



Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di costruzione DDL n. 1679/S

*Audizione UNITEL
Seduta n. 134 del 30 novembre 2021*

8^a Commissione (Lavori Pubblici, Comunicazioni) del Senato della Repubblica Italiana



■ Presidente
Arch. Claudio Esposito

■ Direzione e coordinamento scientifico
Geom. Salvatore Di Bacco
Responsabile dell'Area Edilizia
e Urbanistica del Comune di Raiano (AQ)
Comitato Scientifico UNITEL

Si ringraziano gli autori dei contributi presenti in questa relazione di sintesi:

■ **Ufficio Studi del Consiglio Nazionale del Notariato**

■ **Avv. Roberto Ragone**
Ufficio Pianificazione Territoriale e Contenzioso
Settore Territorio e Urbanistica Provincia dell'Aquila

■ **Ing. Maria D'Ascanio**
Amministratore Unico Ingegneria Srl
esperta in tematiche di edilizia

■ **Arch. Alessandro Litigante**
Area Edilizia e Urbanistica Comune di Sulmona

■ **Geom. Giuseppe De Iuliis**
Referente Suap Comune di Pineto
Consigliere e Coordinatore Area Centro UNITEL

■ **Geom. Maurizio Santacroce**
Area Edilizia ed Urbanistica Comune di Pratola Peligna

■ **Geom. Antonio Polidoro**
Area Tecnica Comune di Introdacqua

Audizione UNITEL

Seduta n. 134
del 30 novembre 2021



clicca qui

LEGENDA



risorsa web



risorsa pdf



risorsa video



area attiva

PREMESSA E CONSIDERAZIONI GENERALI

4

LE PRIORITA' PER L'UNITEL

I	Digitalizzazione e dematerializzazione fascicoli edilizi	5
II	Introduzione dei fascicoli del fabbricato digitali per gli edifici di nuova costruzione e/o esistenti	5
III	Introduzione di portali informatici unici nazionali per la gestione dei procedimenti amministrativi	6
IV	Riduzione dei titoli abilitativi	7
V	Rapporti del T.U. delle costruzioni con il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e sostenibilità energetica	7
VI	Rigenerazione urbana dei centri storici. Demolizione e ricostruzione edifici esistenti. Criticità applicative dell'art. 3 comma 1 lettera d DPR 380/200	8
VII	Raccordi procedurali SUE/SUAP	8
VIII	Zone sismiche e agibilità delle costruzioni esistenti Criticità applicative dell'art. 24 DPR 380/2001	9

CONTRIBUTI

1	Fascicolo del fabbricato. Finalità e struttura	10
2	Sulla rigenerazione urbana ovvero sulla eliminazione del degrado dei centri storici minori	11
3	Sulla rigenerazione urbana e definizione di Ristrutturazione edilizia dell'art. 3 comma 1 lettera d) DPR 380/2001	13
4	Accertamento di conformità art. 36 e 37 DPR 380/2001	19
5	Agibilità art. 24 DPR 380/2001	21
6	Sue/Suap. Interoperabilità e rapporti tra art. 1 e 5 DPR 380/2001	23
7	Certificato di destinazione urbanistica art. 30 DPR 380/2001	29
8	Nullità degli atti e sanzioni artt. 46-47 DPR 380/2001	30

PREMESSA E CONSIDERAZIONI GENERALI

Salvatore Di Bacco - Comitato Scientifico Unitel

“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.
(Articolo 3 della Costituzione)

Sono passati venti anni dall’approvazione del Testo unico dell’edilizia, il decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 6 giugno 2001, e diciotto anni da quando è entrato ufficialmente in vigore il 30 giugno 2003 con due anni di ritardo rispetto alla sua emanazione.

I primi anni di applicazione sono trascorsi in relativa calma, senza successive modificazioni legislative; una fase di attuazione e di sedimentazione delle novità introdotte da un codice che, raggruppava, per la prima volta in Italia un corpus variegato di norme attinenti il mondo dell’edilizia e delle costruzioni.

Precedentemente al Testo Unico tutte le norme di settore viaggiavano su binari distinti e nettamente separati le quali a volte si incrociavano e si integravano tra loro.

Finalmente nel 2001 con l’approvazione del DPR 380 si raggiungeva l’auspicato coordinamento del settore delle costruzioni. Ma la relativa apparente calma si è iniziata a sostituire, a partire dal 2010 con una schizofrenica e isterica proliferazione di norme che sostituivano, integravano, abrogavano i dettati legislativi del codice edilizio in vigore.

Tale disorganica evoluzione ha iniziato ad incrinare la struttura del Testo unico originario con evidenti **“scricchiolii”**, creando problematiche interpretative, applicative e procedurali con un aumento delle criticità che hanno inevitabilmente ripercussioni su tutti gli operatori del settore, generando una confusione ed una incertezza soprattutto di natura giuridica che ha portato spesso all’apertura di contenziosi nelle varie sedi giudiziarie.

Liberalizzazioni sociali, semplificazioni procedurali, bonus e superbonus fiscali e i vari decreti emergenziali, paradossalmente hanno accelerato negli ultimi anni il già **“labile”** equilibrio, destabilizzando la struttura complessiva della disciplina edilizia che il legislatore aveva creato nel 2001.

I funzionari tecnici comunali, applicatori principali di tali norme, hanno incontrato difficoltà notevoli e a volte insormontabili sulla corretta applicazione delle norme che si sono sovrapposte indiscriminatamente in questi anni con la naturale conseguenza di aumentare il divario e la tensione sociale tra lo stato, i liberi professionisti, le imprese, i cittadini e il relativo contesto socio-economico.

E’ necessario riformulare una nuova disciplina organica per eliminare definitivamente e superare tutti i nodi critici generati da tali sovrapposizioni degli ultimi anni, facendo chiarezza di tutte le procedure edilizie che interessano, oggi più che mai (in questo momento di superbonus edilizi) anche e soprattutto tutti noi cittadini italiani.

Tutto ciò si evince chiaramente anche nella relazione allegata al DDL:

“La disciplina delle attività edilizie è stata oggetto negli ultimi anni di numerosi interventi da parte del legislatore. Si è trattato in prevalenza di modifiche puntuali alla disciplina, finalizzate alla liberalizzazione di talune fattispecie di intervento e all’introduzione di snellimenti procedurali, che nel loro complesso hanno prodotto effetti tutt’altro che trascurabili, incidendo su molti principi cardine della disciplina.

Trattandosi in genere di provvedimenti di urgenza, finalizzati per lo più a stimolare l’iniziativa imprenditoriale nel settore dell’edilizia, duramente colpito dalla pesantissima crisi economica degli ultimi anni, le recenti riforme emergenziali hanno per molti aspetti destabilizzato l’impianto complessivo della disciplina, determinando notevoli problematiche interpretative ed applicative e rendendo ormai improcrastinabile l’esigenza di procedere ad un riordino ed aggiornamento complessivo e ad una ricomposizione organica di tutto il quadro delle disposizioni che regolano l’attività edilizia, non solo in funzione di una più efficace azione amministrativa, ma anche e soprattutto al fine di supportare i processi di pianificazione e gli investimenti prioritariamente orientati alla rigenerazione urbana e al contenimento del consumo di suolo.

È necessario inoltre che il riordino della disciplina affronti il tema del coordinamento con altre discipline strettamente correlate come, ad esempio, il codice dei beni culturali e del paesaggio, le norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi che incidono sui procedimenti edilizi e l’eliminazione delle disposizioni recanti profili più o meno evidenti in contrasto.”

LE PRIORITA' DELL'UNITEL

Claudio Esposito - Presidente Unitel

Salvatore Di Bacco - Comitato Scientifico Unitel

Al fine di dare il proprio contributo come addetti di "Trincea", l'UNITEL l'unione nazionale dei Tecnici degli Enti locali ritiene utile sollecitare la commissione ad approfondire e stimolare inserendo delle linee guida nel testo della legge Delega su alcuni principi cardini che riteniamo essenziali per un effettivo cambio di marcia della macchina amministrativa:

1.1 Digitalizzazione e dematerializzazione fascicoli edilizi

L'entrata in vigore dell'ormai famoso "superbonus 110" ha fatto emergere con "nitida" evidenza, la carenza di una banca dati digitale dei Comuni italiani, che è stata una delle cause di imbarazzante "impasse" già dai primi momenti di applicazione del decreto governativo; l'elemento principale richiesto per accedere a tali agevolazioni consistenti nella ricerca dei fascicoli edilizi al fine della verifica dello stato legittimo dell'immobile, ex art. 9 bis comma 1 bis, ha creato un "collo di bottiglia" nell'iter di accesso ai benefici previsti.

Proprio questa carenza di informazioni "digitali" immediatamente reperibili, ha necessariamente costretto il Governo con il decreto semplificazioni bis a "glissare" sullo stato legittimo degli immobili italiani e sulla relativa ricerca di tali informazioni proprio per la carenza organica di una sistematica raccolta di dati sul patrimonio edilizio italiano e della difficoltà operativa dei comuni nel poter offrire tali informazioni.

Per questi motivi, una revisione del testo unico delle costruzioni ha come esigenza primaria la digitalizzazione e la dematerializzazione di tutta la documentazione contenuta nelle pratiche edilizie in formato "cartaceo" presente negli archivi comunali da llo tempore . Una banca dati di tale importanza è necessaria e indispensabile per le richieste dei fondi e delle agevolazioni fiscali edilizie presenti e future soprattutto in questo momento storico di rilancio dell'attività edilizia del sistema paese attraverso bonus fiscali e PNRR.

Tale esigenza nasce da un dettato normativo di recente istituzione, l'art. 9 bis comma 1 bis, che disciplina per la prima volta in Italia lo stato legittimo degli immobili necessario e indispensabile per la presentazione dei progetti edilizi e per la verifica della conformità dei fabbricati.

1.2 Introduzione dei fascicoli digitali del fabbricato per gli edifici di nuova

costruzione e/o esistenti. (vedasi allegati 1a e 1b)

Il passaggio successivo è la **formazione e la istituzione del fascicolo del fabbricato** che tutti gli enti interessati ai vari procedimenti edilizi dovranno costituire.

La parola d'ordine è il reperimento di tutte le informazioni relative allo stato di agibilità, di sicurezza degli immobili e del patrimonio architettonico italiano, anche da un punto di vista di efficientamento energetico.

Con il fascicolo occorre poter individuare l'unità immobiliare, sotto tutti gli aspetti, tra cui la legittimità edilizia-urbanistica introdotta dall'art.9 bis comma 1 bis nell'attuale testo vigente, individuando e definendo l'immobile sotto il profilo tecnico e amministrativo, strutturale, antisismico, impiantistico, manutentivo e sul corretto uso delle destinazioni autorizzate.

Tale fascicolo è ritornato di estrema attualità (dopo gli eventi sismici degli ultimi anni, sic!) e ancora di recente, in relazione con la disciplina delle agevolazioni fiscali per alcune tipologie di interventi edilizi (superbonus, ecobonus, sisma bonus, etc.) quale forma di garanzia delle transizioni immobiliari e certezza sulla sicurezza statica ed impiantistica del nostro patrimonio immobiliare.

In alcune regioni sono state promulgate leggi per la costituzione del fascicolo del fabbricato istituendone l'obbligatorietà, ma le stesse sono state dichiarate incostituzionali o abrogate dalle stesse regioni.

E' necessario che il dato trattato abbia un suo unicum nazionale senza la frammentazione caotica che ogni regione potrebbe apportare.

E' un obiettivo strategico nazionale di cui il governo e il parlamento devono farsi carico e che, per questa sua natura, non dovrebbero demandare alle realtà regionali incapaci di riuscire a gestire in modo unitario tale complessa operazione.

Certo l'esigenza attuale e il momento storico che stiamo vivendo presuppone almeno una pianificazione ed una programmazione con un cronoprogramma che tutti gli enti coinvolti dovranno iniziare ad attuare anche attraverso una propria regolamentazione.

La complessità delle informazioni da inserire nel fascicolo necessiterà di uno **SFORZO STRAORDINARIO** in cui il Governo e il parlamento devono investire fondi, risorse economiche ed umane, al fine di adempiere a questo importante compito

L'Unitel attraverso i suoi rappresentanti nei vari comuni ha già delle realtà consolidate di formazione ed istituzione

LE PRIORITA' DELL'UNITEL

Claudio Esposito - Presidente Unitel

Salvatore Di Bacco - Comitato Scientifico Unitel

del fascicolo del fabbricato e può dare un contributo al legislatore e alle commissioni al fine di rendere le proprie esperienze realizzate in anni di applicazione e resta a disposizione per illustrare tali realtà "virtuose" presenti in alcuni territori.

1.3 Introduzione di portali informatici unici nazionali per la gestione dei procedimenti amministrativi

Unicità delle piattaforme ed interoperabilità dei dati. Questa è la parola d'ordine dell' "attuale" presente ma soprattutto sarà la parola d'ordine del futuro.

Negli ultimi anni un proliferare caotico di piattaforme telematiche ha creato una duplicazione di procedimenti, "aggravando" ulteriormente le già complesse procedure previste dalle normative tecniche di settore.

Siamo arrivati al paradosso che per ogni procedimento esiste una piattaforma telematica gestite da diversi enti. Un funzionario di un ufficio tecnico oggi può arrivare ad avere a disposizione per i vari procedimenti anche un centinaio di piattaforme telematiche.

L'art. 5 comma 1 bis dell'attuale testo unico dell'edilizia che nel suo incipit afferma:

"1-bis. (L) Lo sportello unico per l'edilizia costituisce l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso, che fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte. Acquisisce altresì presso le amministrazioni competenti, anche mediante conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, gli atti di assenso, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, dell'assetto idrogeologico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità. Resta comunque ferma la competenza dello sportello unico per le attività produttive definita dal regolamento di cui al d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160..."

Tale comma viene quotidianamente disatteso dalle molteplici piattaforme operative di ogni ente (regione, provincia, asl, arta, genio civile, soprintendenza).

