

Nota illustrativa sulla legge regionale n. 15 del 30 luglio 2013
“Semplificazione della disciplina edilizia”

1. Le esigenze di riordino della materia edilizia

La legge regionale n. 15 del 30 luglio 2013 “Semplificazione della disciplina edilizia” costituisce un intervento organico, sostitutivo della legge regionale sull’attività edilizia n. 31 del 2002, che si è resa necessaria per due ordini di motivi.

Innanzitutto, **per dare attuazione alle recenti disposizioni statali** che sono intervenute nel campo delle procedure edilizie, anche recentemente con il decreto cosiddetto “del fare”, ridefinendo la disciplina dell’attività edilizia libera e, soprattutto, estendendo anche a questo settore lo strumento della Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA). Occorre però evidenziare che il recepimento delle innovazioni statali non è effettuato in modo meramente riproduttivo, in quanto la legge regionale è l’esito anche di un ampio processo di monitoraggio e analisi della precedente disciplina regionale.

Essa rappresenta poi una delle principali azioni della complessiva attività di **semplificazione del sistema** amministrativo in cui è impegnata la Giunta regionale in attuazione della L.R. n. 18 del 2011, che ha individuato proprio l’edilizia come uno dei principali settori che necessitano di più urgente riconsiderazione. La legge in questione è stata dunque l’occasione per operare tale riordino della materia, nell’ottica della sua semplificazione.

L’aspetto di principale innovazione è costituito dalla **sostituzione della SCIA alla DIA**, come titolo abilitativo della maggior parte degli interventi edilizi (sostanzialmente di tutti quelli sul patrimonio edilizio esistente e delle nuove costruzioni puntualmente disciplinate dalla pianificazione urbanistica).

Entrambi gli istituti consentono al privato di presentare all’amministrazione comunale una comunicazione dell’avvio di un’attività edilizia, la quale può essere iniziata senza attendere il rilascio di un atto avente natura autorizzativa; ma con la SCIA tale meccanismo abilitativo consente l’avvio delle trasformazioni edilizie nel momento stesso della presentazione della comunicazione, e dunque sin dal momento di avvio del procedimento amministrativo di controllo. Ciò comporta una rilevante modifica sia del modo di operare della P.A., che ora svolge la propria funzione di controllo a lavori già iniziati, sia del ruolo e della responsabilità del committente e dei professionisti, chiamati ad assumersi pienamente la responsabilità della legittimità degli interventi, non solo per tutti i profili che attengono al campo edilizio e urbanistico ma anche con riferimento a ogni disciplina di settore avente rilevanza per l’attività edilizia.

Muovendo da tale profonda innovazione, la legge procede ad una riconsiderazione dei **compiti di controllo esercitati dalle amministrazioni comunali**, sia sui progetti edilizi presentati che sulle opere realizzate. Perciò la disciplina di dettaglio della SCIA di cui all’art. 19 della legge 241 del 1990 viene adattata alle peculiarità del settore edilizio ma anche alle esigenze di certezza e affidabilità delle posizioni giuridiche rappresentate dagli operatori del settore edilizio.

A tal fine, la legge stabilisce che l’attività oggetto della SCIA può essere avviata solo a seguito della sollecita verifica (5 giorni) da parte dell’amministrazione comunale della completezza della progettazione dell’intervento e dell’acquisizione di tutti gli atti autorizzativi necessari secondo la normativa vigente. Si prevede cioè un meccanismo procedurale diretto a garantire, assieme alla semplificazione dell’azione amministrativa, le indispensabili verifiche della presenza dei requisiti e presupposti la cui carenza risulterebbe “preclusiva” dell’intervento.

Si ritiene che questa prima verifica non risponde solo all'interesse generale di evitare che il solo inizio dei lavori possa già causare la compromissione dei valori paesaggistici, ambientali, culturali ecc. presenti nel territorio; ma costituisce una esigenza rappresentata da committenti e professionisti che l'avvio dei lavori non risulti in contrasto con vincoli e disposizioni la cui violazione imporrebbe la sospensione dei lavori e il ripristino dello stato dei luoghi. Ciò a fronte delle stringenti responsabilità che gravano, in particolare sui progettisti, nell'ipotesi di avvio dei lavori in mancanza di quanto prescritto dalla vasta e complessa disciplina operante in campo edilizio.

