi a nuova denuncia.

Dunque, il richiamato comma 4 dell'art. 30 prevede l'applicazione di un istituto (la proroga) normalmente non applicabile a Dia e Scia.

Al riguardo, non può che evidenziarsi come sarebbe stato più opportuno che la novella intervenisse anche su tale aspetto provvedendo ad uniformare la disciplina dell'efficacia di tutti i "titoli edilizi" (uniformità che, come si evidenzierà nel prosieguo, è stata introdotta dalla Legge regionale dell'Emilia Romagna n. 15/2013).

***** * *****

Una previsione "restrittiva" in tema di apertura di esercizi commerciali

Degna di nota, se non altro perché risulta non propriamente in linea con l'intento di semplificazione che sorregge (o, almeno, che dovrebbe sorreggere) il "decreto del Fare" è la previsione dettata dal comma 5 – ter dell'art. 30 in esame.

Trattasi di previsione con cui, mediante integrazione dell'art. 31, comma 2, del D.L. n. 201/2011, (c.d. decreto SALVA ITALIA convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) l'ultima parte della richiamata norma viene modificata secondo la seguente nuova formulazione: "Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012 potendo prevedere al riguardo, senza discriminazione tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali".

Come noto, il comma 2 del richiamato art. 31 del decreto "SALVA ITALIA" ha inserito nel nostro ordinamento la previsione secondo cui "costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti

territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali”.

In pratica, la finalità della modifica introdotta dal “decreto del Fare” parrebbe doversi individuare nella precisazione che, Regioni ed enti locali, possono, comunque – e sempre fermo il principio di non discriminazione tra gli operatori – introdurre previsioni relative ad aree interdette all’insediamento di esercizi commerciali o relative ad aree in cui limitare l’insediamento di tali attività.

Ciò, sembrerebbe essere stato dettato in un’ottica di preservare le competenze di “governo del territorio” spettanti a Regioni ed enti locali: competenze che la formulazione eccessivamente semplicistica del decreto “SALVA ITALIA” avrebbe potuto pregiudicare.

***** ** *****

Da ultimo, si segnala che il comma 6 dell’art. 30 prevedeva che le disposizioni del predetto articolo si applicassero dalla data di entrata in vigore della legge di conversione dello stesso decreto. Dunque, sino al 21 agosto u.s. (data di entrata in vigore della legge di conversione) nessuna delle disposizioni in tema di semplificazioni in materia edilizia aveva trovato applicazione.

§§

2. La legge regionale Emilia Romagna n. 15 del 30 luglio 2013.

Come anticipato, la semplificazione della disciplina edilizia, oltre ad aver costituito l’impulso e la ragione stessa dell’emanazione dell’art. 30 dell’esaminato “decreto del Fare”, ha, altresì, dato vita, a livello regionale e come espressamente evidenziato nella relativa “Nota illustrativa” diffusa dalla Regione Emilia Romagna, ad un “intervento organico, sostitutivo della legge regionale sull’attività edilizia n. 31 del 2002”.

Trattasi, come detto, della Legge regionale n. 15 del 30 luglio 2013 la cui entrata in vigore è prevista per il 28 settembre 2013 (ossia il sessantesimo giorno successivo alla data della sua pubblicazione sul BURERT, come previsto dall’art. 61), ad eccezione dell’art. 55 (in tema di “Misure per favorire la ripresa economica”) la cui entrata in vigore è stata fissata, sempre dal richiamato articolo 61, il giorno successivo alla pubblicazione della stessa legge regionale (pubblicazione avvenuta il 30/7 u.s.).

In proposito, significativo notare che la medesima “Nota illustrativa” sottolinei come la novella regionale si sia resa necessaria per due ordini di motivi, ossia:

- “per dare attuazione alle recenti disposizioni statali che sono intervenute nel campo delle procedure edilizie, anche recentemente con il decreto “del fare”.....soprattutto estendendo anche a questo settore lo strumento della “Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA)”;

- “per operare il riordino della materia, nell’ottica della sua semplificazione” in considerazione della “complessiva attività di semplificazione del sistema amministrativo in cui è impegnata la Giunta regionale in attuazione della L.R. n. 18/2011, che ha individuato proprio l’edilizia come uno dei principali settori che necessitano di più urgente riconsiderazione”.

Da notare, quanto al primo motivo, che la novella regionale è intervenuta quando ancora il “decreto del Fare” non era stato convertito in legge: dunque, sotto tale profilo, si può dire che la Regione Emilia Romagna abbia voluto “giocare di anticipo” anche a costo di eventuali “correzioni” che si fossero rese eventualmente necessarie in seguito a modifiche del richiamato “decreto del Fare” apportate in sede di conversione.

Quanto, poi, al secondo motivo (ossia un riordino della materia, nell’ottica di una semplificazione della stessa), questa prima disamina cercherà di mettere in luce le novità di maggior impatto introdotte dal legislatore regionale svolgendo, altresì, alcune brevi considerazioni in merito all’effettivo raggiungimento delle finalità di “semplificazione” postesi dalla novella.

Art. 1 Principi generali

Da notare che tra gli obiettivi che la legge persegue in modo prioritario, l’art. 1 espressamente menziona, alla lettera g), “la gestione telematica dei procedimenti abilitativi e delle inerenti comunicazioni tra cittadino, imprese e amministrazioni pubbliche”.

Strettamente collegato a tale obiettivo è l’art. 3 della legge regionale che include fra le azioni di semplificazione, accanto alla semplificazione dei procedimenti e alla standardizzazione della modulistica, la promozione della realizzazione di un sistema integrato per la dematerializzazione e la gestione telematica dei procedimenti edilizi e catastali.

Nell’ottica della “gestione telematica” dei procedimenti edilizi si inserisce anche la previsione di cui all’art. 14 della legge in commento che, in relazione alla verifica della completezza della documentazione e delle dichiarazioni prodotte con la SCIA, al comma 4 prevede l’inoltro in via telematica all’interessato e al progettista rispettivamente della comunicazione di inefficacia della SCIA (per il caso di verifica negativa) o (per il caso di verifica positiva) della comunicazione di regolare deposito della SCIA.

Degno di nota è anche il rilievo attribuito, dall’art. 1 – comma 3, al ruolo dei professionisti mediante l’espressa previsione secondo cui “La presente legge riconosce e valorizza la funzione di certificazione e di accertamento di conformità svolta nell’interesse generale dai professionisti abilitati nello svolgimento degli incarichi di progettista, direttore dei lavori e collaudatore delle opere edilizie.”.

Art. 2 Semplificazione dell’attività edilizia

La norma elenca le principali misure di semplificazione introdotte dalla legge, attraverso:

- il rafforzamento della funzione dello Sportello unico per l'edilizia (SUE) quale **unico interlocutore** ai fini del rilascio dei titoli edilizi;
- **la specificazione della funzione consultiva** della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio;
- la riduzione del numero dei titoli abilitativi edilizi, prevedendo **la sostituzione della Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alla Denuncia di inizio attività (DIA), anche nel caso di interventi assoggettabili a titolo alternativo al permesso di costruire;**
- **l'estensione dei casi di attività edilizia libera** attuabili senza presentazione allo Sportello unico di alcuna documentazione edilizia;
- **l'ampliamento della possibilità di ricorrere alla proroga del termine per l'inizio e la ultimazione dei lavori;**
- il potenziamento della funzione della Regione di **coordinamento tecnico** e di **supporto degli operatori** al fine di assicurare: **la standardizzazione** delle pratiche edilizie in tutto il territorio regionale (in specie attraverso la **modulistica unificata** e **l'individuazione della documentazione essenziale** a corredo dei diversi titoli edilizi e **degli atti** del relativo procedimento); **la parificazione della somma forfettaria per spese di istruttoria** in caso di rilascio della valutazione preventiva; **modalità comuni per la definizione del campione delle pratiche da assoggettare a controllo di merito a fine lavori;**
- la distinzione tra **documentazione essenziale** (da presentarsi necessariamente a corredo della domanda di permesso di costruire e della SCIA), **documentazione che può essere presentata prima dell'inizio dei lavori** e **documentazione che ci si può riservare di presentare alla fine dei lavori;**
- **l'ampliamento dei casi di varianti in corso d'opera** sottoposte a **SCIA di fine lavori;**
- **la previsione dell'immediata utilizzabilità degli immobili** di cui sia completata la realizzazione, **in attesa del rilascio del certificato di conformità edilizia – agibilità**, e la **specificazione della possibilità della certificazione di agibilità parziale**, per singole unità immobiliari o per porzioni dell'edificio;
- **la razionalizzazione dei controlli dell'attività edilizia**, da eseguire in **due fasi: all'atto della formazione del titolo abilitativo**, per la verifica dell'esistenza dei presupposti e dei requisiti previsti dalla normativa vigente per l'intervento edilizio; **a fine lavori** ai fini del rilascio del certificato di conformità edilizia – agibilità.

Art. 3 Gestione telematica dei procedimenti edilizi

Trattasi, come anticipato, di norma con cui la Regione prevede **la promozione della realizzazione di un sistema integrato per la de materializzazione e la gestione telematica dei procedimenti edilizi e catastali**, con l'interconnessione delle amministrazioni pubbliche e degli operatori privati coinvolti anche mediante l'istituzione di una banca dati unica regionale mantenuta costantemente aggiornata dalla Regione.

Art. 4 Sportello unico per l'edilizia

In linea con il rafforzamento del ruolo dello Sportello Unico dell'Edilizia seguito alle modifiche apportate al d.P.R. n. 380/2001, l'art. 4 della legge regionale provvede, a sua volta, a stabilire che “la gestione dei procedimenti abilitativi inerenti gli interventi che riguardano l'edilizia residenziale, e le relative funzioni di controllo, sono attribuite ad un'unica struttura, denominata “Sportello unico per l'edilizia” (Sportello unico), costituita dal Comune o da più Comuni associati” (così il comma 2 dell'articolo in esame).

In proposito, è noto che l'art. 13 del D.L. 83/2012 (c.d. “Decreto Crescita” convertito con modificazioni nella Legge n. 134/2012) ha implementato l'importanza dello Sportello unico mediante l'attribuzione al medesimo di maggiori funzioni non solo istruttorie ma anche decisorie.

Nello stesso solco, si è anche inserita la richiamata introduzione, ad opera del decreto del Fare, dell'art. 23 – bis nel testo del Testo Unico dell'Edilizia: si è, infatti, evidenziato come il citato articolo abbia, altresì, assegnato allo Sportello Unico la “gestione” dei procedimenti relativi alla segnalazione certificata di inizio attività e alla comunicazione dell'inizio dei lavori.

Dunque, la legge regionale prosegue con tale impostazione prevedendo, per l'appunto, che “Lo Sportello unico costituisce per gli interventi di edilizia residenziale, l'unico punto di accesso per il privato interessato, in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso, che fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte. Viene, altresì, precisato che “Le comunicazioni al richiedente sono trasmesse esclusivamente dallo Sportello unico”, ciò con la conseguenza che “gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche diverse dal Comune interessati al procedimento di rilascio del permesso di costruire non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di assenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati e sono tenuti a trasmettere immediatamente allo Sportello unico le denunce, le domande, le segnalazioni, gli atti e la documentazione ad esse eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente”. (così testualmente il comma 4 dell'art. 4).

Senz'altro degna di nota è anche la previsione del comma 3 secondo cui i Comuni singoli e le forme associative a cui siano conferite funzioni in materia edilizia, possono istituire un'unica struttura che svolge le competenze dello Sportello unico per l'edilizia e le competenze dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP).

Rispetto alla previsione precedentemente contenuta nell'art. 2 della L.R. n. 31/2002, si segnala, oltre ad una differente formulazione (la precedente norma prevedeva la possibilità per il Comune di svolgere attraverso un'unica struttura i compiti e le funzioni dello SUAP e del SUE, mentre la novella prevede l'istituzione di un'unica struttura), la espressa statuizione che la struttura unica possa essere istituita anche da forme associative a cui più Comuni abbiano conferito funzioni in materia edilizia.

La norma in esame, al comma 5, prevede, poi, che sia lo Sportello unico ad acquisire, ai fini del rilascio del permesso di costruire, direttamente o tramite conferenza di servizi le autorizzazioni e gli altri atti di assenso, comunque denominati, necessari ai fini della realizzazione dell'intervento edilizio.

Il citato comma dispone, a chiusura del sistema, che tale attività di acquisizione venga svolta, su istanza dei privati interessati, in relazione alla comunicazione di inizio lavori di cui all'art. 7, in relazione alla SCIA disciplinata dall'art. 14 ed alla SCIA con inizio lavori differito di cui all'art. 15.

La norma in commento si preoccupa, poi, di far salve:

- la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistica – edilizia, così come previsto, in tema di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, dall'art. 40 – undecies della L.r. 20/2000 in recepimento del comma 6 dell'art. 146 del d.lgs. n. 42/2004;
- le funzioni di polizia edilizia attribuite alle strutture di polizia municipale.

Si prevede, altresì, che lo Sportello unico, al fine di fornire un'adeguata e continua informazione ai cittadini sulla disciplina dell'attività edilizia, provveda anche alla pubblicazione sul sito informatico istituzionale degli strumenti urbanistici, approvati o adottati, delle relative varianti e altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.

In conformità con quanto sancito dall'art. 43 del DPR n. 445/2000 e s.m. è, inoltre, stabilito che lo Sportello unico e le amministrazioni competenti al rilascio di autorizzazioni e atti di assenso, comunque denominati necessari ai fini della realizzazione dell'intervento, sono tenuti ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni e che non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati.

