

ANCE

IL NUOVO REGIME DEI TITOLI ABILITATIVI E LA MODULISTICA UNIFICATA

2015



Direzione Legislazione Mercato Privato
aggiornato al 17 marzo 2015

PREMESSA

La disciplina dei titoli abilitativi è stata negli ultimi anni oggetto di rilevanti modifiche.

Dal 2010 ad oggi sono intervenuti numerosi provvedimenti che, con cadenza annuale, hanno sostanzialmente ridisegnato la classificazione degli interventi edilizi e il relativo regime normativo.

Da un sistema improntato sostanzialmente su due binari (permesso di costruire e denuncia di inizio attività) e su un'attività prettamente autorizzatoria della pubblica amministrazione, si è passati ad un regime di maggior liberalizzazione degli interventi edilizi e responsabilizzazione dei professionisti incaricati con l'introduzione di nuovi istituti giuridici.

A seguito dei diversi interventi legislativi tutti caratterizzati dall'utilizzo della decretazione d'urgenza (DL 40/2010; DL 78/2010; DL 70/2011; DL 69/2013; DL 133/2014) il sistema dei titoli abilitativi è oggi così articolato:

- Attività libera;
- Comunicazione di inizio attività - CIL e comunicazione di inizio attività asseverata - CILA;
- SCIA
- DIA in alternativa al permesso di costruire
- Permesso di costruire

Il presente lavoro fa una ricognizione di quanto previsto a livello nazionale mentre il quadro regionale formerà oggetto di un successivo dossier di approfondimento.

Il panorama normativo si declina, infatti, diversamente a livello regionale in conseguenza della competenza legislativa concorrente. Ci sono, infatti, Regioni che, ad esempio, non prevedono più la Denuncia di inizio attività in alternativa al permesso di costruire (Es. Emilia Romagna, Toscana) e altre che hanno ampliato maggiormente gli interventi completamente liberalizzati senza prevedere la comunicazione di inizio attività (es. Liguria). Le diversità sono state, di recente, messe in evidenza anche con riferimento all'adozione da parte delle Regioni della modulistica nazionale.

Il dossier tiene conto anche del percorso di semplificazione finalizzato ad una maggiore uniformità sul territorio degli adempimenti in materia edilizia richiesti per la presentazione delle diverse istanze.

Con due diversi accordi siglati tra il Governo, le regioni e gli enti locali (12 giugno 2014 e 18 dicembre 2014) sono stati, infatti, adottati i moduli unificati e semplificati per la presentazione dell'istanza del permesso di costruire e della segnalazione certificata di inizio attività (Pubblicato sulla GU del 14 luglio 2014, n. 161 Suppl. Ordinario n. 56) e della Comunicazione di inizio lavori (CIL) e della Comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) (Pubblicato su GU n.41 del 19 febbraio 2015).

Nuovo regime dei titoli abilitativi

ATTIVITA' EDILIZIA LIBERA -art. 6, comma 1 DPR 380/2001

interventi per i quali non è necessario presentare alcuna istanza essendo completamente liberi ma da realizzare nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti e delle altre norme di settore (es. norme antisismiche, antincendio, vincoli, sicurezza, contenimento energetico, ecc.) (*vedi tabella riepilogativa sotto*)

COMUNICAZIONE DI INIZIO LAVORI (CIL) – art. 6, comma 2 Dpr 380/2001

interventi per i quali è sufficiente presentare una semplice comunicazione anche per via telematica nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti e delle altre norme di settore (es. norme antisismiche, antincendio, vincoli, sicurezza, contenimento energetico, ecc.). I lavori si possono iniziare immediatamente dopo la sua presentazione oppure se è necessaria l'acquisizione di un assenso da parte di altro ente pubblico (es. autorizzazione paesaggistica) i lavori potranno iniziare solo dopo l'avvenuta acquisizione (*vedi tabella riepilogativa sotto*).