Nei 30 giorni successivi all'inizio dei lavori l'amministrazione comunale **controlla nel merito il progetto**, per accertare la conformità della documentazione progettuale presentata alla normativa vigente. Se viene riscontrata l'inammissibilità dell'intervento ovvero l'assenza di requisiti, presupposti e condizioni richiesti dalla normativa o dagli strumenti urbanistici per eseguire le opere, emana un provvedimento che vieta di proseguire l'attività e ordina il ripristino dello stato dei luoghi. Se riscontra che il contrasto con la normativa edilizia può essere superato, richiede la conformazione del progetto alla normativa che risulta violata.

Decorso il termine di 30 giorni per il controllo di merito, non viene meno la funzione comunale di vigilanza e controllo, ma il comune può intervenire direttamente con provvedimenti interdittivi solo se sussiste un pericolo di danno a valori costituzionalmente tutelati (il patrimonio storico culturale, l'ambiente, la salute, la sicurezza pubblica, la difesa nazionale) nonché in caso di dichiarazioni false o mendaci. Nei restanti casi è possibile assumere provvedimenti in autotutela.

Analogamente gli interventi soggetti a permesso di costruire, il controllo sul progetto è articolato in due momenti la verifica della completezza documentale e quella di merito: l'incompletezza della documentazione, rilevata entro 10 giorni dalla presentazione dell'istanza, comporta la dichiarazione di improcedibilità della domanda. L'esito negativo del controllo di merito comporta il diniego del rilascio del titolo edilizio.

Quanto al **controllo sulle opere realizzate** la legge richiede una verifica sistematica per gli interventi edilizi di maggiore rilevanza di nuova costruzione e ristrutturazione urbanistica ed edilizia e per gli interventi abilitati con permesso o con SCIA per i quali sia intervenuta una variante in corso d'opera che presenti i caratteri delle variazioni essenziali. Per i restanti interventi la legge richiede il controllo a campione, in una percentuale minima del 25% degli interventi.

L'introduzione del meccanismo della SCIA ha reso ancora più urgente realizzare le precondizioni di fatto e normative che consentano il sistematico ricorso alla asseverazione dei progettisti come modalità di accelerazione dei procedimenti. Non potendo intervenire riducendo e semplificando le discipline legislative settoriali e le normative tecniche che incidono sull'attività edilizia, la legge si pone l'obiettivo di realizzare una maggiore uniformità applicativa della disciplina vigente e di semplificare l'eccessiva eterogeneità degli strumenti regolamentari comunali, innanzitutto attraverso un più ampio ricorso ad atti di coordinamento tecnico, da predisporre dalla Regione in stretto raccordo con gli enti locali e con i rappresentanti degli operatori economici e professionali del settore.

Occorre innanzitutto superare l'eccessiva complessità e la stessa dimensione degli apparati normativi negli strumenti di pianificazione urbanistica, ed in particolare nei Regolamenti Urbanistici ed Edilizi (RUE). A tale scopo l'art. 50 stabilisce che i RUE e le norme tecniche di attuazione dei piani non possano riportare le disposizioni stabilite da fonti normative giuridicamente sovraordinate. Infatti, i ponderosi apparati normativi presenti negli strumenti di

pianificazione, spesso riproduttivi e parzialmente modificativi di leggi e regolamenti statali e regionali, norme tecniche e discipline settoriali, non solo aggravano la consultazione di tali strumenti ma sono essi stessi fonte di difficoltà interpretative e applicative della disciplina vigente. Il principio affermato dalla legge è dunque che ogni strumento di pianificazione debba regolare unicamente le tematiche e i profili che ad esso sono conferiti dalla legislazione, richiamando e rinviando a ogni altra disciplina che trova in altro livello istituzionale e in altro strumento la sua fonte di produzione, aggiornamento e integrazione.

Inoltre, la legge impegna la Regione (art. 12) a svolgere una importante attività di standardizzazione del processo edilizio, attraverso l'adozione di una modulistica unificata da utilizzare in tutto il territorio regionale e l'individuazione degli elaborati progettuali e della documentazione da produrre nelle diverse fasi del processo edilizio. Con atti di coordinamento tecnico si dovrà poi procedere all'esatta individuazione degli ambiti di applicazione delle diverse tipologie edilizie, all'individuazione di classi uniformi di destinazioni d'uso delle unità immobiliari, ecc.