Il SUE, come unico punto di accesso per il cittadino e i professionisti coinvolti nei procedimenti, viene puntualmente "scavalcato" e "superato" dagli endoprocedimenti degli altri enti che obbligano

"paradossalmente" i professionisti incaricati a non rispettare tale dettato normativo, e i funzionari responsabili del SUE assistono "inermi" a questo "scippo" normativo da parte degli altri enti coinvolti nei vari procedimenti, non rispettosi di quanto previsto ex lege.

Ci si chiede: "Perché si è voluto questo?!"

Da un lato il legislatore "impone" l'unicità di accesso, mentre nella pratica tutto ciò viene disatteso.

E' necessario che con la riforma del testo unico delle costruzioni si chiarisca esattamente il percorso procedimentale informatizzato che il SUE deve seguire e chiarire una volta per tutti, in modo univoco, quali sono le competenze evitando duplicazioni di piattaforme telematiche diverse dal SUE.

Sarebbe auspicabile una piattaforma unica per il SUE e per il SUAP interoperabili ed utilizzabili ordinariamente da tutte le amministrazioni coinvolte nel rilascio dei pareri endoprocedimentali.

E' indispensabile un sistema informativo globale in cui le varie componenti applicative sono fra di loro integrate ed accedono alla banca dati unica in cui tutti i soggetti territoriali beneficiano di unicità e coerenza delle informazioni, evitando quindi una duplicazione dei dati.

Tutti gli enti coinvolti nel processo edilizio: Ministeri, Regioni, Province, Comuni, Asl, Arta, Vigili del fuoco, Genio Civile, etc..) accedono pertanto a componenti che sono comuni e che costituiscono la base di tutto il sistema attraverso una modalità di integrazione, interoperabilità e cooperazione reciproca, e attraverso un unico punto di accesso che è il portale del SUE o del SUAP rispettando quanto dettato dal comma 1 bis dell'art.5.

Interazione tra l'applicazione del sistema all'interno dell'ente comunale e quella all'esterno in cui l'interoperabilità gioca senza dubbio a beneficio dell'efficienza complessiva delle applicazioni, del controllo del territorio e delle entrate, in una prospettiva di integrazione e relazioni ampie e variegate, fino a raggiungere uno scambio di informazioni e funzioni altamente efficace.

Ecco create le basi anche per la formazione del tanto "chiacchierato" fascicolo del fabbricato, come un unico archivio omnicomprendente di tutti i dati sul fabbricato, una enciclopedia in formazione, garantendo l'idoneità degli stessi ad essere correttamente conservati e successivamente accessibili, operando in stretta sinergia con il sistema di conservazione digitale a norma che ne garantisce la validità legale nel tempo.

LE PRIORITA' DELL'UNITEL

Claudio Esposito - Presidente Unitel

Salvatore Di Bacco - Comitato Scientifico Unitel

Qualsiasi ente **“autorizzato”** potrà gestire in tutta sicurezza e nel rispetto della normativa vigente l'intero processo di conservazione digitale di qualsiasi tipo di documento informatico, amministrativo o rilevante ai fini delle disposizioni tributarie.

Si arriverà ad avere un perfetto mix di ottimizzazione delle prestazioni di tutti gli operatori e gli attori coinvolti nel processo evitando di duplicare i dati e inserire più e più volte gli stessi dati, elaborati, documenti.

Un cruscotto unico dove in un sol colpo d'occhio è possibile capire lo stato del proprio procedimento sia da parte dei cittadini sia nel back office degli enti che esprimono i loro pareri rendendo immediatamente trasparente l'esito di una fase del processo e permettendo la distribuzione delle attività da svolgere per completare il procedimento; ogni utente, nel proprio specifico ruolo, accede alla propria scrivania elettronica con l'indicazione esatta delle attività da svolgere e dello stato di avanzamento del procedimento.

Diventa quindi fondamentale disporre di strumenti di supporto efficaci che garantiscano, in tempo reale e in qualsiasi momento, dati e informazioni dinamici, in forma sintetica e di immediata lettura tramite indicatori finanziari, tributari, territoriali e utili grafici.

Anni fa erano state create le basi per il MUDE, un modello unico digitale edilizio dove in tutto il territorio italiano il percorso dei procedimenti edilizi era veramente unico, utilizzando modelli digitali identici, ma duole evidenziare che nulla ancora è stato fatto per rendere anche uniche i percorsi procedurali telematici.

E' giunto il momento di attuare tale rivoluzione copernicana.

1.4 Riduzione dei titoli abilitativi.

Parlando di titoli abilitativi del Testo Unico dell'Edilizia, ad oggi esistono **“la Cil, la Cila, la Cila Superbonus, la Scia, la Scia alternativa al permesso di costruire e il Permesso a costruire”**; troppi titoli che creano confusione dal punto di vista gestionale e porteranno ad una crescita di contenziosi. E tutto cio' nasce sempre dal concetto di semplificazione. Nel passato esistevano due forme di titoli abilitanti: La concessione edilizia e l'autorizzazione edilizia. Oggi nell'ottica della semplificazione abbiamo ben 6 titoli abilitativi. (sic!)

E' opportuno e direi **“necessario”** ridurre il numero almeno a due: il permesso di costruire e la scia.

Inoltre, è indispensabile creare un glossario o un abaco per permettere a tutti gli operatori del settore di

inquadrate con assoluta certezza giuridica tutte le tipologie edilizie e tutti gli interventi alla propria appartenenza procedimentale.

Da operatore del settore, considero tale situazione di estrema urgenza; le richieste di chiarimenti da parte degli istanti in merito alle procedure da seguire sono numerosissime e, in aggiunta, i professionisti e i tecnici progettisti non sono più in grado di decifrare con esattezza i procedimenti previsti dai titoli abilitativi presenti oggi all'interno del testo unico vigente.

Auspichiamo decisamente la riduzione dei titoli abilitativi.

1.5 Rapporti del T.U. delle costruzioni con il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e sostenibilità energetica.

Vorremmo segnalare in particolare il codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nell'ambito del quale occorrerebbe coordinare i procedimenti di natura edilizia con quelli paesaggistici.

Tale mancato raccordo ha creato in questi anni contrasti tra i vari uffici preposti al rilascio dei pareri soprattutto con l'emergere dirompente dei procedimenti relativi alle fonti rinnovabili, tema ormai **“dominante”** non più di carattere nazionale ma **“globale”** con l'obiettivo primario di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese.

Tipologie di interventi che a prima vista possono sembrare banali, ma che invece nella realtà e prassi amministrativa creano una serie di **“imbarazzanti”** dinieghi e/o rifiuti da parte delle soprintendenze e degli enti delegati al rilascio delle rispettive autorizzazioni

Un esempio su tutti: i classici **“cappotti termici”** da apporsi sulle facciate o degli **“impianti solari e fotovoltaici”** sui tetti degli edifici vincolati o siti nei centri storici.

Banali e semplici interventi per il raggiungimento dell'efficientamento energetico, **spinto** da riforme legislative europee nell'ottica di una razionalizzazione delle fonti energetiche al fine di accelerare un percorso sostenibile del paese.

In questi ultimi due anni, l'applicazione dell'ecobonus 110%, ha dato un contributo notevole al tema degli interventi di efficientamento energetico, ma, nello stesso tempo ha creato la base per riformulare nuove normative e regolamenti che direttamente vanno ad

LE PRIORITA' DELL'UNITEL

Claudio Esposito - Presidente Unitel

Salvatore Di Bacco - Comitato Scientifico Unitel

influenzare il sistema locale delle collettività residenti nei vari comuni.

Uno dei primi problemi che i Comuni si sono trovati ad affrontare, (anche con notevoli diversificazioni tra territori contermini) è stato quello delle deroghe alla realizzazione dei cappotti filo strada, che vanno ad occupare le sedi viarie comunali, regionali, e statali e creando a volte non poche difficoltà agli enti proprietari delle stesse.

Sono nati quindi in tutta Italia un ginepraio di regolamenti comunali che hanno portato ad esempi distonici addirittura tra comuni limitrofi sull'ammissibilità o meno a seconda dell'intenzione dell'amministrazione politica del governo locale.

In altre situazioni molto imbarazzanti, diremo ci siamo trovati di fronte al fatto che l'ente proprietario della strada (Anas, province, etc..) non ha permesso l'esecuzione di tali interventi creando una disomogeneità non prevista dalle norme attuali.

E' necessario ed indispensabile che il governo centrale intervenga il più presto possibile al fine di ripristinare una **unicità** degli interventi di efficientamento energetico, uniforme ed omogenea su tutto il territorio nazionale, anche utilizzando decreti attuativi e/o regolamentando gli interventi di realizzazione di cappotti e impianti solari applicabili in tutti i comuni di Italia in modo uniforme, ed evitando **"dispersioni localizzate"** che porteranno ad uno sfaldamento dell'immagine dello skyline delle nostre città che in qualche modo deve essere preservato come identità culturale storico architettonico testimoniale.

Al fine di non sottovalutare tale tematica e oseremo dire **"problematica"**, il **comitato scientifico dell'UNITEL** attraverso i suoi esperti ha affrontato in una serie di video tale argomento che invitiamo ad ascoltare.



1. **Ecobonus. Riflessioni e criticità. Deroghe e Cappotti.**



2. **Ecobonus. Riflessioni e criticità. Regolamento tipo sui cappotti filo strada.**

1.6 Rigenerazione urbana dei centri storici. Demolizione e ricostruzione edifici esistenti. Criticità applicative dell'art. 3 comma 1 lettera d. (vedasi allegati 2 e 3)

La rigenerazione urbana anche attraverso la demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti ormai vetusti e in stato di abbandono è altro argomento di estrema attualità e che riveste carattere di urgenza, visto che la maggior parte degli edifici italiani e soprattutto quelli presenti nei centri storici sono ormai a fine vita se non già del tutto collassati.

Tema di estrema rilevanza che ha implicazioni non solo di carattere edilizio, ma sociale, turistico, e di rilancio dei nostri centri storici minori disseminati su tutta la penisola e che sono da considerarsi un patrimonio della nostra identità collettiva. Bisogna porre in evidenza una serie di proposte per la loro valorizzazione attraverso il recupero delle tante emergenze architettoniche promuovendo e stimolando il legislatore a redigere un **sistema di norme snelle ed efficaci** che permettano di reimpostare una politica di sviluppo sostenibile al fine di consentire la permanenza e il ripopolamento della popolazione di tali nuclei, anche attraverso una mediazione tra il passato e il presente che permetta di coniugare le necessità energetiche di oggi nel rispetto delle tradizioni dei "patrimoni" storico architettonici del passato
Cosa non semplice che **verrà affrontata con due autorevoli contributi che troverete in appendice a tale relazione.**

1.7 Raccordi procedurali SUE/SUAP (vedasi allegato 6)

L'inefficace ripartizione di competenze tra lo « sportello unico » per l'edilizia (SUE), che dovrebbe essere istituito presso ogni comune, ma che non sempre è presente, e lo sportello unico per le attività produttive (SUAP) **verrà affrontato con il contributo in appendice dal Responsabile dell'Area Centro Sud dell'UNITEL.**

Particolare importanza assume quest'ultimo aspetto se inquadrato nell'ambito della necessità, oggi diffusamente sottolineata, di rilanciare il settore delle piccole e medie imprese produttive snellendo le procedure. E' necessario un raccordo tra il futuro testo unico delle costruzioni e il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 160 del 2010, al fine di risolvere le inopportune interferenze tra i procedimenti

LE PRIORITA' DELL'UNITEL

Claudio Esposito - Presidente Unitel

Salvatore Di Bacco - Comitato Scientifico Unitel

SUAP e i procedimenti edilizi gestiti dal SUE.

1.8 Zone sismiche e Agibilità delle costruzioni esistenti (vedasi allegato 5)

Il decreto-legge n. 32 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 55 del 2019 per le disposizioni in materia di semplificazione della disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche non ha risolto alcune delle problematiche **“storiche”**, sulla **« Sicurezza delle costruzioni esistenti »**, quando si riscontri che un edificio è privo di collaudo statico e di agibilità.

Il nuovo testo unico delle costruzioni deve chiarire una volta per tutte questa **“annosa”** problematica che coinvolge gli uffici tecnici comunali da sempre e che nessun legislatore fino ad oggi ha voluto **“definire”**.

Ci auguriamo noi addetti in **trincea** che con l'uscita del tanto atteso decreto del Ministero delle infrastrutture previsto dal comma 7 bis dell'art. 24 del testo unico vigente venga definitivamente chiarito tale ambito che interessa almeno il 50% degli edifici presenti nel nostro territorio nazionale.

Un contributo utile in tal senso è stato affrontato da uno dei tanti tecnici addetti ai lavori dei vari comuni e si trova nell'appendice di tale relazione.

Un secondo tema da affrontare riguarda la cosiddetta **“sostenibilità”** di una cultura della prevenzione e della riduzione diffusa del rischio sismico attraverso una verifica periodica delle condizioni strutturali degli edifici esistenti utilizzando anche in questo caso procedimenti chiari su quali verifiche effettuare.

Segnaliamo la previsione dell'utilizzo di **Certificati di idoneità sismica** o **valutazioni di sicurezza** attraverso un aggiornamento dell'agibilità esistenti.

Siamo d'accordo sulle spinte che arrivano dal settore edilizio e in particolare dai costruttori italiani rappresentati dall'Ance che auspica di **“Ridefinire le finalità finora attribuite alla certificazione di agibilità degli edifici concependolo non come procedimento amministrativo esclusivamente correlato all'esecuzione degli interventi edilizi, ma come certificazione soggetta a periodica verifica o aggiornamento che consideri la destinazione d'uso degli stessi edifici ed il potenziale rischio atteso per l'interferenza con persone o cose: su tale principio di delega l' Ance non si condivide la necessità di prevedere degli aggiornamenti/verifiche periodiche di tale certificazione quanto piuttosto è opportuno che siano delineati con più chiara distinzione i casi in cui sia necessario richiedere una nuova**

dichiarazione o una semplice integrazione documentale.”

