

Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della provincia di Pescara

Seminario
“Titoli edilizi e procedure amministrative”

Francavilla a Mare (Ch), giovedì 11 dicembre 2014

Prof. Arch. Roberto Gallia

Testo unico D.p.r. 380/2001 ss.mm.ii. e importanza della modulistica

***Note a margine dell'introduzione dei moduli unici
per il permesso di costruire e per la segnalazione certificata di inizio attività***

(Estratto dal volume *«Modelli unici per l'edilizia. Guida alla compilazione della relazione asseverata»*, in corso di pubblicazione presso la casa editrice Legislazione Tecnica di Roma)

L'AUTORE

Roberto Gallia

Architetto, iscritto all'Ordine degli Architetti di Roma dal 1976.

Professore a contratto presso il Dipartimento di Architettura di Roma Tre, docente di diritto urbanistico ed edilizio.

www.robetogallia.it

r.gallia@tiscali.it

Dal 1978 al 2010 ha lavorato presso diverse strutture della Pubblica Amministrazione.

Membro del Comitato di redazione della «Rivista giuridica del Mezzogiorno», trimestrale della Svimez.

Autore di numerosi articoli e saggi; presso Legislazione Tecnica ha pubblicato:

- *L'autorizzazione delle attività commerciali e produttive* (2014),
- *Attività edilizia. Normativa e pratica* (2012),
- *Piano paesaggistico* (2011),
- *Progetto economico e finanziario* (2009, 2^a edizione 2011),
- *Regolamentazione urbanistica ed edilizia* (2007, 5^a edizione 2012).

I moduli unificati

Il 12 giugno 2014 la Conferenza Unificata Stato-Regioni-Enti locali ha sancito l'accordo concernente l'adozione dei «moduli unificati e semplificati» per le istanze del permesso di costruire e per la presentazione della Scia edilizia; successivamente ufficializzati con la pubblicazione sul *Supplemento ordinario* n. 56 alla *G.U.* n. 161 del 14 luglio 2014.

L'accordo ha anticipato di pochi giorni il decreto "Pubblica amministrazione" (D.L. 24 giugno 2014 n. 90, in materia di semplificazione e trasparenza amministrativa, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014 n. 114) che dispone l'obbligo di provvedere alla redazione di «**moduli unificati e standardizzati su tutto il territorio nazionale** per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni da parte dei cittadini e delle imprese» (articolo 24), da predisporre tramite un decreto ministeriale per le materie di competenza delle amministrazioni statali, e tramite un accordo concluso in sede di Conferenza Unificata per le materie di competenza delle Regioni e degli Enti locali.

La modulistica predisposta per l'attività edilizia, concertata in sede di Conferenza Unificata ed ufficializzata con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, nonostante sia definita «semplificata» piuttosto che «standardizzata», non appare completa, in quanto non riferita a tutti i procedimenti edilizi previsti dall'ordinamento ma limitata ai procedimenti abilitativi delle attività da avviare tramite permesso di costruire e tramite SCIA edilizia, e risulta inoltre inficiata da errori ed omissioni; come immediatamente evidenziato (seppur implicitamente) dalla Regione Emilia Romagna, la prima ad adottarli con la propria D.G.R. 7 luglio 2014 n. 993, che ha provveduto sia ad apportare adeguate correzioni sia a realizzare i moduli per gli ulteriori procedimenti che disciplinano l'attività edilizia (fine lavori, agibilità, accatastamento).

Di seguito cercheremo di comprendere le impostazioni dei moduli e, soprattutto, quali potrebbero essere le ricadute pratiche nelle attività sia dei professionisti sia del settore delle costruzioni e del mondo delle imprese in generale, visto che i modelli unici dovrebbero essere utilizzati anche per i procedimenti riguardanti le attività produttive.

Preliminarmente cerchiamo di inquadrare i riferimenti che hanno portato alla definizione dei modelli unici per l'edilizia.

Perché un accordo Stato-Regioni-Enti locali?