Art. 5 Interventi edilizi per le attività produttive

La norma in questione interviene, come espressamente evidenziato dalla “Nota illustrativa” regionale, sull’ “attuale intreccio delle competenze tra sportello unico dell’edilizia” (che la nota stessa qualifica come “residenziale”) e “sportello unico delle attività produttive” precisando la definizione dei compiti di gestione in riferimento agli interventi edilizi per le attività produttive.

Trattasi, dunque, di una norma dal contenuto non innovativo rispetto a quanto già previsto dal DPR 7/09/2010 n. 160 e dall’art. 3 della L.R. n. 4/2010 ma che, “nel confermare la competenza e il ruolo del SUAP come unico punto di accesso a cui devono rivolgersi i soggetti pubblici e privati coinvolti nella realizzazione e modifica degli impianti produttivi di beni e servizi disciplinati dal richiamato DPR, espressamente specifica che anche in ordine ai procedimenti edilizi spetta al SUAP l’acquisizione dei pareri, autorizzazioni e atti di assenso propedeutici all’esecuzione delle opere edilizie, residuando in capo allo sportello dell’edilizia le verifiche istruttorie sulla conformità urbanistica ed edilizia degli interventi, il rilascio dell’agibilità ed i compiti di vigilanza” (così la richiamata “Nota illustrativa”).

In particolare la norma, il cui testo è speculare a quanto previsto dall’art. 4 con riferimento all’edilizia residenziale per quel che concerne il ruolo del SUE, al comma 5 prevede che, nell’ambito degli interventi edilizi per attività produttive, qualora non sia stata costituita la struttura unica “SUE/SUAP”, lo Sportello unico per l’edilizia svolge esclusivamente le funzioni di verifica della conformità alla disciplina dell’attività edilizia, provvede altresì al rilascio del certificato di conformità edilizia e agibilità delle opere realizzate, nonché all’esercizio dei compiti di vigilanza e controllo dell’attività edilizia, secondo le disposizioni di cui alla medesima legge regionale n. 15/2013 ed alla L.R. n. 23/2004.

Art. 6 Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio

In relazione alla richiamata norma la novità di maggior rilievo è costituita dalla limitazione del campo di competenza della Commissione che ora esprime il proprio parere – obbligatorio e non vincolante – unicamente:

- sul rilascio dei provvedimenti comunali in materia di beni paesaggistici;
- sugli interventi edilizi sottoposti a SCIA e permesso di costruire negli edifici di valore storico – architettonico, culturale e testimoniale individuati dagli strumenti urbanistici comunali.

Unica possibilità che residua per i Comuni di estendere, con il RUE, la previsione del parere della CQAP attiene al parere sull’approvazione degli strumenti urbanistici.

Da segnalare, altresì, quale ulteriore differenza rispetto alla precedente disciplina, che, per quanto concerne la composizione della Commissione viene previsto che la stessa si componga

esclusivamente di componenti esterni (prima, la L.R. n. 31/2002 prevedeva che i componenti fossero “*di norma esterni all’amministrazione*”).

Art. 7 Attività edilizia libera e interventi soggetti a comunicazione

Come noto l’art. 6 del d.P.R. n. 380/2001 (in tema di “Attività edilizia libera”) è stato sostanzialmente riformato dal D.L. n. 40/2010 convertito in legge n. 73/2010. A tale riformulazione sono poi seguite ulteriori modificazioni ad opera del d.lgs. n. 28/2011 (sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili), del D.L. n. 83/2012 (c.d. decreto “Crescita” convertito con modificazioni in legge n. 134/2012) e del d.P.R. n. 151/2011 (in tema di semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi).

Da ultimo, come evidenziato, anche il decreto “del Fare” ha apportato modifiche al comma 4 del richiamato art. 6.

In proposito, è chiaro che l’attenzione riservata dal legislatore alla predetta norma del TU dell’Edilizia si giustifica per la valenza che l’attività edilizia libera (ed, in particolare, l’ampliamento della stessa) acquista in chiave di semplificazione ed anche di rilancio (sia pur in relazione a lavori minori) dell’attività edilizia.

Proprio in quest’ottica, la novella regionale interviene, in conformità a quanto disposto dal comma 6 di tale articolo del TUE (che, per l’appunto, prevede la possibilità per le regioni a statuto ordinario di estendere la disciplina dell’attività edilizia libera a interventi ulteriori) ampliando la casistica degli interventi totalmente liberi e degli interventi sottoposti a CIL.

Pertanto, come si avrà modo di evidenziare, la legge regionale in commento, oltre al richiamato ampliamento della casistica, opera anche alcune integrazioni al procedimento in questione: integrazioni rispetto alle quali non risulta sempre evidente la rispondenza ad un intento di semplificazione.

È noto che la prima macrodistinzione introdotta dall’art. 6 del d.P.R. n. 380/2001 attiene alla differenziazione tra interventi eseguiti senza alcun titolo abilitativo ed interventi che, pur non necessitando di titolo abilitativo, richiedono la previa comunicazione, anche per via telematica, dell’inizio dei lavori da parte dell’interessato all’amministrazione comunale.

Nell’ambito di quest’ultima categoria, viene, poi, previsto che gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all’art. a) del comma 2 e le modifiche di cui alla lettera e-bis del detto comma 6 (ossia le modifiche interne di carattere edilizio alla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio di impresa o le modifiche alla destinazione d’uso dei detti locali) siano preceduti, unitamente alla comunicazione di inizio lavori, dal deposito della relazione tecnica di un tecnico abilitato e dall’indicazione dell’impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori.

Orbene, in conformità con la macrodistinzione di cui all'art. 6 del d.P.R. n. 380/2001 nel testo attualmente in vigore, l'art. 7 della legge regionale in commento prevede che **sono attuati liberamente, senza titolo abilitativo edilizio e senza previa comunicazione di inizio lavori [salve le eccezioni relative agli interventi previsti dalle lettere f) e o) di cui al seguente elenco]:**

- a) **gli interventi di manutenzione ordinaria;**
- b) **gli interventi volti all'eliminazione delle barriere architettoniche, sensoriali e psicologico-cognitive, intesi come ogni trasformazione degli spazi, delle superfici e degli usi dei locali delle unità immobiliari e delle parti comuni degli edifici, ivi compreso l'inserimento di elementi tecnici e tecnologici, necessari per favorire l'autonomia e la vita indipendente di persone con disabilità certificata, qualora non interessino immobili costituenti beni culturali ai sensi del d.lgs. n. 42/2004, nonché immobili di valore storico architettonico individuati dagli strumenti urbanistici comunali e qualora non riguardino le parti strutturali dell'edificio o siano privi di rilevanza ai fini sismici e non rechino pregiudizio alla statica dell'edificio e non comportino deroghe alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali e al decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;**
- c) **le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato nonché i carotaggi e le opere temporanee per le analisi geologiche e geotecniche richieste per l'edificazione nel territorio urbanizzato;**
- d) **i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;**
- e) **le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola;**
- f) **le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti, temporanee e stagionali e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a sei mesi compresi i tempi di allestimento e smontaggio delle strutture;**
- g) **le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrato e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;**
- h) **le opere esterne per l'abbattimento e superamento delle barriere architettoniche, sensoriali e psicologico-cognitive;**

- i) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici senza creazione di volumetria e con esclusione delle piscine, che sono soggette a SCIA;
- l) le modifiche funzionali di impianti già destinati ad attività sportive senza creazione di volumetria;
- m) i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori dei centri storici e degli insediamenti e infrastrutture storici del territorio rurale, di cui agli articoli A-7 e A-8 dell'Allegato della legge regionale n. 20 del 2000;
- n) le installazioni dei depositi di gas di petrolio liquefatto di capacità complessiva non superiore a 13 metri cubi, di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 22 febbraio 2006, n. 128 (Riordino della disciplina relativa all'installazione e all'esercizio degli impianti di riempimento, travaso e deposito di GPL, nonché all'esercizio dell'attività di distribuzione e vendita di GPL in recipienti, a norma dell'articolo 1, comma 52, della L. 23 agosto 2004, n. 239);
- o) i mutamenti di destinazione d'uso non connessi a trasformazioni fisiche dei fabbricati già rurali con originaria funzione abitativa che non presentano più i requisiti di ruralità e per i quali si provvede alla variazione nell'iscrizione catastale mantenendone la funzione residenziale.

Da notare che l'art. 7 in esame contempla tra gli interventi che sono attuati liberamente (e, dunque, senza titolo abilitativo e senza comunicazione di inizio lavori) oltre agli interventi di cui alle lettere da a) ad e), ossia interventi sostanzialmente coincidenti con quelli previsti dalle lettere da a) ad e) del comma 1 dell'art. 6 del T.U. Edilizia, anche gli ulteriori interventi descritti nelle lettere da f) a o) del medesimo articolo 7.

Trattasi in alcune ipotesi di interventi che l'art. 6 del T.U. Edilizia prevede fra quelli realizzabili previa comunicazione di inizio lavori da parte dell'interessato (è il caso delle opere dirette a soddisfare esigenze contingenti e temporanee ed a essere immediatamente rimosse al cessare della necessità; delle opere di pavimentazione e finitura di spazi esterni, dei pannelli solari – fotovoltaici al servizio degli edifici e delle aree ludiche senza fine di lucro), mentre, in altre ipotesi, si assiste all'inserimento da parte della legge regionale di fattispecie estranee al richiamato art. 6 del T.U. Edilizia (si considerino, al riguardo, le modifiche funzionali di impianti già destinati ad attività sportive senza creazione di volumetria, le installazioni dei depositi di gas petrolio liquefatto ed i mutamenti di destinazione d'uso non connessi a trasformazioni fisiche di fabbricati già rurali con funzioni abitativa per cui si provveda alla iscrizione nel catasto urbano con funzione residenziale).

Da notare che la legge regionale inserisce fra gli interventi realizzabili senza titolo edilizio e senza preventiva comunicazione di inizio lavori anche “le opere esterne per l’abbattimento e superamento delle barriere architettoniche, sensoriali e psicologico – cognitive” [così la richiamata lett. h)]: trattasi, in sostanza, di una integrazione di quanto previsto, relativamente all’eliminazione delle barriere architettoniche interne, dalla lettera b) del medesimo art. 7. Anche in questo caso, l’ampliamento dell’ipotesi operata dalla legge regionale costituisce un *quid pluris* rispetto a quanto previsto dal Testo Unico nazionale.

Da rilevare, inoltre, che anche le fattispecie che la legge regionale mutua dall’art. 6 del T.U. Edilizia presentano, in più punti, differenze di formulazione rispetto alla normativa statale.

Si consideri, ad esempio, il caso delle opere dirette a soddisfare esigenze contingenti e temporanee ed a essere immediatamente rimosse al cessare della necessità per cui la legge regionale prevede che debbano, comunque, essere rimosse entro un termine non superiore a sei mesi compresi i tempi di allestimento e smontaggio (l’art. 6 del richiamato d.P.R. prevede, invece, il termine di 90 gg).

Si considerino, altresì, le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo accanto alle quali la legge regionale prevede anche i carotaggi e le opere temporanee per le analisi geologiche e geotecniche richieste per l’edificazione nel territorio urbanizzato.

Da notare, poi, che l’art. 7 in esame per gli interventi di cui alla lettera f) (trattasi delle già richiamate opere dirette a soddisfare esigenze contingenti e temporanee) dispone la preventiva comunicazione allo Sportello unico delle date di inizio dei lavori e di rimozione del manufatto (ad eccezione delle opere insistenti su suolo pubblico comunale le cui tempistiche di permanenza sono regolate dal provvedimento di concessione di suolo pubblico).

Trattasi di previsione che, per quanto comprensibile (è, infatti, ragionevole che l’Amministrazione venga messa in condizione di controllare il rispetto del termine semestrale), avrebbe reso più logico inserire tali opere tra gli interventi per cui è prevista la previa comunicazione di inizio lavori (ossia tra gli interventi di cui al comma 4 dell’art. 7).

Altra eccezione all’assenza di comunicazione è costituita dalla previsione di cui al comma 3 dell’art. 7 ove si prevede che i mutamenti di destinazione d’uso senza opere dei fabbricati che abbiano perso i requisiti di ruralità vengano comunicati “alla struttura comunale competente in materia urbanistica” ai fini dell’applicazione del vincolo di cui all’art. A-21 comma 3 dell’Allegato alla legge regionale n. 20/2000 (trattasi del vincolo consistente nell’impossibilità di realizzare nuovi edifici abitativi connessi all’agricoltura).

Come rilevabile trattasi di comunicazione avente natura e ratio diversa rispetto alla c.d. CIL. Tra l'altro la struttura a cui destinare tale comunicazione non è lo SUE ma la "struttura competente in materia urbanistica".

In proposito, si registra una certa indeterminatezza nella formulazione della fattispecie che, infatti, omette di precisare quando tale comunicazione debba avvenire (prima dell'intervento o ad avvenuta variazione).

Accanto agli interventi realizzabili senza comunicazione di inizio lavori, l'art. 7, al comma 4, elenca gli interventi eseguibili previa comunicazione di inizio lavori. Trattasi delle seguenti ipotesi:

a) le opere di manutenzione straordinaria e le opere interne alle costruzioni, qualora non comportino modifiche della sagoma, non aumentino le superfici utili e il numero delle unità immobiliari, non modifichino le destinazioni d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, non riguardino le parti strutturali dell'edificio o siano privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e non rechino comunque pregiudizio alla statica dell'edificio;

b) le modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa;

c) le modifiche della destinazione d'uso senza opere, tra cui quelle dei locali adibiti ad esercizio d'impresa, che non comportino aumento del carico urbanistico.

Trattasi, in sostanza delle fattispecie già contemplate nelle lettere a) et e-bis) del comma 2 dell'art. 6 del T.U.E con l'introduzione, non prevista dal Testo Unico nazionale, generalizzata dei cambi d'uso senza opere non comportanti aumento del carico urbanistico (il detto T.U., infatti, contempla esclusivamente le modifiche della destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa).