CONCLUSIONI

Con il Decreto n. 441 dell'11 novembre 2021, il Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS), prof. Enrico Giovannini, ha pubblicato l'elenco dei componenti di una Commissione che si occuperà della riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia.

Senza nulla togliere ai soggetti scelti dal Ministro, fa riflettere la massiccia presenza di legali, amministrativi, professori e la totale assenza della figura principe dell'edilizia: **Il tecnico comunale e i dirigenti e/o i responsabili dei settori edilizia dei Comuni d'Italia.**

Siamo noi coloro che devono interpretare, autorizzare, coordinare, rilasciare, negare... Siamo noi (oserei dire, purtroppo...!!!) coloro che condizionano un territorio e siamo ancora noi che in tutto il paese siamo tenuti a svolgere un ruolo determinante per lo sviluppo delle costruzioni.

Se noi, addetti di trincea non siamo dotati di strumenti legislativi omogenei, snelli, chiari, inconfutabilmente precisi anche con l'utilizzo di procedure standardizzate e omogenee a livello nazionale, il sistema Italia ne risentirà ancora e non potrà decollare né si potrà mettere in atto quella riforma del testo unico delle costruzioni che potrà dare quell'impulso necessario per il rilancio non solo economico ma anche sociale.

L'UNITEL da anni segnala tale mancata presenza nei tavoli di concertazione sulle tematiche edilizie e oseremo dire anche la dovuta **“assistenza”** a coloro che legifereranno, i quali non avranno la possibilità di **“sfruttare”** ed **“utilizzare”** il bagaglio di esperienze ed informazioni e soprattutto di attuazione pragmatica ultradecennale che tutti i responsabili tecnici delle strutture comunali hanno in **“dotazione”**; **gli unici “esegeti” della “bibbia”** delle costruzioni che è il nostro attuale Testo Unico dell'Edilizia.

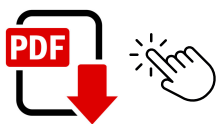
Su ventidue componenti di tale commissione non risultano rappresentanti delle istituzioni comunali. L'UNITEL svolge queste funzioni di rappresentanza, essendo parte attiva nel fungere da collante di tutti i funzionari Tecnici degli Enti Locali **e resta a disposizione delle Commissioni per eventuali audizioni, informazioni, contributi e quant'altro ritenuto necessario per una corretta riformulazione del nuovo testo unico delle costruzioni.**

CONTRIBUTI – ALLEGATO 1

Fascicolo del Fabbricato. Finalità e struttura

1.a FINALITA'

Estratto dalle Linee Guida del Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati del 1 febbraio 2017.



La conoscenza delle caratteristiche di un edificio è di sicuro interesse per tutti gli operatori del comparto edilizio, sia dal punto di vista del controllo della sicurezza, e quindi del corretto uso e manutenzione di un bene immobiliare, sia ai fini di una valutazione tecnica ed economica.

Un bene immobiliare, infatti, nuovo o datato che sia, deve essere conosciuto per lo meno nelle sue caratteristiche peculiari in modo da garantire:

- la conservazione, l'aggiornamento e la trasmissione (in caso di passaggio di proprietà) della documentazione «di progetto», cioè dei documenti che segnalino le eventuali variazioni apportate nel corso del tempo in particolare a componenti strutturali o impiantistici;
- il controllo del corretto uso da parte di proprietari ed utilizzatori, in modo da evitare usi impropri che possano danneggiare o variare il comportamento dell'edificio o di sue parti;
- la verifica del corretto mantenimento nel corso del tempo di singole parti/componenti e dell'edificio nel suo insieme, al fine di mantenere o migliorare le prestazioni, la sicurezza d'uso e, di conseguenza il valore economico dell'immobile;
- la disponibilità immediata, a costi limitati, di dati ed informazioni sullo stato di fatto e la «composizione» dell'edificio e delle sue parti, qualora interessate a controlli e verifiche a seguito di incidenti o a scopo conoscitivo, preventivamente ad interventi manutentivi o di recupero;
- la certificazione di un'efficienza documentale e tecnica dell'edificio e delle sue parti nel corso del tempo e delle variazioni in cui può incorrere un immobile.

1.b STRUTTURA

Il Fascicolo contiene tutte le informazioni utili e indispensabili per diversi livelli di conoscenza: progettuali, strutturali, geologici, sismici, impiantistici e in

materia di sicurezza.

In particolare restituisce informazioni di sintesi nei seguenti ambiti:

- dati anagrafici in relazione alla localizzazione del bene nel territorio, alla scheda catastale, alle dimensioni del bene (superfici, volumi, n. appartamenti, vani scala, ..), eventuali riferimenti a valori immobiliari, a finanziamenti in atto, ammortamento, costi di gestione;
- dati tecno-tipologici, sulla base di una descrizione delle caratteristiche costruttive di un edificio e delle sue parti, con indicazione delle quantità di parti d'opera, in fase d'uso del bene (questa parte del documento deve essere aggiornata con informazioni sull'evoluzione delle condizioni dell'edificio e delle sue parti, oltre che mantenere memoria di interventi significativi su elementi importanti (ad esempio parti strutturali));
- dati su materiali e componenti utilizzati nell'edificio in modo tale da poterne valutare il comportamento nel corso del tempo;
- dati su tutti i cambiamenti e sulle modifiche significative per l'intero edificio o per alcune delle sue parti, siano essi di tipo manutentivo (interventi su elementi strutturali, impiantistici) o anche amministrativo (variazione destinazione d'uso) che possono essere la causa di variazioni nelle regole d'uso del bene, da mantenere evidenziate in una specifica tabella di sintesi.

Per ciascuno di questi ambiti è possibile fare riferimento ai documenti prodotti nella fase di realizzazione così come nei successivi interventi di modifica eseguiti, in molti casi certificativi della legalità e del corretto e buon esito degli stessi.

CONTRIBUTI – ALLEGATO 2

Sulla rigenerazione urbana ovvero sulla eliminazione del degrado dei centri storici minori

Geom. Antonio Polidoro – Ex Responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune di Introdacqua (AQ)

In seguito al colloquio avuto nei primi di dicembre, ho raccolto una serie di elementi che in qualche modo potrebbero essere utili per predisporre quel documento finale da parte dell'UNITEL da proporre alla commissione del Senato.

Con la ricerca bibliografica sull'argomento è stato interessante scoprire come molte regioni si sono da tempo occupate dell'argomento con specifiche leggi in materia anche attraverso la erogazione di incentivi economici e provvedimenti ad hoc per la rigenerazione e riqualificazione ambientale degli spazi urbani e riuso del patrimonio edilizio esistente. Hanno legiferato norme più semplici e più puntuali per la pianificazione dei Comuni con l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente.

In tal senso si è mossa la Regione Abruzzo con le linee guida sulla nuova legge urbanistica, ancora in itinere, che, tra l'altro, ha fornito degli indirizzi puntuali anche per la rigenerazione urbana:



...“Gli Enti Locali, nell'ambito dell'espletamento delle proprie ordinarie competenze, dovranno procedere all'individuazione del territorio urbanizzato, delle aree del territorio comunale già interessate da processi di edificazione ma inutilizzate o suscettibili di rigenerazione, recupero, riqualificazione e procedere altresì, all'interno delle aree censite, alla costituzione e alla tenuta di un elenco delle aree e degli edifici suscettibili di prioritaria utilizzazione a fini edificatori di rigenerazione urbana e di localizzazione di nuovi investimenti produttivi e infrastrutturali. Le attività di ricognizione del territorio possono avvenire anche su proposta dei proprietari e dei soggetti aventi titolo che ne fanno richiesta e la possibilità che le aree di intervento possano interessare più enti locali. Agli Enti Locali che avviano azioni concrete per localizzare le previsioni insediative prioritariamente nelle aree urbane dismesse e che procedono al recupero dei nuclei abitati rurali mediante manutenzione, ristrutturazione, restauro, risanamento conservativo di edifici esistenti e della viabilità rurale e conservazione ambientale del territorio, intesa quale biodiversità ed eredità culturale da trasmettere alle generazioni future, saranno previste misure di

incentivazione per interventi volti all'efficientamento energetico ed alla sostenibilità degli ecosistemi mediante un approccio che privilegi la bioclimatica e la bioarchitettura, mediante protocolli accreditati a livello nazionale.”

Con l'augurio che in fase di stesura definitiva della nuova L.U.R. vengano recepiti tutti i suggerimenti delle predette linee guida.

Un esempio valido è quello della L.R. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 per il governo del territorio art. 40 bis

– per brevità se ne riportano i punti essenziali:

Art. 40-bis. (Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità)

1. I comuni, con deliberazione consiliare, anche sulla base di segnalazioni motivate e documentate, individuano, entro il 31 dicembre 2021, gli immobili di qualsiasi destinazione d'uso, che, alla data di entrata in vigore della legge regionale recante “Disposizioni relative al patrimonio edilizio dismesso con criticità. Modifiche all'articolo 40 bis della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)”, da almeno un anno risultano dismessi e causano criticità per uno o più dei seguenti aspetti: salute, sicurezza idraulica, problemi strutturali che ne pregiudicano la sicurezza, inquinamento, degrado ambientale, urbanistico-edilizio e sociale. Ove ricorrano i presupposti di cui al precedente periodo, in tale deliberazione i comuni includono gli immobili già individuati come degradati e abbandonati nei propri strumenti urbanistici.

....2. I comuni, prima della deliberazione di cui al primo periodo del comma 1, notificano, ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) o del codice di procedura civile, ai proprietari degli immobili dismessi e che causano criticità le ragioni dell'individuazione, di modo che questi, entro 30 giorni dal ricevimento di detta comunicazione, possano dimostrare, mediante prove documentali, l'assenza dei presupposti per l'inserimento...

...5. Gli interventi sugli immobili di cui al comma 1 usufruiscono di un incremento dei diritti edificatori derivanti dall'applicazione dell'indice di edificabilità massimo previsto o, se maggiore di quest'ultimo, della superficie lorda (SL) esistente, determinato dal consiglio comunale nella deliberazione di cui al primo periodo del comma 1 o con apposita deliberazione consiliare, in misura percentuale tra il 10 e il 25 per cento.

CONTRIBUTI – ALLEGATO 2

Sulla rigenerazione urbana ovvero sulla eliminazione del degrado dei centri storici minori

Geom. Antonio Polidoro – Ex Responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune di Introdacqua (AQ)

Successivamente al termine di cui al primo periodo del comma 1, in mancanza della determinazione della percentuale di incremento dei diritti edificatori, di cui al precedente periodo, e fintanto che non venga assunta dal consiglio comunale, si applica un incremento nella misura del 20 per cento. Per i medesimi interventi, fatte salve le aree da reperire all'interno dei comparti edificatori o degli immobili oggetto del presente articolo, già puntualmente individuate negli strumenti urbanistici o anche dovute ai sensi della pianificazione territoriale sovraordinata, i comuni possono richiedere la dotazione di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, corrispondente al dimostrato incremento di fabbisogno delle stesse, per la sola quota correlata all'incremento dei diritti edificatori ammesso ai sensi del presente comma e del comma 6. A tali interventi non si applicano gli incrementi dei diritti edificatori di cui all'articolo 11, comma 5. Nei casi di demolizione l'incremento dei diritti edificatori ammesso si applica per un periodo massimo di dieci anni dalla data di individuazione dell'immobile quale dismesso...

...8. Decorso il termine di cui al comma 7 senza presentazione delle richieste o dei titoli di cui al comma 4, il comune ingiunge al proprietario la demolizione dell'edificio o degli edifici interessati o, in alternativa, i necessari interventi di recupero e/o messa in sicurezza degli immobili, da effettuarsi entro un anno. La demolizione effettuata dalla proprietà determina il diritto ad un quantitativo di diritti edificatori pari alla superficie lorda dell'edificio demolito fino all'indice di edificabilità previsto per l'area. I diritti edificatori generati dalla demolizione edilizia possono sempre essere perequati e confluiscono nel registro delle cessioni dei diritti edificatori di cui all'articolo 11, comma 4...

Queste ed altre normative di Piano però non consentono ai Comuni di disporre in pieno degli immobili degradati ancorché inseriti in specifici piani attuativi di P.R.G..

A colmare tale lacuna potrebbe essere la proposta di legge 4218 della precedente legislatura, presentata da alcuni deputati del PD, e relativa a: **Disposizioni concernenti l'acquisizione, la riqualificazione e il reimpiego di immobili abbandonati per la valorizzazione dei piccoli comuni e dei centri storici.**

Se convertita in legge soddisferebbe a pieno tutte le problematiche rappresentate dall'UNITEL nella audizione al Senato.

Da essa, comunque, si possono ricavare tutte quelle informazioni e quegli spunti utili per proporre al Senato integrazioni al nuovo TU delle Costruzioni.

Comunque, al di fuori della approvazione della richiamata proposta di legge, alcuni Comuni lungimiranti, quasi spregiudicatamente, hanno provveduto autonomamente con propri regolamenti a normare la acquisizione al patrimonio comunale di immobili in stato di abbandono per la loro riqualificazione e riuso ai fini pubblici, anche attraverso la cessione a terzi con svariate agevolazioni.

Il concetto predominante che ha giustificato l'emissione di tali provvedimenti, condivisibile in pieno, è che il mancato utilizzo degli immobili abbandonati da decenni, soprattutto nella parte antica dei paesi, causa notevoli danni sotto l'aspetto ambientale, urbanistico-edilizio, di inquinamento ambientale, turistico e di immagine.

I regolamenti che i Comuni possono adottare dovrebbero prevedere la acquisizione al loro patrimonio di immobili strutturalmente instabili, in stato precario, privi di copertura, infissi e/o grondaie, fatiscenti e degradati; utilizzando anche la potestà sindacale di operare per ragioni di sanità pubblica in analogia con quanto disposto dell'art. 838 del Codice Civile.