Anche le tecnologie informatiche contribuiscono a semplificare il rapporto tra i cittadini e la pubblica amministrazione e a semplificare lo scambio dei documenti. La legge, insieme alla standardizzazione, ha incluso quindi la dematerializzazione e la gestione telematica dei procedimenti edilizi e catastali tra le azioni finalizzate alla semplificazione. L'utilizzo della telematica da attuarsi in collaborazione e interconnessione tra i professionisti, la pubblica amministrazione e gli altri attori coinvolti nei procedimenti autorizzativi edilizi si realizza nella Regione attraverso il progetto S.I.ED.E.R.

Inoltre, sempre attraverso l'elaborazione di appositi atti di coordinamento tecnico, è prevista la definizione dei requisiti tecnici degli insediamenti produttivi caratterizzati da significativi impatti sulla salute e sull'ambiente, con l'eliminazione dell'attuale onere amministrativo dell'acquisizione del parere integrato di USL e ARPA, preliminare alla progettazione e alla presentazione dei titoli edilizi per questa importante categoria di interventi.

Altra tematica generale sulla quale interviene la presente legge è data dall'attuale intreccio delle competenze tra sportello unico dell'edilizia (residenziale) e sportello unico delle attività produttive, nei procedimenti riguardanti gli insediamenti produttivi di beni e servizi. Come è noto, la disciplina statale (DPR 7 settembre 2010, n. 160) e l'art. 3 della L.R. n. 4 del 2010 conferiscono al SUAP la gestione dei procedimenti inerenti la realizzazione e la modifica degli insediamenti produttivi di beni e servizi; pertanto occorre che anche il titolo edilizio, confluisca all'interno di tali procedimenti e sia rilasciato dallo stesso SUAP, eventualmente con il contributo istruttorio degli uffici competenti in campo edilizio (nel caso in cui l'amministrazione comunale non abbia provveduto all'unificazione delle due strutture organizzative). Più in particolare, l'art. 5 della legge, 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 di detti impianti, espressamente specifica che anche in ordine ai procedimenti edilizi spetta ai 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 e i compiti di vigilanza.

Altra esigenza di ordine generale affrontata dalla legge è quella di promuovere la riqualificazione degli edifici e di sostenere il settore edilizio, prevedendo che le trasformazioni del patrimonio edilizio esistente (dirette a migliorarne l'efficienza energetica, la sicurezza antisismica, l'abbattimento delle barriere architettoniche, ecc.), costituendo opere di interesse pubblico, possano essere autorizzate anche attraverso il permesso in deroga, ove non siano puntualmente

regolate dagli strumenti urbanistici. E' bene rilevare che questo strumento si presta ad un utilizzo circoscritto:

- sono infatti derogabili solo le destinazioni d'uso ammissibili, la densità edilizia, l'altezza e la distanza tra edifici e dai confini, nel rispetto delle imperative disposizioni di legge;
- questa nuova previsione del progetto di legge si applica solo nei Comuni che, non avendo dato attuazione all'art. 7-ter della L.R. 20/2000, non hanno ancora definito, con apposita disciplina generale di piano, le misure di agevolazione della qualificazione e rigenerazione del patrimonio edilizio esistente.

La seconda parte della legge contiene modifiche ad alcune leggi regionali strettamente connesse all'edilizia: la L.R. n. 23 del 2004 sulle sanzioni edilizie, la L.R. 20 del 2000 in materia di pianificazione, la L.R. 34 del 2002 sugli edifici ove hanno la sede le associazioni di promozione sociale, la legge 19 del 1982 in materia di sanità. Mentre le modifiche alla L.R. 3 del 1999 sulla valutazione di impatto ambientale si sono rese urgenti per ottemperare ai principi della Corte Costituzionale pronunciati sulla legge della Regione Marche.

2. Le principali misure di semplificazione della disciplina edilizia.

Le principali misure di semplificazione del procedimento edilizio sono elencate dall'art. 2 e sono riferite ai temi di seguito elencati.

