

**Le innovazioni della disciplina edilizia
introdotte dalla L.R. n. 12 del 2017
in attuazione della riforma MADIA**

a cura di Giovanni Santangelo
Bologna, 18 luglio 2017

Premessa: L'attenzione della riforma Madia per il settore edilizio

- Il complesso degli interventi normativi riconducibili alla riforma Madia della pubblica amministrazione presenta una **particolare attenzione per l'attività edilizia**,
- nella consapevolezza che la normativa edilizia è percepita dai cittadini come il settore che necessita di maggiori interventi di semplificazione.
- Infatti, numerosi atti predisposti dal Ministero della Funzione pubblica nel corso di questa legislatura sono intervenuti direttamente sulla disciplina edilizia:
 - non solo i decreti attuativi SCIA 1, SCIA 2 e CdS,
 - ma anche la modulistica unificata e altre misure previste dall'Agenda per la semplificazione
 - il regolamento edilizio tipo
- le CILA e la SCIA edilizia, del resto, sono state uno dei riferimenti primari per le riforme di ordine generale del procedimento amministrativo

Segue: l'attivazione di più processi di semplificazione della disciplina edilizia

Merito indiscusso della riforma Madia è soprattutto di essere intervenuta, per la prima volta, a più livelli, **con una pluralità di strumentazioni e modalità, per semplificare il settore edilizio**, e in particolare con :

1. l'introduzione dei principi :

- di immediata efficacia delle istanze, segnalazioni e comunicazioni
- di concentrazione dei regimi amministrativi

2. la Semplificazione normativa: dei titoli abilitativi richiesti per gli interventi edilizi e della disciplina procedurale degli stessi

3. la previsione di misure per rendere uniforme la prassi applicativa della disciplina edilizia (le norme utilizzate nei singoli Comuni)

Segue: l'attivazione di più processi di semplificazione della disciplina edilizia

4. È tuttavia mancata finora una adeguata attenzione per un altro profilo essenziale per il rilancio del settore edilizio:

Le forme di regolarizzazione del patrimonio edilizio esistente

problematica strategica in una stagione in cui le politiche di governo del territorio sono sempre più orientate a favorire la rigenerazione e il riuso del patrimonio edilizio esistente (efficientamento energetico, sisma-bonus, riduzione del consumo del suolo, ecc.), ma di cui si è occupata la legge regionale per quanto attiene in particolare a:

- le tolleranze costruttive
- la disciplina degli abusi edilizi
- alla necessità di prevedere procedure per l'accertamento dell'agibilità di edifici che ne sono privi, anche senza la realizzazione di lavori

1. Riforma del procedimento amministrativo (L.241/1990)

La disciplina edilizia è stata investita da una radicale riforma per effetto delle importanti innovazioni apportate dai provvedimenti Madia alla **legge generale sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990**, a seguito dell'introduzione di **due principi**:

1. **Il principio dell'immediata efficacia delle istanze, segnalazioni e comunicazioni**
2. **Il principio della concentrazione dei regimi amministrativi**

1.1. Principio dell'immediata efficacia delle istanze, segnalazioni e comunicazioni

In applicazione del nuovo art. 18-bis della L 241/1990, lo SU deve: rilasciare immediatamente una **ricevuta**, a seguito:

- della presentazione o della domanda di un titolo edilizio (CILA, SCIA o PdC)
- ma anche nel caso di SCEA e
- di ogni altra istanza, comunicazione o segnalazione prevista dalla disciplina edilizia

La ricevuta:

- **deve indicare** i termini entro cui lo SU deve assumere i provvedimenti conseguenti o si forma il silenzio assenso
- e **può anche presentare** i contenuti della comunicazione di avvio del procedimento.

La data di protocollazione «non può essere diversa da quella di effettiva presentazione» dell'atto; pertanto:

- devono essere implementati i sistemi di protocollazione immediata e
- anche nel caso di protocollazione di più enti (o uffici) la data di riferimento deve essere quella di effettiva presentazione dell'atto allo SU

Segue: 1.1. Principio dell'immediata efficacia delle istanze, segnalazioni e comunicazioni

Anche in caso di mancato rilascio della ricevuta o di tardiva protocollazione:

- i termini previsti dalla legge per provvedere e per i silenzi assenti decorrono comunque dalla data di effettiva presentazione dell'atto presso lo SU
- ovvero, in caso di presentazione a ufficio diverso, dal termine di ricevimento dell'atto da parte dello SU

Dunque si supera il precedente regime per cui solo la protocollazione faceva fede sulla data di ricevimento di un atto

Ora **la PA** è obbligata a riferirsi alla data di effettiva presentazione e **il privato** potrà dimostrare altrimenti la data in cui l'atto è realmente pervenuto alla struttura competente (e dalla quale decorrono gli effetti di legge della sua presentazione).