Questi potrebbero acquisirsi al patrimonio comunale attraverso le seguenti fasi:

- la cessione da parte di privati a titolo gratuito;
- acquisizione coattiva al patrimonio seguita dall'inerzia dei proprietari e/o dalla irreperibilità di essi (ordinanza sindacale finalizzata a garantire la pubblica incolumità);
- messa in sicurezza degli immobili con opere puntuali (demolizioni parziali, puntellamento ecc...);
- inserimento degli immobili in un piano di rigenerazione urbana da candidare a finanziamento regionale statale.



CONTRIBUTI – ALLEGATO 3

Sulla rigenerazione urbana e sulla definizione di Ristrutturazione edilizia dell'art. 3 comma 1 lettera d)

Avv. Roberto Ragone - Ufficio Pianificazione Territoriale e Contenzioso – Settore Territorio e Urbanistica Provincia dell'Aquila

Cenni sull'evoluzione normativa e giurisprudenziale del concetto di ristrutturazione edilizia – La ristrutturazione edilizia **“conservativa”** e quella **“ricostruttiva”**.

La compiuta definizione degli interventi edilizi ha avuto una sua prima positivizzazione normativa con la Legge n. 457 del 5.08.1978 (Norme per l'edilizia residenziale) che, all'art. 31, distingueva gli interventi di recupero del patrimonio edilizio in **“manutenzione ordinaria”, “manutenzione straordinaria”, “restauro e risanamento conservativo”, “ristrutturazione edilizia” e “ristrutturazione urbanistica”**. In particolare, gli interventi di ristrutturazione edilizia venivano definitivi dalla legge del '78 come quelli *“quelli volti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, la eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti”*.

La successiva evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia si deve soprattutto alla giurisprudenza, che a più riprese si è occupata, tra l'altro, della questione relativa alla possibilità equiparare alla **“ristrutturazione”** la **“demolizione e ricostruzione”**. Si muoveva dalla considerazione che *« il concetto di ristrutturazione è necessariamente legato concettualmente ad una modifica e a una salvezza finale (quantomeno nelle sue caratteristiche fondamentali) dell'esistente (modifica che può essere generale o particolare e, quindi, dar luogo alla realizzazione di un fabbricato in tutto o in parte “nuovo”), ma non anche alla indispensabile conservazione, nella loro individualità fisica e specifica (tal quali essi sono e si trovano), degli medesimi elementi costitutivi dell'edificio o di alcuni tra essi (i principali) »* (Consiglio di Stato, sez. V, 30.09.1988 n. 946). Si è venuto a formare, così, un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale nella categoria della ristrutturazione edilizia sono annoverabili anche gli interventi consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato (cfr. tra tutte: Consiglio di Stato, sez. V, 5.03.2001 n. 1246; 28.03.1998 n. 369; 14.11.1996 n. 1359).

I concetti ed i principi espressi dalla giurisprudenza sono stati recepiti, con parziali innovazioni, dal legislatore che con la Legge n. 443 del 21.12.2001, prima, ed il D.P.R. n. 380 del 06.06.2001, poi, ha introdotto una nuova definizione di ristrutturazione edilizia. In particolare, l'art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001, nella sua formula originaria,

prescriveva che *« Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica »*.

Si è imposta, quindi, una concezione duale della ristrutturazione edilizia:

- la ristrutturazione edilizia cd. **“conservativa”**, che può comportare anche l'inserimento di nuovi volumi o la modifica della sagoma;
- la ristrutturazione edilizia cd. **“ricostruttiva”**, attuata mediante demolizione, anche parziale, e ricostruzione. Questa particolare figura di ristrutturazione si articola in due fasi, la prima demolitiva e la seconda costruttiva, intimamente compenstrate in forza di un nesso di stretta ed inscindibile continuità teleologica e temporale.

Le due tipologie erano identiche quanto alla finale realizzazione di un **“organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente”**, ma distinte dalla presenza o meno della demolizione del fabbricato preesistente. Quest'ultima, per poter rientrare nel campo della ristrutturazione edilizia, doveva concludersi con la **“fedele ricostruzione di un fabbricato identico”**, al punto da richiedere identità di sagoma, volume, area di sedime e, in generale, caratteristiche dei materiali. In questa prima fase, quindi, la ristrutturazione **“ricostruttiva”** era comunque ancorata al rispetto fedele dell'edificio preesistente, con la conseguenza che, in difetto, veniva a configurarsi una nuova costruzione (Consiglio di Stato, sez. V, 5.12.2014 n. 5988).

La originaria definizione è stata oggetto di una prima modifica ad opera del D.P.R. n. 301 del 27.12.2002, con il quale è stato tolto il vincolo della fedeltà quanto ad area di sedime e materiali, imponendo soltanto il rispetto della *« stessa volumetria e sagoma »*. Nondimeno, si è ritenuto, sulla scorta dei principi consolidatisi nella giurisprudenza e dei chiarimenti forniti dall'esecutivo con la Circolare del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti n. 4174 del 07.08.2003, che le modifiche di collocazione dell'edificio ricostruito rispetto alla precedente area di sedime dovessero limitarsi alle varianti non essenziali di cui all'art. 32 del D.P.R. n. 380/2001.

Il legislatore è nuovamente intervenuto sulla disposizione in esame, in particolare con l'art. 30, comma 1, lett. a), del

CONTRIBUTI – ALLEGATO 3

Sulla rigenerazione urbana e sulla definizione di Ristrutturazione edilizia dell'art. 3 comma 1 lettera d)

Avv. Roberto Ragone - Ufficio Pianificazione Territoriale e Contenzioso – Settore Territorio e Urbanistica Provincia dell'Aquila

D.L. n. 69 del 21.06.2013, convertito con Legge n. 98 del 9.08.2013, in cui sono definiti «**“interventi di ristrutturazione edilizia”**, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. ... Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente ».

Quindi, con particolare riferimento alla ristrutturazione edilizia cd. **“ricostruttiva”**, l'unico limite previsto era quello della identità di volumetria rispetto al manufatto demolito, salve **“innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica”**, ad eccezione degli immobili sottoposti a vincolo ex D.Lgs. n. 42/2004, per i quali soli è prescritto anche il rispetto della **“medesima sagoma di quello preesistente”**.

Così facendo, il legislatore – dopo aver abbandonato il più generale concetto di **“fedele ricostruzione”**, attraverso la rinuncia alla identità di area di sedime e di caratteristiche dei materiali – ha escluso, per gli immobili non vincolati, il riferimento anche alla **“sagoma preesistente”**.

Infine, la definizione della ristrutturazione edilizia è stata nuovamente rielaborata dall'art. 10, comma 1, lett. b), della L. n. 120 del 11.09.2020 (di conversione del D.L. n. 76 del 16.07.2020), sicché oggi l'art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001 è così formulato:

« d) **“interventi di ristrutturazione edilizia”**, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi

elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria ».

L'ultima riforma dell'art. 3 del D.P.R. n. 380/2001, introdotta con il D.L. n. 76/2020, ha fatto cadere anche il vincolo dell'identità di volume rispetto al manufatto demolito, purché la modifica delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio esistente, oltre ad essere (ovviamente) consentita dalle norme o dallo strumento urbanistico vigenti, sia dovuta alle innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sulle accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico, nonché per promuovere interventi di rigenerazione urbana.

CONTRIBUTI – ALLEGATO 3

Sulla rigenerazione urbana e sulla definizione di Ristrutturazione edilizia dell'art. 3 comma 1 lettera d)

Avv. Roberto Ragone – Ufficio Pianificazione Territoriale e Contenzioso – Settore Territorio e Urbanistica Provincia dell'Aquila

Questioni aperte e dubbi interpretativi.

Il discrimine tra **“nuova costruzione”** e **“ristrutturazione edilizia ricostruttiva”**.

Le principali novità introdotte alla nozione di ristrutturazione edilizia dal D.L. n. 76/2020 e prima ancora dal D.L. n. 69/2013 hanno fatto sorgere una serie di dubbi interpretativi ed incertezze applicative, dovuti essenzialmente ad alcune criticità del testo normativo.

Tra le varie problematiche oggetto di aperta discussione, particolare attenzione meritano le questioni inerenti alla esatta delimitazione del perimetro della ristrutturazione c.d. **“ricostruttiva”**. Ci si è chiesto, invero, quali siano le innovazioni, in termini di volumetria ed area di sedime, che possono essere apportate al patrimonio edilizio esistente affinché si possa ragionevolmente rimanere ancorati ad un concetto di ristrutturazione.

Un corretto approccio interpretativo non può non riflettere la profonda modifica, financo concettuale, che la definizione della ristrutturazione edilizia ha subito tra la precedente codificazione e quella ora vigente, espressione di un concetto elastico di ricostruzione. Nondimeno, la premessa indefettibile dell'analisi delle caratteristiche proprie di tale categoria di intervento non può discostarsi oltremisura dai principi generali elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, anche in vigenza della precedente formulazione normativa.

Ci si riferisce, soprattutto, a quell'orientamento della giurisprudenza, invero prevalente, che ha posto l'accento sulla ratio della ristrutturazione edilizia, che non può che essere il recupero del patrimonio esistente, ossia la necessità di salvaguardare, quantomeno nelle sue caratteristiche fondamentali, un qualcosa di preesistente.

In applicazione di tale criterio ermeneutico, è stato evidenziato, a fondamento della possibilità di ricomprendere nella **“ristrutturazione”** la **“demolizione e ricostruzione”**, che non necessariamente si devono conservare tutti gli elementi esistenti, nella loro individualità fisica e specifica, ma che comunque, pur nella possibilità di modificare aspetti anche sostanziali, non possono essere stravolti del tutto la consistenza, l'aspetto e soprattutto la collocazione degli edifici esistenti (tra tutte: T.A.R. Abruzzo, sez. I – L'Aquila, 30.04.2018, n. 179).

La giurisprudenza amministrativa più recente (il cui rilievo sopravvive alle ultime modifiche del testo dell'art. 3 T.U.E.) – nel definire finalmente i tratti caratterizzanti

della ristrutturazione edilizia, con particolare attenzione a quella ricostruttiva, in coerenza con la progressiva liberalizzazione voluta dal legislatore – ha ribadito che *“L'elemento che contraddistingue la ristrutturazione dalla nuova edificazione deve rinvenirsi nella trasformazione del territorio già compiuta, che può avvenire con due modalità operative, una conservativa e una sostitutiva della preesistente struttura fisica, mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente”* (Consiglio di Stato, sez. IV, 4.02.2020, n. 907).

Secondo questa interpretazione, che chi scrive si sente di dover condividere, il discrimine tra nuova costruzione e ristrutturazione edilizia, deve essere individuato nella compromissione (per la prima) o no (per la seconda) di un territorio diverso (cfr: T.A.R. L'Aquila n. 179/2018, cit.). Appare evidente, infatti, che una eccessiva dilatazione del perimetro della ristrutturazione edilizia ne comprometterebbe natura e finalità, portando, nei casi estremi, ad una inammissibile sovrapposizione con la nuova costruzione, se non addirittura ad interventi di radicale trasformazione del territorio che trascendono l'aspetto puramente edilizio.

Per tale ragione, anche con l'impianto normativo vigente si dovrebbe operare con cautela riguardo alle modifiche, ad esempio, dell'area di sedime, evitando di includere in tale tipologia di intervento le delocalizzazioni volumetriche o i trasferimenti di diritti edificatori, che possono essere governati soltanto attraverso processi di pianificazione urbanistica. Ciò anche sulla scorta dei principi desumibili dalle numerose pronunce della giurisprudenza (che non concernono, per ovvie ragioni, il nuovo recentissimo testo, ma che sono perfettamente valide almeno per quanto riguarda il sedime).

D'altronde, l'esplicito riferimento operato dal legislatore al **“sedime”** (definito nelle definizioni uniformi approvate dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni-Comuni del 20.10.2016 come *“Impronta a terra dell'edificio o del fabbricato, corrispondente alla localizzazione dello stesso sull'area di pertinenza”*) non consente interpretazioni estensive, slegate dal testo letterale della norma, che difatti non contiene alcun riferimento ai concetti di **“delocalizzazione”** o di **“trasferimento di diritti edificatori”** (c.d. *“dematerializzazione”* dello jus aedificandi).

CONTRIBUTI – ALLEGATO 3

Sulla rigenerazione urbana e sulla definizione di Ristrutturazione edilizia dell'art. 3 comma 1 lettera d)

Avv. Roberto Ragone - Ufficio Pianificazione Territoriale e Contenzioso – Settore Territorio e Urbanistica Provincia dell'Aquila

Gli interventi di ristrutturazione edilizia “ricostruttiva” e le norme sulle distanze tra le costruzioni (art. 2bis, comma 1ter, DPR 380/2001).

In giurisprudenza ed in dottrina si è affermato il principio secondo cui nel caso di totale demolizione di un fabbricato e di una sua ricostruzione con diversa area di sedime non sia possibile derogare alle distanze previste per le nuove costruzioni, in quanto il costruendo edificio costituisce un'entità completamente nuova, anche se realizzata nel regime della ristrutturazione; quindi, la totalità dell'intervento presuppone il rispetto delle norme urbanistiche per i nuovi fabbricati, comprese quelle sulle distanze dal confine e da altri edifici previste dallo strumento urbanistico generale.

Invece, nel caso di demolizione e fedele ricostruzione, è altrettanto pacifico il principio in base al quale il ricostruendo edificio può sottrarsi al rispetto della disciplina sulle distanze minime fra costruzioni, qualora il precedente manufatto già non rispettasse dette distanze (cfr. ex multis: Cass. civ., sez. III, 19.05.2020, n. 9189; Cass. Civ., sez. II, 10.02.2020, n. 3043; Cons. Stato, sez. IV, 12.10.2017, n. 4728; Cons. Stato, sez. IV, 14.09.2017, n. 4337).

Tale orientamento – che costituisce oramai un principio generale dell'attività edilizia – è stato recepito dal legislatore attraverso la modifica apportata all'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001.