Quanto, poi, alla comunicazione di inizio lavori per gli interventi indicati nel comma 4 ed al relativo procedimento, i commi 5, 6 e 7 dell'articolo in esame prevedono, rispetto al d.P.R. n. 380/2001, le seguenti peculiarità:

- la comunicazione di inizio lavori deve riportare, oltre alle indicazioni previste nell'art. 6 del T.U.E, la data di fine lavori che non può essere superiore ai tre anni dal loro inizio;
- viene precisato che l'esecuzione dei predetti interventi comporta l'obbligo di nomina del direttore dei lavori, della comunicazione della fine dei lavori (con l'indicazione delle eventuali varianti in corso d'opera nei limiti in cui le stesse sono consentite) e della trasmissione allo Sportello unico, oltre che degli atti di aggiornamento catastale ove previsto, delle certificazioni degli impianti tecnologici qualora siano stati interessati dall'intervento. Gli

interventi di cui al comma 4 dell'art. 7 vengono, invece, espressamente esentati dalla presentazione della scheda tecnica descrittiva e dal rilascio del certificato di conformità edilizia ed agibilità;

- **viene, altresì, precisato che, prima dell'inizio dei lavori, l'interessato deve acquisire le autorizzazioni e gli atti di assenso, comunque denominati, necessari secondo la vigente normativa, nonché ogni altra documentazione prevista ivi compreso il parere della C.Q.A.P.** All'uopo, è, inoltre, specificato che l'interessato, prima dell'inizio dell'attività edilizia, può richiedere allo SUE di provvedere all'acquisizione di tali atti di assenso "presentando la documentazione richiesta dalla disciplina di settore".

Da notare, per quanto concerne la relazione tecnica di accompagnamento, che la norma regionale, in recepimento della modifica introdotta dal c.d. decreto "del Fare", non richiede più che il tecnico abilitato dichiarare di non aver rapporti di dipendenza con l'impresa o con il committente.

Art. 8 Attività edilizia in aree parzialmente pianificate

Trattasi di articolo disciplinante l'attività edilizia negli ambiti assoggettati a POC relativamente a quei Comuni che non abbiano ancora approvato detto strumento.

La norma, che disciplina anche i casi di scadenza del termine di efficacia del POC e di Comuni ancora provvisti di PRG, riproduce pedissequamente quanto previsto dall'art. 5 della precedente L.R. n. 31/2002.

Art. 9 Titoli abilitativi

Con l'articolo 9 la legge regionale in commento **limita a due i titoli edilizi** (che sono **la SCIA ed il permesso di costruire**) e ne **uniforma le caratteristiche sostanziali** prevedendo che **"entrambi sono trasferibili insieme all'immobile ai successori o aventi causa"** e che **"non incidono sulla titolarità della proprietà e degli altri diritti reali e non comportano limitazione dei diritti dei terzi"**.

Trattasi, evidentemente, di caratteristiche del tutto pacifiche che la norma si limita ad esprimere in un unico contesto in relazione alla SCIA ed al permesso di costruire.

Viene richiamata in modo uniforme anche la disciplina di riferimento per la conformità dei titoli edilizi.

Il comma 3 dell'articolo in esame prevede, infatti, che *"i titoli edilizi devono essere conformi alla disciplina dell'attività edilizia costituita da:*

a) dalle leggi e dai regolamenti in materia urbanistica ed edilizia;

b) dalle prescrizioni contenute negli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica vigenti e adottati;

c) dalle discipline di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, tra cui la normativa tecnica vigente di cui all'articolo 11 (in tema di requisiti antisismici, di sicurezza, antincendio, igienico sanitari, di efficienza energetica, di superamento e non creazione delle barriere architettoniche, sensoriali e psicologico – cognitive);

d) dalle normative sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali e di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico, gravanti sull'immobile.

Al comma 5 viene, poi, affermato il **principio della autocertificazione (o attestazione e asseverazione/certificazione di tecnici abilitati) di atti, pareri ed esecuzioni di verifiche preventive ad esclusione:**

“a) degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli ambientali, paesaggistici o culturali;

b) degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco;

c) degli atti previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche, di cui alla legge regionale 30 ottobre 2008, n. 19 (Norme per la riduzione del rischio sismico);

d) degli atti imposti dalla normativa comunitaria.”

Da notare, altresì, che l'ultima comma dell'art. 9 prevede che l'efficacia dei titoli abilitativi è sospesa nei casi di cui all'articolo 90, comma 10, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro): non si tratta di una nuova previsione, bensì del richiamo (a mo' di coordinamento) di quanto previsto nel detto comma 10 dell'art. 90 ove, per l'appunto, è statuito che per alcuni casi di violazione delle norme in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (ad esempio in assenza del piano di sicurezza e di coordinamento, ove previsto, o in assenza della durc delle imprese o dei lavoratori autonomi) è sospesa l'efficacia del titolo abilitativo.

Art. 10 Procedure abilitative speciali

L'articolo costituisce nuova formulazione del precedente art. 7 della L.R. n. 32/2002 elencando le opere delle pubbliche amministrazioni (e le opere private approvate con accordo di programma) la cui realizzazione non è soggetta alla richiesta di titolo edilizio.

Il comma 2 precisa che per le predette opere non trova applicazione nemmeno il procedimento per il rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità.

La norma fa, comunque, salve la “Procedura Abilitativa Semplificata” (PAS) di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 28/2011 (sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), la comunicazione per

gli impianti alimentati da energia rinnovabile, “nonché ogni altra procedura autorizzativa speciale prevista dalle discipline settoriali”.

Art. 11 Requisiti delle opere edilizie

L'articolo subordina “l'attività edilizia alla conformità dell'intervento alla normativa tecnica vigente, tra cui i requisiti antisismici, di sicurezza, antincendio, igienico – sanitari, di efficienza energetica, di superamento e non creazione delle barriere architettoniche, sensoriali e psicologico – cognitive”.

Interessante notare come con detta previsione **il legislatore regionale abbia conseguentemente abrogato le deliberazioni regionali sui requisiti tecnici cogenti e volontari**

Al comma 2, poi, l'articolo in esame provvede a rendere operative le misure di incentivazione (ed i connessi principi di esenzione) previsti dall'art. 11, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 115/2008 recante attuazione della Direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli edifici, dell'energia e i servizi energetici.

Nello specifico, si prevede che “al fine di favorire il miglioramento del rendimento energetico del patrimonio edilizio esistente trovano applicazione le seguenti misure di incentivazione, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 11, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115:

a) **i maggiori spessori delle murature, dei solai e delle coperture**, necessari ad ottenere una riduzione minima del 10 per cento dell'indice di prestazione energetica previsto dalla normativa vigente, **non costituiscono nuovi volumi e nuova superficie nei seguenti casi:**

1) **per gli elementi verticali e di copertura degli edifici, con riferimento alla sola parte eccedente i 30 centimetri e fino a un massimo di ulteriori 25 centimetri;**

2) **per gli elementi orizzontali intermedi, con riferimento alla sola parte eccedente i 30 centimetri e fino ad un massimo di ulteriori 15 centimetri;**

b) **è permesso derogare a quanto previsto dalle normative nazionali, regionali o dai regolamenti comunali, in merito alle distanze minime tra edifici, alle distanze minime dai confini di proprietà e alle distanze minime di protezione del nastro stradale, nella misura massima di 20 centimetri per il maggiore spessore delle pareti verticali esterne, nonché alle altezze massime degli edifici, nella misura di 25 centimetri per il maggiore spessore degli elementi di copertura. La deroga può essere esercitata nella misura massima da entrambi gli edifici confinanti.**

Art. 12 Atti regionali di coordinamento tecnico

Mediante tale norma viene previsto un percorso di definizione di “atti di coordinamento tecnico ai fini della loro approvazione da parte della Giunta Regionale”.

Trattasi, in particolare, degli strumenti con cui la Regione intende, fra l'altro ed in primis, perseguire, in un'ottica di semplificazione, l'obiettivo della standardizzazione delle pratiche edilizie in tutto il territorio regionale (in specie attraverso la **modulistica unificata e l'individuazione della documentazione essenziale** a corredo dei diversi titoli edilizi).

È, in particolare, previsto che gli atti di coordinamento tecnico definiscano, tra l'altro:

- a) il modello unico regionale della richiesta di permesso, della SCIA, e di ogni altro atto disciplinato dalla presente legge;
- b) l'elenco della documentazione da allegare alla richiesta di permesso e alla SCIA, alla comunicazione di fine dei lavori e ad ogni altro atto disciplinato dalla presente legge;
- c) *l'elenco dei progetti particolarmente complessi che comportano il raddoppio dei tempi istruttori, ai sensi dell'articolo 18, comma 9;*
- d) i criteri generali per la determinazione della somma forfettaria dovuta per il rilascio della valutazione preventiva di cui all'articolo 21;
- e) le modalità di definizione del campione di pratiche edilizie soggette a controllo dopo la fine dei lavori, ai sensi dell'articolo 23;
- f) i requisiti edilizi igienico sanitari degli insediamenti produttivi e di servizio caratterizzati da significativi impatti sull'ambiente e sulla salute;
- g) la classificazione uniforme delle destinazioni d'uso utilizzabili dagli strumenti urbanistici comunali;
- h) i criteri per l'applicazione omogenea della classificazione degli interventi edilizi.

Quanto all'atto di coordinamento tecnico inerente l'elenco dei documenti da

allegare alla richiesta di permesso e alla SCIA, l'articolo specifica che lo stesso dovrà prevedere:

- a) gli elaborati costitutivi del progetto, tra cui, in caso di interventi sull'esistente, quelli rappresentativi dello stato di fatto e dello stato legittimo degli immobili oggetto dell'intervento;
- b) i contenuti della dichiarazione con la quale il professionista abilitato assevera analiticamente che l'intervento rientra in una delle fattispecie soggette al titolo abilitativo presentato e che l'intervento è conforme alla disciplina dell'attività edilizia di cui all'articolo 9, comma 3 della medesima L.R. 15/2013;
- c) la distinzione tra la documentazione essenziale, obbligatoria per la presentazione dell'istanza di permesso e della SCIA, quella richiesta per l'inizio dei lavori e quella che il progettista può riservarsi di presentare a fine lavori.

Da notare che l'art. 12, in un'ottica partecipativa, prevede che il contenuto degli atti di coordinamento tecnico (che saranno approvati dalla Giunta regionale) venga definito dalla Regione ed enti locali in sede di Consiglio delle Autonomie locali.

È altresì previsto che, entro 180 gg. dalla loro approvazione, i contenuti di tali atti di coordinamento vengano recepiti da ciascun Comune con deliberazione del Consiglio e contestuale modifica o abrogazione delle previsioni regolamentari o amministrative con essi incompatibili.

Decorso inutilmente il predetto termine, la norma dispone l'applicazione del comma 3 bis dell'art. 16 della L.R. n. 20/2000: ossia gli atti di coordinamento tecnico trovano diretta applicazione prevalendo sulle previsioni con essi incompatibili.

Art. 13 Interventi soggetti a SCIA

La norma provvede a fissare il principio dell'obbligatorietà della SCIA per gli interventi non riconducibili alla attività edilizia libera e non soggetti al permesso di costruire.

Da notare che alla SCIA viene, così, attribuito valore residuale essendo alla medesima assoggettati quegli interventi non riconducibili alle fattispecie contemplate all'art. 7 (per l'appunto disciplinante l'attività edilizia libera) e all'art. 17 della medesima legge regionale (in tema di "Interventi soggetti a permesso di costruire").

Fermo, dunque, tale valore residuale, l'art. 13 contiene un'elencazione di interventi da subordinare obbligatoriamente alla SCIA.

