



**PON GAS FSE 2007÷2013, Obiettivo Convergenza, Asse E - "Capacità istituzionale"
Progetto: "Semplifica Italia. Cantieri regionali per la semplificazione"**

Convegno

La semplificazione in edilizia per imprese e cittadini

Semplificazioni in Edilizia per imprese e cittadini

a cura di Francesca Ferrara

**Palermo, 5 dicembre 2013
ANCE Sicilia, Via Alessandro Volta n. 44**

I risultati della misurazione nazionale nel settore edilizia

L'attività di misurazione degli oneri nel settore dell'edilizia è stata realizzata nel 2012 con un'intensa collaborazione tra l'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della funzione pubblica, le Regioni e gli enti locali, nella sede del Tavolo istituzionale istituito sulla base dell'Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali per l'attuazione coordinata delle misure previste dal decreto "Semplifica Italia". L'indagine è stata realizzata a livello nazionale con un approfondimento in 5 Regioni (Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte e Toscana). Nell'ambito del progetto PON GAS "Misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi, semplificazione amministrativa e reingegnerizzazione dei processi di servizio", la stessa rilevazione è stata effettuata da FormezPA nelle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). Successivamente, all'interno del Progetto "Semplifica Italia. Cantieri regionali per la semplificazione", sono state effettuate elaborazioni dei dati a livello delle singole regioni del Obiettivo convergenza. Le procedure oggetto di misurazione, nei settori residenziale e non residenziale, sono state la richiesta di permesso di costruire (Concessione Edilizia per la Sicilia), la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) edilizia, la presentazione della super-DIA, la comunicazione di interventi di edilizia libera, le comunicazioni di inizio e fine lavori, il rilascio del certificato di agibilità. L'edilizia (area di regolazione a competenza concorrente) è considerata un settore chiave per lo sviluppo del Paese, particolarmente critico per imprese e cittadini e caratterizzato da una accentuata differenziazione delle procedure a livello regionale e locale (spesso, tra un Comune e l'altro differiscono anche i moduli). In primo luogo, sono state mappate le procedure in 9 Regioni. Sono state, quindi, effettuate due rilevazioni campionarie con tecnica CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*). La rilevazione effettuata sui Comuni ha consentito di stimare il numero di titoli edilizi rilasciati a livello nazionale, per entrambi i settori considerati, nel corso del 2011, pari a oltre 1,25 milioni (cfr. tabella 1).

Tab. 1 - Stima del numero di "titoli edilizi" per settore

Permesso per costruire/Super DIA	Permesso per costruire in sanatoria	SCIA edilizia (ex DIA)	Attestati di conformità in sanatoria	Interventi di manutenzione straordinaria	Totale
Settore Residenziale					
239.918	54.554	340.560	23.322	274.775	933.129
Settore Non Residenziale					
105.017	12.457	133.295	6.058	68.747	325.573
Totale					
1.258.702					

Le interviste effettuate su un campione di professionisti (architetti e geometri) hanno portato alla stima dei costi sostenuti e dei tempi di attesa per ottemperare agli obblighi informativi relativamente alla richiesta di rilascio del permesso di costruire, alla presentazione della SCIA edilizia per ciascun settore (residenziale e non residenziale) e all'ottenimento del certificato di agibilità, per entrambi i settori considerati (cfr. tabelle da 2 a 5).

I risultati delle due indagini sono stati poi arricchiti e completati con le informazioni acquisite nel corso di *focus group* nazionali e regionali cui hanno partecipato associazioni imprenditoriali e ordini professionali con indicazioni provenienti dall'esperienza degli sportelli unici per le attività produttive (SUAP).

Per quanto riguarda il settore non residenziale, il costo unitario medio associato agli adempimenti amministrativi connessi alla richiesta di rilascio del solo permesso di costruire è stimato in circa € 3.350; il costo unitario relativo alla presentazione della SCIA edilizia è pari a circa € 2.860 (cfr. tabella 4).

Nel settore residenziale, sono stati stimati costi unitari pari a circa € 2.692 per la richiesta di rilascio del solo permesso di costruire e € 2.346 per la presentazione della SCIA edilizia.

Tab. 2 - Costi amministrativi unitari

Titolo edilizio	Costo unitario
Non residenziale	
Permessi ed aut. preliminari	€ 4.235,00
Permesso di costruire	€ 3.350,00
SCIA	€ 2.860,00
Residenziale	
Permessi ed aut. preliminari	€ 3.368,00
Permesso di costruire	€ 2.692,00
SCIA	€ 2.346,00

Complessivamente, gli oneri amministrativi associati alle pratiche edilizie, nei settori residenziale e non residenziale, sono stimati a livello nazionale in circa 4,4 miliardi di euro all'anno (cfr. tabella 5).