Come è noto, infatti, il comma 1-ter dell'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 (aggiunto dall'art. 5, comma 1, della L. n. 55/2019 e poi sostituito dall'art. 10, comma 1, lettera a), della L. n. 120/2020), nell'introdurre disposizioni di deroga ai limiti di distanza tra fabbricati, ha previsto, nella prima parte, che *“In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici [quindi, anche nel caso di ristrutturazione edilizia “ricostruttiva”], anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti”*.

Tuttavia, quello che doveva (o sembrava essere) un mero recepimento nel panorama normativo di un principio di matrice giurisprudenziale, ha generato una serie di interrogativi, soprattutto per quanto previsto nella seconda parte del comma 1-ter dell'art. 2-bis, ossia

che *“Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti ...”*.

Ci si è chiesto, allora, se con tale passaggio il legislatore abbia inteso consentire la deroga alle norme sulle distanze legali anche per le parti di nuova costruzione in sopraelevazione, quando la ricostruzione avvenga realizzando un edificio avente un'altezza superiore a quello preesistente. E' evidente che, se così fosse, ci troveremmo di fronte ad un'ulteriore stravolgimento di un altro principio consolidato nella materia, quello, cioè, secondo cui una sopraelevazione deve essere considerata sempre come nuova costruzione, potendo essere realizzata solo con il rispetto della normativa sulle distanze legali tra le costruzioni e dai confini.

A nostro parere, siffatta interpretazione sarebbe incompatibile con il nostro ordinamento giuridico, se non altro perché si scontrerebbe con l'ineluttabile esigenza di tutela dei diritti dei terzi confinanti, dovendosi privilegiare, invece, l'orientamento in base al quale ogni variazione della collocazione fisica dell'edificio ricostruito, anche in termini altimetrici, rappresentando un novum, sia tenuta a rispettare le norme sulle distanze legali.

Va detto, invero, che anche i più recenti arresti giurisprudenziali hanno confermato i principi innanzi richiamati, ritenendo che una sopraelevazione, comportando sempre un aumento della volumetria e della superficie di ingombro dell'edificio, non può qualificarsi come mero risanamento conservativo o ricostruzione dei volumi edificabili preesistenti e deve, pertanto, essere considerata come nuova costruzione, da eseguirsi solo con il rispetto della normativa sulle distanze legali (cfr. Cons. Stato, sez. II, 19.10.2021, n. 7029; Cass. Civ., sez. II, 12.02.2021, n. 3683; Cass. Civ., sez. II, 12.02.2021, n. 3684. La Corte d'Appello di L'Aquila, con sentenza n. 760 dell'1.06.2020, ha sostenuto che *“La sopraelevazione, anche se di ridotte dimensioni, comporta sempre un aumento della volumetria e della superficie di ingombro e va, pertanto, considerata a tutti gli effetti, e, quindi, anche per la disciplina delle distanze, come nuova costruzione”*).

Tuttavia, con l'attuale formulazione del comma 1-ter i dubbi permangono.

CONTRIBUTI – ALLEGATO 3

Sulla rigenerazione urbana e sulla definizione di Ristrutturazione edilizia dell'art. 3 comma 1 lettera d)

Avv. Roberto Ragone - Ufficio Pianificazione Territoriale e Contenzioso – Settore Territorio e Urbanistica Provincia dell'Aquila

La ristrutturazione edilizia “ricostruttiva” nelle fasce di rispetto stradale.

Aspetto sin qui poco considerato nella disamina delle fattispecie della ristrutturazione edilizia c.d. “**ricostruttiva**” è la sua compatibilità con le norme del Codice della Strada.

Infatti, il D.P.R. 16.12.1992, n. 495 - Regolamento di esecuzione di attuazione del Nuovo Codice della Strada (D.lgs. 30.04.1992, n. 285) - stabilisce che (ai fini della sicurezza della circolazione stradale e fuori dai centri abitati) le distanze dal confine stradale devono essere rispettate “*nelle nuove costruzioni, nelle ricostruzioni conseguenti a demolizioni integrali o negli ampliamenti fronteggianti le strade*”.

Pertanto, qualsiasi tipo di intervento ricostruttivo, indipendentemente dalla sua qualificazione tecnico-giuridica – ossia se configurabile come “**nuova costruzione**”, come “**sostituzione edilizia**” o come “**ristrutturazione edilizia**” –, si scontrerebbe con il carattere assoluto della inedificabilità delle fasce di rispetto stradale. Così, l'intervento di demolizione e ricostruzione incorrerebbe di per sé nel divieto sancito dalla disposizione, indipendentemente dalla sua riconducibilità all'alveo della ristrutturazione edilizia.

Tale orientamento ha trovato avallo nella giurisprudenza (oltre che nello stesso Ministero delle Infrastrutture e Trasporti) soprattutto sulla considerazione che, in tema di distacchi delle costruzioni dalle sedi stradali, il divieto di costruire ad un certa distanza, imposto dal codice della strada (e a livello comunale dal Piano Regolatore), non può essere inteso restrittivamente, cioè come previsto al solo scopo di prevenire l'esistenza di ostacoli materiali emergenti dal suolo e suscettibili di costituire (per la prossimità alla sede stradale) pregiudizio alla sicurezza del traffico e alla incolumità delle persone, ma deve essere correlato alla più ampia esigenza di assicurare una fascia di rispetto utilizzabile, all'occorrenza, dall'Ente titolare della strada per l'esecuzione di lavori, per l'impianto di cantieri, per deposito di materiali, per la realizzazione di opere accessorie, senza limitazioni connesse alla presenza di costruzioni. Pertanto, il vincolo in questione, traducendosi in un divieto assoluto di costruire, rende inedificabili le aree site in fascia di rispetto stradale, indipendentemente dalle caratteristiche dell'opera realizzata e dalla necessità di accertamento in concreto dei connessi rischi per la circolazione stradale.

Si richiama, a titolo esemplificativo, la pronuncia della

Cassazione civile, sez. I, sent. 11.02.2015 n. 2656: “*Con riguardo alle fasce di rispetto per l'edificazione nei centri abitati e alle distanze delle costruzioni dal confine stradale, la nozione di “ricostruzione” di un'opera edile non deve essere ricavata per analogia dalla normativa civilistica in tema di distanze, la cui ratio è la tutela della proprietà nei rapporti di vicinato, bensì direttamente dall'art. 18 d.lg. n. 285 del 1992 (codice della strada) e dall'art. 28, comma 1, del relativo regolamento di cui al d.lg. n. 495 del 1992, le cui norme sono volte ad assicurare l'incolumità dei conducenti dei veicoli e della popolazione che risiede vicino alle strade. Tali disposizioni si riferiscono a qualsiasi opera di “ricostruzione” che segua (verosimilmente ma non necessariamente) a una demolizione e non soltanto alle “nuove costruzioni”, con la conseguenza che la demolizione e successiva ricostruzione di opere preesistenti alla realizzazione della strada, per le quali era riconosciuta una deroga ai limiti di distanza, comportano l'obiettivo insorgere o risorgere proprio di quel pericolo alla circolazione stradale che la normativa di settore ha inteso evitare e non possono che essere equiparate a una nuova costruzione di un fabbricato posto a distanza inferiore rispetto a quella consentita e per cui non è ammessa alcuna deroga*”.

Si deve dare atto, tuttavia, di un diverso orientamento (a dire il vero ancora minoritario) secondo cui se il “*fabbricato risultante da un intervento di demolizione e fedele ricostruzione può sottrarsi al rispetto della disciplina sulle distanze minime fra costruzioni, qualora il precedente manufatto già non rispettasse dette distanze ... E, tale orientamento, codificato dal legislatore attraverso la modifica apportata dal d.l. n. 32/2019 all'art. 2-bis del d.P.R. n. 380/2001, costituisce oramai un principio generale dell'attività edilizia*”, allora è “*del tutto ragionevole ritenere che, in maniera speculare, l'edificio legittimamente presente all'interno dell'area di rispetto stradale, ove demolito e fedelmente ricostruito, sia sottratto al divieto di edificazione che riguarda le nuove costruzioni, ovvero le ristrutturazioni comportanti dislocazione e/o modifiche planivolumetriche, o gli ampliamenti*” (TAR Toscana, sez. III - Firenze, 1.09.2020, n. 1034).

CONTRIBUTI – ALLEGATO 3

Sulla rigenerazione urbana e sulla definizione di Ristrutturazione edilizia dell'art. 3 comma 1 lettera d)

Avv. Roberto Ragone - Ufficio Pianificazione Territoriale e Contenzioso – Settore Territorio e Urbanistica Provincia dell'Aquila

Considerazioni sul testo all'esame della Commissione.

Alla luce delle considerazioni che precedono, non può non accogliersi con favore il tentativo di differenziare le varie fattispecie nelle quali si articolano gli interventi sul patrimonio edilizio esistente.

Ci si riferisce all'art. 11 della bozza all'esame della Commissione, nel quale vengono distinti gli interventi di mera **"ristrutturazione edilizia"**, comprendenti anche la demolizione e ricostruzione **"fedele"** di edifici esistenti, da quelli sostitutivi, ricostruttivi e ampliativi, ossia gli interventi di **"sostituzione edilizia"** (demolizione e ricostruzione **"non fedele"** di edifici esistenti), di **"ricostruzione"** (ripristino di fabbricati totalmente o parzialmente distrutti) e di **"addizione volumetrica"** (ampliamenti in aderenza o sopraelevazione).

Siffatta impostazione, a nostro giudizio, consentirebbe di superare una gran parte degli equivoci che si sono venuti a creare nell'evolversi delle varie formulazioni dell'art. 3, co. 1, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001.

D'altronde, come detto in precedenza, l'equiparazione della **"ristrutturazione"** alla **"demolizione e ricostruzione"** è sempre stata giustificata con la necessità di salvaguardare un qualcosa di preesistente; salvaguardia che, pur non obbligando alla conservazione di tutti gli elementi esistenti nella loro individualità fisica e specifica, non dovrebbe consentire stravolgimenti del territorio, mediante modifiche integrali della consistenza, dell'aspetto e della collocazione degli edifici oggetto di intervento. Ciò perché il nuovo edificio presenterebbe caratteristiche, per ovvie ragioni architettoniche-strutturali, completamente diverse, venendo meno quel principio di continuità che costituisce il fondamento della ristrutturazione edilizia.

Non altrettanto favorevole è il giudizio sull'art. 7 del testo, con il quale si intende riorganizzare le norme in materia di distanze legali delle costruzioni. Ci si riferisce, in particolare, a quanto previsto al comma 3 di detto articolo. Infatti, se si può condividere quanto previsto alla lettera a) – ossia la possibilità di arretrare l'edificio ricostruito, anche se in misura inferiore a quella imposta per le nuove costruzioni (m. 10), perché in questo caso si garantirebbe comunque un miglioramento della situazione preesistente – si nutrono forti perplessità su quanto previsto alla successiva lettera b), dove si dispone che, nel caso di demolizione e ricostruzione, gli ampliamenti fuori sagoma e le sopraelevazioni possono essere realizzati nel rispetto delle distanze preesistenti (la

norma recita *"purché sia garantito il rispetto delle distanze preesistenti o la collocazione delle parti aggiunte ad una distanza maggiore di quella preesistente, ancorché inferiore a quella minima prevista al comma 1, lettera a)"*).

In disparte ogni considerazione su una formulazione lessicale che appare ancora oggi foriera di dubbi, sembra che il redattore della bozza voglia sposare l'interpretazione più estensiva dell'art. 2-bis, comma 1-ter, del D.P.R. n. 380/2001, da noi contestata.

Si è dell'avviso, invece, che l'art. 7 dovrebbe essere riformulato al fine di limitare le deroghe (alle distanze minime tra edifici) soltanto per le parti dell'edificio ricostruito perfettamente corrispondenti all'ingombro planaltimetrico preesistente. In altri termini, si dovrebbe imporre il rispetto delle norme sulle distanze per le parti aggiunte in adiacenza e in sopraelevazione, potendo, al più, far salve le diverse disposizioni degli strumenti urbanistici comunali e, comunque, nel rispetto dei diritti dei terzi. Quanto detto consentirebbe di riportare la disciplina della ristrutturazione edilizia nell'alveo che le è proprio, in applicazione di questi criteri che costituivano la ratio della previgente normativa e in base ai quali si comprendeva perché nell'ambito degli interventi di mera ristrutturazione, ovvero quelli compiuti salvaguardando, almeno in parte, il preesistente, era consentito di apportare modifiche al volume, alla sagoma, ai prospetti o alle superfici, mentre negli interventi di ristrutturazione con integrale demolizione e ricostruzione era richiesta espressamente la ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma dell'edificio preesistente; in quest'ultima ipotesi, infatti, non esiste più una preesistenza che, nella sua individualità fisica, merita di essere salvaguardata (circolare del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti n. 4174 del 7.08.2003).

Infine, andrà fatta un'ulteriore riflessione sulla necessità di un coordinamento delle nuove definizioni con le restanti norme che hanno una qualche influenza sugli aspetti trattati (quali, ad esempio, quelle del Codice della Strada) e con gli strumenti urbanistici comunali, al fine di scongiurare dissonanti ed autoreferenziali interpretazioni.

Pertanto, si ritiene necessario introdurre un meccanismo di recepimento semplificato delle nuove definizioni nei piani regolatori, prevedendo anche un periodo transitorio entro il quale potranno continuare ad applicarsi le definizioni esistenti.