Trattasi, in particolare:

- a) degli interventi di manutenzione straordinaria e delle opere interne che non presentino i requisiti di cui all'art. 7, comma 4. In proposito, la norma, coordinandosi con quanto previsto per le manutenzioni straordinarie e le opere interne assoggettate a CIL, assoggetta a SCIA obbligatoria le opere di manutenzione straordinaria e le opere interne che comportino modifica alla sagoma, aumentino superficie utile e/o numero di unità immobiliari, modifichino le destinazioni d'uso delle costruzioni e/o delle singole unità immobiliari, riguardino le parti strutturali dell'edificio e/o rilevino sotto il profilo della pubblica incolumità ai fini sismici e/o comunque incidano sulla statica dell'edificio;
- b) degli interventi volti all'eliminazione delle barriere architettoniche, sensoriali e psicologico – cognitive ove interessino gli immobili costituenti beni culturali ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 o immobili aventi valore storico – architettonico individuati dagli strumenti urbanistici comunali, ovvero qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio e comportino modifica della sagoma e degli altri parametri dell'edificio oggetto dell'intervento. In proposito, si evidenzia, altresì, che il comma 3 della norma in commento prevede che, "ove non sussistano ragionevoli alternative progettuali", gli interventi di eliminazione delle barriere architettoniche "possono comportare deroga alla densità edilizia, all'altezza e alla distanza tra i fabbricati e dai confini stabilite dagli strumenti di pianificazione urbanistica

e dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444". Quest'ultima previsione desta qualche perplessità poiché in essa si potrebbe ravvisare un superamento della possibilità di deroga espressamente riconosciuta dall'art. 79 del d.P.R. n. 380/2001 con uno sconfinamento della legge regionale in una materia, quella relativa alla definizione delle distanze minime e dei limiti di densità edilizia, spettante allo Stato (che vi ha provveduto mediante il richiamato decreto n. 1444/1968). È pur vero che il decreto "del Fare" ha previsto la possibilità per le Regioni di "prevedere, con proprie leggi, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444", ma è anche vero che tale disposizione è foriera, come evidenziato, di problematiche interpretative atteso il consolidato orientamento, più volte espresso anche dalla Corte Costituzionale, secondo cui le deroghe alle distanze minime (previste dal richiamato d.m. n. 1444/1968), poi, devono essere inserite in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio, poiché la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati". Al riguardo, sarà l'applicazione della norma a costituire banco di prova della sua legittimità e dei suoi eventuali limiti. In proposito, sarebbe, comunque, auspicabile un intervento ad hoc a livello nazionale che consentisse, in riferimento all'eliminazione delle barriere architettoniche e per i casi in cui non sussistano ragionevoli alternative progettuali, derogare anche ai limiti ed alle distanze minime di cui al predetto d.m. n. 1444/1968;

- c) degli interventi di restauro scientifico e quelli di restauro e risanamento conservativo;
- d) degli interventi di ristrutturazione edilizia, definiti dalla lettera f) dell'Allegato alla stessa L.R. n. 15/2013, compresi gli interventi di recupero ai fini abitativi dei sottotetti nei casi e nei limiti di cui alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11. Da notare con la lettera f) del predetto Allegato, la legge regionale non solo recepisce le disposizioni del decreto "del Fare" in tema di ristrutturazione edilizia realizzabile mediante Scia (che ora comprende altresì gli interventi che, anche mediante demolizione e ricostruzione, comportino modifiche di sagoma) ma ulteriormente amplia lo spettro degli interventi rientranti nella ristrutturazione edilizia assoggettata obbligatoriamente a SCIA. L'Allegato, infatti, prevede che nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia "sono compresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria (dunque, oltre a non essere più previsto il rispetto della stessa sagoma, non v'è nemmeno più il riferimento alla medesima area di sedime) del fabbricato preesistente, fatte salve le sole 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 degli edifici". Inoltre, detto Allegato prevede che gli interventi di ristrutturazione edilizia comprendono altresì "quelli che comportino, in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, aumento di unità immobiliari, modifiche di volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che limitatamente agli immobili compresi nei centri storici e negli insediamenti e infrastrutture storiche del territorio rurale comportino mutamenti della destinazione d'uso". Da notare che il comma 4 dell'art. 13 attribuisce ai Comuni la possibilità di limitare i casi in cui gli interventi di ristrutturazione edilizia sono consentiti mediante demolizione e successiva ricostruzione del fabbricato con modifiche agli originali parametri. Detta previsione, legittima sotto il profilo del riparto di competenze Stato/Regioni, desta, però più di una perplessità sotto il profilo dell'opportunità: un Comune, infatti, potrebbe arrivare persino ad escludere dalla ristrutturazione edilizia la demolizione e ricostruzione con modifica della sagoma, di fatto sopprimendo una delle principali novità introdotte in tema di semplificazione edilizia. In linea, anche se con qualche differenza, con il decreto "del Fare" il richiamato comma 4 prevede, poi, che i Comuni, all'interno del centro storico, individuino con propria deliberazione da adottare **entro il 31 dicembre 2013 e da aggiornare con cadenza almeno triennale (il richiamato D.L. prevede, invece, la data del 30 giugno 2014 e non disciplina espressamente l'aggiornamento della deliberazione, né la cadenza del detto aggiornamento) le aree nelle quali non è ammessa la ristrutturazione edilizia con modifica della sagoma e quelle nelle quali i lavori di ristrutturazione edilizia non possono in ogni caso avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della SCIA**. È, poi, previsto che, nella pendenza del termine per l'adozione della predetta deliberazione, non trovi applicazione per il centro storico la ristrutturazione edilizia con modifica della sagoma. Come anticipato, il disposto dell'esaminando comma 4 presenta alcune differenze rispetto al D.L. "del Fare". In particolare, oltre alle richiamate diversità in merito alla tempistica di adozione della deliberazione ed alla previsione di aggiornamento della stessa, si segnala che la legge regionale demanda a tale deliberazione anche il compito di individuare le aree del centro storico nelle quali l'efficacia della SCIA è differita al decorso dei trenta giorni (ciò quando il D.L. prevede *tout court* che nel centro storico gli interventi soggetti a SCIA non possano in ogni caso avere inizio prima del decorso del predetto termine). Da notare che, diversamente dal D.L., la legge regionale non inserisce espressamente nella nozione di 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 preesistenza consistenza". In proposito, tale mancanza potrebbe essere dovuta, più che a una scelta, ad una svista di redazione o ad un difetto di coordinamento con il decreto "del Fare": sarebbe, dunque, auspicabile che la Regione provvedesse a porre rimedio a tale discrasia che, in sede applicativa, potrebbe ingenerare dubbi e difficoltà interpretative.

- e) **dei mutamenti di destinazione d'uso senza opere che comportino aumento del carico urbanistico;**
- f) **dell'installazione o della revisione di impianti tecnologici che comportano la realizzazione di volumi tecnici al servizio di edifici o di attrezzature esistenti;**
- g) **delle varianti in corso d'opera di cui all'art. 22 (articolo che amplia gli interventi in variante regolarizzabili con SCIA come si esaminerà in appresso);**
- h) **della realizzazione di parcheggi da destinare a pertinenza delle unità immobiliari, nei casi di cui all'art. 9, comma 1, della legge 24 marzo 1989, n. 122;**
- i) **delle opere pertinenziali non classificabili come nuova costruzione ai sensi della lettera g.6) dell'Allegato alla L.R. n. 15/2013;**
- l) **delle recinzioni, delle cancellate e dei muri di cinta;**
- m) **degli interventi di nuova costruzione di cui al comma 2 (ossia degli interventi che gli strumenti urbanistici comunali possono individuare provvedendo a disciplinarne le precise disposizioni sui contenuti plano volumetrici, formali tipologici e costruttivi);**
- n) **degli interventi di demolizione parziale e integrale di manufatti edilizi;**
- o) **del recupero e del risanamento delle aree libere urbane e degli interventi di rinaturalizzazione;**
- p) **dei significativi movimenti di terra di cui alla lettera m) dell'Allegato alla L.R. n. 15/2013.**

Come si noterà, la norma in esame accanto alla riproduzione di interventi precedentemente assoggettati a DIA dall'art. 8 della L.R. n.31/2002, ampia fattispecie precedentemente disciplinate con ambiti di applicazione più ristretti (è il caso della nuova nozione di ristrutturazione edilizia) ed inserisce nuovi ipotesi anche con l'intento di meglio chiarire la loro assoggettabilità a SCIA (si veda, ad esempio, il caso delle demolizioni parziali e integrali di manufatti edilizi e degli interventi di recupero e risanamento di aree libere urbane e di rinaturalizzazione).

Art. 14 Disciplina della Scia

L'articolo in questione disciplina le fasi del procedimento relativo alla Segnalazione certificata di inizio attività in materia edilizia prevedendo alcune differenze (che sarebbe più corretto definire integrazioni) rispetto a quanto previsto dall'art. 19 della L. n. 241/1990 e s.m. e dall'art. 23 bis del d.P.R. n. 380/2001 come recentemente introdotto dal decreto "del Fare".

Nello specifico, la norma, al comma 4, introduce **una verifica in merito alla completezza della documentazione e delle dichiarazioni prodotte dall'avente titolo** (o che il medesimo si è riservato di presentare alla fine dei lavori secondo quanto sarà disciplinato dal relativo atto di coordinamento tecnico) **che lo Sportello unico svolge entro cinque giorni lavorativi dalla presentazione della SCIA.**

Verifica che può avere i seguenti diversi esiti:

- in caso di **verifica negativa, lo Sportello unico comunica in via telematica all'interessato e al progettista l'inefficacia della SCIA;**
- in caso di **verifica positiva, lo Sportello unico trasmette in via telematica all'interessato e al progettista la comunicazione di regolare deposito della SCIA.** Da notare che viene espressamente prevista l'efficacia della SCIA a seguito della comunicazione di regolare deposito e, comunque, decorso il termine di cinque giorni lavorativi dalla sua presentazione, in assenza della verifica negativa.

In sostanza, per iniziare i lavori occorre attendere cinque giorni lavorativi, prima dei quali la SCIA non è efficace.

Trattasi, dunque, dell'introduzione di uno *step* ulteriore ai fini dell'efficacia della DIA non previsto dalla normativa statale di riferimento (l'art. 19, comma 2, della richiamata L. n. 241/1990 prevede espressamente che *“l'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente*).

Si pone, in proposito, la questione di verificare se una tale previsione possa considerarsi legittima o, in qualche modo, travalichi la potestà legislativa regionale invadendo spazi di esclusiva competenza statale.

Al riguardo, è noto che la Corte costituzionale ha avuto in più occasioni modo di evidenziare come *“il titolo di legittimazione dell'intervento statale nella specifica disciplina della SCIA si ravvisa nell'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale...”*. Dunque, *“la disciplina della SCIA ben si presta ad essere ricondotta al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) Cost.”* (che attribuisce allo Stato legislazione esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale). In particolare, con la normativa in tema di SCIA **“Al soggetto interessato si riconosce la possibilità di dare immediato inizio all'attività, fermo restando l'esercizio dei poteri inibitori da parte della pubblica amministrazione, ricorrendone i presupposti** (così **Corte costituzionale n. 164/2012**).

Potrebbe, quindi, dedursi che la norma regionale in esame, nel differire l'efficacia della SCIA al decorso di cinque giorni dalla sua presentazione, si ponga in contrasto con la possibilità riconosciuta all'interessato di iniziare immediatamente l'attività (e, conseguentemente, comporti una illegittima compressione del livello essenziale di prestazione stabilito, al riguardo, dalla legislazione nazionale).

Peraltro, si ritiene, almeno ad una prima disamina, che nel dirimere tale questione debba tenersi conto degli indefettibili presupposti che devono necessariamente sussistere perché la SCIA possa essere produttiva di effetti.

È, infatti, lo stesso art. 19 della L. n. 241/1990 a prevedere che la SCIA debba essere corredata *“dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli art. 46 e 47 del d.P.R. n. 445/2000, nonché...dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati....e dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione”*.

Ciò, dunque, con la conseguenza che, alla luce dei consolidati insediamenti giurisprudenziali in tema di efficacia della Dia - che si ritengono applicabili anche alla SCIA stante la comune natura di “atto del privato” – potrebbe ritenersi non illegittima una norma che subordina (tra l'altro, con un rinvio di pochi giorni) l'efficacia della SCIA alla verifica della sua completezza. SCIA che, infatti, ove risultasse incompleta, sarebbe, comunque, improduttiva di qualunque effetto.

Si consideri, in proposito, che **“La dichiarazione di inizio attività - oggi sostituita dalla segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.) per effetto dell'entrata in vigore del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 - non dà vita ad una fattispecie provvedimentale di assenso tacito, bensì riflette un atto del privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge**. Con riferimento sia alle d.i.a. di cui alla normativa di settore (con particolare riferimento all'edilizia) sia al modello generale di cui all'art. 19, l. n. 241 del 1990, **presupposti indefettibili perché la d.i.a. possa essere produttiva di effetti sono la completezza e la veridicità delle dichiarazioni contenute nell'autocertificazione**. Infatti, il decorso del termine di trenta giorni non può avere alcun effetto di legittimazione dell'intervento, rispetto ad una dichiarazione inesatta o incompleta, con la conseguenza che l'Amministrazione ha la facoltà e il potere di inibire l'attività o di sospendere i lavori” (così **T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 05/04/2013, n. 3506** e, conformi, *ex multis*, **TAR Trentino Alto Adige Trento, sez. I, 05/12/2012 n. 356; TAR Puglia Bari, sez. I, 14/06/2012, n. 1187**).

Tanto più che il previsto differimento di cinque giorni al fine di verificare la completezza della documentazione, risulta corrispondere anche all'interesse del privato a non esporsi all'inizio di un'attività edilizia che potrebbe rivelarsi non sorretta da una SCIA documentalmente completa.

Evidente, peraltro, la complessità della valutazione ed altrettanto evidenti le problematiche di “adattamento” derivanti dall’attuazione della SCIA in un ambito, quale è quello dell’edilizia, in cui l’immediato inizio dell’attività può portare a rilevanti modifiche dello stato dei luoghi.

Anche in questo caso, saranno le prime applicazioni della novella regionale (e le prime pronunce giurisprudenziali) a chiarire portata e legittimità della richiamata previsione.

Proseguendo con la disamina dell’art. 14 della L.R. n. 15/2013, il comma 5 prevede, sostanzialmente in linea con il disposto dell’art. 19 della L. n. 241/1990, che il **controllo di merito “sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti dalla normativa e dagli strumenti territoriali ed urbanistici per l’esecuzione dell’intervento”** sia svolto dallo Sportello unico **“entro i trenta giorni successivi all’efficacia della SCIA”** (ciò, dunque, con una differenza rispetto alla disciplina nazionale che fissa il decorso del detto termine di trenta giorni dal ricevimento della segnalazione).

Da notare che il comma 6 dell’art. 14 prevede, altresì, che **il termine di trenta giorni per il controllo di merito possa essere sospeso per una sola volta per chiedere chiarimenti e acquisire integrazioni alla documentazione presentata**: trattasi anche in questo caso di una previsione che, per quanto dal punto di vista dell’Amministrazione possa anche ritenersi comprensibile, risulta frutto di un “adattamento” dell’istituto della SCIA intervenuto a livello regionale rispetto a cui **il giudizio di compatibilità con quanto previsto a livello nazionale non pare scontato**.

Si consideri, in proposito, che tratto saliente della SCIA - come evidenziato anche dalla Corte costituzionale con le pronunce n. 203/2012 e n. 164/2012 - è quello di **“assicurare la prestazione specifica di un’attività amministrativa circoscritta all’inizio della fase procedimentale, strutturata secondo un modello di efficacia legittimante immediata che attiene al principio della semplificazione dell’azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l’iniziativa economica, tutelando il diritto dell’interessato ad un sollecito esame, da parte dell’amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l’iniziativa medesima”**.

