

**Le innovazioni della disciplina edilizia
introdotte dalle LL.RR. n. 12 e n. 24 del 2017
in attuazione della riforma MADIA**

a cura di Giovanni Santangelo

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**.
- la CILA e la SCIA edilizia sono state **uno dei riferimenti primari per le riforme di ordine generale del procedimento amministrativo**
- e numerosi atti predisposti dal Ministero della Funzione pubblica nel corso di questa legislatura sono **interventuti 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

Segue: l'attivazione di più misure 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 misure**, 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 nostra legge regionale per quanto attiene in particolare a:

- le tolleranze costruttive,
- la disciplina degli abusi edilizi
- la 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.

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

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

- devono essere implementati i sistemi di protocollazione automatica e di invio immediato delle pratiche edilizie a più enti interessati
- anche nel caso di protocollazione di più enti (o uffici) la data di riferimento deve essere quella di effettiva presentazione dell'atto allo SU

Con la precisazione che, anche in caso di mancato rilascio della ricevuta o di tardiva protocollazione:

- i termini previsti dalla legge per provvedere sulla domanda e per il formarsi dei 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

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

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

Come già prevedeva l'art. 2, comma 6, della L. 241/1990, **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).

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

La giurisprudenza ha rafforzato questo principio sottolineando in numerose pronunce che:

- **i termini** per il controllo delle CILA, SCIA e SCEA del privato e per l'emanazione dei provvedimenti interdittivi **SONO PERENTORI**
- **provvedimenti tardivi** possono essere assunto soltanto ove ricorrano i requisiti e presupposti previsti **dall'art. 21-nonies L.241/1990**

La legge regionale ha rafforzato questo principio prevedendo che il privato può richiedere al Comune il **rilascio di una attestazione** che detti **termini sono scaduti:**

- senza alcuna **richiesta di integrazione** documentale e
- senza l'assunzione dei **provvedimenti interdittivi**

1.2. Il principio di concentrazione dei regimi amministrativi

Senza altro la più significativa innovazione della Riforma Madia, che:

- per affrontare l'esigenza di **accelerare i procedimenti che richiedono una pluralità di atti di assenso di più amministrazioni**,
- 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. Segue: Il principio di concentrazione dei regimi amministrativi

Nell'esplicazione concreta di questo principio, la riforma **tiene conto della distinzione generale** che dal 2010 caratterizza il nostro procedimento amministrativo, tra:

- Attività che possono essere **avviate dal privato liberamente** e che sono sottoposto da un **controllo successivo** della PA **entro un termine certo e breve** (**SCIA e CILA**)
- Attività che richiedono per il loro avvio la **preventiva autorizzazione** della PA (**autorizzazione** che in taluni casi si forma per **silenzio assenso**).

Da cui la previsione (per accelerare i procedimenti, quando siano richieste le determinazioni di più PP AA):

- nel primo caso, della **SCIA/CILA unica**,
- nel secondo, della **conferenza dei servizi** (semplificata).

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

a) la c.d. **CILA/SCIA unica** opera nei casi in cui:

- l'attività edilizia è subordinata a **CILA o SCIA edilizia**
- e (non richiede **nessuna autorizzazione** ma) solo **altre comunicazioni, segnalazioni e comunicazioni asseverate, soggette al controllo di** altra amministrazione o 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, 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,
- il soggetto può **iniziare i** lavori
- 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 parziale

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 e
 - **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/SCIA, 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: di
 - entro **15 gg** può richiedere **integrazioni documentali e chiarimenti istruttori** (che sospendono il termine finale del procedimento) e
 - e (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) **esiti** della CdS semplificata

In particolare lo SU dovrà adottare un/una:

1. **determinazione positiva**, se ha espresso o acquisito
 - esclusivamente atti di assenso, NON condizionati
2. **determinazione positiva con modifiche non sostanziali** (con la necessità di conformare il progetto) se ha espresso o acquisito
 - atti di assenso con condizioni o prescrizioni
3. **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)
4. **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») ₁₆

Segue b): **obbligo di motivazione**

con 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, **nel caso di provvedimento negativo** 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»**

Ciò consentirà 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).

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:
 - il meccanismo della CILA/SCIA unica è compatibile con il controllo a campione dei titoli presentati,
 - ma, nei restanti casi (CdS obbligatoria 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 **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.)

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 n. 15 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 urb.
 3. l'istallazione 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.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). In 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.5. Cause di inefficacia temporanea dei titoli edilizi: a) irregolarità contributiva

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 temporanea dei titoli edilizi: b) 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 ed **eliminando la soglia max di 300 m. cubi**

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.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.