1.2. Il principio di concentrazione dei regimi amministrativi

Senz'altro la più significativa innovazione della Riforma Madia, che:

- individua nel procedimento per la presentazione / rilascio del titolo edilizio **il procedimento principale**, nel quale far convergere il complesso di valutazioni, controlli, atti autorizzativi cui è subordinato lo svolgimento delle opere edilizie
- stabilisce che è **solo l'amministrazione procedente a raccogliere** le determinazioni delle altre amministrazioni ma anche **a comunicare all'interessato** eventuali richieste di integrazioni documentali o di chiarimenti, a predisporre la determinazione conclusiva, ecc. (secondo lo schema dello **sportello unico**)
- prevede **meccanismi stringenti e obbligatori per ricondurre tutti gli atti di assenso** comunque denominati e **i controlli di competenza di altre amministrazioni pubbliche nel procedimento principale** (secondo lo schema del **procedimento unico**)

1.2. Il principio di concentrazione dei regimi amministrativi : a) CILA e SCIA unica

a) Il principio di concentrazione dei regimi amministrativi si esplica innanzitutto con la c.d. **CILA/SCIA unica** che opera nei casi in cui

- l'attività edilizia è subordinata a CILA o SCIA edilizia
- ma richiede anche altre comunicazioni, segnalazioni e comunicazioni asseverate la cui verifica compete ad altra amministrazione o ad altra struttura comunale

La CILA/SCIA unica comporta che:

- **gli interessati** possono comunque iniziare immediatamente l'attività
- e **l'amministrazione procedente** raccoglie entro i tempi e le modalità proprie del procedimento principale anche le valutazioni delle altre amministrazioni

Il caso tipico di SCIA unica è dato da un intervento soggetto a **SCIA edilizia** e a **deposito sismico: per es. R.E. in zona a bassa sismicità**

Segue: a) CILA e SCIA unica

Grazie alla SCIA UNICA, il soggetto può iniziare immediatamente i lavori e:

- **lo Su** entro **5 gg lavorativi** verifica la **completezza formale** della documentazione presentata utilizzando la modulistica edilizia unificata e **trasmette il progetto strutturale** all'Ufficio o Ente competente in materia sismica,
- **la struttura competente in materia sismica**, entro i successivi **25 gg** deve **comunicare allo Su le proprie determinazioni**, tra cui:
 - la richiesta di integrazioni o chiarimenti istruttori (che sospende il procedim.)
 - le valutazioni motivate circa la conformità o meno dell'intervento alle NTC 2008
- **lo SU** nei **5 gg** successivi **integra le determinazioni di propria competenza con quelle eventualmente ricevute tempestivamente** e, in caso di esito negativo o con prescrizioni, assume gli eventuali provvedimenti conseguenti:
 - divieto di prosecuzione dei lavori e ordine di ripristino
 - ordine di conformare il progetto, con la relativa sospensione lavori

1.2. Il princ. di concentrazione dei regimi amministrativi: **b)** la conferenza di servizi semplificata

b) Il ricorso alla conferenza di servizi semplificata, è richiesto **obbligatoriamente** nei casi in cui l'avvio dell'attività edilizia sia comunque subordinato all'acquisizione di **almeno una autorizzazione** o altro atto di assenso di competenza di altra amministrazione (dunque nel caso di **CILA / SCIA / PdC condizionati**)

Grazie a questo meccanismo:

- **il privato non può più acquisire autonomamente tali atti di assenso**, ma deve presentare allo SU un progetto completo degli elaborati richiesti per acquisire tutti gli atti di assenso richiesti
- **e lo SU** (in quanto amministrazione competente per il procedimento principale edilizio)
 - **acquisisce**, attraverso la conferenza di servizi, di norma, **semplificata**, le determinazioni delle altre amministrazioni
 - **integra gli esiti delle loro valutazioni nel proprio provvedimento finale**

Segue: b) la conferenza di servizi semplificata

Il caso tipico è dato da un **intervento edilizio**, subordinato per esempio a **PdC**, che richieda anche **autorizzazione sismica**, per il quale:

- lo SU verifica la completezza formale della documentazione presentata con la modulistica edilizia unificata e indice la CdS semplificata, entro **5 gg lavorativi** dal ricevimento
- lo SU, ove rilevi una **incompletezza documentale**, comunica all'interessato l'improcedibilità della domanda (entro **10 gg** dal suo ricevimento)
- la struttura competente, entro il termine stabilito dalla legge (nel caso della autorizzazione sismica, entro **90 gg**) **trasmette allo SU le proprie determinazioni motivate sul progetto strutturale**;
- Lo SU, nei 5 gg successivi, assume le proprie determinazioni finali sul titolo edilizio, integrando le proprie valutazioni con quelle della struttura competente in materia sismica, **secondo quanto previsto per la CdS semplificata dall'articolo 14-bis, commi da 3 a 6, della L. 241/1990.**

Segue: b) la conferenza di servizi semplificata

In particolare lo SU dovrà adottare un/una:

- Ø **determinazione positiva**, se ha espresso o acquisito
esclusivamente atti di assenso, NON condizionati
- Ø **determinazione positiva con la necessità di conformare il progetto (di apportare modifiche non sostanziali)** se ha espresso o acquisito
atti di assenso con condizioni o prescrizioni
- Ø **preavviso di diniego**, se ha espresso o acquisito
uno o più atti di dissenso non superabili (per contrasto con disposizioni normative o con piano o atto amm. generale)
- Ø **convocazione della riunione in modalità sincrona** se ha espresso o acquisito
 - più atti di assenso con condizioni o prescrizioni tra loro contraddittori (da coordinare) o
 - atti di dissenso valutati superabili (in quanto derivanti da «valutazioni discrezionali per la miglior tutela dell'interesse pubblico»)

1.3. L'applicazione generalizzata del principio di concentrazione nella L.R. n. 12/2017

Il legislatore regionale, con la L.R. n. 12 del 2017, essendo la concentrazione dei regimi amministrativi un principio generale dell'ordinamento, ne ha previsto l'applicazione **anche nei casi non disciplinati espressamente dalla riforma Madia**, prevedendo:

- a) analogamente al meccanismo della SCIA unica, che **QUANDO IL PdC NON RICHIEDA L'INDIZIONE DELLA CdS**, lo SU debba inviare all'amministrazione competente la documentazione relativa alle **SCIA o altre dichiarazioni, per acquisirne durante la fase di istruttoria del PdC la determinazione** (in tali casi l'amministrazione competente dovrà esprimersi entro il termine, di 60 gg, previsto dalla legge 241/1990 per il controllo delle SCIA) (art. 18, comma 7-ter);
- b) la facoltà degli interessati di richiedere la **convocazione preventiva** della conferenza di servizi, **sia per la CILA e la SCIA** (per le quali ciò è previsto dalla normativa statale) **sia per il caso del PdC (art. 4-bis)**,

Segue: 1.3. L'applicazione generalizzata del principio di concentrazione nella L.R. n. 12/2017

c) NEL CASO DI **INDIZIONE DELLA CdS, per CILA, SCIA o PdC condizionati**, lo SU debba:

- **istruire la pratica** per i profili urbanistici ed edilizi di propria competenza **ed esprimere le proprie determinazioni nella CdS** (art. 18, comma 7)
- **acquisire** durante il periodo di svolgimento della CdS, **ogni deliberazione** (per esempio del Consiglio comunale) o **parere interno** (CQAP), comunque richiesti per la realizzazione dell'intervento (art. 4, comma 5)

d) Inoltre, ai sensi dell'art. 14 L. 241/1990, si ritiene che lo SU debba **chiamare a partecipare alla CdS anche le amministrazioni che devono controllare le SCIA** o altre dichiarazioni (per esempio deposito sismico), affinché esprimano, le proprie determinazioni nell'ambito della conferenza stessa. *(in tal senso anche l'art. 4-bis, c.4., LR n. 12/2017)*

Segue: 1.3. L'applicazione generalizzata del principio di concentrazione nella L.R. n. 12/2017

In tal modo, la determinazione motivata di conclusione positiva della CdS:

- se convocata **PRIMA DELLA PRESENTAZIONE DEL TITOLO EDILIZIO**, potrà integrare in un'unica determinazione conclusiva tutte le prescrizioni e condizioni che dovranno essere osservate dal progetto da allegare al titolo edilizio (art. 4-bis, c.);
- se convocata **DOPO LA PRESENTAZIONE DEL TITOLO EDILIZIO**, avrà gli effetti:
 - di titolo abilitativo per la realizzazione dell'intervento (PdC), o di determinazione di controllo del titolo (CILA o SCIA) presentato
 - ma anche di tutti gli atti di assenso di altre amministrazioni richiesti per la realizzazione dell'intervento (art. 18, c. 7)

1.4. Effetti del principio di concentrazione

- È evidente che il principio della concentrazione dei regimi amministrativi comporta un **maggiore impegno innanzitutto per lo SU**, in quanto:
 - solo il meccanismo della CILA/SCIA unica è compatibile con il **controllo a campione** dei titoli presentati
 - nei restanti casi (CdS obbl. e mista e CdS preventiva) lo SU deve svolgere **tutti gli adempimenti** richiesti all'amministrazione che indice la CdS e **per tutte le pratiche presentate** (indizione, determinazione conclusiva, preavviso di diniego, eventuale conferenza simultanea e superamento del dissenso)
- e che **richiede ai professionisti di predisporre e presentare contemporaneamente tutti gli elaborati richiesti dalle normative di settore**
- ma è anche certo che tale innovazione porterà ad un **definitivo miglioramento qualitativo della progettazione**, che dovrà tener conto in modo integrato di tutti i profili considerati rilevanti per quell'opera dalla legge (profili architettonici, strutturali, impiantistici, paesaggistici, ecc.)