Dunque, alla luce dei richiamati principi, la sospensione del termine di trenta per l’esame di merito (tra l’altro, senza previsione del periodo di durata di detta sospensione) potrebbe essere ritenuto come **una lesione del diritto del privato ad un sollecito esame da parte della P.A. della sussistenza dei presupposti che legittimano la propria attività**.

Quanto alle conseguenze che possono derivare in caso di controllo di merito negativo, la norma regionale - anche in questo caso in sostanziale conformità con la normativa nazionale - statuisce che in tale ipotesi possano aversi due diversi provvedimenti:

- ove sussistano motivi di contrasto con la disciplina vigente preclusivi dell'intervento, lo Sportello unico vieta la prosecuzione dei lavori ed ordina il ripristino dello stato delle opere e dei luoghi e la rimozione di ogni eventuale effetto dannoso (così il comma 7);
- ove le violazioni alla disciplina dell'attività edilizia possano essere superate attraverso la modifica conformativa del progetto, lo Sportello unico ordina agli interessati di predisporre apposita variazione progettuale entro un congruo termine, comunque non superiore a sessanta giorni: decorso inutilmente detto termine, lo Sportello unico procederà con i provvedimenti di inibitoria e ripristino di cui al comma 7.

Decorso il richiamato termine di trenta giorni per la verifica di merito, la norma, ai commi 9 e 10, prevede, poi, che lo Sportello unico possa

- adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'intervento e di rimozione degli effetti dannosi di esso nel caso in cui si rilevi la falsità o mendacia delle asseverazioni, delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni o degli atti di notorietà allegati alla SCIA (ipotesi che corrisponde a quanto previsto dal comma 3, ultima parte, dell'art. 19 della L.n. 241/1990);
- adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'intervento e di rimozione degli effetti dannosi di esso nel caso di pericolo di danno per il patrimonio storico artistico, culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare i beni e gli interessi protetti mediante conformazione dell'intervento alla normativa vigente (casistica che ripropone senza modifiche quanto previsto dal comma 4 del richiamato articolo 19 della legge sul procedimento).

Da notare che al comma 11 si prevede che lo Sportello unico (sempre successivamente alla scadenza del richiamato termine per la verifica di merito) segnali agli interessati **le eventuali carenze che risultino preclusive al rilascio del certificato di conformità edilizia e agibilità.**

Al comma 12 la norma regionale in commento richiama, poi, la possibilità di assumere, dopo il predetto termine di 30 gg., determinazione in via di autotutela ai sensi dell'art. 21- *quinquies* (revoca) e dell'art. 21 – *nonies* (annullamento d'ufficio) della L. n. 241/1990.

Si evidenzia, altresì, che l'art. 14 della novella, al comma 2 ultima parte, in linea con l'art. 23 –bis introdotto nel Testo Unico dell'Edilizia dal decreto “del Fare”, prevede che **gli interessati, prima della presentazione della SCIA, possano richiedere allo Sportello unico di provvedere all'acquisizione degli atti di assenso necessari ai fini della realizzazione dell'intervento edilizio presentando la documentazione richiesta dalla disciplina di settore per il loro rilascio.**

Art. 15 SCIA con inizio dei lavori differito

La norma non si limita a recepire quanto previsto dal nuovo art. 23 – bis del T.U. dell'Edilizia in tema di SCIA con inizio dei lavori differiti nel caso in cui contestualmente alla presentazione della segnalazione l'interessato presenti al SUE l'istanza di acquisizione di tutti gli atti di assenso necessari per l'intervento edilizio (ipotesi per cui, tanto la normativa statale che l'articolo in commento con formulazione sostanzialmente analoga, prevedono che l'inizio dei lavori possa avvenire solo dal momento in cui lo Sportello unico comunica l'avvenuta acquisizione di tali atti, così l'art. 23 – bis del TUE, e solo dal conseguimento di tutti gli atti di assenso, così l'art. 15 in esame).

L'art. 15 della L.R. n. 15/2013 prevede, altresì, che l'interessato possa dichiarare che i lavori non saranno avviati prima della conclusione del procedimento di controllo (ossia del doppio controllo di completezza e di merito), ovvero che il medesimo interessato possa indicare una data successiva, comunque non posteriore ad un anno dalla presentazione della SCIA, per l'inizio dei lavori.

Al riguardo, se è comprensibile la *ratio* della previsione secondo cui l'interessato possa dichiarare di voler attendere per l'inizio dei lavori la conclusione del procedimento di controllo (considerata l'esigenza del privato di non dare impulso ad un'attività che potrebbe, poi, essere inibita), meno chiaro è lo scopo della prevista possibilità di differire l'inizio dei lavori (e, dunque, l'efficacia della SCIA) ad una data successiva alla presentazione della stessa.

A parte la considerazione che una tale disposizione pare contraddire l'essenza della SCIA (che, come evidenziato, consiste proprio nel rendere possibile l'inizio immediato dell'attività), non può non evidenziarsi come eventuali esigenze di procrastinare l'efficacia della segnalazione risultino già sufficientemente garantite dall'istituto della proroga (istituto che, fra l'altro, è stato oggetto di un intervento di semplificazione da parte dell'art. 16 della legge regionale in esame).

Da notare, poi, che, per il caso in cui contestualmente alla SCIA sia presentata allo SUE l'istanza di acquisizione di tutti gli atti di assenso necessari, la norma regionale (comma 2), prevede che l'interessato debba dichiarare il differimento dell'inizio dei lavori.

Art. 16 Validità della SCIA

La norma di fatto provvede ad estendere la disciplina di validità del permesso di costruire alla SCIA.

Viene, infatti, previsto che “i lavori oggetto della SCIA devono iniziare entro un anno dalla data della sua efficacia e devono concludersi entro tre anni dalla stessa data”. Inoltre, è statuito che “il termine di inizio e quello di ultimazione dei lavori possono essere prorogati anteriormente alla scadenza, con comunicazione motivata da parte dell'interessato. Alla comunicazione è allegata la dichiarazione del progettista abilitato con cui assevera che a decorrere dalla data di inizio lavori non sono entrate in vigore contrastanti previsioni urbanistiche”.

Da notare che la disciplina della proroga, con l'evidente intento di venire incontro alle esigenze connesse alla grave crisi che colpisce il settore, cambia sostanzialmente rispetto a quanto precedentemente previsto in riferimento alla proroga del termine di fine in riferimento alla DIA (per la quale non era nemmeno previsto un termine iniziale e la connessa possibilità di prorogarlo).

Si consideri, infatti, che la nuova norma prevede che la proroga operi previa sola comunicazione motivata dell'interessato (non è, dunque, più prevista la necessità di un provvedimento dell'amministrazione) e che le comunicazioni di proroga possano essere più d'una (non sussiste più la limitazione ad "una sola volta" della proroga come, invece, precedentemente previsto dalla L.r. n. 31/2002 relativamente alla DIA ed al permesso di costruire).

Da notare che la norma non prevede che l'interessato comunichi la fine dei lavori: peraltro, non possono esservi dubbi su tale obbligo atteso che l'art. 23 della medesima L.R. n. 15/2013 prevede espressamente che l'interessato trasmetta allo Sportello unico – alla effettiva conclusione delle opere e comunque entro il termine di validità del titolo - la comunicazione di fine lavori corredata, fra l'altro, dalla domanda di rilascio del certificato di conformità edilizia e agibilità (certificato richiesto per tutti gli interventi edilizi soggetti a SCIA ed a permesso di costruire e la cui mancata presentazione od il ritardo nella presentazione è assoggettato a sanzione pecuniaria dall'art. 26 della novella regionale sulla base di un meccanismo che collega la misura della sanzione stessa all'entità del ritardo).

Art. 17 Interventi soggetti a permesso di costruire

In coordinamento con quanto previsto dall'art.13 in riferimento agli interventi soggetti a SCIA, la norma prevede che *“sono subordinati a permesso di costruire:*

- a) gli interventi di nuova costruzione con esclusione di quelli soggetti a SCIA, di cui all'art. 13, lett. m) (ossia con esclusione di quelli per i quali gli strumenti urbanistici comunali individuano precisano disposizioni sui contenuti plano volumetrici, formali,tipologici e costruttivi prevedendo la possibilità della loro esecuzione tramite SCIA in alternativa al permesso di costruire);*
- b) gli interventi di ripristino tipologico;*
- c) gli interventi di ristrutturazione urbanistica.*

Art. 18 Procedimento per il rilascio del permesso di costruire

Quanto al procedimento di rilascio del permesso di costruire, si evidenzia che la novità di maggior rilievo rispetto a quanto precedentemente disciplinato dall'art. 13 della L.R. n. 31/2002, è costituita dall'introduzione, disposta dal comma 3 dell'articolo in commento, di una fase di dieci giorni lavorativi per la verifica della completezza della documentazione prodotta a corredo della domanda: verifica che, in caso di esito negativo, determina la comunicazione all'interessato, effettuata

dall'Amministrazione sempre entro il predetto termine di dieci giorni, dell'improcedibilità della domanda.

Da notare, in proposito, che la norma non riproduce quanto previsto dal comma 3 dell'art. 13 della precedente legge regionale n. 31/2002 in riferimento al termine di quindici giorni, decorrente dalla presentazione della domanda, in cui il responsabile del procedimento poteva richiedere quei documenti ed atti integrativi non prodotti dall'interessato e non acquisibili autonomamente dalla stessa amministrazione.

Secondo la nuova previsione, dunque, la richiamata fase di verifica da svolgersi entro dieci giorni comporta, in caso di esito negativo, l'improcedibilità della domanda con conseguente necessità di trasmissione di una nuova istanza da parte dell'interessato.

In linea con quanto previsto dall'art. 12, è, altresì, previsto che la domanda per il rilascio del permesso venga presentata allo Sportello unico "nell'osservanza dell'atto di coordinamento tecnico", nonché completa dell'elenco della documentazione progettuale che il richiedente si riserva di presentare prima dell'inizio dei lavori o alla fine dei lavori.

Quanto al controllo di merito sulla domanda di permesso di costruire, sono confermati i termini precedentemente previsti.

In particolare, entro il termine di sessanta giorni dalla presentazione, il responsabile del procedimento cura l'istruttoria, acquisendo i prescritti pareri dagli uffici comunali e richiedendo alle amministrazioni interessate il rilascio delle autorizzazioni e degli atti di assenso necessari al rilascio del provvedimento, e, acquisiti tali atti, formula una proposta di provvedimento corredata da una relazione.

Da notare che la norma in commento, al comma 7, esplicita la previsione di indizione della conferenza di servizi da parte dello Sportello unico nel caso in cui entro il predetto termine non intervengano da parte delle altre amministrazioni le necessarie autorizzazioni o gli atti di assenso ed, altresì, nel caso in cui sussista dissenso non fondato su un motivo assolutamente preclusivo dell'intervento. In caso di indizione della conferenza di servizi, la determinazione motivata di conclusione del procedimento, costituisce, ad ogni effetto, titolo per la realizzazione dell'intervento. Nel caso in cui, invece, non si procede con la convocazione della conferenza, entro il termine di quindici giorni dalla proposta del responsabile del procedimento (termine che diventa di trenta giorni in caso di comunicazione dei motivi ostativi ai sensi dell'art. 10 bis della L. n. 241/1990), il dirigente o il responsabile dell'ufficio adotta il provvedimento finale.

Costituisce, invece, novità, introdotta in linea con gli enunciati intenti di semplificazione ed uniformazione del procedimento, la previsione secondo cui il termine di sessanta giorni per la

formulazione della proposta da parte del responsabile del procedimento è raddoppiato per i progetti particolarmente complessi indicati in apposito atto di coordinamento tecnico regionale.

È, peraltro, previsto che, sino all'approvazione di tale atto di coordinamento, il detto termine continua ad essere raddoppiato per i Comuni con più di 100 mila abitanti, nonché per i progetti particolarmente complessi individuati nel RUE.

Confermato il silenzio assenso nel caso di inutile decorso del termine per l'assunzione del provvedimento finale: è, però, esplicitato il rilascio, da parte dello Sportello unico su istanza dell'interessato, di apposita attestazione circa l'avvenuta formazione del titolo abilitativo per decorrenza del termine.

Costituisce espressa deroga al silenzio assenso, come statuito dal comma 11 dell'articolo in commento, l'ipotesi in cui l'immobile oggetto di intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale: in tale caso, ove il pronunciamento relativo al vincolo non sia favorevole, "decorso il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio – rifiuto".

Da notare che la previsione di "silenzio – rifiuto" rappresenta una diversità rispetto alla modifica apportata all'art. 20 del Testo Unico dell'Edilizia dal decreto "del Fare": si è, al riguardo, evidenziato che per gli immobili sottoposti a vincoli ambientali, paesaggistici o culturali il richiamato art. 20, come novellato, superando la precedente previsione di "silenzio – rifiuto", ora prevede che "in caso di diniego di atto di assenso...decorso il termine per l'adozione del provvedimento finale, la domanda di rilascio di permesso di costruire si intende respinta".

In proposito, non può che ribadirsi come il superamento del "silenzio – rifiuto" mediante la espressa previsione del "silenzio - diniego" rappresenti una soluzione più consona in termini di speditezza, semplificazione e tutela dell'istante.

Dunque, non può che auspicarsi una modifica alla legge regionale atta a consentire, anche in Emilia Romagna, il superamento del tuttora previsto silenzio – rifiuto.

Art. 19 Caratteristiche ed efficacia del permesso di costruire

Come evidenziato, la novella regionale procede ad una uniformazione dell'efficacia dei titoli edilizi (SCIA e permesso di costruire) mediante estensione alla SCIA della disciplina del permesso di costruire.