COMUNICAZIONE INIZIO LAVORI ASSEVERATA (CILA) – art. 6, comma 2 lettere a) ed e-bis) e comma 4 Dpr 380/2001

tipologie di lavori ritenute più rilevanti (es. manutenzione straordinaria), per le quali è necessario che la comunicazione sia asseverata da un tecnico abilitato e accompagnata da un elaborato progettuale. In particolare, il tecnico assevera che i lavori siano conformi agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi, compatibili con la normativa sismica e sul rendimento energetico e che non vi è interessamento delle parti strutturali. I lavori si possono iniziare immediatamente dopo la sua presentazione. Se è necessaria l'acquisizione di un assenso da parte di altro ente pubblico (es. autorizzazione paesaggistica) i lavori potranno iniziare solo dopo la sua acquisizione (*vedi tabella riepilogativa sotto*)

SEGNALAZIONE CERTIFICATA DI INIZIO ATTIVITA' (SCIA) - art. 19 della L. 241/1990 e art. 22 DPR 380/2001

*Ha sostituito la DIA ed ha carattere residuale rispetto agli altri titoli abilitativi: si ricorre alla SCIA quando gli interventi edilizi non rientrano nell'edilizia libera e/o Permesso di costruire. Per la presentazione della SCIA è necessario che un tecnico abilitato asseveri la conformità delle opere agli strumenti urbanistici nonché il rispetto delle norme di sicurezza e igienico sanitarie e vi siano allegati una relazione tecnica e gli elaborati progettuali. I lavori si possono iniziare immediatamente dopo la sua presentazione. Se è necessaria l'acquisizione di un assenso da parte di altro ente pubblico (es. autorizzazione paesaggistica) i lavori potranno iniziare solo dopo l'avvenuta acquisizione. (*vedi tabella riepilogativa sotto*)*

DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITA' (DIA) – art. 22, comma 3, art. 23 e art.28-bis del DPR 380/2001

La DIA è alternativa al permesso di costruire (a scelta del richiedente). E' richiesto che un tecnico abilitato asseveri la conformità delle opere agli strumenti urbanistici, il rispetto delle norme di sicurezza e igienico sanitarie. Alla Dia è allegata una relazione e deve essere accompagnata da una relazione tecnica e dagli elaborati progettuali. I lavori si possono iniziare dopo 30 giorni. Se è necessaria l'acquisizione di un assenso da parte di altro ente pubblico (es. autorizzazione paesaggistica) i lavori potranno iniziare solo dopo l'avvenuta acquisizione. (vedi tabella riepilogativa sotto)

PERMESSO DI COSTRUIRE (PDC) – art. 10 e 20 Dpr 380/2001

- Il permesso di costruire è necessario per gli interventi più rilevanti (es. nuova costruzione, ristrutturazione urbanistica ecc). Il permesso è un atto autorizzativo per il quale occorre attendere un provvedimento finale da parte dell'amministrazione comunale oppure la formazione del silenzio-assenso. I relativi termini sono variabili in considerazione di eventuali interruzioni dovute alla richiesta di integrazioni documentali o sospensioni per richiesta di modifiche di modesta entità, nonché dello svolgimento, ove necessario, della conferenza di servizi per acquisizione di atti di assenso. Secondo i tempi indicati nel DPR 380/2001 i termini vanno dai 90 ai 150 giorni che possono arrivare anche a 300 in caso di progetti particolarmente complessi secondo quanto ritenuto dal responsabile del procedimento (*vedi tabella*). Decorsi inutilmente i relativi termini per l'adozione del provvedimento finale è prevista la formazione del silenzio-assenso. Il silenzio-assenso non si applica nel caso sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali. In questo caso il procedimento è sempre concluso con un provvedimento espresso.
 - Il Decreto legge 133/2014 ha introdotto a livello nazionale anche il permesso di costruire convenzionato (art. 28bis) In particolare è stato specificato che sono soggetti alla stipula di convenzione, approvata dal Consiglio Comunale (fatta salva una diversa previsione regionale):
 - la cessione delle aree;
 - la realizzazione di opere di urbanizzazione;
 - la caratteristiche morfologiche degli interventi;
 - la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale.La procedura di tale permesso è la stessa del permesso di costruire ordinario a cui si aggiungono i tempi per la stipula e approvazione della convenzione.
-

Procedimento e tempi del permesso di costruire

Procedimento ordinario		Progetti complessi secondo la risoluzione del responsabile del procedimento	
Presentazione domanda Permesso di costruire		Presentazione domanda Permesso di costruire	
Istruttoria	60 gg.	Istruttoria	120 gg.
	+		+
Adozione provvedimento	30 gg.	Adozione provvedimento	30 gg.
Silenzio assenso o rifiuto	90 gg.	Silenzio assenso o provvedimento	150 gg.
Tali termini non sono comprensivi delle eventuali interruzioni dovute alla richiesta di integrazioni documentali (30 gg. dalla presentazione della domanda) o sospensioni per richiesta di modifiche di modesta entità, nonché dello svolgimento, ove necessario, della conferenza di servizi (90 gg.). In tal caso:			
Procedimento ordinario		Progetti complessi	
90+30+90 = 210		150+60+90 = 300	