Sportello unico per l'edilizia

Viene rafforzato il compito dello sportello unico per l'edilizia (SUE) di interlocutore primario del cittadino, non solo nei procedimenti abilitativi e nell'esercizio della funzione di vigilanza e controllo dell'attività edilizia, ma anche per supportarlo nella definizione degli interventi ammissibili e in fase di progettazione degli interventi. Il SUE svolge poi compiti di raccordo tra le varie amministrazioni che intervengono nel procedimento edilizio, costituendo l'unico interlocutore tra dette amministrazioni e il soggetto interessato. Questa funzione è prevista come obbligatoria ai fini del rilascio del permesso di costruire, ove è lo sportello che acquisisce, anche attraverso la conferenza dei servizi, gli atti di assenso di competenza di altre amministrazioni e le stesse amministrazioni sono obbligate a trasmettere allo sportello edilizia gli atti di propria competenza. Diversamente, per gli interventi di attività edilizia libera soggetti a CIL e per gli interventi soggetti a SCIA, l'interessato ha la facoltà di rivolgersi direttamente alle amministrazioni ed agli enti terzi, al fine di ottenere gli atti di assenso necessari all'inizio dei lavori, ovvero di richiedere al SUE di adempiere a tale funzione di sportello unico.

Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio

La legge ha confermato il ruolo consultivo della Commissione, ma ne ha circoscritto e specializzato il campo di competenza, riferendolo all'espressione dei pareri per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche e per l'esame degli interventi edilizi sugli immobili classificati dagli strumenti urbanistici di valore storico architettonico e testimoniale. Viene così ridotta la precedente possibilità di estendere la sfera di intervento della Commissione alle varie tipologie di attività edilizia, essendo mantenuta in capo ai Comuni la facoltà di prevedere il parere di tale organo per l'esame dei piani urbanistici.

Riduzione dei titoli abilitativi edilizi

Nell'ottica della semplificazione e standardizzazione dei procedimenti abilitativi, la legge ha previsto due soli titoli edilizi, la SCIA e il permesso di costruire: la SCIA è la modalità abilitativa

richiesta per realizzare ogni altro tipo di intervento, fatta salva l'attività edilizia libera, sottratta alla necessità di un titolo abilitativo, mentre il permesso di costruire è limitato alle nuove costruzioni, la ripristino tipologico, alle ristrutturazioni urbanistiche.

Estensione degli interventi di attività edilizia libera

L'attività edilizia libera si compone:

- a) dell'attività edilizia totalmente liberalizzata per la quale non è richiesto alcun titolo edilizio e l'interessato è tenuto ad acquisire, prima dell'inizio dei lavori, solo le autorizzazioni e gli altri atti di assenso, comunque denominati, e ogni altra documentazione richiesti dalla normativa di settore, a garanzia della loro legittimità. Sono contenuti nell'elenco gli interventi di manutenzione ordinaria, le opere per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, il passaggio senza opere dall'uso abitativo agricolo all'uso abitativo urbano, gli interventi di pavimentazione e di sistemazione delle aree pertinenziali che non creano volumetria, i pannelli solari e fotovoltaici a servizio degli edifici e le strutture contingenti e stagionali la cui permanenza sia temporanea;
- b) dell'attività edilizia libera soggetta a comunicazione di inizio dei lavori (CIL) la quale contiene i dati identificativi dell'impresa che realizza i lavori; contiene la nomina del direttore dei lavori; è corredata dagli elaborati progettuali e dalla relazione tecnica con cui il professionista assevera la conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia. Fanno parte dell'attività edilizia soggetta a CIL le opere di manutenzione straordinaria e le opere interne alle costruzioni (non tutelate quali beni culturali dalla Parte II del D.lgs. 42 del 2004 e non classificate dagli strumenti urbanistici), che non comportino modifiche alle parti strutturali e pregiudizio alla statica degli edifici, le modifiche interne in fabbricati adibiti ad attività produttive e le modifiche di destinazione d'uso senza opere che non comportino aumento del carico urbanistico. Per gli interventi soggetti a CIL è richiesta la comunicazione della fine dei lavori; la trasmissione allo sportello unico della copia degli atti di aggiornamento catastale, nei casi previsti dalle vigenti disposizioni; ed eventualmente la certificazione degli impianti.

La legge ha ampliato sia la casistica degli interventi totalmente liberi che quella sottoposta a CIL.