CONTRIBUTI – ALLEGATO 4

Accertamento di conformità artt. 36 –37 DPR 380/2001

Ing. Maria D’Ascanio – Amministratore Unico Ingegneria Srl esperta in tematiche di edilizia

L'accertamento di conformità è un procedimento attivato dall'Amministrazione Comunale su istanza di parte (responsabile dell'abuso o attuale proprietario dell'immobile). Tale procedura prevede che il permesso in sanatoria possa essere rilasciato solamente quando ricorra la c.d. doppia conformità: il provvedimento finale può essere rilasciato esclusivamente quando l'opera realizzata, pur in assenza di alcuna autorizzazione prodromica, rispetti la disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione delle opere sia al momento della presentazione dell'istanza di sanatoria. Il predetto procedimento può essere anche originato a seguito di rilevato abuso da parte del dirigente o del responsabile dell'ufficio tecnico. In quest'ultimo caso viene emanata l'ordinanza di demolizione, individuando un termine entro il quale deve essere ripristinato lo stato dei luoghi (solitamente pari a giorni novanta a decorrere dalla data in cui avviene la notifica all'interessato). Occorre evidenziare come la presentazione del progetto di sanatoria matura la sospensiva dei termini disposti con l'ordine di demolizione che viene meno per il venir meno del suo presupposto qualora l'istanza abbia esito positivo, termini che riprendono ad avere efficacia nel caso di rigetto.

La sanatoria edilizia finalizzata alla regolarizzazione di quelle situazioni in cui si è agito in assenza dei prescritti permessi, tecnicamente è un provvedimento amministrativo in grado di rendere legale un'attività precedentemente considerata illecita.

La regolarizzazione legittimata con la richiesta del permesso di costruire

Per entrambe le circostanze predette, attivazione su istanza o rilievo di difformità da parte dell'ente, l'ufficio tecnico comunale a seguito della presentazione della domanda di sanatoria, corredata dagli elaborati progettuali ed amministrativi, accerta, in primis, la presenza del requisito della doppia conformità alla disciplina urbanistico – edilizia, segue la fase istruttoria, sospensiva dei provvedimenti repressivi o sanzionatori sull'abuso per un periodo di sessanta giorni, le sanzioni pendenti rimangono tali per il termine assegnato all'esame della pratica.

L'intera pratica/progetto è da intendersi respinta se carente il requisito della doppia conformità, ma non solo, vi sono altre motivazioni che entrano in gioco, ovvero il decorso di sessanta giorni dal giorno di presentazione se

matura silenzio da parte della amministrazione è inteso quale diniego, seppure questo potrà essere contestato dall'interessato entro ulteriori altri sessanta giorni, tenuto conto, però, che non ci si trova di fronte a una inadempienza dell'amministrazione che non si pronuncia ed a fronte della quale l'interessato deve proporre l'impugnazione giurisprudenziale affinché si esprima. Nei casi in cui, invece, la domanda viene accolta il richiedente verserà il contributo di costruzione preliminarmente al rilascio del Permesso di Costruire.

Considerazioni

L'articolo 36 del DPR 380/2001 in vigore prevede, quindi, che per interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in difformità o in assenza di permesso di costruire, è possibile ottenere il permesso in sanatoria. In tal caso, la norma è chiara e particolarmente severa: è necessario procedere con i criteri tipici dei procedimenti di sanatoria non regolati da leggi speciali, come nel caso dei condoni edilizi, vale, cioè, il principio della **“doppia conformità”**. In particolare, anche per gli aspetti strutturali, come peraltro confermato anche dalla sentenza n. 101 del 22 maggio 2013 della Corte Costituzionale, oltre che per quelli edilizi ed urbanistici, è necessario che le opere oggetto di sanatoria risultino conformi alla disciplina vigente sia al momento della realizzazione delle stesse sia al momento della presentazione dell'istanza di sanatoria. In particolare, il rispetto delle leggi riguardanti le parti strutturali nei due momenti temporali è necessario sia nei confronti delle regole contenute nelle norme tecniche, sia per la sismicità della zona, che potrebbe modificarsi nel tempo. Per le opere strutturali, tuttavia, può essere considerata la condizione più restrittiva, che corrisponde alle condizioni di sismicità ed alle norme tecniche vigenti al momento dell'istanza di sanatoria, in quanto sicuramente più severa rispetto a quelle in vigore al momento della realizzazione delle opere.

Per gli edifici esistenti la conformità strutturale delle opere passa attraverso la valutazione della sicurezza in ossequio alle norme vigenti al momento dell'istanza di sanatoria. Dovrà, quindi, verificarsi che l'edificio esistente, quando le difformità riscontrate comportano una modifica al comportamento globale del manufatto stesso ed indipendentemente dalla tipologia costruttiva, risulti adeguato alle norme sismiche vigenti, e, considerando che le normative tecniche per le

CONTRIBUTI – ALLEGATO 4

Accertamento di conformità artt. 36 –37 DPR 380/2001

Ing. Maria D’Ascanio – Amministratore Unico Ingegneria Srl esperta in tematiche di edilizia

costruzioni vanno man mano determinando condizioni di verifica sempre più stringenti, risulta sostanzialmente impossibile per i casi evidenziati pervenire alle verifiche richieste dall’art. 36. Di fatto, quindi, a meno di opere realizzate in difformità, di marginale entità, quali per es. balconi o sporti di gronda realizzati con lunghezze o larghezze superiori al 2% delle dimensioni assentite (c.d. tolleranza – art. 34 bis – comma 1 DPR 380/2001), aperture di limitata entità di porte o finestre sui pannelli murari portanti, etc., per le quali si procede con mere verifiche strutturali locali poiché la loro realizzazione in difformità non determina modifiche al comportamento globale dell’edificio, l’art. 36 non può trovare di fatto alcuna applicazione. Le difformità più diffusamente riscontrabili, quindi, quali sopraelevazioni, ampliamenti, seppur di limitata entità, risultano insanabili per le verifiche strutturali richieste, anche se conformi alla normativa edilizio-urbanistica vigente al momento della realizzazione ed al momento dell’istanza di sanatoria.

Tale considerazione risulta fondata anche per gli artt. 37 e 38 inseriti nella bozza del nuovo testo unico.

Pur concordando con l’ipotesi di introdurre la possibilità dell’accertamento di conformità per violazioni conformi alla sopravvenuta disciplina urbanistica ed edilizia, rimane comunque non risolta la problematica, o meglio l’impossibilità, se non per residuali casi, di dover verificare la rispondenza della struttura alla normativa sismica vigente. L’art. 36 ed i proposti artt. 37 e 38 risultano, quindi, applicabili esclusivamente per difformità **“marginali”**, che necessitano cioè di verifiche strutturali di tipo locale (cap. 8 NTC 2018), o per sanatorie, casi davvero limitati, inerenti edifici realizzati in difformità, ma per i quali la normativa tecnica di riferimento nell’arco temporale intercorrente tra la realizzazione degli edifici stessi e l’istanza di accertamento non sia stata aggiornata/modificata. Nella maggior parte dei casi, però, le istanze di sanatoria attengono edifici realizzati anni e anni addietro.

Conclusioni

1. Potrebbe essere valutata, in sostituzione dei predetti articoli e considerata anche la fattuale applicabilità dell’art. 36 per i soli interventi **“minori”** oggetto di verifiche locali, la possibilità di estendere a tutto il territorio nazionale l’applicazione dell’art. 1-sexies del D.L. n. 55/2018, c.d. Decreto Genova, emanato per poter sanare le difformità edilizie presenti sugli immobili danneggiati dagli eventi sismici 2016 del centro Italia,

arrivando ad aumentare la percentuale di tolleranza, di cui all’art. 34 bis c.1 del testo unico vigente, dal 2% al 5% (il mancato rispetto dell’altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 5 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo, sempre che gli interventi non rientrino tra quelli indicati nel par. 8.4.3 delle NTC 2018). Il legislatore di recente ha anche esteso l’applicazione del citato articolo ai territori colpiti dal sisma del 2009, con la legge finanziaria (art. 20 bis – L. n°233/2021), e si ricorda che i territori colpiti da eventi sismici dal 2009 al 2017 rappresentano le zone tra le più ad elevato rischio sismico, quindi, a maggior ragione, potrebbe essere valutata l’applicazione anche per gli altri territori.

2. Rimarcata ancora l’impossibilità di poter verificare che le strutture, per le quali siano riscontrate difformità tali da determinare la necessità di verifiche globali, risultino adeguate alla normativa vigente al momento dell’istanza, cosa questa che significherebbe arrivare a determinare, in ossequio al cap. 8.4. delle NTC 2018, un coefficiente ζ_e (rapporto tra l’azione sismica sopportabile dalla struttura esistente e l’azione sismica che dovrebbe risultare **“sopportabile”** dalla medesima struttura calcolata in ossequio alle vigenti normative tecniche) = 1,00, potrebbe essere presa in considerazione, nell’ambito dell’accertamento della doppia conformità, la richiesta della doppia verifica per la normativa edilizio-urbanistica (epoca di realizzazione del fabbricato e epoca di istanza di sanatoria), ed il raggiungimento, per quanto attiene le verifiche strutturali in relazione alla vigente normativa sismica, di un coefficiente $\zeta_e=0,60$, sicuramente meno vincolante e severo del coefficiente unitario (adeguamento sismico) attualmente richiesto dalla norma di settore. Tale coefficiente è stato individuato già dal legislatore per tutti gli interventi da effettuarsi sugli edifici esistenti danneggiati da eventi sismici, probabilmente nella considerazione che la eventuale richiesta del raggiungimento del coefficiente $\zeta_e=1,00$ (adeguamento sismico) avrebbe significato sostanzialmente demolire e ricostruire tutti gli edifici, considerando anche che non può richiedersi la verifica di adeguamento alla normativa sismica, ad oggi le NTC 2018, neanche per edifici realizzati in ossequio alle NTC 2008. Impensabile, quindi, che tale circostanza possa essere verificata per fabbricati costruiti negli 60-70-80-90 o appartenenti addirittura all’edificato storico.

CONTRIBUTI – ALLEGATO 5

Agibilità art. 24 DPR 380/2001

Geom. Maurizio Santacroce – Area Edilizia Urbanistica Comune di Pratola Peligna

In questo paragrafo cercherò di sintetizzare al massimale problematiche che si riscontrano durante l'istruttoria delle segnalazioni certificate di agibilità. L'articolo 24 del DPR 380/2001, benché molto contenuto, consente interpretazioni diversificate che, sempre più spesso, danno adito a polemiche e dibattiti tra gli addetti ai lavori nei pubblici uffici e la platea di utenti dello S.U.E. (cittadini e tecnici spesso poco preparati e sempre più convinti che debba essere la p.a. a dare risposte alla loro carente preparazione)

Sappiamo bene tutti quanto sia importante garantire la fruibilità degli spazi all'interno degli immobili in **sicurezza**, soprattutto nelle aree sismiche, ragion per cui la sicurezza, nella nostra società, è diventato, fortunatamente, l'elemento imprescindibile nell'esercizio delle comuni funzioni di ciascuno di noi (nel lavoro, negli ambienti domestici, sportivi ecc.). L'agibilità di un immobile, qualunque sia la sua destinazione d'uso, è la certificazione che ai sensi dell'art. 24 deve garantire, prima fra tutte, **"la sussistenza delle condizioni di sicurezza..."** (comma 1).

Se da un lato, per gli immobili di nuova costruzione o anche per quelli oggetto di interventi di adeguamento, miglioramento, ristrutturazione pesante, la normativa tecnica preveda il collaudo della/e unità strutturali che garantisca, appunto, in primis la **sicurezza** dell'immobile, dall'altro la norma consente, nell'ambito degli *"interventi di riparazione e per gli interventi locali sulle costruzioni esistenti"* (art. 67 c. 8-bis e 8-ter) la presentazione di una *"dichiarazione di regolare esecuzione resa dal direttore dei lavori"* in sostituzione del collaudo equiparando, per analogia, di fatto, quindi le condizioni di sicurezza di una nuova costruzione in c.a. con quelle di una di vecchia edificazione sottoposta ad un più modesto intervento locale di qualunque natura (riparazione di una lesione, rifacimento di una piattabanda ecc.).

E' opportuno inoltre far notare che sono sempre più frequenti le SCAGi presentate da tecnici (forse poco informati oppure nel tentativo di riuscire a "guadagnare" l'accoglimento per silenzio assenso) che generano spesso, nell'ambito dell'istruttoria, una considerevole corrispondenza di chiarimenti, integrazioni ecc. dovuta principalmente a una cattiva comprensione della norma e/o di quanto viene richiesto negli inviti a provvedere in caso di accertata carenza dei requisiti e presupposti richiesti dalla legge.

Un caso per tutti può essere considerata la SCAGi presentata ai sensi del comma 7-bis, per unità

immobiliari, spesso inserite in complessi aggregati edilizi di vecchia costruzione realizzati ancor prima dei piani di fabbricazione o della redazione del PRG, quindi legittimi, senza una opportuna progettualità pregressa approvata e in assenza di lavori o tutt'al più con modesti interventi locali.

Ad integrare un quadro di fuorvianti interpretazioni contribuisce anche il modello istituzionale reso disponibile dalla Regione Abruzzo con D.G.R. 333/2017 che, per quanto possa essere considerato completo, purtroppo induce anch'esso ad una scorretta comprensione della norma.

Con i quadri 1) e 2) il **"tecnico tipo"** è convinto che in assenza di interventi che abbiano interessato gli impianti e in assenza di interventi che abbiano interessato le strutture dell'edificio (o solo l'uno o solo l'altro oppure solo con le dichiarazioni/comunicazioni di cui ai punti 2.2.3 e 2.2.4) possa comunque essere presentata una SCAGi soprattutto per le cosiddette "costruzioni esistenti". Mi viene da aggiungere, ironicamente, perché la stessa cosa non possa avvenire anche per le nuove costruzioni che sono comunque esistenti in quanto esistono.

Fatta questa breve premessa vorrei tanto riuscire nel tentativo di far comprendere al lettore di questo breve articolo quale possa essere lo sforzo a cui è sottoposto un tecnico di una p.a. nel tentativo di portare a compimento l'istruttoria di un procedimento sia esso SCAGi che SCIA, CILA o PdC, per non parlare degli altri, considerata la complessa articolazione delle norme di riferimento e la ridotta tempistica disponibile per non "incappare" nella responsabilità, per decorrenza dei termini, del dipendente che non abbia agito tempestivamente.