Tramite la Conferenza unificata, lo Stato, le Regioni e gli Enti locali possono stipulare accordi e/o intese «per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti».

La disciplina dell'edilizia ricade, come già ricordato, nella materia concorrente del governo del territorio, per cui alle norme legislative statali si affiancano le norme legislative regionali, che i Comuni attuano disciplinando le proprie funzioni amministrative tramite norme regolamentari. Inoltre, essendo coinvolti i procedimenti per le attività produttive di competenza dei SUAP, si richiamano le attribuzioni dei Comuni e delle Regioni in materia.

Nella pluralità di competenze, si è reso quindi necessario procedere ad un accordo per sancire la disponibilità ad una "leale collaborazione" per adeguare le diverse prassi ad un unico modello (formale e non procedimentale, come è bene evidenziare).

Un precedente: il modello unico digitale per l'edilizia

La legge 9 marzo 2006 n. 80 (di conversione D.L. 10 gennaio 2006 n. 4, in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione) ha previsto l'istituzione di un «modello unico digitale per l'edilizia» con la finalità di semplificare ed unificare i procedimenti amministrativi edilizi e catastali, e con l'obiettivo di introdurre gradualmente la presentazione in

via telematica degli atti relativi ai permessi edilizi e, contestualmente, alle dichiarazioni catastali (articolo 34-*quinques*).

Il provvedimento dell’Agenzia del territorio in data 6 dicembre 2006 avrebbe consentito l’avvio della fase transitoria di attuazione, con l’inoltro per via telematica delle dichiarazioni catastali (di variazione e di nuova costruzione) ai Comuni, per la verifica della coerenza delle caratteristiche dichiarate con i dati in loro possesso; con un interscambio di dati finalizzato alla definitiva operatività del modello unico.

Il «Modello unico digitale per l’edilizia» è stato quindi approvato con il D.P.C.M. 6 maggio 2008, prevedendo il contestuale inoltro in via telematica sia degli atti preposti alle autorizzazioni edilizie sia delle informazioni necessarie per i procedimenti catastali; in maniera tale da risultare utilizzabili in provvedimenti amministrativi distinti.

La fase di sperimentazione di questo modello è stata avviata, sulla base di un progetto di cooperazione interregionale, dalle Regioni Piemonte, Emilia Romagna ed Umbria (notizie sul sito <http://www.mude.piemonte.it>).

I procedimenti edilizi e i procedimenti per l’avvio dell’attività di impresa possono coincidere?

I modelli approvati in Conferenza Unificata riguardano sia i procedimenti edilizi (DPR 380/2001 TUE) sia i procedimenti per l’avvio dell’attività di impresa (DPR 160/2010 SUAP).

La scelta non appare congrua rispetto all’obiettivo di semplificazione da conseguire, non tanto per aspetti formali (l’articoli 1 del TUE, nel definire l’ambito di applicazione, al terzo comma fa salvi i procedimenti relativi alle attività produttive) quanto piuttosto per gli aspetti pratici e sostanziali.

L’autorizzazione edilizia si riferisce alla realizzazione di un organismo edilizio, la cui idoneità all’uso è attestata dal certificato di agibilità, che, nel caso dell’edilizia non residenziale, prescinde dalle attività alle quali verrà adibito e per le quali verrà utilizzato.

Il procedimento che autorizza l’esercizio di impresa si riferisce ad una specifica tipologia di attività di impresa, individuata secondo la classificazione ATECO; caratterizzandosi quale «procedimento unico» in quanto attiva e riunifica la pluralità dei provvedimenti di settore, compresi quelli edilizi, che sovrintendono all’esercizio delle attività commerciali e produttive. E’ bene ricordare che, per governare la complessità di questo tipo di procedimento, lo Statuto delle Imprese (legge 180/2011) ha stabilito che con cadenza annuale si dovrebbe procedere all’aggiornamento delle norme e dei requisiti minimi per l’esercizio di ciascuna tipologia di attività d’impresa.

