

RELAZIONE SULLE PROPOSTE DI AGGIORNAMENTO E SEMPLIFICAZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO

1. Nel corso degli ultimi anni la legislazione regionale in materia edilizia ed urbanistica ha subito consistenti aggiornamenti ed ha visto l'introduzione di rilevanti novità, sia in termini di nuovi strumenti e metodi di pianificazione oltre che in termini di procedimenti autorizzativi.

Le leggi approvate e le modifiche apportate a quelle ancora in vigore sono state ispirate ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, hanno delegato agli enti locali molte delle funzioni amministrative regionali ed accentrato nel Comune, quale istituzione più vicina al cittadino, quelle funzioni che per dimensione e modalità applicativa potevano essere espletate da tale livello istituzionale.

Al contempo, per consentire una maggiore flessibilità nella gestione della normativa, sono state trasferite in regolamenti ed atti di indirizzo numerose disposizioni già contenute in leggi. Parimenti si è fatto anche ricorso alle modalità di autocertificazione nei procedimenti edilizi, assegnando così un ruolo primario e di responsabilità ai professionisti, riservando alla pubblica amministrazione le funzioni di controllo.

Tali novità comunque necessitano di un tempo sufficiente per essere percepite e diffusamente applicate; gli effetti positivi quindi potranno essere apprezzati solo dopo una prolungata sperimentazione, che permetta all'apparato tecnico-amministrativo degli enti locali di adeguare comportamenti e regole ormai invalsi da tempo.

Nel frattempo lo Stato, senza preoccuparsi di occupare spazi di competenza delle regioni, continua a legiferare su aspetti regolamentari e non certamente di principio, interferendo pesantemente con la normativa regionale vigente, senza però ottenere i risultati sperati, ma anzi accentuando le difficoltà per tecnici, imprese ed amministrazioni locali. Peraltro non interviene nelle modifiche di sua esclusiva competenza, come quelle del DPR 380/01, negli articoli che rendono obbligatoria l'autorizzazione preventiva per le costruzioni in zona sismica, malgrado le regioni abbiano più volte richiesto il riconoscimento in legge statale del "controllo a campione" che costituirebbe un effettivo snellimento procedurale.

La più recente normativa statale ha sostanzialmente innovato la disciplina autorizzativa in materia edilizia, relativamente all'attività edilizia libera e quindi non sottoposta a titolo abilitativo, con le modifiche introdotte all'art. 6 del D.P.R. n. 380/2001 secondo la nuova formulazione contenuta nell'art. 5 del D.L. n. 40/2010 convertito con legge n. 73/2010, nonché in materia di titoli abilitativi, introducendo nell'ordinamento la "Segnalazione Certificata di Inizio Attività" (SCIA), in sostituzione della "Dichiarazione" o "Denuncia" prevista dalle precedenti norme, secondo la modifica dell'art. 19 della L. 241/1990 contenuta nell'art. 49 del D.L. 78/2010 convertito con L. 122/2010. Si tratta nel primo caso di una innovazione condivisa, mentre nel secondo di una decisione inopportuna e di difficile applicazione.

A queste innovazioni si aggiungono poi quelle, peraltro molto attese, in materia di autorizzazione paesaggistica per opere minori, previste dal D.P.R. 9/7/2010, n. 139, e di modifica della Conferenza di servizi di cui alla legge 241/1990, apportate dal D.L. 78/2010.

Nel complesso quindi il quadro normativo che si è andato componendo nell'ultimo periodo richiede un intervento di riordino, da parte delle Regioni che porti chiarezza nelle disposizioni da applicare e certezza nelle procedure e nei comportamenti dei soggetti pubblici e privati. L'obiettivo è altresì quello di conseguire, contestualmente al riordino, anche una forte semplificazione dei procedimenti amministrativi, così come sottolineato nel programma di legislatura della Giunta regionale. C'è infatti piena consapevolezza che il rilancio di un settore in profonda crisi quale quello dell'edilizia, che comunque deve passare attraverso riforme strutturali ed investimenti straordinari, non può prescindere da una riduzione dei tempi di risposta della pubblica amministrazione, dallo snellimento delle procedure e dalla semplificazione dei centri decisionali.