NOTA: Il Decreto Legge 83/2012 ha rafforzato il ruolo dello Sportello unico prevedendo all'art. 20, comma 5bis, l'indizione obbligatoria della conferenza di servizi se entro il termine istruttorio (60 gg) non intervengono le intese, concerti, nulla osta etc. delle altre amministrazioni pubbliche, o è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate (e tale dissenso non è fondato sull'assoluta incompatibilità). Qualora sia indetta la conferenza di servizi la determinazione motivata di conclusione del procedimento è, ad ogni effetto, titolo per la realizzazione dell'intervento (in tal caso **i termini si riducono di 30 gg** previsti in via ordinaria per l'adozione del provvedimento).

Tabella riepilogativa titoli abilitativi

Tipologia di intervento	Titolo edilizio	Tempi
-Manutenzione ordinaria (compresi installazione pompe di calore aria - aria di potenza termica <12kW) -Eliminazione barriere architettoniche (No rampe o ascensori esterni o alterazione sagoma) -Opere temporanee attività ricerca nel sottosuolo con carattere geognostico -Movimenti di terra pertinenti all'esercizio di attività agricola -Serre mobili stagionali funzionali attività agricola (No strutture in muratura)	Attività completamente libera	nessuno
-Opere temporanee da rimuovere al cessare delle necessità entro il termine di 90gg -Opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni -Pannelli solari, fotovoltaici al di fuori zona A -Aree ludiche senza fini di lucro e elementi di arredo	CIL	Lavori alla presentazione o dopo l'acquisizione atti di assenso
-Manutenzione straordinaria compresa apertura porte interne o spostamento pareti interne, modifiche numero, volume e superficie unità immobiliari (no volumetria complessiva e destinazione d'uso) -Frazionamento e accorpamento con variazione superficie e carico urbanistico (no volumetria complessiva	CIL asseverata SCIA parti strutturali CIL asseverata SCIA parti strutturali	Lavori alla presentazione o dopo l'acquisizione atti di assenso

e destinazione d'uso)		
-Restauro e risanamento conservativo	SCIA	Lavori alla presentazione o dopo l'acquisizione atti di assenso
-Ristrutturazione edilizia compresa la demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e il ripristino degli edifici crollati o demoliti*	SCIA PDC/DIA se aumenta volumetria complessiva, modifica prospetti, modifica destinazione d'uso zona A, modifica sagoma in caso di Vincoli Dlgs 42/2004	Lavori alla presentazione o dopo l'acquisizione atti di assenso DIA: 30 gg PDC: dai 90 ai 300 – provvedimento espresso o silenzio-assenso
-Varianti ai permessi di costruire che non incidono sui parametri edilizi, sulle volumetrie, sulle destinazione d'uso, sulla categoria edilizia *	SCIA	Lavori alla presentazione o dopo l'acquisizione atti di assenso
-Varianti ai permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale (conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso comunque denominati)*	SCIA	

-Interventi di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica	PDC	DIA: 30 gg
-Interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione degli strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche	DIA/PDC	PDC: dai 90 ai 300gg – provvedimento espresso o silenzio assenso
-Interventi di nuova costruzione o ristrutturazione urbanistica qualora disciplinati da piani attuativi comunque denominati	DIA/PDC	

***- Demolizione e ricostruzione e rispristino degli edifici crollati soggetti a vincolo ex DLG 42/2004 l'intervento è «nuova costruzione» soggetto a Permesso;**

- Demolizione e ricostruzione (e varianti) con modifica sagoma in zona A:

- **aree individuate con delibera dal Comune entro 30/06/2014 o in assenza: Permesso**
- **aree escluse con delibera dal Comune entro 30/06/2014: SCIA con inizio lavori dopo 30 gg**

MODULISTICA UNIFICATA

Il **12 giugno 2014** è stato siglato l'accordo tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sull'adozione di moduli unificati e semplificati per la presentazione dell'istanza del permesso di costruire e della segnalazione certificata di inizio attività (Pubblicato sulla GU del 14 luglio 2014, n. 161 Suppl. Ordinario n. 56). L'Accordo ha anticipato la disposizione contenuta nell'art. 24 del decreto legge 90/2014 con cui si prevedeva la conclusione in sede di Conferenza Unificata di accordi per l'adozione di una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni con riferimento all'edilizia e all'avvio delle attività produttive. Lo stesso ha previsto che le Regioni e i Comuni dovranno garantire la massima diffusione dei moduli. Inoltre, ove necessario, le Regioni dovranno adeguare i relativi contenuti in relazione alle specifiche normative regionali.