Segue: l'effettivo esercizio della funzione di sportello unico

La concentrazione dei regimi amministrativi comporta per il SUE **anche l'effettivo esercizio della funzione di sportello unico**, in quanto nel regime precedente:

- l'acquisizione da parte del privato degli atti presupposti era la regola per CILA e SCIA e
- anche nel caso di PdC, in cui era obbligatorio da tempo il ricorso alla CdS, in realtà la modulistica statale e regionale consentiva comunque agli interessati di presentare gli atti autorizzativi acquisiti autonomamente, in quanto la indizione della CdS era eventuale (nel caso in cui le amministrazioni competenti non avessero fornito gli atti autorizzativi richiesti, nei tempi stabiliti).

Per sopperire a tali maggiori oneri, la legge regionale consente agli SU di avvalersi per lo svolgimento di singole attività istruttorie (di verifica, accertamento, ecc.) di tecnici esterni, purché non esercitino la propria professione nello stesso Comune e in quelli contermini.

Segue: maggiore efficienza dell'azione amministrativa

Tuttavia si ritiene che il ricorso alla **CdS semplificata** **comporterà** evidenti passi avanti in termini di **celerità ed efficienza dell'azione amministrativa** (anche quando dovrà essere acquisito un unico atto presupposto):

- non solo grazie ai termini perentori (e al meccanismo della assenza-assenso).

Se è infatti vero che potranno **mutare gli esiti delle CdS** (e delle verifiche e controlli), in quanto la perentorietà dei termini per assumere le proprie determinazioni, spingerà le PA ad esprimere determinazioni negative in quei casi in cui, in precedenza, poteva assumere (e ripetere) richieste di integrazioni (che portavano ad allungamenti dei tempi, immancabilmente imputati alla PA, ma anche ad esiti finali del procedimento positivi)

Segue: maggiore efficienza dell'azione amministrativa

- l'obbligo:
 - di una «**congrua motivazione**» delle ragioni per le quali l'istanza non può essere accolta,
- con la sollecitazione dell'art. 14-bis, comma 3, L. n. 241 ad indicare in particolare:
 - «ove possibile, le **modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso**» ovvero
 - «le **prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini... del superamento del dissenso**»
- consentiranno la ripresentazione della pratica da parte dei progettisti, con ragionevoli aspettative di un suo esito favorevole, (ed entro termini che correttamente non saranno più imputati alla PA).

2. La semplificazione normativa: riforma dei titoli abilitativi e della relativa disciplina procedurale

La legge regionale n. 12 ha in buona parte recepito le innovazioni di tipo procedurale della riforma Madia e del decreto Sblocca Italia, attinenti:

- A. alla semplificazione del titolo edilizio richiesto per le diverse tipologie di interventi edilizi (secondo quanto specificamente indicato nell'allegato al decreto SCIA 2)
- B. alla disciplina procedurale relativa ai medesimi titoli (per il rilascio/presentazione, i controlli, ecc.)
- C. le vicende relative all'esecuzione delle opere edilizie (varianti in corso d'opera, proroga dei titoli edilizi, agibilità, ecc.)

La L.R. è poi intervenuta, nell'esercizio dei margini di autonomia regionale, su **taluni importanti aspetti già significativamente innovati dalla legge del 2013.**

A.1. Attività edilizia libera e interventi soggetti a CILA

Attività edilizia libera:

- La L.R. non ha dovuto innovare l'elenco degli interventi totalmente liberalizzati, in quanto la riforma statale ha fatta propria la scelta della L.R. n. 15 del 2013 di liberalizzare tutti gli interventi, in precedenza soggetti a CIL (comunicazione di inizio lavori non asseverata)
- Con l'unica aggiunta dell'installazione di pompe di calore di potenza nominale inferiore a 12 Kw

CILA:

La CILA è stata significativamente potenziata, diventando il titolo edilizio principale (a competenza generale), che cioè trova applicazione per tutti gli interventi non soggetti a PdC, a SCIA o totalmente liberalizzati (c.d. clausola residuale)

È stato poi assoggettato a CILA, oltre alla M.S., il restauro e risanamento conservativo (e il R. scientifico ex legge regionale)

Segue: A.1. interventi soggetti a CILA

- **Per maggior chiarezza**, la L.R. 12 riporta l'elenco degli interventi edilizi, individuati dall'Allegato II del decreto n. 222, da considerare assoggettati a CILA:
 - opere pertinenziali minori
 - i movimenti terra non connessi con l'agricoltura
 - le demolizioni
 - le serre fisse

con talune **aggiunte legate alla nostra esperienza regionale**:

- le recinzioni, e muri di cinta e le cancellate
- il recupero e il risanamento delle aree libere urbane e gli interventi di rinaturalizzazione

Confermando la **precedente scelta circa**:

- Il cambio d'uso, senza opere e senza aumento del carico urbanistico

A.2. Interventi soggetti a SCIA

- La L.R. n. 12 **assoggetta a SCIA** - superando una incoerenza del Decreto 222 (che l'ha previsto solo per le MS pesanti) le opere :
 - di MS
 - di RRC e R Scientifico
 - pertinenziali
 - per l'eliminazione delle barriere architettoniche**che:**
 - **comportino effetti strutturali sull'edificio**
 - **interessino edifici vincolati**
- **Conferma** la sottoposizione obbligatoria a SCIA per:
 1. ristrutturazione edilizia, compresi interventi di recupero abitativo dei sottotetti
 2. mutamento d'uso senza opere, con aumento di carico
 3. l'installazione o la revisione di impianti tecnologici con creazione di volumi tecnici
 4. le SUPERSCIA
 5. la varianti in corso d'opera
 6. la realizzazione di parcheggi pertinenziali (legge Tognoli)

A.3. Interventi soggetti a PdC

Continuano a rimanere soggetti a **permesso di costruire**:

- gli interventi di nuova costruzione (ad esclusione delle c.d. SUPERSCIA)
- gli interventi di ristrutturazione urbanistica

B.1. Innovazioni alla disciplina dei titoli edilizi: CILA

Appare evidente che tra CILA e SCIA non sussistono differenze strutturali, si tratta in entrambi i casi di **titoli edilizi non aventi natura provvedimento** e che le uniche **peculiarità** attengono ad aspetti non essenziali della disciplina:

- a) La riforma Madia delega alle Regioni la definizione dei controlli sulle CILA.
- b) non definizione (per la CILA) di un termine decadenziale per l'inizio e la fine lavori (e non necessita dunque di proroga)
- c) non obbligo (per la CILA) della segnalazione certificata di agibilità
- d) differente sanzione in caso di abuso formale (1000 € e 2000 €).

Da notare anzi che, il nuovo art. 6-bis del DPR 380:

- non parla più, come nel passato riguardo alla CILA, di interventi realizzabili «senza alcun titolo abilitativo edilizio» (formula ora riservata solo all'attività edil. liberalizzata) e - come abbiamo visto - **ne ha fatto il titolo edilizio principale** (ad applicazione generale)

Segue: B.1. Innovazioni alla disciplina dei titoli edilizi: CILA

Per queste considerazioni **la nostra Legge Regionale** ha cercato di avvicinare il più possibile il regime giuridico dei due titoli (nei limiti della propria competenza):

- a) assoggettando la CILA alle **medesime modalità di controllo** della SCIA (sia pure per un campione di pratiche dimezzato):
 - 5 gg lavorativi, controllo di completezza
 - 30 gg successivi controllo di merito per almeno il 10% pratiche
- b) **Confermando il termine massimo di efficacia triennale anche per la CILA,**
- c) rendendo quantomeno **facoltativa la segnalazione certificata di CEA,** riconoscendo che essa risponde comunque all'interesse del privato, ad assicurare la conservazione o l'ottenimento dell'agibilità dell'edificio a seguito dei numerosi e rilevanti interventi ora soggetti a CILA

B.2. Innovazioni alla disciplina dei titoli edilizi: **SCIA**

Le innovazioni alla disciplina procedurale della SCIA derivano da previsioni del decreto **Sblocca Italia** (che erano operanti sin dall'approvazione di quel decreto: vedi circolare 442803 del 21/11/2014):

- a) **l'obbligo della sospensione dei lavori limitatamente alle parti del progetto che lo SU chieda di conformare** alla disciplina dell'attività edilizia (a differenza del testo statale che prevede la sospensione dell'attività - e dunque dell'intero cantiere - nel caso di dichiarazioni non veritiere o se vi sia pericolo per la tutela di interessi sensibili)

Segue: B.2. Innovazioni alla disciplina dei titoli edilizi: SCIA

b) **La perentorietà del termine di 30 gg.** per l'esercizio delle funzioni di controllo e per l'assunzione di eventuali provvedimenti interdittivi o conformativi:

Scaduto tale termine, i medesimi provvedimenti possono essere assunti solo **ove ricorrano le condizioni** di cui all'art. **21-nonies** L. 241/1990:

- in contraddittorio con gli interessati,
- entro un termine ragionevole, comunque entro 18 mesi dalla scadenza del termine per il controllo, salvo nel caso di dichiarazioni false o mendaci (accertate in giudizio penale)
- sussistendo un interesse pubblico concreto e attuale alla conformazione o al ripristino (interesse diverso dal semplice ripristino della legalità).

B.3. Innovazioni alla disciplina dei titoli edilizi: PdC

Le modifiche alla disciplina del PdC derivano anch'esse dal decreto **Sblocca Italia** e attengono:

- a) al **raddoppio dei termini istruttori** ammesso solo:
per i **progetti particolarmente complessi**, secondo la motivata
risoluzione del responsabile del procedimento
- b) al **PdC in deroga**, ammesso anche per **gli interventi di
ristrutturazione edilizia** (attuato anche in aree produttive). Il
tali casi il permesso consente anche di derogare agli usi
ammessi dal piano a condizione che il cambio d'uso non sia
connesso ad opere di ristrutturazione che comportino
l'aumento della superficie coperta preesistente.