Possibilità di proroga dei termini di validità dei titoli edilizi

In considerazione della natura stessa della SCIA (di atto di un privato che lo abilita all'attuazione degli interventi edilizi, ove sussistano tutti i presupposti e requisiti previsti dalla disciplina edilizia) la legge è orientata ad evitare che la scadenza dei termini di efficacia della stessa costituisca un aggravio amministrativo per le imprese edili, specialmente in un periodo di forte crisi economica del settore. Pertanto, si consente agli interessati di prorogare il termine di inizio e quello di fine dei lavori, attraverso una comunicazione al SUE (art. 16), accompagnata dall'asseverazione che il titolo edilizio non è ancora scaduto e che non sono sopravvenute previsioni urbanistiche incompatibili

In considerazione della forte crisi economica che ha investito il settore delle costruzioni, inoltre, per i titoli abilitativi edilizi in essere alla data di entrata in vigore della legge è stabilita la proroga della data di inizio dei lavori e della loro conclusione (art. 55). Si tratta di nuove scadenze che si sostituiscono automaticamente a quelle contenute nei titoli in corso e che quindi non necessitano di alcun adempimento amministrativo.

Standardizzazione dell'attività edilizia e semplificazione della documentazione da allegare

Una rilevante semplificazione del procedimento edilizio è prevista attraverso la definizione, preventiva ed uniforme per tutto il territorio regionale, della modulistica e della documentazione da allegare ai titoli abilitativi. Tale processo si ritiene che liberi, sia gli operatori e i progettisti sia le stesse strutture comunali, dalla problematica della completezza della documentazione progettuale da allegare ai diversi atti del procedimento edilizio, superando i dubbi e le incertezze applicative delle normative vigenti che ne costituiscono il fondamento.

Questo processo di standardizzazione, da attuarsi attraverso l'assunzione di atti di coordinamento tecnico, realizza poi una accelerazione dell'iter amministrativo del titolo edilizio, in quanto, da una parte, crea certezze per gli operatori privati; dall'altra, consente l'introduzione di un meccanismo procedimentale che sanziona la mancata osservanza del requisito di completezza, considerando improcedibile e inefficace, rispettivamente il permesso di costruire e la SCIA presentati incompleti delle allegazioni espressamente richieste. In tal modo, viene meno la principale causa di interruzione dei termini procedurali (per richiesta di integrazione della documentazione necessaria), residuando solo la possibilità di sospensione dei termini istruttori, per richieste di chiarimenti o di elementi integrativi indispensabili per la valutazione del progetto presentato.

La standardizzazione della modulistica e della documentazione, necessaria ai fini del rilascio del permesso di costruire e dell'efficacia della SCIA e della CIL, consentirà di attivare a scala regionale strumenti telematici per la presentazione e il trattamento delle pratiche edilizie, atteso che l'attuale complessità e capillare differenziazione dei regimi giuridici comunali costituiscono un insuperabile ostacolo al generalizzato sviluppo delle tecnologie informatiche in questo settore.

L'attività di coordinamento tecnico che il progetto di legge prevede sia svolta dalla Regione riguarda anche altri aspetti del processo edilizio, quali: la suddivisione tra documentazione da allegare dell'inizio e alla fine dei lavori, la definizione dei progetti di particolare complessità che richiedono maggiori tempi per il rilascio del permesso; i criteri per definire il campione di pratiche da sottoporre a controllo; la definizione uniforme delle destinazioni d'uso; la specificazione degli interventi ascrivibili alle diverse tipologie di intervento; la definizione dei requisiti edilizi degli insediamenti produttivi e di servizio caratterizzati da significativi impatti sulla salute e sull'ambiente.

Ampliamento delle varianti in corso d'opera da regolarizzare alla fine dei lavori

In merito alle varianti in corso d'opera, la legge regionale n. 31/2002 ha fatto una distinzione tra modifiche al progetto iniziale da regolarizzare alla fine dei lavori, attraverso un unico titolo edilizio in variante presentato dopo il completamento delle opere, e modifiche, più rilevanti, subordinate ad un nuovo titolo abilitativo, da acquisire prima della loro esecuzione.

Occorre rilevare come tale disciplina fosse già meno gravosa per i privati rispetto a quella statale. Tuttavia la legge persegue con l'art. 22 una ulteriore liberalizzazione, ampliando la casistica delle varianti in corso d'opera regolarizzabili dopo la loro esecuzione, a conclusione dell'intervento edilizio. Questa possibilità si estende a tutte le varianti che non comportino una modifica della tipologia di intervento, non comportino un intervento totalmente diverso rispetto a quello previsto dal progetto iniziale (per caratteristiche tipologiche, planivolumetriche o di utilizzazione) e che non prevedano l'esecuzione di nuovi volumi tali da costituire un organismo edilizio o parte di un organismo con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile. Pertanto, fuori da tali ipotesi di totale trasformazione del progetto originario, le varianti conformi agli strumenti urbanistici ed edilizi, possono essere eseguite nel corso dei lavori sotto la responsabilità del progettista e del direttore dei lavori. In tal modo, sono ridotti notevolmente gli oneri amministrativi richiesti per variare il progetto edilizio originario, essendo previsto un solo adempimento a fine lavori che raccoglie tutte le modifiche apportate in corso d'opera.