Particolarmente rilevante è il dato relativo al ricorso allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP): con riferimento al permesso di costruire, nel settore non residenziale, quando la documentazione è presentata congiuntamente (SUAP operativo) si rileva una riduzione di costo di circa il 19% e una riduzione dei tempi di circa il 26% (cfr. tabelle 3 e 4).

Tab. 3 - Permesso di costruire - Costi amministrativi unitari (settore non residenziale)

Costi amministrativi		Variazione % rispetto al costo medio
Medio	€ 3.350,00	-
Con ricorso allo sportello unico	€ 2.727,00	- 19%
Senza ricorso allo sportello unico	€ 3.951,00	+ 18%

Tab. 4 - Permesso di costruire - Tempi di attesa (settore non residenziale)

Tempi	Giorni	Variazione % rispetto ai tempi medi
Medio	159	-
Con ricorso allo sportello unico e documentazione (per PdC e aut. Preliminari) presentata congiuntamente	118	- 26%
Senza ricorso allo sportello unico o documentazione presentata disgiuntamente	167	+ 5%

Tab. 5 - Costi amministrativi totali per l'area edilizia

Pratica Edilizia	Costo totale
Non residenziale	
Permessi ed aut. preliminari al rilascio o alla presentazione del titolo edilizio	€ 497.542.155
Permesso di costruire	€ 393.499.686
SCIA	€ 398.513.381
Totale	€ 1.289.555.000
Residenziale	
Permessi ed aut. preliminari	€ 991.852.221
Permesso di costruire	€ 792.829.494
SCIA	€ 853.725.495
Totale	€ 2.638.407.000
Certificato di agibilità*	€ 510.718.600
Totale Area Edilizia	€ 4.438.680.600

Le semplificazioni in materia edilizia

Il lavoro svolto ha costituito un'importante base conoscitiva per orientare gli interventi di semplificazione nel settore edilizia. I primi interventi, frutto dell'elaborazione condivisa tra Stato, Regioni e autonomie locali, sono stati adottati con il decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con la legge 7 agosto 2012, n. 134:

1. trasformazione dello Sportello Unico per l'Edilizia (SUE) da sportello istruttorio a sportello decisorio, quale unico punto di accesso in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti l'attività edilizia, in grado di fornire una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte, analogamente a quanto già avviene per gli interventi edilizi, connessi ad attività produttive, che ricadono sotto la competenza del SUAP;
2. obbligo per le amministrazioni di acquisire d'ufficio la documentazione catastale e gli altri documenti già in possesso della P.A., che non possono più essere richiesti a cittadini e imprese.

Successivamente, con il decreto legge n. 69 del 2013 (cosiddetto “decreto del Fare”), convertito con la legge 9 agosto 2013, n. 98, sono state introdotte altre semplificazioni in materia di edilizia privata, tra cui:

1. garanzia di tempi certi per il rilascio dei permessi di costruire, anche nei casi in cui vi siano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali;
2. semplificazione della realizzazione degli interventi edilizi che comportano modifiche alla sagoma degli edifici, per i quali ora, purché realizzati nel rispetto dei vincoli e a parità di volumetria, è sufficiente una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). In precedenza era necessario il permesso di costruire;
3. possibilità di richiesta delle autorizzazioni eventualmente necessarie per la realizzazione dell'intervento edilizio (sismica, paesaggistica, etc.) allo Sportello unico, contestualmente alla presentazione della SCIA o della comunicazione di inizio lavori di edilizia libera;
4. attestazione dell'agibilità dell'opera da parte del direttore dei lavori o di un tecnico abilitato in luogo del rilascio del certificato di agibilità;
5. introduzione della facoltà per l'interessato di domandare il rilascio del certificato di agibilità parziale per singoli edifici, singole porzioni della costruzione o singole unità immobiliari purché funzionalmente autonome, con le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio realizzate e collaudate, le parti strutturali connesse completate e collaudate, gli impianti relativi alle parti comuni collaudati e certificati;
6. proroga dei termini di scadenza dei permessi di costruire e delle SCIA, tramite una comunicazione dell'interessato.

I risparmi potenziali sono valutati in circa **735 milioni di euro all'anno** (cfr. tabella 6). Ulteriori risparmi saranno verificati successivamente attraverso approfondimenti mirati, anche sulla base dell'esperienza attuativa.