Personalmente non ho soluzioni per migliorare una simile situazione in presenza di un complesso quadro normativo di riferimento oggetto già da diversi decenni di **"semplificazioni"**. Purtroppo dalla mia esperienza lavorativa ho potuto constatare, dalla consultazione dei registri cartacei, che negli anni cinquanta/sessanta, tranne qualche rara eccezione, i tempi medi per il rilascio delle licenze edilizie erano di circa una/due settimane. E non c'erano pc, internet, Windows, Google ecc. Che cosa è cambiato?

CONTRIBUTI – ALLEGATO 5

Agibilità art. 24 DPR 380/2001

Geom. Maurizio Santacroce – Area Edilizia Urbanistica Comune di Pratola Peligna

1) Sicurezza degli impianti

che l'intervento:

- 1.1 non ha interessato gli impianti
- 1.2 ha interessato i seguenti impianti dotati della certificazione di seguito indicata

2) Sicurezza statica e sismica (*)

che l'intervento :

- 2.1 non ha interessato le strutture dell'edificio
- 2.2 ha interessato le strutture dell'edificio e pertanto:
 - 2.2.1 si allega certificato di collaudo statico (previsto dal d.m. 14 settembre 2005, dal d.m. 14 gennaio 2008 e dall'art. 67 del d.P.R. n. 380/2001)
 - 2.2.2 si comunicano gli estremi del certificato di collaudo statico, reperibile presso _____ con prot./n. _____ del ____/____/____
 - 2.2.3 si allega la dichiarazione di regolare esecuzione per gli interventi di riparazione e per gli interventi locali sulle costruzioni esistenti, come definiti dalla normativa tecnica (prevista dall'art. 67, c. 8-bis del d.P.R. n. 380/2001)
 - 2.2.4 si comunicano gli estremi della dichiarazione di regolare esecuzione per gli interventi di riparazione e per gli interventi locali sulle costruzioni esistenti, come definiti dalla normativa tecnica, reperibile presso _____ con prot./n. _____ del ____/____/____
 - 2.2.5 non si è proceduto al collaudo statico trattandosi di interventi strutturali minori non soggetti ad obbligo di collaudo (p.to 8.4.3 d.m. 14 gennaio 2008)

CONTRIBUTI – ALLEGATO 6

SUE/SUAP Interoperabilità e rapporti Art. 1 comma 3 e art. 5 DPR 380/2001

Geom. Giuseppe DE IULIIS – Referente Suap Comune di Pineto – Consigliere e Coordinatore Area Centro UNITEL

SPORTELO UNICO DELL'EDILIZIA (S.U.E.)	SPORTELO UNICO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE (S.U.A.P.)
<p>Lo Sportello Unico Edilizia (SUE) costituisce per definizione "l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso", restando comunque ferma la competenza dello sportello unico per le attività produttive (SUAP) definita dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160.</p> <p>Lo S.U.E. gestisce procedimenti fra cui: Permessi di Costruire, D.I.A., S.C.I.A., C.I.L., Agibilità, Autorizzazioni diverse in campo edilizio (paesaggistiche, idrogeologiche, scarico reflui non in fognatura, interventi su alberature, cantieri...), rilascio certificazioni in campo edilizio (C.D.U., idoneità alloggiativa, IVA agevolata), denunce opere strutturali, gestione delle altre attività amministrative e tecniche connesse al territorio ed è referente dello SUAP per l'attività edilizia relativamente ad attività produttive.</p> <p>Al SUE sono attribuite le funzioni previste dall'art. 5 del D.P.R. 380/2001.</p> <p>Normativa di riferimento:</p> <p>D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 – "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia"</p>	<p>Il SUAP (Sportello Unico per le Attività Produttive) è lo sportello dove qualsiasi imprenditore può avviare o sviluppare un'impresa e ricevere tutti i chiarimenti sui requisiti e gli adempimenti necessari.</p> <p>Il SUAP semplifica e garantisce la conclusione delle pratiche in tempi rapidi e certi; il vantaggio principale è che l'imprenditore si rivolge ad un unico ufficio.</p> <p>Il SUAP è responsabile di tutti i procedimenti amministrativi relativi alle attività economiche e produttive di beni e servizi e di tutti i procedimenti amministrativi inerenti alla realizzazione, all'ampliamento, alla cessazione, alla riattivazione, alla localizzazione e alla rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie.</p> <p>La regolamentazione del SUAP è disciplinata dal D.P.R. 160/2010 (nuovo Regolamento SUAP), che prevede che</p> <p>! dal 29 marzo 2011 è possibile dare inizio ad un'attività imprenditoriale soggetta a SCIA esclusivamente attraverso invio telematico allo Sportello Unico Attività Produttive, gestito dai Comuni o dalle Camere di Commercio. A tal fine è necessario collegarsi al portale www.impresainungiorno.gov.it. nel quale è pubblicato l'elenco dei SUAP comunali accreditati e operativi on line a partire dalla data sopraindicata. Per i Comuni non ancora accreditati, il ruolo di Sportello comunale è assunto</p>

CONTRIBUTI – ALLEGATO 6

SUE/SUAP Interoperabilità e rapporti Art. 1 comma 3 e art. 5 DPR 380/2001

Geom. Giuseppe DE IULIIS – Referente Suap Comune di Pineto – Consigliere e Coordinatore Area Centro UNITEL

	<p>temporaneamente dalla Camera di Commercio territorialmente competente.</p> <p>! dal primo ottobre 2011 la modalità di invio telematico è estesa anche ai procedimenti soggetti ad autorizzazione.</p> <p>Sulla Gazzetta Ufficiale del 16 novembre 2011 è stato pubblicato il Decreto contenente le misure per l'attuazione dello sportello unico per le attività produttive.</p> <p>Il Decreto ribadisce che le pratiche devono essere presentate esclusivamente in modalità telematica e che solo in casi eccezionali sarà possibile fare ricorso alla modalità cartacea.</p> <p>Tra i casi presi in considerazione, vi sono quelli dipendenti dalla mancata disponibilità di linee telefoniche e rete internet funzionanti; in ogni caso, cessate le anomalie di funzionamento, le pratiche andranno riproposte telematicamente con i dati presentati in modalità cartacea.</p>
<p><i>Il SUE contiene esclusivamente procedimenti di natura edilizia a cui sono correlate però anche endo procedimenti di natura ambientale, sanitaria, culturale/architettonica, etc. pertanto la gestione non è solo di natura urbanistica. Con l'attivazione dello sportello unico il cittadino può presentare un'unica istanza che contenga procedimenti attinenti a enti terzi per successivi pareri e/o autorizzazioni necessarie per la validità della comunicazione/segnalazione ovvero per il rilascio del titolo edilizio idoneo.</i></p>	<p><i>Il SUAP consente procedimenti di natura amministrativa (inizio, subingresso, sospensione, cessazione, etc dell'attività), procedimenti di natura edilizia, procedimenti di natura ambientale, sanitaria, prevenzione incendi, etc. Il sistema tramite un accesso dedicato consente all'operatore economico di avere risposta certa in tempi certi con un unico canale di comunicazione.</i></p>
<p>D.P.R. 380/01 - Art. 5 Sportello unico per l'edilizia Comma 4-bis: "Lo sportello unico per l'edilizia accetta le domande, le dichiarazioni, le</p>	<p>Codice dell'Amministrazione Digitale (Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82) Art. 10 – Sportelli per le attività produttive 1. Lo sportello unico di cui all'articolo 3 del</p>

CONTRIBUTI – ALLEGATO 6

SUE/SUAP Interoperabilità e rapporti Art. 1 comma 3 e art. 5 DPR 380/2001

Geom. Giuseppe DE IULIIS – Referente Suap Comune di Pineto – Consigliere e Coordinatore Area Centro UNITEL

segnalazioni, le comunicazioni e i relativi elaborati tecnici o allegati presentati dal richiedente **con modalità telematica e provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento**, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione in conformità alle modalità tecniche individuate ai sensi dell'articolo 34-quinquies del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80. Tali modalità assicurano l'interoperabilità con le regole tecniche definite dal regolamento ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni. Ai predetti adempimenti si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.”

decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, **è realizzato in modalità informatica ed eroga i propri servizi verso l'utenza anche in via telematica.**

2. Gli sportelli unici consentono l'invio di istanze, dichiarazioni, documenti e ogni altro atto trasmesso dall'utente in via telematica e sono integrati con i servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni.

3. Al fine di promuovere la massima efficacia ed efficienza dello sportello unico, anche attraverso l'adozione di modalità omogenee di relazione con gli utenti nell'intero territorio nazionale, lo Stato, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, individua uno o più modelli tecnico-organizzativi di riferimento, tenendo presenti le migliori esperienze realizzate che garantiscano l'interoperabilità delle soluzioni individuate.4. Lo Stato realizza, nell'ambito di quanto previsto dal sistema pubblico di connettività di cui al presente decreto, un sistema informatizzato per le imprese relativo ai procedimenti di competenza delle amministrazioni centrali anche ai fini di quanto previsto all'articolo 11.

Art. 11. Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese.

1. Presso il Ministero delle attività produttive, che si avvale a questo scopo del sistema informativo delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, è istituito il Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese, di seguito denominato «Registro», il quale contiene l'elenco completo degli adempimenti

CONTRIBUTI – ALLEGATO 6

SUE/SUAP Interoperabilità e rapporti Art. 1 comma 3 e art. 5 DPR 380/2001

Geom. Giuseppe DE IULIIS – Referente Suap Comune di Pineto – Consigliere e Coordinatore Area Centro UNITEL

amministrativi per le imprese, di seguito denominato «Registro», il quale contiene l'elenco completo degli adempimenti amministrativi previsti dalle pubbliche amministrazioni per l'avvio e l'esercizio delle attività di impresa, nonché i dati raccolti dalle amministrazioni comunali negli archivi informatici di cui all'articolo 24, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Il Registro, che si articola su base regionale con apposite sezioni del sito informatico, fornisce, ove possibile, il supporto necessario a compilare in via elettronica la relativa modulistica.

2. È fatto obbligo alle amministrazioni pubbliche, nonché ai concessionari di lavori e ai concessionari e gestori di servizi pubblici, di trasmettere in via informatica al Ministero delle attività produttive l'elenco degli adempimenti amministrativi necessari per l'avvio e l'esercizio dell'attività di impresa.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle attività produttive e del Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie, sono stabilite le modalità di coordinamento, di attuazione e di accesso al Registro, nonché di connessione informatica tra le diverse sezioni del sito.

4. Il Registro è pubblicato su uno o più siti telematici, individuati con decreto del Ministro delle attività produttive.

5. Del Registro possono avvalersi le autonomie locali, qualora non provvedano in proprio, per i servizi pubblici da loro gestiti.

6. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo si provvede ai sensi dell'articolo 21, comma 2, della legge 29 luglio 2003, n. 229.

CONTRIBUTI – ALLEGATO 6

SUE/SUAP Interoperabilità e rapporti Art. 1 comma 3 e art. 5 DPR 380/2001

Geom. Giuseppe DE IULIIS – Referente Suap Comune di Pineto – Consigliere e Coordinatore Area Centro UNITEL

Codice dell'amministrazione digitale 2020 – 2021

Durante il 2020-2021, il Codice dell'amministrazione digitale è stato ulteriormente modificato tramite il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, il decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, la legge di bilancio. Se il DL 76/2020 ha introdotto molte (a volte confuse) novità nei concetti di identità digitale, domicilio digitale e accesso ai servizi digitali, regolamentando anche un codice di condotta tecnologico del quale si attende ancora la stesura, più significative appaiono le modifiche apportate dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, finalizzato, tra l'altro, a **“semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”**.

Organizzazione delle pubbliche amministrazioni

Secondo il CAD le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività devono utilizzare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per l'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle imprese in conformità agli obiettivi indicati nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione.

Di fatto, secondo il CAD le PA devono tradurre al loro interno il fondamentale principio del **“digital first”** predisponendo un modello efficace, quindi, definire processi, metodologie e regole per un records management che sia finalizzato a mantenere custodito nel tempo il contesto di dati (anche strutturati), informazioni e documenti (anche e soprattutto nativi) digitali rilevanti per l'ente pubblico[6], fondendo e coordinando in modalità digitale principi essenziali del diritto e dell'archivistica.

In particolare, il CAD definisce e chiarisce che tutti i documenti amministrativi devono nascere informatici e devono essere trattati dalle PA in un sistema affidabile di gestione documentale, come specificato nelle regole tecniche (oggi affidate a Linee Guida AgID).

Documento informatico

Nel CAD ritroviamo la seguente definizione di documento informatico: *“documento elettronico che contiene la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti”* (C.A.D., art. 1, comma 1, lett. p) che si contrappone a quella di documento analogico, definito come documento non informatico (art. 1, comma 1, lett. p-bis). In base all'art. 20 del CAD, il documento informatico soddisfa il requisito della forma scritta (acquisendo anche il valore probatorio di cui all'art. 2702 Cod. civ., ossia della scrittura privata) quando vi è apposta una firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata o, comunque, è formato, previa identificazione informatica del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'AgID con modalità tali da garantire sicurezza, integrità e immodificabilità del documento e, in maniera manifesta e inequivoca, la sua riconducibilità all'autore.

La formulazione dell'art. 20 del CAD, comunque, ricomprende la validità giuridica anche per il documento informatico che in generale rispecchi i requisiti di sicurezza, integrità e immodificabilità e a cui sia apposta una qualunque firma elettronica, anche una firma elettronica semplice (purché, appunto, la riconducibilità all'autore sia **“manifesta e inequivoca”**).

Le disposizioni dell'art. 20 del CAD risultano, quindi, in linea con l'attuale concezione di documento informatico e con quella di documento elettronico, prevista dal Regolamento eIDAS (Reg. 910/2014/UE). In tal senso, documento informatico è il **“contenuto”** che si dovrebbe adattare a molti “contenitori” per essere formato, gestito e conservato, e che può avere, infatti, molti formati, molte firme, può essere oggetto di molti strumenti di trasmissione, ma ne devono essere comunque garantite la sicurezza, l'immodificabilità e l'integrità. Nello specifico, dunque, il documento non deve essere necessariamente scritto o redatto sotto forma di un testo, bensì può essere costituito da un qualsiasi flusso di dati in forma elettronica: l'importante è che tale contenuto sia **“stored”**, cioè reso statico e preservato nella sua integrità nel tempo.