B.4. Innovazioni alla disciplina dei titoli edilizi: il contributo di costruzione

Anche le modifiche al **contributo di costruzione** derivano dal decreto **Sblocca Italia**:

- Si è chiarito che non costituisce aumento del carico urbanistico il frazionamento operato con interventi di M.S. (o con RRC o RS);
- È introdotto il **contributo straordinario**, tra le componenti del contributo di costruzione
- la necessità di prevedere per gli interventi di **ristrutturazione** «nelle aree a maggior densità del costruito» sia oneri di urbanizzazione che costi di costruzione inferiori rispetto a quelli per la nuova costruzione;

Segue: B.4. il contributo di costruzione

- **Esonero dal contributo**, anche per :
 - per gli interventi di **manutenzione straordinaria** che non comportino aumento della superficie calpestabile
 - Per gli interventi di **RRC e RS** che non comporti aumento della superficie calpestabile o cambio d'uso con aumento di carico urbanistico

B.5. Cause di inefficacia dei titoli edilizi: irregolarità contributiva e comunicazione antimafia

L'efficacia del PdC e della SCIA sono sospesi:

- a) quando non siano stati assolti gli obblighi a tutela della salute e della sicurezza nei cantieri, previsti dall'art. 90, c.10, D.Lgs n. 81/2008, e in particolare, **in assenza:**
- del **piano di sicurezza e di coordinamento** di cui all'articolo 100 (o del fascicolo di cui all'art. 91, comma 1, lettera b), quando previsto,
 - della **notifica dell'apertura del cantiere** di cui all'articolo 99, quando prevista,
 - di un regolare **documento unico di regolarità contributiva** delle imprese o dei lavoratori autonomi (DURC)

Segue: B.5: cause di inefficacia dei titoli edilizi: comunicazione antimafia

b) Quando non sia stata acquisita nei confronti dell'impresa esecutrice dei lavori, la **comunicazione antimafia** per interventi aventi valore complessivo superiore a **150.000 €** La comunicazione:

- È acquisita d'ufficio dallo SU nel corso dell'istruttoria per il rilascio del PdC (e in caso di ritardo delle Prefetture oltre i 30gg previsti per il rilascio, è sostituita dall'autocertificazione degli interessati);
- Se il soggetto **si riserva** di indicare la ditta esecutrice prima dell'inizio dei lavori, gli stessi possono essere avviati solo dopo l'acquisizione della comunicazione antimafia (o la sua sostituzione con l'autocertificazione in caso di ritardo nel rilascio)
- È autocertificata dagli interessati in caso di SCIA e soggetta a verifica prefettizia, per le pratiche facenti parte del campione

C. Vicende relative all'esecuzione delle opere edilizie: **C.1.** Varianti in corso d'opera

Sempre in recepimento del decreto **Sblocca Italia**, la L.R. n. 12 consente di realizzare, in corso d'opera, senza acquisire preventivamente un nuovo titolo edilizio, le varianti al titolo originario che non costituiscano variazione essenziale.

Tuttavia, per ampliare tali ambiti di flessibilità in corso d'opera, sono stati **modificati i parametri descrittivi delle variazioni essenziali:**

- portando **dal 20 al 30%** gli aumenti ammessi senza titolo preventivo di superficie coperta, rapporto di copertura, perimetro, altezza, sagoma, area di sedime;
- portando **dal 10 al 20%** l'aumento di cubatura dell'edificio principale

Segue: C. 1. Varianti in corso d'opera

- Chiarendo che, **nel caso di immobili vincolati** e nel campo antisismico, non costituisce variazione essenziale ogni modifica del progetto originario se il soggetto ha acquisito preventivamente l'atto di assenso dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo;
- Specificando che, nel caso di immobili soggetti a **vincolo paesaggistico**, non costituiscono variazione essenziale quegli interventi che il recente DPR n. 31 del 2017 esonera dall'autorizzazione paesaggistica.

C.2. Proroga dei titoli edilizi

Confermando la disciplina semplificata della proroga del PdC e della SCIA,
è stato precisato:

- che tale proroga dei titoli edilizi può essere comunicata dall'interessato più volte
- che ciascuna proroga può essere al massimo:
 - di 1 anno per il termine per l'inizio dei lavori
 - di 3 anni per il termine per la ultimazione degli stessi

È stata poi **eliminato l'obbligo di indicare le motivazioni** per le quali si richiede la proroga

Per il resto, viene **confermata la necessità dell'asseverazione del tecnico** abilitato che non sono intervenute disposizioni incompatibili con la prosecuzione dell'intervento.

C.3. Valutazione preventiva

- È stato ampliato, da 1 anno a 5 anni, il periodo di validità della valutazione preventiva (sempreché naturalmente non intervengano disposizioni che precludano di realizzare gli interventi)
- Inoltre è prevista una attestazione dello SU, su richiesta dell'interessato, che la valutazione preventiva si considera formulata per silenzio assenso, a tutti gli effetti,
 - secondo quanto espresso nella relazione predisposta dal professionista
 - per decorrenza del termine perentorio di 45 gg riconosciuto al comune per esprimersi.