Per quanto concerne, in particolare, il permesso di costruire, in linea con quanto già previsto dall'art. 14 della L.R. n. 31/2002, l'articolo in esame statuisce che "*il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare i tre anni dalla data di rilascio*".

Analogamente a quanto previsto per la SCIA dall'art.16, anche per il permesso di costruire sono introdotte importanti novità in tema di proroga che è, ora, soggetta solo a comunicazione motivata da parte dell'interessato (ovviamente da far pervenire anteriormente alla scadenza del termine, rispettivamente, di inizio e di fine lavori) è non è più prevista per una sola volta (dunque, anche per il permesso di costruire viene contemplata la possibilità di più rinnovi).

Come per la SCIA, anche l'articolo in esame prevede che la comunicazione motivata di proroga sia accompagnata da "*dichiarazione*" con cui "*il progettista abilitato assevera che a decorrere dalla data di inizio lavori non sono entrate in vigore contrastanti previsioni urbanistiche*".

Art. 20 Permesso di costruire in deroga

Senza'altro degna di nota è l'ampliamento del concetto di interesse pubblico che consente l'ottenimento, previa deliberazione del Consiglio comunale, del permesso di costruire in deroga agli strumenti di pianificazione urbanistica (ed, in specie, alle destinazioni d'uso ammissibili, alla densità edilizia, all'altezza e alla distanza tra i fabbricati e dai confini stabilite da tali strumenti).

In particolare, la norma in commento prevede che, ai fini della deroga, "*si considerano di interesse pubblico gli interventi di riqualificazione urbana e di qualificazione del patrimonio edilizio esistente*".

L'articolo, peraltro, prevede che la richiesta di permesso di costruire in deroga possa essere avanzata sino a quanto la pianificazione urbanistica non abbia dato attuazione a quanto previsto dall'art. 7 -ter della L.R. n. 20/2000 ed all'art. 39 della L.R. n. 19/2012 in tema di misure di incentivazione volumetrica e di altre forme di premialità finalizzate alla qualificazione ed al recupero funzionale del patrimonio edilizio esistente.

Art. 21 Valutazione preventiva

La norma sostanzialmente riproduce la precedente previsione di cui all'art. 16 della L.R. n. 31/2002 inserendo la SCIA in luogo della DIA.

Di particolare interesse è il comma 4 dell'articolo in esame che subordina il rilascio della valutazione preventiva al pagamento di una somma forfettaria per spese istruttorie determinata dal Comune, in relazione alla complessità dell'intervento, "in conformità ai criteri generali stabiliti dall'atto di coordinamento" tecnico che sarà appositamente emanato dalla Regione.

Trattasi, come nelle altre ipotesi di intervento regionale mediante atto di coordinamento tecnico di cui all'art. 12 della L.R. n. 15/2002, della condivisibile finalità di uniformare le procedure anche per quel che concerne i relativi costi.

Art. 22 Varianti in corso d'opera

La *ratio* della norma è quella di ampliare la casistica delle varianti in corso d'opera regolarizzabili mediante SCIA che può essere presentata, successivamente all'esecuzione delle stesse opere in variante, contestualmente alla presentazione di fine lavori.

In particolare, è previsto che *“le varianti al progetto previsto dal titolo abilitativo apportate in corso d'opera sono soggette a SCIA ad esclusione delle seguenti, che richiedono un nuovo titolo abilitativo:*

- a) la modifica della tipologia dell'intervento edilizio originario;*
- b) la realizzazione di un intervento totalmente diverso rispetto al progetto iniziale per caratteristiche tipologiche, plano volumetriche o di utilizzazione”;*
- c) 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 utilizzabile”.*

Dunque, la norma introduce una disciplina generalizzata in tema di varianti in corso d'opera, le quali, con l'esclusione di quelle – espressamente individuate alle richiamate lettere da a) a c) – che richiedono un preventivo nuovo titolo abilitativo, sono ora regolarizzabili con SCIA alla fine dei lavori.

Come prima valutazione sulla novella introdotta, non può che evidenziarsi come la formulazione della norma in questione, pur nell'ottica di apportare una semplificazione e snellimento delle pratiche edilizie, pare destinata a ingenerare problemi interpretativi ed applicativi.

Sono, infatti, più d'uno i concetti utilizzati (in specie per quel che concerne la previsione di *“intervento totalmente diverso”* e di *“organismo edilizio, o parte di esso, con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile”*) che, con ogni probabilità, dare adito ad incertezze di interpretazione e di concreta definizione.

In proposito, è auspicabile un intervento regionale, che potrebbe esplicitarsi proprio con un atto di coordinamento tecnico di cui all'art. 12 della legge in commento, finalizzato alla più analitica individuazione delle varianti in corso soggette alla disciplina dell'art. 22 e di quelle che, invece, necessitano di un nuovo titolo abilitativo antecedentemente alla loro realizzazione.

Da notare che la norma in commento prevede che le varianti in corso d'opera *“possono essere attuate solo dopo aver adempiuto alle eventuali procedure abilitative prescritte dalle norme per la riduzione del rischio sismico, dalle norme sui vincoli paesaggistici, idrogeologici forestali, ambientali e di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative settoriali”.*

In proposito, la “Nota illustrativa” diramata dalla Regione precisa che, in tali casi, ferma la necessità di ottenere preventivamente all'esecuzione della variante le autorizzazioni e gli

adempimenti previsti dalle leggi di settore, a fine lavori potrà, comunque, essere presentata un'unica SCIA in variante.

Art. 23 Certificato di conformità edilizia e di agibilità

Diversamente da quanto precedentemente disciplinato dall'art. 22 della L.R. n. 31/2002 (che prevedeva un termine di quindici giorni dalla comunicazione di ultimazione dei lavori per la presentazione allo Sportello unico della domanda di rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità), la novella statuisce che la domanda di rilascio del certificato di conformità edilizia e agibilità sia trasmessa allo Sportello unico dall'interessato "alla effettiva conclusione delle opere e comunque entro il termine di validità del titolo originario".

In coerenza con quanto previsto dall'art. 22 della nuova legge regionale, viene espressamente contemplata, fra la documentazione da produrre a corredo della domanda, la "*SCIA per le eventuali varianti in corso d'opera realizzate ai sensi*" del predetto articolo 22.

La novità di maggior rilievo è costituita dall'introduzione della possibilità, in analogia a quanto previsto in materia di insediamenti produttivi, di utilizzare l'immobile in pendenza del procedimento di rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità.

È, infatti, statuito che "*la completa presentazione della documentazione richiesta consente l'utilizzo immediato dell'immobile, fatto salvo l'obbligo di conformare l'opera realizzata alle eventuali prescrizioni stabilite dallo Sportello unico in sede di rilascio del certificato stesso ai sensi del comma 9, secondo periodo del medesimo art. 23.*

Trattasi, in particolare, dei casi in cui lo Sportello unico - rilevata la carenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica, accessibilità, usabilità e fruibilità degli edifici e degli impianti – ordini all'interessato di procedere conformando l'opera alla vigente normativa.

Degno di nota, è, altresì, la differenziazione che la norma in commento introduce, **a livello di controlli, fra interventi di nuova edificazione, ristrutturazione urbanistica e ristrutturazione edilizia** (per cui è previsto un **controllo sistematico**, salvo il caso in cui l'amministrazione comunale, qualora detto controllo sistematico non sia possibile per carenza di risorse organizzative, definisca modalità di controllo a campione in una quota non inferiore al 25% degli interventi) e **restanti interventi** (per cui la norma stabilisce direttamente il controllo a campione – sempre in percentuale pari almeno al 25% - demandando ad apposito atto di coordinamento tecnico la previsione di relativi criteri uniformi di selezione).

Si evidenzia che per gli interventi soggetti a controllo a campione è prevista una tempistica di definizione del procedimento abbreviata rispetto al normale termine di novanta giorni (per il cui inutile decorso viene, comunque, confermata la formazione del *silenzio – assenso, secondo quanto dichiarato dal professionista nella scheda tecnica descrittiva*).

Il comma 6 dell'articolo in esame prevede, in particolare, che “lo Sportello unico, entro il termine perentorio di dieci giorni lavorativi dalla presentazione della domanda di certificato di conformità edilizia e di agibilità, comunica agli interessati che le opere sono sottoposte a controllo a campione ai fini del rilascio del certificato stesso. In assenza della tempestiva comunicazione della sottoposizione del controllo a campione il certificato di conformità edilizia e di agibilità si intende rilasciato secondo quanto dichiarato dal professionista nella scheda tecnica descrittiva.

Da notare che la formulazione della predetta previsione, contenuta nel comma 6 relativo all'assoggettamento al controllo a campione degli interventi diversi dalla nuova edificazione e dalla ristrutturazione urbanistica ed edilizia, ingenera qualche perplessità in merito all'applicabilità di tale procedura abbreviata anche ai detti interventi di nuova edificazione e di ristrutturazione urbanistica ed edilizia (di norma sottoposti a controllo sistematico) nel caso in cui le amministrazioni comunali abbiano definito modalità di svolgimento a campione del controllo stante la carenza di risorse organizzative.

La soluzione più coerente pare essere quella di ritenere applicabile la procedura abbreviata altresì agli interventi di nuova costruzione, ristrutturazione urbanistica ed edilizia nell'ipotesi in cui il Comune, avvalendosi della richiamata previsione del comma 5 per il caso di carenza di risorse organizzative, abbia previsto anche per detti interventi il controllo a campione.

A favore di tale conclusione pare militare l'incipit del richiamato comma 6 che espressamente statuisce la non applicabilità dalla procedura abbreviata agli interventi di cui al comma 4 (ossia agli interventi, per cui è previsto il controllo sistematico, di nuova edificazione, di ristrutturazione urbanistica e di ristrutturazione edilizia) senza richiamare il comma 5 (che, per l'appunto, prevede la possibilità per i Comuni, nella citata ipotesi di carenza di risorse organizzative, di definire controlli a campione anche in relazione a tali interventi).

La formulazione della norma appare, comunque, meritevole di precisazioni e chiarimenti anche in relazione a quanto disciplinato nel successivo comma 7.

Detto comma stabilisce, infatti, che il responsabile del procedimento, rilevata l'incompletezza formale della documentazione presentata, possa richiedere, entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, documenti integrativi non a disposizione dell'amministrazione o che non possono essere acquisiti dalla stessa autonomamente.

Resta, in particolare, perplessità la previsione secondo cui detta richiesta “interrompe il termine per il rilascio del certificato di cui al comma 6 (ossia, il termine perentorio di dieci giorni previsto per la comunicazione di sottoposizione dell'intervento a controllo a campione): c'è, infatti, un'evidente discrasia tra i due termini giacché la richiesta di documenti integrativi – così come la norma è formulata – potrebbe intervenire quando il detto termine di dieci giorni è ormai spirato.

Evidente, dunque, la necessità di un intervento correttivo e chiarificatore da parte delle Regione.

D'altro canto, l'intervento della Regione, in questo caso necessariamente mediante legge, risulta anche opportuno in considerazione di quanto previsto dai commi 5 - bis e 5 – ter inseriti, nell'art. 25 del T.U. dell'Edilizia, dal decreto “del Fare”.

Trattasi, come evidenziato, della previsione di un procedimento teso al perfezionamento del certificato di agibilità basato, anziché su di una apposita domanda di rilascio, sull'autocertificazione (corredata dalla documentazione espressamente indicata dal citato comma 5 – bis) del direttore dei lavori o, qualora non nominato, di un professionista incaricato che attesti la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità.

Sempre in riferimento al procedimento di rilascio del certificato di agibilità previsto dal richiamato art. 25 del T.U. dell'Edilizia, si evidenzia come la Regione Emilia Romagna, diversamente dai termini previsti dal detto articolo, tenga fermo il termine di novanta (salvi i casi di procedimento abbreviato sopra richiamati per le ipotesi di controllo a campione).

Art. 24 Scheda tecnica descrittiva e fascicolo del fabbricato

La norma si caratterizza per una più chiara formulazione di quanto precedentemente previsto dall'art. 20 della L.R. n. 31/2002.

Viene, tra l'altro, fornita l'analitica descrizione dei contenuti della scheda tecnica precisandosi che la stessa contiene:

- l'attestazione che l'opera realizzata è conforme al progetto originario ed alle eventuali varianti, dal punto di vista dimensionale e delle prescrizioni urbanistiche ed edilizie;
- l'attestazione della sussistenza dei requisiti edilizi per il superamento e non creazione delle barriere architettoniche, sensoriali e psicologico – cognitive e delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e dei relativi impianti, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente e con riferimento al certificato di regolare esecuzione dei lavori, ai certificati di collaudo e ad ogni altra dichiarazione di conformità e certificazione prevista dalla legge.

Degno di nota è anche il comma 1 della norma in commento in cui viene chiarito che ogni immobile per cui è richiesto il certificato di conformità edilizia e di agibilità è dotato di una scheda tecnica descrittiva generale e delle schede relative alle singole unità immobiliari che lo compongono.

Il comma prevede, poi, che con atto di coordinamento tecnico vengano individuate forme semplificate di predisposizione della scheda tecnica descrittiva, relativamente agli interventi non rientranti nella nuova costruzione e nella ristrutturazione urbanistica ed edilizia.

Art. 25 Agibilità parziale

La norma sostanzialmente recepisce, **pur con alcune differenze di formulazione**, le novità introdotte dal decreto “del Fare” per il tramite dell’aggiunta del comma 4 bis all’art. 24 del T.U. dell’Edilizia.

Trattasi, come evidenziato nella disamina del detto decreto, della possibilità di richiedere, a determinate condizioni, il certificato di conformità edilizia e agibilità c.d. parziale in riferimento a singoli edifici o singole porzioni della costruzione, nonché in riferimento a singole unità immobiliari.