Il **18 dicembre 2014** è stato siglato l'accordo tra il Governo, le regioni e gli enti locali sull'adozione dei moduli unificati della Comunicazione di inizio lavori (CIL) e della Comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA (Pubblicato su GU n.41 del 19 febbraio 2015). Diversamente da quanto previsto per la Scia e per il permesso di costruire l'Accordo per la CIL e la CILA ha fissato alle Regioni e ai Comuni il termine al 16 febbraio 2015 per procedere al relativo adeguamento.

La normativa nazionale (DL 90/2014) ha, inoltre, specificato in entrambi i casi che dal 16 marzo 2015 cittadini e imprese potranno utilizzare i relativi moduli.

Il **26 febbraio 2015** è stata sancita l'Intesa sullo schema di decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, recante il modello semplificato e unificato per la richiesta di autorizzazione unica ambientale (AUA).

Tra le Regioni che si sono adeguate o che sono in corso di adeguamento in merito alla modulistica per la presentazione del permesso di costruire, della SCIA e della CIL o CILA si segnalano *:

Regione	PDC e SCIA	CIL e CILA
Basilicata	<i>DGR n. 1349/2014</i> Ha adottato i modelli nazionali senza alcuna modifica	<i>DGR n. 140/2015</i> Ha adottato i modelli nazionali senza alcuna modifica
Campania	<i>DGR n.85/2015</i> Al momento ha adottato i modelli nazionali senza alcuna modifica ma è stato previsto il rinvio a una successiva Determinazione dirigenziale per la personalizzazione dei contenuti.	

Emilia-Romagna	<i>DGR n. 993/2014 e Determina dirigenziale di aggiornamento n. 16913 dell'11/11/2014</i> E' stata la prima ad allinearsi prevedendo subito oltre al Permesso di costruire anche la modulistica CIL, CILA nonché anche i modelli per l'inizio e fine lavori. I modelli sono obbligatori dal 5/01/2015	
Lazio	<i>Determinazione G18732/2014</i> Ha adottato i modelli nazionali senza alcuna modifica	<i>Determinazione G01308/2015</i> Ha adottato i modelli nazionali senza alcuna modifica
Liguria	Non risulta l'adozione	<i>DGR n. 117/2015</i> Ha adottato il modello CILA secondo le specificità regionali. Non ha adottato il modello CIL perché la normativa regionale non la prevede
Marche	Ha adeguato la modulistica PDC, SCIA, CIL e CILA pubblicandola prima sul sito www.impresa.marche.it e poi con <i>DGR 286 del 9/03/2015</i>	
Molise	<i>DGR n. 95/2015</i> Ha adottato i modelli nazionali senza alcuna modifica	
Piemonte	Ha adeguato i contenuti dei quadri informativi dei moduli semplificati e unificati alle specifiche normative regionali di settore, promuovendone l'utilizzo e la divulgazione telematica attraverso il sistema "MUDE Piemonte"	
Puglia	<i>DGR n. 209/2015</i> Ha adeguato la modulistica PDC, SCIA, CIL e Cila e ha anche previsto un modulo di CEL facoltativa (comunicazione di edilizia libera facoltativa);	
Toscana	<i>DGR n. 36/2015</i> Ha adottato i modelli nazionali adeguandoli alla propria normativa regionale	<i>DGR n. 127/2015</i> Ha adottato i modelli nazionali adeguandoli alla propria normativa
Sardegna	Ha aggiornato la modulistica sperimentale del SUE, adeguando i contenuti degli appositi moduli regionali ai modelli unici e semplificati per la "Comunicazione inizio lavori" (CIL) e per la "Comunicazione inizio lavori asseverata" (CILA) recentemente approvati dalla Conferenza Unificata. In particolare il modulo CIL (riferito agli interventi di edilizia libera per le quali non è necessaria alcuna asseverazione, di cui all'art. 10 della L.R. n° 4/2009) ha il suo corrispondente nel modello regionale DUE, mentre il modulo CILA (riferito a interventi edilizi classificabili come opere interne ai sensi dell'art. 15 della LR 23/1985 o di manutenzione straordinaria ai sensi dell'art. 10 della LR 4/2009, soggetti a comunicazione asseverata) corrisponde all'allegato A20/SUE. In tal modo, i moduli DUE e A20/SUE recepiscono i contenuti degli equivalenti modelli unificati a livello nazionale, fatte salve le specificità della normativa regionale.	