La disposizione fa necessariamente salvi i casi in cui le leggi di settore richiedano espressamente una preventiva autorizzazione o un preventivo adempimento per eseguire la variante, sanzionandone (spesso anche penalmente) l'assenza. Pertanto, in caso di varianti che richiedano, per esempio, il previo rilascio di una autorizzazione paesaggistica o sismica, la realizzazione della variante dovrà comunque essere preceduta dalla acquisizione di tali atti di assenso o dallo svolgimento degli adempimenti dovuti, rimanendo fermo che a fine lavori potrà essere presentata un'unica SCIA in variante.

L'adozione di questo innovativo regime delle varianti in corso d'opera appare coerente con il regime giuridico della SCIA, che consente comunque all'interessato di eseguire immediatamente le modifiche al progetto iniziale, senza alcuna interruzione dei lavori e ponendo in capo al committente e ai professionisti l'onere di verificare l'ammissibilità della variazione. Inoltre, la legge ha inteso confermare la scelta per un unico regime giuridico della variante di fine lavori, indipendentemente dal titolo edilizio originario, attestandosi alla disciplina di maggiore semplificazione.

Immediato utilizzo degli immobili e l'agibilità parziale riferita a porzioni dell'intervento

La legge introduce la possibilità di usare l'immobile in pendenza del procedimento di verifica della sua agibilità, in analogia con la disposizione prevista in materia di insediamenti produttivi. Si prevede infatti 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 di conformità edilizia e agibilità (art. 23).

Inoltre, la legge ha inteso rendere maggiormente flessibile il rilascio del certificato di conformità edilizia e agibilità parziale (art. 25), venendo incontro alle esigenze di cittadini ed imprese di poter disporre di parti autonome dei complessi edilizi oggetto dell'intervento edilizio prima della completa conclusione dei lavori (per l'apertura di un esercizio commerciale, la compravendita di singole unità immobiliari, ecc.). Tale certificato può essere richiesto e rilasciato nelle seguenti ipotesi:

- a) per singoli edifici e singole porzioni della costruzione, purché strutturalmente e funzionalmente autonomi, qualora siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione relative all'intero intervento edilizio e siano state completate le parti comuni relative al singolo edificio o singola porzione della costruzione;
- b) per singole unità immobiliari, purché siano completate le opere strutturali, gli impianti, le parti comuni e le opere di urbanizzazione relative all'intero edificio di cui fanno parte .

La semplificazione dei controlli sui progetti e sulle opere realizzate

Il recepimento dei principi fondanti del meccanismo della SCIA e l'ampliamento della casistica delle varianti in corso d'opera realizzabili sotto la responsabilità del professionista abilitato, trova un preciso riscontro nella importante revisione del sistema dei controlli. La legge ha accorpato in due sole e ben distinte fasi i compiti di vigilanza dell'attività edilizia che attualmente il Comuni è chiamato a svolgere ripetutamente nell'arco dell'intero processo edilizio: il controllo iniziale sul progetto e quello finale sull'opera effettivamente realizzata.

Lavori in Commissione consiliare

Anche nel corso dei lavori in Commissione Consiliare sono stati esaminati numerosi profili della disciplina edilizia suscettibili di ulteriore semplificazione e razionalizzazione, e sono state introdotte ulteriori importanti innovazioni su aspetti cruciali del provvedimento.

È stata innanzitutto riconsiderata la tematica della governance del processo di semplificazione della disciplina dell'attività edilizia per la quale, come abbiamo visto in precedenza, la legge richiede l'approvazione di atti regionali di coordinamento tecnico.

Nella nuova stesura dell'art. 12 approvata in Commissione viene così specificato che le proposte di tali atti diretti ad uniformare e standardizzare il procedimento amministrativo e la disciplina sostanziale delle trasformazioni edilizie su tutto il territorio regionale, siano predisposte dalla Regione con il pieno coinvolgimento degli enti locali, individuandosi la sede per tale proficuo rapporto di collaborazione nel Consiglio delle Autonomie Locali. Inoltre, è rafforzata l'efficacia di tali atti che, una volta approvati, con delibera di Giunta regionale, devono essere recepiti dai Comuni nei propri strumenti di pianificazione entro i successivi 180 giorni, trascorsi i quali divengono immediatamente operativi.