Tab. 6 - Risparmi totali per l'area edilizia

Intervento di semplificazione	Riferimento normativo	Stima risparmi
Eliminazione dell'obbligo di copia della documentazione catastale	art. 13, d.l. n. 83/2012	€ 144.321.000
Sportello unico edilizia decisorio (settore residenziale)	art. 13, d.l. n. 83/2012	€ 90.035.000
Eliminazione del permesso di costruire per interventi di ristrutturazione edilizia con sagoma diversa a parità di volumetria	art. 30, d.l. n. 69/2013	€ 5.717.000
Autorizzazioni preliminari e segnalazione certificata di inizio attività	art. 30, d.l. n. 69/2013	€ 204.413.000
Attestazione di agibilità	art. 30, d.l. n. 69/2013	€ 81.280.000
Proroga dei termini di inizio e ultimazione dei lavori autorizzati con permesso di costruire o soggetti alla presentazione di Super-DIA o SCIA	art. 30, d.l. n. 69/2013	€ 208.668.000
Totale		€ 734.434.000

I lavori in corso

È a uno stadio avanzato l'attività istruttoria nell'ambito del gruppo di lavoro dedicato del già citato Tavolo istituzionale sui seguenti oggetti:

1. definizione di un modulo unico nazionale per ciascuno dei titoli edilizi oggetto di misurazione, che preveda la richiesta delle medesime informazioni (e degli stessi allegati) su tutto il territorio nazionale, con sezioni variabili che tengano conto delle specificità regionali;
2. predisposizione di istruzioni condivise a livello nazionale, allegate alla modulistica unificata, che forniscano una interpretazione uniforme delle disposizioni normative in materia edilizia e una guida alla compilazione e alla presentazione dell'istanza, della SCIA e delle comunicazioni;
3. informatizzazione della procedura che consenta la presentazione on-line di tutta la documentazione necessaria, incluse le autorizzazioni preliminari, riducendo i tempi di lavorazione delle pratiche da parte delle amministrazioni competenti.

I risultati della misurazione in Sicilia

La rilevazione effettuata sui Comuni ha consentito di stimare il numero di titoli edilizi rilasciati a livello regionale, per entrambi i settori considerati, nel corso del 2011, pari a **oltre 50 mila** (cfr. tabelle 7 e 8).

Tab. 7 - Sicilia - Stima del numero di "titoli edilizi" - Settore Non Residenziale

Dominio	Concessione edilizia/ Super DIA	Concessione edilizia in sanatoria	SCIA edilizia (ex DIA)	Attestati di conformità in sanatoria	Interventi di manutenzione straordinaria	Totale
SICILIA	2.852 (36%)	2.037 (26%)	1.718 (22%)	217 (3%)	1.082 (14%)	7.905
Regioni Obiettivo Convergenza	11.919 (26%)	3.298 (7%)	23.248 (51%)	794 (2%)	6.217 (14%)	45.475
ITALIA	105.017 (32%)	12.457 (4%)	133.295 (41%)	6.058 (2%)	68.747 (21%)	325.573

Tab. 8 - Sicilia - Stima del numero di "titoli edilizi" - Settore Residenziale

Dominio	Concessione edilizia/ Super DIA	Concessione edilizia in sanatoria	SCIA edilizia (ex DIA)	Attestati di conformità in sanatoria	Interventi di manutenzione straordinaria	Totale
SICILIA	13.565 (31%)	9.776 (22,5%)	6.913 (15,5%)	834 (2%)	12.800 (29%)	43.888
Regioni Obiettivo Convergenza	33.833 (22%)	15.830 (10%)	54.245 (36%)	2.937 (2%)	41.485 (30%)	148.329
ITALIA	239.918 (25,5%)	54.554 (6%)	340.560 (36,5%)	23.322 (2,5%)	274.775 (29,5%)	933.129

Per quanto riguarda il settore non residenziale, il costo unitario medio associato agli adempimenti amministrativi connessi alla richiesta di rilascio del solo permesso di costruire è stimato in circa € 1.482; il costo unitario relativo alla presentazione della SCIA edilizia è pari a circa € 1.331 (cfr. tabella 9).

Nel settore residenziale, sono stati stimati costi unitari pari a circa € 1.100 per la richiesta di rilascio del solo permesso di costruire e € 973 per la presentazione della SCIA edilizia.