Sarà determinante l'approccio che gli enti locali avranno con le proposte di semplificazione che saranno varate. Anche una buona normativa non sortisce gli effetti sperati se non trova poi un'applicazione diffusa e convinta negli enti locali. Altrettanto importante sarà la piena condivisione con il mondo delle imprese, delle professioni e delle pubbliche amministrazioni, delle proposte e delle decisioni da assumere.

Peraltro, nell'affrontare una problematica complessa, occorre avere la consapevolezza dei poteri in capo alla Regione, confinati tra il dettato costituzionale e le leggi statali da un lato e la stessa autonomia di cui godono i comuni dall'altro, e quindi dei limiti che possono condizionare il lavoro che la Regione si accinge ad avviare.

Altro aspetto di rilievo è rappresentato dalle modalità con cui il lavoro di riordino e semplificazione normativa verrà intrapreso: la concertazione preventiva con enti locali, ordini professionali ed associazioni delle imprese sarà una costante che caratterizzerà il percorso da compiere. Resta comunque ferma la necessità di concludere il confronto con l'assunzione di decisioni che, è auspicabile, possano trovare il massimo dei consensi possibile.

2. Entrando ora nel merito delle questioni di ordine tecnico si evidenziano alcuni degli argomenti che si ritiene necessario affrontare prioritariamente, a cominciare da quelli che riguardano l'autorizzazione di interventi edilizi che attualmente si sostanzia in ben cinque modalità (permesso di costruire, permesso di costruire acquisito con procedimento edilizio abbreviato, denuncia di inizio attività nelle aree sottoposte a vincolo, segnalazione di inizio attività, comunicazione di inizio dei lavori).

2.1 Edilizia

Le disposizioni regionali contenute nella l.r. 1/2004, in materia di opere edilizie libere, vanno raccordate con le disposizioni della normativa nazionale, tenendo conto della disciplina emanata con il R.R. 9/2008 che ha risposto ad un'esigenza da tutti riconosciuta di uniformare il più possibile le regole vigenti in ciascun comune e recependo nell'ordinamento locale la procedura di comunicazione certificata e asseverata per l'inizio dei lavori, al fine di assicurare la corretta applicazione degli interventi edilizi e consentire forme di controllo da parte del comune.

A seguito dell'emanazione della nuova normativa nazionale in materia di "segnalazione autocertificata dell'inizio dell'attività – SCIA", dovrà essere rivisto il quadro normativo della l.r. 1/2004 relativamente ai procedimenti per titoli abilitativi edilizi, ai fini di una loro semplificazione, su tempi e modalità del procedimento, rafforzando l'istituto dell'autocertificazione da parte dei professionisti; per tali fini è necessario prevedere che al Comune siano presentate solo pratiche complete di tutta la documentazione necessaria per l'istruttoria, rinviando invece all'inizio dei lavori il deposito di quella riguardante l'impiantistica e la corretta applicazione della normativa tecnica.

Si rende necessario verificare le funzioni e i relativi procedimenti dei vari enti cui competono pareri ed autorizzazioni finalizzate al procedimento abilitativo edilizio ed urbanistico, semplificandone modalità e riducendo tempi, anche ricorrendo al principio del silenzio-assenso, verificando l'opportunità di concentrare competenze in alcuni enti.

Andrà altresì valutata la opportunità di incrementare il sistema dell'autocertificazione che presuppone la presenza di regole certe nella disciplina legislativa e regolamentare, oltre che la necessità di raccoglierle in un unico testo normativo. Ciò consentirebbe di abbreviare l'iter dei procedimenti amministrativi, riducendo i costi dell'ente pubblico, il cui ruolo dovrebbe essere sempre più indirizzato a supporto del cittadino e degli operatori del settore. Va comunque tenuto in considerazione che il processo di autocertificazione deve essere accompagnato da una puntuale, precisa e inequivocabile rappresentazione delle normative urbanistiche, soprattutto quelle previste dai PRG di competenza comunale.

I punti di possibile intervento normativo sono:

a) ricondurre i titoli abilitativi per l'attività edilizia a due sole tipologie:

La Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

Il titolo si acquisisce mediante procedimento su istanza dell'interessato e autocertificazione del progettista e di altri tecnici abilitati, applicabile anche in zona sottoposta a vincolo ambientale.