Peraltro, si evidenzia come la norma regionale non riproduca quanto espressamente statuito dal comma 4 – ter del richiamato art. 24 del d.P.R. n. 380/01 (comma parimenti introdotto dal decreto “del Fare”) in riferimento alla proroga di tre anni del termine di fine lavori in caso di rilascio del certificato di agibilità parziale (e sempre che il rilascio intervenga prima della scadenza del termine di fine lavori previsto dal permesso di costruire o dalla DIA).

In proposito, si ritiene di evidenziare l’opportunità che una tale previsione di proroga fosse immediatamente fatta propria anche dal legislatore regionale: sono, infatti, evidenti le ragioni di aiuto ad un settore in profonda crisi che da tale “straordinaria” proroga possono derivare.

D’altro canto, la mancata previsione della proroga del termine di fine lavori pone (ma, più correttamente, si potrebbe dire che ripropone considerate le analoghe questioni insorte all’indomani dell’entrata in vigore del d.P.R. n. 380/2001) delicati problemi circa il rapporto fra normativa regionale e T.U. dell’Edilizia (come modificato dal decreto “del Fare”) in termini di verifica del rispetto del riparto di potestà legislative come delineato dall’art. 117 Cost.

È, infatti, noto che, secondo l’opinione da ritenersi ormai consolidata, l’edilizia rientra fra le materie di legislazione concorrente essendo da sussumere nel “governo del territorio”: dunque, tra le materie in riferimento alle quali spetta alle Regioni la potestà legislativa nel rispetto e nel limite dei **principi fondamentali** la cui determinazione è rimessa alle leggi statali.

Ecco allora che con l’emanazione del decreto “del Fare”, ed, in particolare, con la previsione di norme in tema di “ semplificazione in materia edilizia”, riacquista importanza ed attualità la questione relativa alla individuazione dei “principi fondamentali” della materia.

Principi che costituiscono per la legislazione di fonte regionale, proprio in virtù di quanto previsto dal comma 3 del richiamato art. 117 Cost., un insormontabile limite.

In particolare, per quel che concerne la riportata previsione - contenuta nel decreto “del Fare” e non recepita nel testo della novella regionale in esame - circa la proroga del termine finale dei lavori in caso di rilascio dell’agibilità parziale, l’interrogativo che si pone attiene alla riconducibilità di una tale previsione di proroga fra i principi fondamentali della materia (con conseguente influenza sulla disciplina regionale anche in termine di possibile illegittimità costituzionale della stessa per

contrasto con l'art. 117 Cost.) o, viceversa, fra le previsione di dettaglio (come tali destinate a trovare applicazione solo finché le Regioni non intervengano con proprie leggi).

Orbene, pur senza voler addentrarsi in una questione che, considerata la sua complessità, meriterebbe una specifica trattazione, si ritiene di poter evidenziare (a mo' di primi spunti di riflessione) come in merito alla richiamata previsione di proroga sussistano elementi tali da non escluderne la riconducibilità ai principi fondamentali della materia.

Ci si riferisce, in particolare, alla *ratio* del decreto "del Fare" che - sia in generale, sia con specifico riguardo alla materia edilizia - è costituita dalla necessità di emanare norme tese alla crescita economica ed alla semplificazione del quadro amministrativo e normativo nell'ottica del rilancio dell'economia anche attraverso la riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese.

Finalità, dunque, che risulterebbero conformi a quei concetti di semplificazione dell'azione amministrativa e di favore per l'iniziativa economica che la giurisprudenza della Corte costituzionale, con sempre maggior frequenza ed anche con precipuo riguardo alla materia edilizia, utilizza per individuare il legittimo esercizio della potestà legislativa statale nelle materie di legislazione concorrente.

Ciò con l'ulteriore considerazione, espressamente affermata dalla Corte Costituzionale, che anche nella materia edilizia sono ammesse quelle restrizioni dell'autonomia legislativa delle regioni giustificate dallo scopo di assicurare un livello uniforme di diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.

Ecco allora che la richiamata previsione della proroga del termine di fine lavori in caso di rilascio dell'agibilità parziale ben potrebbe essere letta quale previsione che, essendo informata alle regole della semplificazione amministrativa anche nell'ottica di favorire l'iniziativa economica, fissa principi fondamentali della materia ai quali la potestà legislativa regionale deve attenersi.

Tanto più che una siffatta previsione parrebbe potersi inquadrare anche nell'ambito della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali individuato, quale materia di legislazione esclusiva dello Stato, dall'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione: parrebbe, infatti, trattarsi di previsione tesa ad assicurare una forma di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale che non potrebbe essere assicurata dalle legislazioni regionali necessariamente territoriali.

Art. 26 Sanzioni per il ritardo e per la mancata presentazione dell'istanza di agibilità

La norma introduce un nuovo regime sanzionatorio in caso di ritardo o di mancata richiesta del certificato di conformità edilizia e di agibilità.

In particolare, il comma 1, prevede che la richiesta del detto certificato dopo la scadenza del termine per la validità del titolo comporti l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria per unità immobiliare pari ad euro 100,00 per ogni mese di ritardo, fino ad un massimo di dodici mesi.

Al comma 2 viene statuito che, decorsi i dodici mesi, il Comune, previa diffida a provvedere entro il termine di 60 gg., applica la sanzione di 1000,00 euro per la mancata presentazione della domanda.

La norma appare discutibile atteso che, così come formulata, potrebbe comportare l'effetto che una tardiva richiesta (in ipotesi, presentata con dodici mesi di ritardo) venga sanzionata più severamente rispetto alla mancata presentazione.

Art. 27 Pubblicità dei titoli abilitativi e richiesta di riesame

La norma sostanzialmente riproduce quanto precedentemente previsto dall'art. 24 della L.R. n. 31/2002.

Rispetto alla formulazione della precedente norma, si evidenzia che l'art. 27 in esame si riferisce a "i soggetti interessati" quali soggetti che possono esercitare il diritto di accesso ai titoli abilitativi e la richiesta di riesame al Sindaco (l'art. 24 della L.R. n. 31/2002 utilizzava la termine "chiunque").

La modifica risulta in linea con la nozione di interessati prevista dalla L. n. 241/1990 (d'altro canto, anche durante la vigenza della richiamata L.R. n. 31/2002 non v'erano dubbi che per esercitare quanto previsto dal previgente art. 24 occorresse essere titolari di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata all'oggetto della richiesta).

Il comma 3 dell'art. 27 attribuisce al RUE il compito di disciplinare il procedimento di riesame specificando, peraltro, che detto procedimento deve concludersi con atto motivato del Sindaco nel termine di sessanta giorni.

Art. 28 Mutamento di destinazione d'uso

Rispetto all'art. 26 della L.r. n. 31/2002, la norma in commento, in linea con quanto previsto dagli artt. 7 e 13 della novella, statuisce che il mutamento di destinazione d'uso senza opere è soggetto a SCIA se comporta aumento del carico urbanistico ed è, invece, soggetto a comunicazione di inizio lavori se non comporta tale effetto.

Da notare che, per quanto concerne la definizione di aumento del carico urbanistico, l'art. 28 rimanda all'art. 30 della legge regionale: trattasi di articolo che contiene novità di rilievo circa la casistica degli interventi che comportano aumento del carico urbanistico.

Il mutamento di destinazione d'uso con opere rimane soggetto al titolo abilitativo previsto per l'intervento edilizio al quale è connesso.

Il comma 6 con riferimento alle aziende florovivaistiche introduce, poi, fra i cambi d'uso che non costituiscono mutamenti e che possono, quindi, essere attuati liberamente la destinazione di parte

degli edifici dell'azienda a superficie di vendita diretta al dettaglio dei prodotti della impresa stessa. Ciò, peraltro, purché tale destinazione sia contenuta entro il limite del 20 per cento della superficie totale e, comunque, entro il limite di 500 metri quadrati.

Art. 29 Contributo di costruzione

L'articolo riproduce quanto già previsto dall'art. 27 della L.r. n. 31/2001.

Unica differenza è la sostituzione dei riferimenti alla DIA con quelli alla SCIA.

Art. 30 Oneri di urbanizzazione – Art. 32 Riduzione ed esonero dal contributo di costruzione

Il combinato disposto degli artt. 30 e 32 introduce un'importante novità in tema di debenza del contributo di costruzione in caso di frazionamento immobiliare con conseguente aumento delle unità immobiliari.

In particolare, l'art. 30 provvede a ridefinire i casi di incremento del carico urbanistico prevedendo che gli oneri di urbanizzazione sono dovuti, oltre che per le ipotesi di ristrutturazione edilizia e di nuova edificazione, per gli interventi che determinano un incremento del predetto carico in funzione di:

- a) *un aumento delle superfici utili degli edifici;*
- b) *un mutamento delle destinazione d'uso degli immobili con incremento delle dotazioni territoriali;*
- c) *un aumento delle unità immobiliari, fatto salvo il caso di cui all'articolo 32, comma 1, lettera g).*

Dal canto suo, la richiamata lett. g) dell'art. 32 prevede, poi, **l'esonero dal contributo di costruzione “per il frazionamento di unità immobiliari, qualora non sia connesso ad un insieme sistematico di opere edilizie che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e qualora non comporti aumento delle superfici utili e mutamento della destinazione d'uso con incremento delle dotazioni territoriali”.**

Anche se la norma demanda alla Giunta regionale la definizione, con delibera da emanarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore della novella, delle fattispecie oggetto del predetto esonero, trattasi di importante novità che recepisce le indicazioni da tempo provenienti da imprese, privati ed operatori del settore.

Infatti, accadeva spesso che un intervento di frazionamento di un'unità immobiliare (magari mediante semplice chiusura di una porta) venisse fatto oggetto della pretesa corresponsione del contributo di costruzione da parte dell'Amministrazione comunale: pretesa che, il più delle volte, si concretizzava anche quando dal frazionamento non derivava alcun incremento delle dotazioni territoriali richieste.

La precedente formulazione dell'art. 28 (che collegava l'incremento del carico urbanistico all'aumento delle unità immobiliari senza prevedere alcuna precisazione o esonero) si prestava, invero, a tali applicazioni sicuramente pregiudizievoli per i privati.

La nuova previsione in tema di frazionamento di unità immobiliare pone, quindi, fine a tali pretese. Al riguardo è quanto mai auspicabile che la Giunta regionale intervenga tempestivamente con la definizione della fattispecie oggetto di esonero al fine di rendere operativa la condivisibile innovazione.

In tale ottica, risulta senz'altro opportuna anche la riformulazione, di cui all'art. 30 – lett. b), dell'ipotesi relativa ai mutamenti di destinazione d'uso per cui si prevede, ora, l'assoggettamento al pagamento degli oneri di urbanizzazione solo in caso di incremento delle dotazioni territoriali (ciò, quando, la precedente versione dell'art. 28 della L.R. n. 31/2002 si riferiva ai mutamenti di destinazione d'uso che determinassero variazione delle dotazioni territoriali).

Quanto alle restanti previsioni dell'art. 32 degna di nota è l'introduzione dell'esonero dalla corresponsione del contributo di costruzione in relazione agli interventi di realizzazione dei parcheggi pertinenziali delle unità immobiliari nella misura previste dalla legge n. 122 del 1989 e dall'art. 41 – *sexies* della legge n. 1150/1942.

*

Il titolo III della legge regionale in commento, poi, agli artt. 31 (in tema di Costo di costruzione), 33 (in tema di Convenzione tipo) e 34 (in tema di Contributo di costruzione per opere ed impianti non destinati alla residenza) riproduce quanto precedentemente previsto dalla L.r. n. 31/2002 rispettivamente agli artt. 29, 31 e 32.

Prima di procedere con la disamina delle disposizioni di più rilevante interesse contenute nel titolo V (“Disposizioni transitorie e finali”) della L.r. n. 15/2013, risulta senz'altro opportuno svolgere un breve rimando alle modifiche di maggior rilievo introdotte dal titolo IV della medesima novella regionale.

Trattasi, in particolare, di modifiche relative alle leggi regionali n. 23 del 2004 (in tema di Vigilanza e controllo dell'attività edilizia), n. 20 del 2000 (in tema di Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), n. 34 del 2002 (recante Norme per la Valorizzazione delle Associazioni di Promozione Sociale) e n. 9 del 1999 (recante Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale).

Tra le modifiche più rilevanti si registra **l'introduzione dell'art. 14 bis, in tema di “Variazioni essenziali”, nella legge regionale n. 23/2004.**

L'articolo segue l'impianto di cui al precedente art. 23 della L.R. n. 31/2002 individuando le variazioni essenziali rispetto "al titolo abilitativo originario come integrato dalla SCIA di fine lavori".

Rispetto alle ipotesi della antecedente normativa, si evidenzia una diversa formulazione dell'ipotesi di cui alla lettera b).

In particolare, la nuova norma prevede che costituiscono variazioni essenziali "gli aumenti di entità superiore al 20 per cento rispetto alla superficie coperta, al rapporto di copertura, al perimetro, all'altezza dei fabbricati, gli scostamenti superiori al 20 per cento della sagoma o dell'area di sedime, la riduzione superiore al 20 per cento delle distanze minime tra fabbricati e dai confini di proprietà anche a diversi livelli di altezza".

In pratica, la novella (che non si riferisce più a "scostamenti", ma solo agli aumenti e, nel caso di distanze minime tra fabbricati e dai confini, alle riduzioni) aumenta dal 10% al 20% l'entità degli aumenti e, ove si tratti di distanze, delle riduzioni che danno luogo a variazione essenziale.

Per gli aumenti della cubatura rimangono, invece, fermi i limiti del 10% rispetto al progetto e, comunque, dei 300 metri cubi.