Ciò per assicurare una maggiore certezza delle posizioni soggettive, in quanto l'attestazione del SU, certifica che non vi siano state circostanze che hanno impedito il formarsi del silenzio assenso (per es. una richiesta di integrazione, una valutazione negativa, ecc.), come già previsto per la SCIA (art. 16, c. 3) e per il PdC (art. 18, c. 10).

C.4. La Segnalazione certificata di Conformità Edilizia e di Agibilità (SCEA)

La riforma Madia ha esteso all'agibilità il meccanismo della segnalazione certificata che in tal modo:

- è subordinata ad un atto del privato, di mera comunicazione,
- comporta una immediata abilitazione all'utilizzo dell'immobile, in quanto attività soggetta a segnalazione
- attiva dei controlli successivi della PA, da svolgere entro un termine perentorio.

Tali innovazioni, **nella nostra Regione, non comportano sostanziali modifiche** rispetto al regime precedente, previsto dalla L.R. n. 15/2013 (a parte la esenzione dal bollo) .

Segue: C.4. La Segnalazione certificata di Conformità Edilizia e di Agibilità (SCEA)

1. La LR n. 12 ha piuttosto introdotto **due importanti innovazioni, già presenti nella modulistica regionale unificata:**

- la facoltà di presentare la **SCEA anche senza lavori** (per immobili che possiedano i requisiti richiesti specificamente dalla modulistica per la loro agibilità)
- La precisazione che la SCEA è **facoltativa, su iniziativa dell'interessato:**
 - in caso di lavori soggetti a CILA e
 - a seguito di sanatoria edilizia

Segue: C.4. La Segnalazione certificata di Conformità Edilizia e di Agibilità (SCEA)

2. La LR n. 12 ha poi disciplinato le modalità di controllo della SCEA (su delega della Riforma Madia):

- Viene ridotto **dal 25 al 20%** il campione di SCEA comunque da controllare nel merito (e svolgendo il sopralluogo dell'opera realizzata)
- Si stabilisce che il controllo deve svolgersi, entro il **termine perentorio di**:
 - **60 gg dalla presentazione della segnalazione**
 - che possono diventare **90 gg, nei casi di «interventi particolarmente complessi»**, secondo la motivata risoluzione del responsabile del procedimento
 - scaduto tale termine, si ritiene, che lo SU possa intervenire ove ricorrano le condizioni previste dall'art. 21-nonies della L.241/1990.

3. Misure per rendere uniforme la prassi applicativa della disciplina edilizia

Si tratta di una tematica di assoluta rilevanza per il settore edilizio, in quanto consente di realizzare:

- **certezza della normativa** da applicare, in tutti i Comuni, **superando**:
 - prassi e orientamenti interpretativi locali difformi,
 - modifiche alle norme sovraordinate, in sede di recepimento nei regolamenti
 - la non applicazione e la cristallizzazione dei testi normativi, non applicati fino al loro recepimento nei regolamenti locali e applicati anche dopo la loro abrogazione fino alla modifica di detti regolamenti

Essa, inoltre, assicura **ai privati**:

- la prevedibilità dell'esito dell'istruttoria comunale, grazie alla predefinizione:
 - delle informazioni ed elaborati di cui si compone la pratica edilizia e
 - dei requisiti e condizioni cui è subordinato l'intervento (ad esclusione solo delle valutazioni discrezionali della Soprintendenza e della CQAP)
- la celerità dell'istruttoria e della decisione finale e la riduzione del contenzioso

Segue: Misure in massima parte già presenti nella nostra Regione

La nostra Regione ha affrontato questa problematica sin dal 2013, affiancando:

- a) alla modulistica edilizia unificata,
- b) le definizioni tecniche uniformi dei parametri urbanistici ed edilizi
- c) il principio di non duplicazione delle norme sovraordinate negli strumenti locali e
- d) la raccolta delle principali norme statali e regionale cogenti e autoapplicative (NON RUE)

Tali misure sono state approvate con atti di coordinamento tecnico, concordati con gli enti locali (in quanto comportano una **sostanziale autolimitazione** della autonomia regolamentare comunale), che devono essere recepiti dai Comuni entro 180 giorni dalla loro approvazione e comunque operano direttamente su tutto il territorio regionale anche in caso di mancato recepimento (l'intero sistema di provvedimenti è divenuto operativo dal 5 gennaio 2015)

Segue: La riforma Madia e il regolamento edilizio tipo

la riforma Madia ha ripreso questa nostra esperienza amministrativa di cui alle precedenti lettere b), c) e d), portandola a sintesi nella I Parte del **regolamento edilizio tipo**, e integrandola, nella II Parte con :

- e) L'obbligo della raccolta delle norme comunali in un unico regolamento edilizio, strutturato secondo un indice uniforme a livello statale, avente:
- sia valenza interpretativa, di riconoscimento dei margini di autonomia regolamentare dei Comuni in campo edilizio,
 - sia la rilevante funzione pratica di consentire agli operatori di individuare e conoscere agevolmente le norme dettate da qualsiasi Comune italiano, relativamente a ciascuna tematica ivi elencata.