Sicilia	<i>Circolare del 5 agosto 2014</i> Ha adottato e diffuso il modello unico SCIA mentre per il Permesso di costruire ha previsto che lo stesso non possa avvenire in via automatica in quanto è necessario che vi sia prima un recepimento della normativa statale sul Permesso di costruire	Non risulta l'adozione
Veneto	<i>DGR 234/2015</i> Ha adottato i relativi moduli	
Valle d'Aosta	Non risulta l'adozione	Per la sua normativa regionale in materia edilizia, non prevede interventi da realizzarsi con la presentazione della CIL o della CILA
Trento	La Provincia ha una propria speciale disciplina legislativa in materia edilizia ed urbanistica e dispone già di una modulistica unica per tutto il territorio della provincia	

** Alcuni di questi dati provengono dal Ministero della Semplificazione che ha pubblicato sul proprio sito l'elenco del relativo aggiornamento regionale nell'ambito della sua attività di monitoraggio.*

Agenda per la semplificazione 2015-2017

In attuazione dell'art. 24 del decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90 è stata approvata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 1 dicembre 2014 l'Agenda per la semplificazione 2015 - 2017.

L'Agenda contiene le azioni condivise tra Stato, Regioni ed enti locali e il relativo cronoprogramma sulle prossime attività di semplificazione.

Cinque i settori strategici di intervento che sono stati individuati: cittadinanza digitale, welfare e salute, fisco, edilizia e impresa.

Tra le attività previste per l'edilizia l'agenda ha previsto i seguenti argomenti e tappe:

Attività	Termini
Modelli unici semplificati ed istruzioni standardizzate	• SuperDia - maggio 2015 • istruzioni tecniche per i modelli - luglio 2015 • Adattamento della modulistica unificata alle specificità regionali - dicembre 2015 • Completamento modulistica (agibilità, comunicazione di inizio e fine lavori) - giugno 2016 • Adozione modulistica da parte delle Regioni e dei Comuni (compresi quelli già adottati della SCIA e Permesso di costruire) - dicembre 2016
Operatività Sportello unico edilizia	• Affiancamento formativo/sostegno agli operatori e primo monitoraggio entro - dicembre 2015 • Interventi correttivi e secondo monitoraggio - dicembre 2016
Semplificazioni dell'autorizzazione paesaggistica per piccoli interventi	• regolamento di semplificazione per gli interventi di lieve entità (in attuazione del decreto legge 83/2014 e DI 133/2014)- marzo 2015 • Monitoraggio dell'attuazione e dei termini di conclusione del procedimento - dicembre 2016.
Verifica delle misure già adottate in edilizia e semplificazione delle procedure preliminari	• Promozione e verifica degli interventi di semplificazione - dicembre 2015; • Semplificazione delle procedure preliminari - dicembre 2016.
Pianificazione e procedure edilizie on line	Adozione di sistemi di compilazione on line di istanze, segnalazioni e comunicazioni - marzo 2015
Regolamento edilizio unico	predisposizione di uno schema tipo di regolamento edilizio unico che vada a sostituire tutti i regolamenti edilizi che sono attualmente in vigore - novembre 2015
Predisposizione di una modulistica SUAP unica e semplificata	giugno 2016
Azioni per accelerare le procedure complesse (tra cui la Valutazione di incidenza ambientale)	dicembre 2017
Monitoraggio e promozione di interventi per l'operatività del SUAP	• Monitoraggio - ottobre 2015 • affiancamento e monitoraggio - dicembre 2016
Semplificazione e riduzione del numero e dei tempi per la conferenza di servizi	ottobre 2015
Definizione di modulistica standardizzata per altri adempimenti ambientali	giugno 2016
Adozione del DM previsto dall'art. 15 del DL 91/2014	criteri per la definizione delle soglie di applicabilità della VIA - gennaio 2015