Tale meccanismo di elaborazione congiunta, approvazione e immediato riallineamento degli strumenti di pianificazione comunali entro tempi certi è stato, di conseguenza, esteso anche agli atti di indirizzo e coordinamento tecnico approvati ai sensi dell'art. 16 della L.R. n. 20 del 2000. Inoltre, con apposita disposizione transitoria, è disposta l'applicazione di tale sistema di recepimento anche per la deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 279 del 2010 sulle definizioni uniformi dei parametri urbanistici ed edilizi, per accelerarne l'applicazione generalizzata su tutto il territorio regionale.

Una seconda tematica affrontata in Commissione consiliare - di estrema delicatezza e rilevanza, in quanto incide direttamente sui diritti delle persone ed in particolare delle categorie sociali più deboli - attiene allo stimolo alla crescita dell'attenzione per i processi di abbattimento (e non creazione) delle barriere architettoniche, sensoriali e psicologico- cognitive. Portando a compimento gli esiti della collaborazione avviata dalla Giunta con organismi tecnici e Fondazioni che operano nella nostra regione per favorire l'autonomia e la vita indipendente di persone con disabilità certificate, ma anche solo temporanee ovvero legate semplicemente all'invecchiamento della popolazione residente. Ciò ha portato alla predisposizione e approvazione di numerosi emendamenti diretti a richiedere, prima ancora che l'osservanza delle normative tecniche vigenti in materia, una maggiore attenzione e sensibilità verso queste tematiche in sede di progettazione e attuazione degli interventi. Di particolare importanza, l'affermazione del principio generale per il quale, in assenza di ragionevoli alternative progettuali, gli interventi per l'abbattimento delle barriere architettoniche possono comportare la deroga alle previsioni di piano sulle distanze, la densità, i volumi e ogni altro parametro delle opere edilizie.

Da segnalare, poi, la ridefinizione della disciplina dei requisiti tecnici delle opere edilizie, con l'esplicito superamento del sistema dei requisiti cogenti e facoltativi approvati dalla regioni negli anni novanta, ormai ampiamente superati dalla normativa tecnica sopravvenuta. Inoltre, per favorire in via ordinaria il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, sono state generalizzate e rese sempre applicabili, in caso di interventi sul patrimonio edilizio esistente, misure di incentivazione che consentono di non considerare i maggiori spessori delle strutture verticali e di quelle orizzontali che derivano dall'applicazione di materiali isolanti sulle pareti esterne, nei sottotetti e nei solai interni agli edifici.

È stata inoltre affrontata una questione permanentemente posta dall'intero settore edilizio negli anni scorsi: la necessità di stabilire una modalità di regolarizzazione delle varianti in corso d'opera realizzate prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977 che (all'art. 15, undicesimo comma) ha per la prima volta consentito la presentazione di una autorizzazione a fine lavori per autorizzare le parziali difformità rispetto al titolo originario. In considerazione del legittimo affidamento maturato dai soggetti interessati dopo un così lungo periodo sulla possibilità di mantenere in essere gli edifici che presentino tali difformità, si è prevista una specifica sanzione pecuniaria pari al doppio degli oneri, ed un procedimento per la loro regolarizzazione attraverso la presentazione di apposita SCIA. Naturalmente la norma fa salvi gli effetti penali e civili dell'abuso così come prescrive l'osservanza di ogni normativa di settore e sui vincoli che eventualmente gravano sull'immobile.

In considerazione della rilevante crisi economica del settore edilizio anche nella nostra regione sono state esaminate le possibili misure per incentivare in particolare il frazionamento degli edifici destinati allo svolgimento di attività produttive, in considerazione del fatto che tali processi possono consentire la prosecuzione dell'attività in essere con l'utilizzo di locali di ridotte dimensioni e dunque a minori costi e, nel contempo, l'insediamento di nuove attività produttive. A tale scopo, è consentito il frazionamento dei fabbricati produttivi, superando eventuali limiti numerici e dimensionali previsti dalla pianificazione urbanistica, approvata in fasi economiche e con sistemi produttivi ormai superati.