Tab. 9 - Sicilia - Costi amministrativi unitari

Titolo edilizio	SICILIA	Regioni Obiettivo Convergenza
Non residenziale		
Permessi ed aut. preliminari	€ 2.618	€ 2.349
Permesso di costruire	€ 1.482	€ 1.479
SCIA	€ 1.331	€ 1.242
Residenziale		
Permessi ed aut. preliminari	€ 1.935	€ 1.389
Permesso di costruire	€ 1.100	€ 1.194
SCIA	€ 973	€ 929

Complessivamente, gli oneri amministrativi associati alle pratiche edilizie, nei settori residenziale e non residenziale, sono stimati a livello regionale in circa **101 milioni di euro all'anno** (cfr. tabella 10).

Tab. 10 - Sicilia - Costi amministrativi totali

Titolo edilizio	SICILIA	Regioni Obiettivo Convergenza
Non residenziale		
Permessi ed aut. preliminari	€ 12.803.748	€ 35.749.832
Permesso di costruire	€ 7.246.403	€ 22.510.558
SCIA	€ 2.576.345	€ 29.859.010
Totale	€ 22.626.496	€ 88.119.400
Residenziale		
Permessi ed aut. preliminari	€ 45.181.134	€ 68.982.655
Permesso di costruire	€ 25.654.431	€ 59.288.636
SCIA	€ 7.540.104	€ 53.133.012
Totale	€ 78.375.668	€ 181.404.303
Totale Residenziale + Non residenziale	€ 101.002.165	€ 269.523.703

Con riferimento al permesso di costruire, nel settore non residenziale, quando la documentazione è presentata congiuntamente (SUAP operativo) si rileva una riduzione di costo di circa il 9% rispetto al dato medio, mentre i tempi medi di attesa non variano se ci si rivolge o meno allo sportello unico (cfr. tabelle 11 e 12).

Tab. 11 - Sicilia - Permesso di costruire, settore non residenziale, costi amministrativi

Costi amministrativi unitari inclusi gli adempimenti sismici	SICILIA		Regioni Obiettivo Convergenza		ITALIA	
	€	Variazione %	€	Variazione %	€	Variazione %
Medio	1.482		1.479		3.350	
Con ricorso allo sportello unico e documentazione (per PdC e aut. Preliminari) presentata congiuntamente	1.343	-9%	1.384	- 6%	2.727	- 19%
Senza ricorso allo sportello unico o documentazione presentata disgiuntamente	1655	+23%	1.555	+ 5%	3.951	+ 18%

Tab. 12 - Sicilia - Permesso di costruire, settore non residenziale, tempi di attesa

Tempi Medi	Giorni
SICILIA	239
Regioni Obiettivo "Convergenza"	234
ITALIA	159

Per quanto concerne il settore residenziale, i tempi medi di attesa per il rilascio del permesso di costruire risultano maggiori rispetto ai tempi rilevati per il settore non residenziale (cfr. tabella 13).

Tab. 13 - Sicilia - Permesso di costruire, settore residenziale, tempi di attesa

TEMPI DI ATTESA - Permesso di costruire	Giorni
SICILIA	270
Regioni Obiettivo Convergenza	223
ITALIA	175

Lavori in corso nella Regione Sicilia

In data 30 maggio 2013, in seguito alla sottoscrizione di un Protocollo d'Intesa tra l'Università di Palermo e la Regione Siciliana con ANCE, FORMEZ PA e ANCI, è stato costituito un **"Osservatorio permanente per la delegificazione e semplificazione nei settori della riqualificazione urbana e dell'edilizia residenziale sociale"**, che ha proseguito i lavori avviati in Regione Siciliana in tema di semplificazione.

Durante gli incontri dell'Osservatorio Permanente sono state presentate ed analizzate alcune proposte per la semplificazione in tema di attività amministrative legate alle competenze pertinenti la Regione Siciliana.

Sono state affrontate le problematiche concernenti la predisposizione degli interventi normativi per la semplificazione, in linea con i recenti provvedimenti normativi approvati dal Governo Nazionale, in tema di **edilizia, attività produttive, ambiente, urbanistica**.

In particolare, per quanto concerne il settore dell'**edilizia**, al fine di semplificare ed armonizzare le procedure autorizzative ed allineare i farraginosi meccanismi ancora vigenti in Sicilia, è stata elaborata una bozza di disegno di legge recante *"Recepimento del Testo Unico in materia edilizia emanato con il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 con sostituzioni, modifiche ed integrazioni per il coordinamento e la armonizzazione con la disciplina regionale in materia edilizia"*.

Il predetto disegno di legge mira a superare la situazione di disomogeneità che caratterizza la regolamentazione urbanistico - edilizia nella Regione Siciliana, per quanto concerne la definizione delle nozioni e dei parametri tecnici utilizzati nella disciplina degli usi del territorio e delle trasformazioni ammissibili, e nella gestione abilitativa dell'attività edilizia.