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 **interventi 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

Vi è poi 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 e dalla L.R. n. 24 per consentire più ampi interventi sul patrimonio edilizio esistente**. Essa, in particolare è intervenuta sullo :

- a) sviluppo della nozione di **tolleranza costruttiva**
- b) **sulla sanabilità degli abusi commessi in ambito paesaggisticamente tutelato**

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

- 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 inquadrare nella categoria generale delle **Tolleranze costruttive**, **4 fattispecie accumulate dal fatto che** presentano :

- parziali difformità realizzate nel corso dell'esecuzione di lavori legittimamente autorizzati (**no totali difformità**)
- si tratta di parziali difformità realizzate in precedenti processi edilizi e che non sono state contestate dal Comune, con l'effetto che dette difformità si sono «storicizzate» (in quanto tollerate dalla stessa amministrazione comunale).
- Trattandosi di norme a regime (e non una tantum) esse si applicano:
 - a difformità realizzate prima dell'entrata in vigore delle leggi in esame
 - ma anche a difformità che saranno realizzate nel futuro purché siano presenti gli elementi delle fattispecie che ora esamineremo nel dettaglio

Segue 4.1: Tolleranze costruttive

- **attengono al campo edilizio** e dunque **non si applicano alle normative di settore** aventi incidenza sull'attività edilizia
- il legislatore regionale ha stabilito **non vadano considerate abusi edilizi** e dunque:
 - non comportano l'applicazione di **sanzioni**
 - richiedono un **trattamento equivalente** a quello degli immobili che non presentano tali difformità
 - vanno semplicemente **dichiarati dai professionisti** nell'ambito della verifica dello stato legittimo degli edifici prima dell'intervento con la verifica da parte del comune che ricorrano i requisiti di legge
 - Potranno essere solo dichiarati dai professionisti nell'ambito delle verifiche sulla legittimità del patrimonio oggetto degli atti di alienazione

Tolleranza esecutiva del 2%

1) In tale contesto si chiarisce meglio la natura della c.d. tolleranza esecutiva del 2%, già previste nella l.r. 23 del 2004:

Essa riguarda le difformità che abbiano riguardato i **parametri dimensionali e localizzativi cui è subordinata la legittimità dei titoli edilizi** (e la cui violazione rende insanabili gli abusi realizzati):

- La superficie/il volume /la superficie coperta massimi realizzabili
- L'altezza massima dell'edificio
- La distanza minima dai confini e dagli immobili
- L'altezza minima dei locali abitabili, ecc. .

Presentano dunque **la natura degli abusi edilizi sostanziali, che però, per la loro esiguità, non sono sanzionati**

Tolleranze di cantiere

2) Accanto alle tolleranze esecutive del 2%, il legislatore ha individuato altre parziali difformità non meritevoli di essere sanzionate che presentano i seguenti requisiti:

- Sono state realizzate in precedenti processi edilizi e non contestati
- NON ineriscono ai parametri dimensionali e localizzativi il cui rispetto costituisce requisito di legittimità del titolo e di regolarità delle opere
- non violano altre disposizioni settoriali (norme tecniche) che incidono sull'attività edilizia

Si tratta dunque di irregolarità prive di ogni carattere sostanziale che, per questo, se presenti nel progetto originario non sarebbero state oggetto di alcuna valutazione comunale (interessando aspetti non presidiati dalla legge ma lasciati alla libera discrezionalità degli operatori)

L'opera realizzata dunque non viola in alcun modo la disciplina edilizia, ma si discosta dal titolo autorizzato per aspetti non rilenti

Segue: Tolleranze di cantiere

La L.R. n. 12 del 2017 ha 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 dei particolari costruttivi
- Le opere per le quali non è richiesto il titolo edilizio, a cominciare dai lavori di finitura rientranti nella M.O.

Difformità tollerate dal Comune nel corso di un processo edilizio

3) Alle tolleranze il legislatore equipara quelle **difformità che nel passato sono state considerate dal Comune non rilevanti**, con l'effetto che:

- L'amministrazione comunale ha assunto **provvedimenti favorevoli** agli interessati, per la cui emanazione la legge prevede una verifica di regolarità dei lavori,
- **L'amministrazione non è intervenuta** per rimuovere detti provvedimenti favorevoli
- **Sono venuti meno i requisiti e condizioni cui è subordinato un intervento in via di autotutela** (art. 21-nonies L. 241/1990) tra cui innanzitutto il termine massimo di 18 mesi per provvedere

Difformità tollerate in sede di rilascio dell'agibilità

3) Due le fattispecie espressamente indicate dal legislatore regionale:

La prima consiste nell'avvenuto rilascio/formarsi dell'agibilità (comunque denominata) a seguito di effettiva verifica ispettiva dell'opera realizzata, che ricorre nel caso in cui:

- Sono state realizzate difformità parziali nel corso dell'esecuzione di un titolo edilizio
- è stato svolto sulle opere realizzate il sopralluogo di funzionari incaricati (secondo la normative dell'epoca),
- tali verifiche non hanno dato luogo a formali contestazioni, delle difformità ma, al contrario, ad esso è seguito il rilascio o il formarsi della agibilità nelle modalità di legge
- L'amministrazione non è intervenuta neppure per rimuovere detto provvedimento favorevole e sono venuti meno i requisiti e condizioni cui è subordinato un intervento in via di autotutela (art. 21-nonies L. 241 /1990).