Tale modalità di acquisizione del titolo potrebbe essere obbligatoria per le stesse tipologie di opere sottoposte a DIA dalla attuale normativa, mentre potrebbe essere facoltativa per le opere sottoposte a permesso di costruire. Pertanto la SCIA potrebbe riguardare anche l'intera attività edilizia.

Si confermano i controlli ex post da parte degli enti locali nei successivi 60 giorni dall'efficacia del titolo, come previsto dalla normativa nazionale;

Il Permesso di costruire

Il titolo si acquisisce mediante procedimento su istanza dell'interessato ed anche in questo caso con autocertificazione del progettista o di altri tecnici abilitati, applicabile per le opere non soggette a SCIA obbligatoria.

Decorso i termini previsti dallo stesso procedimento compresa l'efficacia delle autorizzazioni, assensi e pareri necessari, il permesso di costruire si potrebbe intendere acquisito in assenza di uno specifico provvedimento di diniego.

b) Attività edilizia libera

Per l'attività edilizia non soggetta a titolo abilitativo si potrebbe recepire integralmente la normativa nazionale, coordinandola e integrandola con le disposizioni già previste dal R.R. 9/2008, escludendo però tra le opere libere quelle

a carattere temporaneo se utilizzate come abitazioni, ambienti di lavori o attività ricettive.

Per le opere libere più rilevanti si prevede la comunicazione di inizio lavori con autocertificazione dei tecnici abilitati.

- c) Commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio
L'obbligo di acquisire il parere della commissione nel procedimento edilizio potrebbe venire limitato esclusivamente agli interventi in aree ed edifici vincolati o ricadenti nei centri storici, oltre che in materia paesaggistica.
- d) Sportello unico per l'edilizia
Sarebbero confermate le attuali funzioni con l'obbligo, se richiesto dall'interessato, di svolgere una istruttoria preliminare per l'esame delle istanze di titolo abilitativo e, in caso di interventi rilevanti, di acquisire parere, assensi, autorizzazioni attraverso la convocazione di conferenza di servizi obbligatoria.
- e) In merito all'autocertificazione si propone che:
 - 1) sostituisca l'autorizzazione in presenza di vincolo idrogeologico e di compatibilità degli interventi in materia geomorfologica ed idraulica, nonché per gli scarichi delle abitazioni ove non sono presenti collettori fognari. L'autocertificazione sarebbe supportata dall'indagine geologica ed idraulica, già obbligatoria;
 - 2) riconosca il requisito di impresa agricola con adeguata capacità di reddito, sulla base dei parametri predefiniti dalla Giunta regionale;
 - 3) quantifichi il contributo di costruzione;
 - 4) assicuri la conformità alle norme igienico – sanitarie anche per le attività commerciali, direzionali, turistiche per servizi, nonché per alcune attività agricole.
- f) Per agevolare l'iter amministrativo del titolo edilizio si prevede che la presentazione al comune del progetto degli impianti e di eventuali vincoli di asservimento e di destinazione d'uso degli edifici possa avvenire prima dell'inizio dei lavori.
- g) Sul Piano Casa potranno essere riesaminati alcuni strumenti prevedendo:
 - la possibilità di ampliamento degli edifici uni-bifamiliari a casi attualmente esclusi dalla legge regionale.
 - la possibilità di estendere l'incremento volumetrico, anziché al 25%, nel caso di demolizione e ricostruzione di edifici, eventualmente favorendo ulteriormente interventi di riqualificazione di interi quartieri.
 - la ristrutturazione edilizia ed urbanistica con incremento della Suc per tutte le attività produttive senza piano attuativo e senza ulteriori pareri se non quelli già previsti dalla l.r. 1/2004 ed 11/2005, con l'unico obbligo di adempiere ai contenuti della l.r. n. 17/2008.

2.2 Urbanistica

Negli ultimi anni l'operato della Regione Umbria è stato caratterizzato da importanti elementi innovativi inerenti l'attività di pianificazione territoriale, urbanistica ed ambientale.