La norma precisa, poi, che non costituiscono variazione essenziale i lavori realizzati in assenza o difformità dell'autorizzazione paesaggistica qualora rientrino nei casi di cui all'art. 149 ("Interventi non soggetti ad autorizzazione²) del d.Lgs. n. 42/2004 e qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art. 167 del medesimo decreto legislativo.

Sicuramente di rilievo è anche l'introduzione, sempre nella L.R. n. 23/2004, dell'**art. 16 bis recante "Sanzioni per interventi di attività edilizia libera"**.

Nello specifico, la novella assoggetta alla sanzione pecuniaria di 258,00 euro (ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è ancora in corso di esecuzione) la mancata comunicazione di inizio lavori e la mancata trasmissione della relazione tecnica nei casi di attività edilizia libera di cui all'art. 7, comma 4, della L.R. n. 15/2013.

La stessa sanzione si applica "in caso di difformità delle opere realizzate, rispetto alla comunicazione, qualora sia accertata la loro conformità alle prescrizioni degli strumenti urbanistici".

Inoltre, detta sanzione trova applicazione nei casi di:

- a) mancata comunicazione di inizio lavori e di rimozione delle opere dirette a soddisfare esigenze contingenti, di cui all'art. 7, comma 2, della L.R. n. 15/2013;
- b) mancata comunicazione alla struttura competente in materia urbanistica del mutamento di destinazione d'uso non connesso a trasformazione fisica di fabbricati già rurali secondo l'ipotesi prevista dall'art.7, comma 3, della medesima L.R. n. 15/2013.

Qualora, invece, gli interventi attinenti all'attività edilizia libera siano eseguiti in difformità dalla disciplina dell'attività edilizia, lo Sportello unico applica la sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi (determinata ai sensi del novellati commi 2 e 2 bis della L.R. n. 23/04) e comunque non inferiore a 1.000,00 euro.

Ciò sempre che l'interessato non provveda al ripristino dello stato legittimo.

Resta, comunque, ferma l'applicazione delle ulteriori sanzioni previste in caso di violazione della normativa di settore.

Senza'altro rilevante risulta anche l'inserimento nella L.R. n. 23/2004 **dell'art. 17 bis relativo alle "Varianti in corso d'opera a titoli edilizi rilasciati prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977"**.

Trattasi, in particolare, di norma che, in recepimento del concetto di "legittimo affidamento" di applicazione giurisprudenziale, prevede che non si proceda alla demolizione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità durante i lavori per l'attuazione dei titoli abilitativi rilasciati prima dell'entrata in vigore della Legge n. 10/1977 (c.d. Legge Suoli).

Per dette opere viene disciplinato un procedimento di regolarizzazione da attuarsi mediante la presentazione di una SCIA ed il pagamento delle sanzioni pecuniarie previste dall'art. 17, comma 3, della stessa L.R. n. 23/2004 (trattasi, in estrema semplificazione, del pagamento degli contributi di costruzione in misura doppia).

Vengono espressamente fatti salvi gli effetti civili e penali dell'illecito (che, in considerazione del tempo trascorso e del contenuto rilievo delle fattispecie, risulta difficile siano ancora in essere) e la disciplina sanzionatoria di settore.

La norma, in sostanza, si occupa di quelle varianti parziali realizzate in riferimento a titoli abilitativi rilasciati prima dell'entrata in vigore della richiamata Legge n. 10/1977.

Legge che, come noto, ha introdotto (in particolare, all'art. 15, comma 12) il concetto di varianti c.d. "minori" (ossia conformi agli strumenti urbanistici vigenti e non costituenti modifiche alla sagoma, alle superfici utili ed alle destinazioni d'uso come risultanti dalla concessione) prevedendone la possibilità di esecuzione in corso d'opera e la regolarizzazione mediante "approvazione" prima del rilascio del certificato di abitabilità.

Peraltro, l'articolo in commento desta più di una perplessità sia a livello di impianto concettuale che, comunque, di condizioni richieste per la regolarizzazione.

Sotto il primo profilo, in particolare, la norma da per scontato anche le varianti minori eseguite anteriormente alla Legge n. 10/1977 rilevino quali opere abusive.

Tale assunto risulta, però, quantomeno opinabile atteso che la predetta Legge 10/77 introducesse ex novo il concetto e (parrebbe potersi affermare) la rilevanza stessa delle varianti minori: ciò, con la conseguenza che ben si potrebbe ritenere che sino a quel momento dette varianti fossero irrilevanti dal punto di vista urbanistico – edilizio.

Tanto più che in relazione alla quasi totalità degli edifici con varianti minori realizzate anteriormente alla Legge 10/1977 venne rilasciato il permesso/certificato di abitabilità ai sensi dell'art. 221 del R.D. n. 1265/1934 (Testo Unico delle Leggi Sanitarie): ossia un titolo (sia pur relativo all'uso) rilasciato a seguito di sopralluogo ed avente come presupposto l'attestazione di conformità delle opere realizzate al progetto realizzato (conformità che, evidentemente, venne ritenuta sussistere ancorché in presenza di varianti rispetto al titolo edilizio originario).

Per quanto concerne, poi, l'aspetto relativo alle condizioni richieste per la regolarizzazione, l'assoggettare dette varianti a sanzione pecuniaria (esentandole solo dalla demolizione) non pare una previsione particolarmente favorevole soprattutto in considerazione del fatto che già diverse amministrazioni comunali (con previsioni sicuramente più favorevole per i privati) hanno provveduto, con apposite deliberazioni o all'interno dei propri regolamenti edilizi, ad introdurre forme di esclusione dai procedimenti sanzionatori per gli "abusi minori" risalenti nel tempo.

In proposito, si consideri, ad esempio, quanto statuito dall'art. 100 del Regolamento Urbanistico Edilizio del Comune di Bologna ove, per l'appunto, gli abusi che non abbiano comportato aumento di superficie utile, alterazione della sagoma plano volumetrica o nuova costruzione e dal cui compimento siano trascorsi dieci anni vengono ritenuti "sanati a tutti gli effetti amministrativi, e non si procede all'applicazione delle relative sanzioni".

Da segnalare, altresì, le modifiche apportate **all'art. 21, comma 2, della L.R. n. 23/2004** in riferimento alle modalità di calcolo della sanzione pecuniarie "connesse al valore venale di opere o di loro parti illecitamente eseguite".

In particolare, la novella prevede l'utilizzo da parte del Comune delle quotazioni dell'Osservatorio del mercato immobiliare (OMI) dell'Agenzia del territorio, applicando la cifra espressa nel valore minimo.

Nel richiamato art. 21 viene, altresì, introdotto il comma 2 bis contenente la previsione secondo cui, ove non siano disponibili le quotazioni dell'OMI ed i Comuni non siano dotati di proprie strutture competenti in materia di stime immobiliari, sono le Commissioni provinciali per la determinazione del valore agricolo a procedere con la determinazione del valore delle opere abusive.

Per quanto concerne le modifiche alla **L.R. n. 20 del 2000 si segnala l'introduzione dell'art. 18 bis in tema di "Semplificazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica"**.

La norma, in sostanza, fissa il "principio di non duplicazione della normativa sovraordinata" in base al quale le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica di Regione, Province, Città metropolitana di Bologna e dei Comuni non devono riprodurre disposizioni appartenenti a fonti normative sovraordinate.

È, altresì, previsto che la Regione, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della L.R. n. 15/2013, individui, mediante appositi atti di indirizzo e coordinamento da aggiornare periodicamente, le disposizioni che trovano uniforme e diretta applicazione su tutto il territorio regionale.

Province, Città metropolitana di Bologna e Comuni sono tenuti ad adeguare i propri strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica a quanto previsto da tali atti di indirizzo regionale entro il termine di centottanta giorni dall'entrata in vigore dei medesimi atti di indirizzo: trascorso detto termine le normative sovraordinate trovano diretta applicazione prevalendo sulle disposizioni con esse incompatibili.

La norma, per quanto ispirata alla pur condivisibile esigenza di riduzione della complessità degli strumenti di pianificazione, desta qualche perplessità laddove prevede un meccanismo di adeguamento dei detti strumenti alla normativa sovraordinata che implica l'emanazione di appositi atti di indirizzo e coordinamento da parte della Regione.

In particolare, una tale previsione pare di difficile coordinamento con quelle disposizioni normative che, in applicazione del principio di gerarchia delle fonti, regolamentano i procedimenti di approvazione degli strumenti pianificatori già assicurandone la conformità – ad esempio attraverso lo strumento delle osservazioni provinciali o mediante la previsione di prevalenza delle prescrizioni sulle disposizioni sotto ordinate incompatibili - con le fonti sovraordinate.

Senza'altro utile la statuizione – contenuta nel comma 4 dell'art. 18 bis - secondo cui Regione, Province, Città metropolitana di Bologna e Comuni sono tenuti a mettere a disposizione dei cittadini, attraverso i propri siti web, il testo vigente degli strumenti di pianificazione di propria competenza.

Ultima modifica alla **L.R. n. 20/2000**, è costituita dall'introduzione, **attuata tramite l'inserimento dei commi da 3 bis a 3 sexies nell'art. 19, della Tavola dei vincoli**.

Trattasi, in estrema sintesi, di elaborato obbligatoriamente costitutivo del PSC, del POC, del RUE e del PUA in cui devono essere rappresentati, limitatamente agli ambiti territoriali di

competenza dei predetti strumenti, tutti i vincoli e le prescrizioni che precludono, limitano, o condizionano l'uso o la trasformazione del territorio derivanti sia dagli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti che dalle leggi, dai piani sovraordinati (generali o settoriali) ovvero dagli atti amministrativi di apposizione di vincoli di tutela.

Trattasi di previsione di sicuro rilievo nell'ottica di assicurare i condivisibili obiettivi di certezza della disciplina urbanistica e territoriale e di semplificazione della presentazione e controllo dei titoli edilizi.

Nondimeno, non può non rilevarsi come l'introduzione di un nuovo allegato di tale complessità (la cui allegazione è prevista a pena di illegittimità) comporti un impegno redazionale sicuramente rilevante per i Comuni che si troveranno a dover affrontare tale ulteriore carico.

**

Il Capo V della Legge regionale n. 15/2013 inizia con l'**art. 55 (Misure per favorire la ripresa economica)**.

Trattasi di articolo con cui la Regione Emilia Romagna provvede a dettare quella specifica disciplina regionale espressamente fatta salva dal comma 3 dell'art. 30 del decreto "del Fare" in relazione alla proroga dei termini di inizio e di ultimazione lavori previsti nei titoli abilitativi già rilasciati o già formati.

In particolare, la norma regionale prevede la proroga di due anni dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori come indicati nei permessi di costruire rilasciati entro la data di pubblicazione della stessa legge regionale (ossia entro il 30/07/2013) o che entro tale data siano stati prorogati.

Viene espressamente previsto che detta proroga dei termini si applichi anche alle DIA ed alle SCIA presentate entro il medesimo limite temporale.

Rispetto alla proroga disciplinata nel decreto "del Fare", la novella regionale non contempla la necessità di una comunicazione da parte dell'interessato: parrebbe, dunque, doversi ritenere che, in Emilia Romagna, detta eccezionale proroga operi di legge.

Altra differenza rispetto al testo nazionale consiste nella mancata previsione della proroga triennale del termine di validità e dei termini di inizio e fine lavori fissati nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione di cui all'art. 28 della L. n. 1150/1942, ovvero nell'ambito di accordi similari, comunque nominati dalla legislazione regionale.

La norma regionale esclude, poi, l'applicabilità della proroga in caso di entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche.

L'art. 55, all'ultimo comma, prevede, poi, la possibilità, relativamente ai fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa esistenti alla data del 30/07/2013, di frazionamento in più unità produttive in deroga ai limiti dimensionali e quantitativi stabiliti dalla pianificazione urbanistica vigente.

Evidente, in proposito, lo scopo di agevolare quei frazionamenti di strutture produttive che si rendano necessari per il reimpiego di immobili le cui attività siano state colpite dalla crisi economica.

Sicuramente importante in fase di prima applicazione, è, poi, la disciplina dei **procedimenti in corso** contenuta nell'**art.57** della novella regionale.

Si prevede, in particolare, che i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della L.R. n. 15/2013 si concludano ed i relativi provvedimenti acquistino efficacia secondo le disposizioni delle leggi regionali previgenti. Viene, comunque, fatta salva la facoltà per gli interessati di riavviare il procedimento nell'osservanza della nuova normativa.

È espressamente precisato che per procedimenti in corso debbano intendersi quelli per cui, alla data del 28/09/2013, sia stata presentata la domanda di rilascio del permesso di costruire, sia stata presentata la DIA o la SCIA o sia stata presentata la domanda per il rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità.

È, altresì, previsto per i Comuni il termine di 180 gg. dal 30/07/2013 per adeguare i propri regolamenti alle definizioni tecniche di cui alla delibera dell'Assemblea legislativa regionale n. 279 del 2010.

Quanto alle abrogazioni, **l'art. 59**, oltre alla abrogazione pressoché totale della L.R. n. 31/02 (vengono fatte salve solo alcune disposizioni transitorie e finali della predetta legge), procede all'eliminazione del parere integrato AUSL ARPA preliminare agli interventi edilizi per attività produttive caratterizzate da impatti sulla salute e sull'ambiente ed all'eliminazione delle deliberazioni regionali sul regolamento edilizio tipo, sui requisiti cogenti e volontari.

Infine, **l'art. 61** prevede che la novella regionale entri in vigore il sessantesimo giorno successivo alla sua pubblicazione sul BURERT (ossia il 28/09/2013) ad eccezioni delle disposizioni di cui all'art. 55 che sono entrate in vigore il giorno successivo alla medesima data di pubblicazione (ossia il 31/07/2013).

§§

Avvocato, consulente APE Bologna