Pertanto i modelli unici che andremo ad esaminare, riguardando solo l’aspetto edilizio dell’autorizzazione dell’attività di impresa, potrebbero risultare non esaustivi.

I modelli tengono conto di tutti i procedimenti edilizi?

I modelli sono riferiti, come già detto, solo al procedimento per il rilascio del permesso di costruire ed al procedimento per l’inoltro della Scia edilizia.

Nel modello «Richiesta permesso di costruire» gli interventi dichiarati dal titolare, nel riquadro a) «Qualificazione dell’intervento», che (come vedremo successivamente) non trovano coincidenza con quanto deve contestualmente dichiarare il tecnico nel riquadro 1) «Tipologia di intervento e descrizione sintetica delle opere» della Relazione tecnica di asseverazione, non comprendono la DIA onerosa sostitutiva del permesso di costruire e i relativi interventi (articolo 22, comma 3 TUE, di natura legislativa).

Anche nel modello «Segnalazione certificata di inizio attività» gli interventi dichiarati dal titolare, nel riquadro c) «Qualificazione dell’intervento», non trovano coincidenza con quanto deve

contestualmente dichiarare il tecnico nel riquadro 1) «Tipologia di intervento e descrizione sintetica delle opere» della Relazione tecnica di asseverazione. In questo caso la non coincidenza potrebbe creare *ab origine* una situazione di potenziale illegittimità, in considerazione della natura giuridica della SCIA, che non costituisce più un «titolo abilitativo» ovvero un «provvedimento tacito direttamente impugnabile» (articolo 19, comma 6-ter, legge 241/1990), bensì un «atto soggettivamente ed oggettivamente privato» (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 15/2001) che, in presenza dei presupposti di fatto e di diritto normativamente stabiliti, diventa una «denuncia ad efficacia legittimante immediata» in sostituzione dei tradizionali modelli provvedimentali autorizzatori (Corte Costituzionale, sentenza 164/2012).

Inoltre, nel modulo SCIA è assente qualsiasi riferimento agli interventi edilizi cd “liberi” autorizzabili tramite CIL asseverata in un procedimento che di fatto coincide con SCIA e DIA (articolo 6, comma 4 TUE, di natura legislativa), mentre sono inseriti interventi non previsti e/o non consentiti. Si fa riferimento, in particolare, alle «opere di finitura a completamento di interventi oggetto di titoli abilitativi scaduti», non contemplate dal TUE, a non meglio puntualizzati «cambi di destinazione d’uso», definibili in una pluralità di casi, alle «variazioni essenziali», non assentibili tramite SCIA e giustamente inserite nel modulo relativo al permesso di costruire.

Non risulta che tutte le fattispecie di autorizzazioni contemplate dalla normativa trovino posto nella modulistica in esame. Già sarebbe grave se errori e omissioni fossero dettate da un approccio superficiale. Sarebbe intollerabile, oltre che illegittimo, se tramite un provvedimento di natura amministrativa (per altro non regolamentare) si tentasse **una scorciatoia per introdurre modifiche e innovazioni alle norme di legge** che disciplinano l’attività edilizia.

La modulistica regionale

Alcune Regioni si sono già espresse in merito ai modelli unici, con provvedimenti diversi.

La **Regione Emilia Romagna**, dopo aver previsto l’introduzione di una modulistica edilizia unica nella propria legge edilizia (l.r. 15/2013), con la quale – fra l’altro – ha ripristinato la tripartizione delle autorizzazioni edilizie (comunicazione, Scia, permesso di costruire), con la D.G.R. n. 993 del 7 luglio 2014 ha definito, anche con riferimento a quanto prodotto in sede di Conferenza Unificata, i modelli unici per 10 procedimenti edilizi, riferiti sia alle autorizzazioni sia agli adempimenti conseguenti (fine lavori, agibilità, accatastamento); nei quali è possibile evidenziare anche alcune puntualizzazioni rispetto agli errori materiali e alle omissioni riscontrabili nei modelli approvati in Conferenza Unificata.