Difformità accertate e tollerate dal Comune

3) La seconda fattispecie ricorre nel caso in cui le difformità sono state **tollerate dal Comune nell'ambito di un procedimento edilizio**:

- Sono state realizzate difformità parziali nel corso dell'esecuzione di un titolo edilizio
- L'amministrazione ha accertato espressamente dette difformità «nel corso di un procedimento edilizio»
- E ciò non ostante l'amministrazione ha concluso il procedimento con un provvedimento favorevole al privato (piuttosto che con la contestazione dell'abuso ed i conseguenti provvedimenti)
- L'amministrazione non è intervenuta neppure per rimuovere detto provvedimento favorevole e sono venuti meno i requisiti e condizioni cui è subordinato un intervento in via di autotutela (art. 21-nonies L. 241 /1990).

Dichiarazione e rappresentazione delle tolleranze

La legge prevede un **meccanismo semplificato di accertamento delle tolleranze costruttive**:

Il professionista:

- in sede di dichiarazione dello stato legittimo dell'edificio oggetto di un (nuovo) intervento, dichiara che sussistono i requisiti per una delle ipotesi appena descritte;
- Allega gli elaborati di progetto che evidenziano le difformità, e, nei casi di maggiore complessità, può allegare ogni altra documentazione probante

Il comune

- accerta la ricorrenza di un caso di tolleranza nell'ambito delle verifiche di propria competenza;
- In caso di valutazione negativa, previo preavviso di diniego, assume i provvedimenti conseguenti (applicazione delle sanzioni, rimozione atto favorevole, ecc.) .

Segue: accertamento delle tolleranze esecutive 2%

Nel solo caso delle tolleranze esecutive del 2%, la legge regionale ammette la **regolarizzazione anche nell'ambito del procedimento di agibilità:**

- dichiarata dal professionista nella SCEA
- accertata dal Comune in sede di ispezione, con richiesta di integrare il modulo della SCEA con la documentazione probante indicata in precedenza (e compilazione dell'apposito quadro della modulistica)

Non è prevista dalla legge regionale, la possibilità di accertare le tolleranze costruttive con una istanza ad hoc da presentare, per esempio, ai fini della verifica della legittimità dello stato di fatto nell'ambito della «relazione tecnica integrata», stipulata dai professionisti in attuazione dell'art. 19, comma 4, della legge 30 Luglio 2010 n. 122.

I professionisti dovranno pertanto **dichiarare** le difformità riscontrate nell'apposita relazione tipo dichiarando che esse presentano i requisiti indicati, **senza un riscontro da parte dell'amministrazione comunale.**

La verifica dello stato legittimo per edifici da demolire e ricostruire

Nel caso di interventi che prevedano la demolizione dell'immobile con ricostruzione (nelle diverse ipotesi):

- Ristrutturazione ricostruttiva
- Demolizione e successiva nuova costruzione (con recupero di volumetrie)
- Costruzione e successiva demolizione (V. art. 13 L.R. n. 24)

l'art. 11, comma 6, LR 24/2017 specifica che la verifica dello stato legittimo deve limitarsi al parametro utilizzato dal piano per il calcolo del volume ammissibile della nuova costruzione (volume totale, superficie lorda, ecc.), dal momento che con la demolizione viene meno ogni interesse a considerare gli eventuali altri abusi presenti nell'edificio.

Abusi in aree con vincolo paesaggistico

Sempre con l'obiettivo di favorire i processi di riuso e rigenerazione urbana,

Il legislatore ha affrontato i seguenti casi:

- a) **Sanatoria edilizia in immobile oggetto di vincolo paesaggistico sopravvenuto**
- b) **Sanatoria di abuso paesaggistico** (e dunque su immobile già assoggettato a vincolo) **realizzato prima dell'entrata in vigore del divieto assoluto del rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche in sanatoria**

Nella consapevolezza della propria incompetenza a regolare la materia, **il** legislatore ha voluto fornire agli operatori **indicazioni univoche, sulla base della interpretazione della legislazione vigente fornita dalla giurisprudenza e dall'Ufficio legislativo del MIBACT**

Abusi in aree con vincolo paesaggistico

- a) Per la prima ipotesi il legislatore ha chiarito che per la sanatoria di detti abusi occorre comunque l'assenso degli enti preposti alla gestione del vincolo (Comune e Soprintendenza) attraverso il rilascio di una autorizzazione paesaggistica
- b) Per la seconda ipotesi ha chiarito che dette autorizzazioni paesaggistiche possono essere rilasciate (ora per allora) per gli abusi commessi prima del 12 maggio 2006 (data di entrata in vigore del provvedimento che ha sancito detto divieto assoluto di sanatoria: DLgs n. 157/2006), e che in caso di valutazione di compatibilità è dovuta la sanzione pecuniaria prevista antecedentemente