Altra tematica di ordine generale esaminata in sede di Commissione consiliare, e per la quale si è ritenuto assolutamente urgente intervenire nell'ambito del provvedimento in esame, attiene alla modifica della legge regionale in materia di valutazione di impatto ambientale (recentemente aggiornata con la L.R. n. 3 del 2012) per renderla conforme ai principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 93 del 2013. Con tale pronuncia la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di talune previsioni della omologa legge della Regione Marche, per contrasto con la Direttiva Comunitaria 2011/92/CE, nonostante che tale legge regionale risulti conforme al testo unico ambientale di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006. In particolare la Corte ha affermato che poiché la normativa delle Marche non contempla tutti i criteri previsti dalla Direttiva per l'effettuazione della valutazione di impatto ambientale la stessa è incostituzionale in

quanto detti criteri sono di diretta applicazione. Da ciò l'obbligo anche per la Regione Emilia-Romagna di dare immediata applicazione alla normativa comunitaria.

Infine, appare opportuno richiamare il dettagliato processo di messa a punto del testo della nuova legge edilizia, operato in Commissione Consiliare, sempre in stretta collaborazione con la Giunta, esaminando e facendo propri i numerosissimi suggerimenti e le richieste di precisazione e modifica, che sono pervenute dai Comuni, dalle associazioni economiche e professionali, ma anche da singoli operatori e cultori della materia. È qui il caso di segnalare le più importanti semplificazioni e miglioramenti normativi che sono stati introdotti, quali:

- l'ulteriore ampliamento dei casi di attività edilizia liberalizzata sotto il profilo edilizio, cioè sottratta ad ogni forma di procedimento abilitativo edilizio;
- l'eliminazione, nei casi di attività edilizia libera subordinata a Comunicazione di Inizio Lavori (CIL), della necessità di procedere all'aggiornamento dell'agibilità, sostituita dall'invio al comune di copia delle nuove certificazioni degli impianti fornite dai tecnici abilitati;
- il chiarimento della non applicazione del procedimento di rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità per le opere pubbliche soggette a procedure abilitative speciali;
- l'estensione dell'applicazione delle modalità semplificate di proroga dei termini di inizio e fine dei lavori, già previste per la SCIA, anche al permesso di costruire;
- l'introduzione anche nel procedimento per il rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità della possibilità per i comuni di generalizzare il sistema di controllo a campione delle opere, nel caso in cui le risorse organizzative disponibili non consentano il controllo sistematico delle opere aventi maggiore rilevanza (nuova costruzione, ristrutturazione urbanistica, ecc.);
- la messa a punto della disciplina del mutamento di destinazione d'uso, con una nuova definizione delle modifiche operate senza opere; il rinvio esplicito ai requisiti e presupposti stabiliti dalla disciplina statale relativa ai locali che possono essere adibiti alla vendita diretta dei prodotti agricoli (D.Lgs. n. 228 del 2001) e l'aumento della dimensione massima dei locali che possono essere adibiti a tale attività nel caso di aziende florovivaistiche;
- la ridefinizione del procedimento di approvazione e continuo aggiornamento della Tavola dei vincoli, che consente di mantenere stabilmente operante il meccanismo della carta Unica del Territorio, anche nel periodo che intercorre tra l'approvazione dei piani urbanistici e delle relative varianti.

Lavori in Aula

Si segnala infine che, durante l'esame in Assemblea legislativa, sono state recepite nel provvedimento legislativo regionale alcune disposizioni statali, ancora in corso di conversione e

contenute nel decreto legge n. 69 del 2013 cosiddetto “del fare”, relative all’applicazione graduale della SCIA per eseguire interventi di ristrutturazione edilizia con modifica della sagoma.

Inoltre, sono stati inclusi, come esonerati dal contributo di costruzione, gli interventi di frazionamento delle unità immobiliari realizzati senza aumento di superficie utile e senza cambi d’uso che aumentano il carico urbanistico.

La normativa edilizia regionale è chiamata ad attuare nei prossimi anni significativi passi in avanti, in termini di riduzione degli oneri amministrativi e di semplificazione delle procedure abilitative, ma certamente questa legge ha posto le basi per un rapido sviluppo di tale processo e consentirà, con la fattiva collaborazione di tutte le componenti pubbliche e private del settore edilizio, di realizzare tali importanti risultati, perseguendo comunque il miglioramento della qualità e sicurezza del nostro patrimonio edilizio.