Segue: La ricognizione degli strumenti edilizi e dei titoli abilitativi richiesti

f) un ulteriore strumento per uniformare l'applicazione della disciplina edilizia in campo statale è dato dalla **sez. II dell'Allegato al decreto n. 222**, che presenta:

- la ricognizione di tutte le fattispecie di intervento edilizio previste o desumibili (a contrario) dalla normativa statale vigente (n. 39)
- e, per ciascuna di esse, fissa il regime amministrativo (cioè il titolo abilitativo richiesto)

Tale tabella supera i precedenti dubbi interpretativi, e chiarisce gli elementi della fattispecie che caratterizzano ciascuna tipologia di intervento e che la differenziano da quelle simili.

Segue: Il glossario unico

g) Il **glossario unico**, cioè l'abaco delle principali opere edilizie, con l'indicazione dell'intervento edilizio cui le stesse vanno ricondotte (e dunque del relativo regime amministrativo).

L'obiettivo sotteso a tale previsione è dunque di erodere l'attuale ampio margine di discrezionalità nella qualificazione del fatto concreto, e di completare il processo di uniformazione della disciplina edilizia, sin dalla determinazione della natura delle opere da realizzare. Per es.:

- Sostituzione della copertura del tetto → M.S. → CILA
- Modifica dei prospetti → R.E. pesante → PdC (SCIA nella nostra regione)

Sintesi delle misure per uniformare la disciplina edilizia

L'obiettivo perseguito dal legislatore appare dunque ben delineato:

- **Fissare una disciplina generale dell'attività edilizia, identica a livello regionale e omogenea a livello statale, che:**
 - utilizza un lessico comune
 - qualifica gli interventi edilizi allo stesso modo, sottoponendoli allo stesso regime giuridico
 - ma anche prevede le stesse modalità di presentazione e controllo delle pratiche edilizie, gli stessi elaborati costitutivi e allegati
 - e richiede il rispetto della stessa normativa tecnica (requisiti condizioni e prescrizioni) dettata dalla normativa statale e regionale
- **Riconosce precisi spazi di autonomia comunale, pretendendo però che le norme comunali siano raccolte in un unico regolamento edilizio e agevolmente accessibili da parte degli operatori**

4. Regolarizzazione del patrimonio edilizio esistente

Mi sia consentito infine di accennare ad un quarto filone di riforma della disciplina edilizia, **la regolarizzazione del patrimonio edilizio esistente, NON affrontato dalla riforma Madia** (forse per la erronea assimilazione dello stesso alle spinte sempre latenti a nuovi condoni edilizi), **ma valorizzato dalla L.R. n. 12 per consentire più ampi interventi sul patrimonio edilizio esistente.** Essa, in particolare è intervenuta sullo :

a) sviluppo della nozione di tolleranza costruttiva

Dopo che la L.R. n. 15 del 2013 aveva previsto:

- b) il ricorso a sanzioni pecuniarie che effettivamente disincentivassero la commissione degli abusi,
- c) la revisione del sistema delle sanzioni per gli abusi edilizi minori
- d) la sanatoria di parziali difformità a titoli rilasciati ante L. 10/1977

4.1. Tolleranze costruttive

1) Sono state inquadrate nella categoria delle **Tolleranze costruttive**,

- le parziali difformità realizzate nel corso dell'esecuzione di lavori legittimamente autorizzati
- che non incidono su interessi generali (in quanto non violano disposizioni incidenti sull'attività edilizia)
- che non comportano un maggior volume, o superficie, ecc. oltre il limite del 2% .

La L.R. n. 12 del 2017 ha infatti chiarito che presentano tali caratteristiche, **a titolo esemplificativo:**

- la minore dimensione dell'edificio realizzato,
- le irregolarità geometriche delle murature,
- la diversa collocazione di porte interne, tramezzature, impianti tecnologici, ecc.
- gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori nella rappresentazione progettuale di particolari costruttivi
- Le opere per le quali non è richiesto il titolo edilizio, a cominciare dai lavori di finitura rientranti nella M.O.

Segue: difformità già considerate irrilevanti dal Comune

Alle tolleranze costruttive sono state poi equiparate quelle **difformità che nel passato sono state considerate dal Comune irrilevanti**, ed in particolare:

- difformità accertate espressamente in atti comunali di epoche passate,
- ma che non hanno dato luogo a formali contestazioni, come abusive o al diniego del rilascio dell'agibilità
- e che per questo hanno fatto sorgere negli attuali proprietari il affidamento circa la loro regolarità.

Infine è stato chiarito che nei casi di tolleranza costruttiva **non può trovare applicazione la sanzione in misura fissa di 1000 €** prevista per gli interventi realizzati in assenza di CILA.