Contestualmente, con la D.G.R. 994/2014 che disciplina alcuni aspetti operativi dei procedimenti urbanistici ed edilizi, ha proceduto anche ad una «Prima ricognizione delle disposizioni incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull’attività edilizia, che trovano uniforme e diretta applicazione nel territorio della regione Emilia-Romagna»; suddivisi per ambiti tematici (e relativi subambiti) riferiti a:

- a) disciplina dei titoli abilitativi, dell’esecuzione dei lavori e del certificato di conformità edilizia e di agibilità;
- b) requisiti e presupposti stabiliti dalla legislazione urbanistica e settoriale che devono essere osservati nell’attività edilizia;
- c) vincoli e tutele;
- d) normativa tecnica;
- e) requisiti tecnici e prescrizioni specifiche per alcuni insediamenti o impianti.

Entrambi i provvedimenti prevedono il loro aggiornamento periodico e, in attesa di procedere al formale aggiornamento, vengono delegate le strutture regionali competenti sia a rendere note l’entrata in vigore di modifiche o integrazioni significative alla normativa di riferimento, sia a procedere con l’eventuale correzione di errori materiali accertati nel corso della

loro applicazione. Precauzione più che opportuna, non solo per garantire l'efficacia dei procedimenti, ma anche perché, data la vastità e il mancato coordinamento delle regolamentazioni che concorrono alla definizione dell'attività edilizia (si pensi, ad esempio, alla confusione che regna in materia di efficienza energetica), nonostante l'accuratezza della ricognizione effettuata qualcosa potrebbe comunque essere sfuggito.

La **Regione Lazio**, con la D.G.R. 22 luglio 2014 n. 502, ha adottato la modulistica approvata in Conferenza Unificata, demandando «*al Direttore della Direzione regionale per lo Sviluppo economico e le Attività produttive, di concerto con i Direttori regionali competenti, l'adeguamento alle disposizioni regionali di settore della suddetta modulistica*».

La **Regione Piemonte**, con la D.G.R. 21 ottobre 2014 n. 21-456, ha adeguato i modelli "MUDE Piemonte" alla modulistica unica adottata dalla Conferenza Unificata, demandando «*agli uffici competenti della Direzione Programmazione strategica, politiche territoriali ed edilizia, l'adeguamento e l'aggiornamento costante di tale modulistica sulla base di successivi adeguamenti normativi o successivi accordi*».

Prima dell'approvazione da parte della Conferenza Unificata, avevano provveduto ad approvare una modulistica unica per l'edilizia la **Regione Umbria** (con la D.G.R. 6 febbraio 2012 n.96) e la **Regione Puglia** (con la D.G.R. 7 marzo 2013 n. 334), le cui modulistiche andrebbero aggiornate e coordinate con quanto previsto in sede nazionale.

Amministrazione	Atto	Fast Find
Conferenza Unificata	Accordo 12 giugno 2014	NN13067
Regione Umbria	D.G.R. 6 febbraio 2012 n.96	NR27382
Regione Puglia	D.G.R. 7 marzo 2013 n. 334	NR29419
Regione Emilia Romagna	D.G.R. 7 luglio 2014 n. 993	NR31674
	D.G.R. 7 luglio 2014 n. 994	NR31675
Regione Lazio	D.G.R. 22 luglio 2014 n. 502	NR31793
Regione Sicilia	Circ. Ass. 5 agosto 2014 n. 3	NR31874
Regione Piemonte	D.G.R. 21 ottobre 2014 n. 21-456	NR32131

Un commento

Entrambi i modelli comprendono l'allegato «Relazione tecnica di asseverazione», predisposta per accogliere le dichiarazioni del tecnico tramite riquadri da compilare per individuare e dichiarare l'applicazione delle disposizioni di settore che concorrono all'autorizzazione dell'attività edilizia.