Firme elettroniche e certificati

Se “prima” i documenti dovevano essere necessariamente firmati e sottoscritti, ora i documenti informatici sono formati e trasmessi attraverso partner fidati come previsto dal Regolamento eIDAS (Reg.

CONTRIBUTI – ALLEGATO 6

SUE/SUAP Interoperabilità e rapporti Art. 1 comma 3 e art. 5 DPR 380/2001

Geom. Giuseppe DE IULIIS – Referente Suap Comune di Pineto – Consigliere e Coordinatore Area Centro UNITEL

910/2014/UE) che si occupa di identificazione elettronica e servizi fiduciari. Viene sancito, dunque, un'ulteriore evoluzione, un passaggio fondamentale: dal "segnare" un documento al "consegnare" un documento (informatico). Il partner fidato, che garantisce certi processi informatici o eroga "servizi fiduciari" è il soggetto che – previa verifica di affidabilità da parte delle autorità competenti nel caso in cui siano soggetti "qualificati" – concorre alla formazione, gestione, firma, trasmissione, conservazione dei documenti informatici. Proprio in questa prospettiva, in effetti, le firme elettroniche "non firmano" (o meglio non sottoscrivono documenti), ossia non sono apposte "sul documento" per attribuirne l'imputabilità giuridica, bensì sono associate a quel contenuto giuridicamente rilevante, "validando" processi digitali: esse, cioè, attribuiscono quel contenuto – con un diverso valore giuridico e probatorio in base alla sicurezza e all'affidabilità del processo – a un determinato soggetto dell'ordinamento.


Linee guida siti web pubblica amministrazione

Secondo il CAD le pubbliche amministrazioni devono realizzare siti istituzionali su reti telematiche che rispettano i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità. Con Linee guida sono definite le modalità per la realizzazione e la modifica dei siti delle amministrazioni.

Le Linee Guida AgID di design per i siti della pubblica amministrazione contengono pertanto una serie di elementi condivisi, di carattere visivo ed estetico, nonché regole di usabilità e struttura, e hanno l'obiettivo di semplificare l'accesso ai servizi e la fruizione delle informazioni online. Hanno lo scopo di migliorare la navigazione e l'esperienza del cittadino, in qualità di utente del sito web di una pubblica amministrazione, dunque di migliorare il rapporto e la comunicazione tra il cittadino e la pubblica amministrazione. Tali Linee Guida di fatto sono utili per concretizzare alcuni di quei diritti fondamentali di cittadinanza digitale prima elencati.

Riflessioni

È indubbio che l'obiettivo è uno e unico: digitalizzare i processi per semplificare.

In data 27 aprile 2016 è stato siglato un protocollo di intesa Anci-Unioncamere per estendere l'utilizzo di www.impresainungiorno.gov.it,  mediante un portale che viene implementato puntualmente dalle Regioni relativamente ai procedimenti delle attività produttive in via prevalente, ma qualche regione si è spinta ancora di più avanti gestendo con la medesima piattaforma anche le attività proprie dell'edilizia privata. Oltre, naturalmente non è stato possibile in quanto per il rispetto delle regole di mercato e della libera concorrenza alcune attività sono rimaste proprie dell'imprenditoria privata, Da questo lato sono operanti sempre più piattaforme che interagiscono anche per conto proprio ma presentano delle criticità: l'INTEROPERABILITÀ dei dati! A questo punto diventa importante un passo successivo: decidere se navigare nel mare delle proposte informatiche che vengono fatte ai comuni (di natura molto onerosa soprattutto per i comuni sotto i 5000 abitanti che rappresentano circa il 70% dei comuni italiani (5532 su 7904 – fonte ISTAT 01/01/2021) oppure basare il tutto su una piattaforma unica nazionale e far sì che gli applicativi in uso nei sistemi informatici dei comuni consentano l'interoperabilità dei dati per la gestione locale dell'adempimento/procedimento. Nel caso specifico le regioni potrebbero supportare tali necessità non con nuovi portali ma con gestionali che rendano l'attività più funzionale.

L'obiettivo della semplificazione (riduzione dei procedimenti) passa attraverso infrastrutture che consentano un corretto flusso di dati tra sistemi diversi. Basta con documenti WORD e PDF ma moduli (MDA) che si generano da form creati a regola d'arte a seconda del procedimento che si vuole attivare. Tali dati sono contenuti in XML che consentono il dialogo tra sistemi (basta pensare al sistema in uso dal notariato per gli atti pubblici il cui file XML di interscambio è più importante del resto della documentazione che si trasmette all'ufficio del registro e alla conservatoria dei registri immobiliari – Agenzia delle Entrate – per l'aggiornamento dei sistemi).

Conclusioni

Si potrebbe partire da qui per valutare la strada da percorrere legato al riordino normativo sul testo di legge che sostituirà il DPR380/01 e DPR 160/2010 per le parti attinenti i processi digitali.

CONTRIBUTI – ALLEGATO 7

Certificato di destinazione urbanistica – art. 30 DPR 380/2001

Arch. Alessandro Litigante – Area Edilizia Urbanistica Comune di Sulmona

Al fine di far comprendere cosa si deve intendere per Certificato di Destinazione Urbanistica e di esplicitare gli elementi che lo caratterizzano, si espongono di seguito queste brevi note introduttive.

Il certificato di destinazione urbanistica nel nuovo Testo Unico deve essere codificato attraverso un apposito articolo e non come nell'attuale Testo Unico ricompreso tra i commi dell'articolo che trattano della lottizzazione abusiva.

Dal solo certificato di destinazione urbanistica, nei fatti, non si è in grado di stabilire l'intenzione relativa all'attuazione di lottizzazione abusiva, in quanto, per quest'ultima non è sufficiente l'appartenenza dei terreni ad una specifica destinazione urbanistica ma, affinché si configuri lottizzazione abusiva, è necessario riscontrare altre fattispecie di eventi quali il frazionamento e la vendita del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche dimensionali possono essere considerati edificabili e la eventuale previsione della realizzazione di opere di urbanizzazione.

Il certificato di destinazione urbanistica, deve esplicitare al suo interno unicamente la destinazione urbanistica così come prevista dal vigente Piano Regolatore Generale, non deve in alcun modo considerare altre informazioni relative ai terreni.

Deve essere scollegato dalla necessità dell'allegazione dello stesso agli atti tra vivi, sia in forma pubblica sia in forma privata, aventi ad oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali relativi a terreni, ma deve essere un certificato autonomo.

Il certificato di destinazione urbanistica, redatto dal competente ufficio, deve essere considerato atto meramente dichiarativo e non costitutivo degli effetti giuridici che da esso risultano, effetti che discendono, invece, da precedenti provvedimenti, i quali hanno determinato la situazione giuridica acclarata con lo stesso, si desume da ciò che lo stesso non ha natura provvedimento ed è sprovvisto di concreta lesività e, dunque, non è suscettibile di impugnazione.

Il Certificato di Destinazione Urbanistica è, quindi, un documento che ha l'unica finalità di certificare, sulla base del PRG (Piano Regolatore Generale) e del PUC (Piano Urbanistico Comunale) del Comune e delle relative NTA (norme tecniche di attuazione) la destinazione urbanistica relativa ad un terreno.

Tutto ciò detto, si passa a definire l'articolato che deve definire il certificato di destinazione urbanistica e tutte le

caratteristiche che lo stesso deve avere.

Art.(___)

1. il certificato di destinazione urbanistica deve contenere, esclusivamente, l'indicazione della Zona Urbanistica, derivante dal Piano Regolatore Generale o dal Piano Urbanistico Comunale e del relativo articolo delle Norme Tecniche di Attuazione, riguardanti uno o più terreni, con l'indicazione dei relativi dati catastali.
2. il certificato di destinazione urbanistica deve essere rilasciato esclusivamente per le aree censite presso in catasto terreni, non può in alcun modo essere rilasciato per le aree che sono censite nel catasto fabbricati.
3. La richiesta del Certificato di Destinazione Urbanistica deve essere effettuata, da persone fisiche e giuridiche per le aree d'interesse, e, in particolare da un tecnico incaricato, da un avente titolo come il proprietario, comproprietario o erede, dal titolare di altro diritto reale, o da altra persona interessata o delegata.
4. Il certificato di destinazione urbanistica deve essere rilasciato dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale entro il termine di trenta giorni dalla presentazione della relativa domanda. Esso conserva validità per un anno dalla data di rilascio se, per dichiarazione dell'alienante o di uno dei condividenti, non siano intervenute modificazioni degli strumenti urbanistici.
5. In caso di mancato rilascio del suddetto certificato nel termine previsto, esso può essere sostituito da una dichiarazione dell'alienante o di uno dei condividenti attestante l'avvenuta presentazione della domanda, nonché la destinazione urbanistica dei terreni secondo gli strumenti urbanistici vigenti o adottati, ovvero l'inesistenza di questi ovvero la prescrizione, da parte dello strumento urbanistico generale approvato, di strumenti attuativi.



1. Note di Riflessione



2. Rapporti con i titoli abilitativi



3. Asservimento precedenti iniziative edilizie



4. Situazioni giuridiche sugli immobili limitrofi



5. Vincoli sovraordinati e comunali

CONTRIBUTI – ALLEGATO 8

Nullità degli atti e sanzioni – artt. 46-47 DPR 380/2001

Relazione sintetica sulle modifiche proposte

Ufficio Studi del Consiglio Nazionale del Notariato

Le modifiche apportate all'art. 46 comma 1 del D.P.R. n. 380/2001, integrano l'indicazione dei titoli abilitativi relativi agli **"interventi edilizi primari"** dei fabbricati realizzati dopo il 17 marzo 1985, i cui estremi devono essere menzionati negli atti negoziali previsti all'inizio del comma che si modifica. È previsto che detta dichiarazione potrà essere resa non solo dall'alienante ma anche dai condividenti.

Si chiarisce quindi che i titoli da menzionare sono ora – oltre al permesso di costruire e al permesso in sanatoria – anche la concessione edilizia e la concessione in sanatoria, rendendo quindi la disposizione perfettamente allineata all'art. 40 comma 2 L. n. 47/1985, relativa ai fabbricati edificati in data anteriore al 17 marzo 1985.

Coerentemente, le modifiche apportate all'art. 46 comma 5 bis del D.P.R. n. 380/2001, hanno la finalità di delimitare il perimetro applicativo del precetto sulle menzioni dei titoli abilitativi dei fabbricati oggetto dei negozi traslativi o divisori, ai soli **"interventi edilizi primari"** realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività. Tali interventi sono essenzialmente riconducibili al primo intervento edilizio oppure alla demolizione e ricostruzione, ma non ad altri interventi edilizi che non presentino queste caratteristiche, pur realizzabili mediante SCIA.

La modifica al comma 2 dell'art. 47 uniforma la disposizione all'art. 30, indicando con maggiore precisione quali sono gli atti per i quali il pubblico ufficiale va esente da responsabilità osservando il precetto dell'art. 30. Vale a dire negozi di trasferimento o di costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali di terreni.

L'inserimento del comma 3 nell'art. 47, infine, elimina un'asimmetria sul piano della responsabilità dell'ufficiale rogante, tra i negozi aventi ad oggetto i terreni e quella avente ad oggetto i fabbricati. Solo per i primi, infatti, è oggi previsto che "tutti i pubblici ufficiali, ottemperando a quanto disposto dall'articolo 30, sono esonerati da ogni responsabilità inerente il trasferimento o la costituzione o lo scioglimento della comunione di diritti reali di terreni".

All'articolo 46, del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380, sono apportate le seguenti modifiche:

1) al comma 1, il periodo "gli estremi del permesso di costruire o del permesso in sanatoria" è sostituito dal seguente: "o dei condividenti, gli estremi della concessione edilizia o del permesso di costruire ovvero

della concessione o del permesso in sanatoria";

2) al comma 5 bis, il periodo "anche agli interventi edilizi realizzati" è sostituito dal seguente: "al primo intervento edilizio nonché alla demolizione e ricostruzione realizzati".

All'articolo 47, del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380, sono apportate le seguenti modifiche:

1) al comma 2, il periodo "al trasferimento o alla divisione di terreni" è sostituito con il seguente: "al trasferimento o la costituzione o lo scioglimento della comunione di diritti reali di terreni";

2) dopo il comma 2 è inserito il seguente comma: "3. Tutti i pubblici ufficiali, ottemperando a quanto disposto dall'articolo 46, sono esonerati da ogni responsabilità inerente il trasferimento o la costituzione o lo scioglimento della comunione di diritti reali relativi ad edifici o loro parti."

Componenti del Consiglio Nazionale 2021-2024

Presidente Claudio Esposito
Vice Presidente Bruno Mazzina
Segretario Paolo Discenza

Consiglieri: Pierangelo Benedetti
Emanuele Cappelletti
Giuseppe De Iuliis
Fioravante Di Donato
Antonio Dolce
Ivo Francesco Filosi
Piero Fantilli
Cono Gallo
Amanda Giacchetti
Pasqualino Laviano
Alessandro Limido
Luigi Maraldi
Caterina Mariani
Bruno Mazzina
Silvio Mele
Fabrizio Notarini
Fabio Pavone
Danilo Villa

Componenti del Direttivo 2021-2024

Presidente Claudio Esposito
Vice Presidente Bruno Mazzina
Segretario Paolo Discenza

Componenti Fabrizio Notarini,
Pasqualino Laviano
Silvio Mele

Coordinatori d'Area

Area Nord Danilo Villa
Area Centro Giuseppe De Iuliis
Area Sud Cono Gallo

Sede legale

Via del Carpino, 8
47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
info@unitel.it

Progetto grafico

Omega Point srl
info@omegapoint.it



Unione
Nazionale
Italiana
Tecnici
Enti
Locali