Dopo la l.r. 31/1997 che ha determinato l'aggiornamento di una rilevante entità di PRG e la definizione del PUT che ha assicurato, insieme ai due PTCP, la pianificazione d'area vasta per l'intero territorio regionale, è stata completamente innovata la normativa regionale con l'emanazione della nuova legge urbanistica n. 11/2005 e della l.r. 26/6/2009, n. 13 con la quale la Regione ha ridefinito gli strumenti di pianificazione e le modalità generali di governo del territorio individuando, complessivamente, un nuovo quadro normativo.

Restano però ancora da perfezionare alcuni strumenti quali ad esempio quello del "programma urbanistico" destinato alla riqualificazione di parti di città e che non ha purtroppo avuto gli esiti sperati e non è stato ancora possibile sperimentare a pieno il sistema di premialità previsto e la possibilità per i comuni di acquisire aree per standard ed infrastrutture aggiuntive.

Anche in materia urbanistica quindi si rendono necessari alcuni interventi normativi:

- approvare il ddl in materia di perequazione, premialità e compensazione, per consentire una completa applicazione delle normative previste dalla l.r. 11/2005 e garantire una corretta trasformazione dei comparti edificatori, il recupero delle aree dismesse anche interessate da detrattori ambientali, regolando l'uso dei diritti edificatori e dei procedimenti da utilizzare, nonché di agevolare misure compensative che consentano ai Comuni di acquisire senza oneri aree per dotazioni territoriali e funzionali e per l'edilizia residenziale pubblica e sociale;
- avviare l'iter del ddl in materia di espropri per definire norme semplificate sui procedimenti e sulle modalità per determinare i valori degli immobili, rendendo il procedimento di esproprio coerente con le normative regionali urbanistiche ed edilizie vigenti;
- semplificare alcune procedure per le varianti alla parte strutturale del PRG, quando tali varianti non comportano trasformazioni e modifiche rilevanti e non inficiano i criteri di impostazione e le strategie del piano originario, allo scopo di agevolare l'attuazione del piano medesimo;
- adeguare alcune disposizioni sul territorio agricolo per favorire l'ulteriore recupero di annessi agricoli, la riqualificazione delle aree relative, limitando l'uso del piano attuativo al fine di ridurre tempi e costi a carico del privato e della pubblica amministrazione, oltre alla opportunità di introdurre destinazioni d'uso compatibili che possono essere svolte negli edifici presenti e censiti dai comuni, a condizioni che comunque garantiscano la loro tutela e il mantenimento delle condizioni del territorio interessato;
- introdurre miglioramenti nei procedimenti di formazione e approvazione dei piani urbanistici, generali e attuativi, e per favorire ulteriori interventi di recupero in territorio agricolo, quali ad esempio:
 - delega al comune delle funzioni di autorità competente in materia di VAS sugli strumenti urbanistici comunali, integrando completamente le fasi procedurali e i documenti previsti per il PRG con il procedimento e i documenti necessari ai fini della VAS;
 - rendere facoltativo secondo le necessità del comune il ricorso alla conferenza di copianificazione, salvo che si tratti della prima formazione del PRG;
 - l'adozione dei piani attuativi viene assegnata alle Giunte comunali e per quelli in aree vincolata paesaggisticamente, il parere di competenza della provincia è reso entro 30 giorni trascorsi i quali si costituisce il silenzio assenso;

- nelle zone agricole limitare l'obbligo del piano attuativo solo in caso di delocalizzazione di un annesso con cambio d'uso qualora l'edificio preesistente sia collocato oltre i 50 metri previsti dalla normativa;
- prevedere ulteriori norme che agevolano il recupero e la trasformazione degli annessi agricoli, nonché la realizzazione di serre per le imprese ad indirizzo florovivaistico.

Le indicazioni e gli argomenti sopra elencati costituiscono la base per il confronto che dovrà essere avviato con enti locali, ordini professionali ed associazioni delle imprese, confronto dal quale potranno emergere ulteriori e significative indicazioni per apportare alla legislazione regionale in materia edilizia ed urbanistica quelle ulteriori innovazioni che potranno rendere più agili i provvedimenti senza peraltro incidere sulla soglia di qualità che ha caratterizzato il governo del territorio in Umbria.