La compilazione dei riquadri dei due modelli, che richiamano le medesime materie (anche se illustrate in maniera differente), costituisce l'oggetto della presente pubblicazione; nel tentativo di affiancare i professionisti chiamati a sottoscrivere una relazione tecnica di asseverazione in un modello che ammonisce, in premessa, come le dichiarazioni siano rilasciate dal «*progettista, in qualità di tecnico asseverante, preso atto di assumere la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli articoli 359 e 481 del Codice Penale, consapevole che le dichiarazioni false, la falsità negli atti e l'uso di atti falsi comportano l'applicazione delle sanzioni penali previste dagli artt. 75 e 76 del d.P.R. n. 445/2000 e di quelle di cui all'art. 19, comma 6, della legge n. 241/1990, sotto la propria responsabilità*».

La normativa che disciplina l'attività edilizia presenta un panorama sicuramente né chiaro né certo, soprattutto a seguito delle estemporanee modifiche apportate al Testo Unico Edilizia,

che ne hanno sradicato l'impianto tripartito (attività libera, attività da dichiarare, attività soggetta a valutazione) per sostituirlo con una complessità regolamentare e un appesantimento dei procedimenti contrabbandati per liberalizzazione.

Occorre inoltre ricordare come nelle nostre scuole di Architettura e di Ingegneria quasi sempre i corsi di regolamentazione urbanistica ed edilizia coincidano con i corsi di diritto (declinato nelle diverse materie: urbanistico, edilizio, ambientale, dei ll.pp., ecc.) e praticamente mai con corsi di normativa tecnica (nell'accezione più ampia di regolamentazione settoriale); per cui i tecnici laureati non risultano formati a governare e gestire la complessità della normativa specifica e di settore che disciplina l'attività edilizia ed urbanistica.

Spesso si è ovviato a queste carenze con l'eludere singole tematiche e singoli adempimenti, recependo le (plurime) omissioni delle regolamentazioni comunali come autorizzazioni a non fare. **I modelli unici non consentono più omissioni, e la croce apposta su un campo equivale ad una attestazione.**

Ancora una volta dobbiamo ricordare come la semplificazione trovi il proprio fondamento nella chiarezza e nella certezza dei procedimenti; come ci hanno dimostrato i Vigili del Fuoco che, forti di un adeguata competenza tecnica e dimostrando una coerente dignità istituzionale nei confronti delle richieste propagandistiche della politica, hanno reso efficaci e trasparenti i procedimenti di prevenzione incendi.

E' impensabile che incoerenze e contraddizioni possano essere risolte da una modulistica unificata (che, per altro, presenta significative carenze e risulta tutt'altro che semplificata) piuttosto che procedere ad una coerente revisione normativa.

Tuttavia, in attesa che si avveri il sogno di una regolamentazione chiara ed efficiente, semplice ed efficace nella propria concreta applicazione, tramite l'illustrazione delle singole tematiche sottese alla compilazione dei quadri si cercherà di addentrarci nelle specifiche problematiche poste dall'applicazione della normativa tecnica.

Sembra opportuno, inoltre, dedicare ad ogni argomento una riflessione sulle modifiche/integrazioni che risulterebbe utile introdurre per semplificare il procedimento senza eludere le dovute attenzioni; riflessioni contenute nei box «Che fare per semplificare».

L'illustrazione che segue fa riferimento alla modulistica editabile resa disponibile sul sito di Legislazione Tecnica all'indirizzo FAST FIND: NN13067.

Le tabelle relative al [quadro sinottico delle autorizzazioni edilizie](#) e al [quadro sinottico delle dichiarazioni da rilasciare nella compilazione della Relazione tecnica di asseverazione](#) sono allegate all'articolo pubblicato sul n. 9/2014 del Bollettino di Legislazione Tecnica.

L'articolo è liberamente scaricabile quale allegato all'evento organizzato dalla Fondazione Architetti CH-PE a Lanciano il 17 settembre 2014, all'indirizzo web http://www.robortogallia.it/public/press/?page_id=1061.

Al medesimo indirizzo è scaricabile il buono sconto per l'acquisto dei volumi relativi alla regolamentazione urbanistica ed edilizia, all'attività edilizia, alle autorizzazioni delle attività commerciali e produttive.