L' intervento normativo, infatti, costituisce lo strumento per mezzo del quale si introduce nel territorio della Regione Siciliana una disciplina organica, ove, sullo scheletro fornito dal Testo Unico dell'Edilizia, il Legislatore regionale, non abdicando dalle proprie prerogative Statutarie, conserva alcune specificità della vigente normativa regionale, che si è ritenuto necessario mantenere ed integrare nel nuovo testo coordinato, talora modificando o sostituendo le disposizioni del Testo Unico dell'Edilizia difformi.

L'Osservatorio permanente sta inoltre lavorando sulla standardizzazione della documentazione, recante le definizioni tecniche uniformi per l'urbanistica e l'edilizia che individui parametri ed indici urbanistici, oggetti e parametri edilizi utilizzati nelle regolamentazioni edilizie comunali. Per ognuno di tali elementi dovrebbe essere fornita una definizione uniforme, volta a superare, nell'intero ambito regionale, le diversificate definizioni contemplate nelle regolamentazioni di Comuni, tenendo conto di quanto contemplato nelle pertinenti fonti regionali e statali e di quanto elaborato nell'esperienza urbanistico - edilizia dei Comuni e delle categorie professionali coinvolte.

Il complessivo riordino normativo in materia edilizia si propone di pervenire ad un quadro omogeneo sulla disciplina degli interventi edilizi per assicurare l'uniformità dell'attività tecnico-amministrativa e garantire una maggiore certezza giuridica in ordine a limiti e condizioni per l'esercizio delle attività edilizie, in tutto l'ambito regionale, nell'ottica di semplificazione e armonizzazione dettata dalla Legge Regionale n. 5/2011.

In materia urbanistica, l'Osservatorio, nelle more della predisposizione di un testo organico disciplinante la materia in Sicilia, ha elaborato un primo intervento legislativo avente ad oggetto la semplificazione del procedimento per l'adozione dei Piani regolatori di competenza comunale.

La Regione ha inoltre messo a punto il disegno di legge *“Disposizioni in materia di semplificazione ed accelerazione dei procedimenti amministrativi al fine di agevolare lo sviluppo socio-economico. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 1991, n. 10 e successive modifiche ed integrazioni”* che, come si evince con chiarezza dalla relazione di accompagnamento, intende proseguire e rafforzare l'azione di snellimento e modernizzazione dell'apparato burocratico per garantire una maggiore efficienza, efficacia e tempestività dell'azione amministrativa.

In tal senso, le disposizioni del **Titolo I**, sono finalizzate a velocizzare ulteriormente l'iter di conclusione dei procedimenti amministrativi con un aggiornamento della legge regionale n. 10 del 2011, come modificata dalla legge regionale n. 5 del 2011, implementando i recenti interventi riformatori.

Si recepisce, in particolare, la normativa nazionale in materia di poteri sostitutivi e di indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento in attuazione delle previsioni del Decreto Semplifica Italia (d.l. n. 5 del 2012 convertito con modificazioni dalla la legge n. 35 del 2012) e del c.d. Decreto del Fare (d.l. n. 69 del 2013 convertito con modificazioni dalla legge n.98 del 2013).

Il riconoscimento dell'indennizzo viene subordinato all'attivazione da parte dell'istante dell'intervento sostitutivo nei confronti dell'amministrazione che, comunque, non preclude al soggetto richiedente l'azione per il risarcimento del danno ingiusto subito. Le somma corrisposte a titolo di indennizzo devono essere detratte dall'eventuale risarcimento.

Si interviene sulla disciplina del silenzio assenso, ex art. 19 della legge 241 del 1990, con la finalità di rafforzarne l'ambito di applicazione.

Si recepiscono, altresì, le innovazioni introdotte dalla legge n. 190 del 2012 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione”* in materia di conclusione del procedimento nei casi di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, sempre con la finalità di favorire una più celere conclusione del procedimento. Viene, inoltre, introdotto un principio di deroga rispetto a quello ordinario della successione cronologica nell'esame degli atti di competenza dell'amministrazione(art.4).

Di particolare rilievo applicativo sul piano della semplificazione amministrativa e procedurale sono le disposizioni del **Titolo II** a carattere settoriale.

Una novità assoluta è costituita dalla possibilità di avviare azioni finalizzate alla progettazione in ausilio delle autonomie locali, in raccordo tra l'Assessorato regionale delle autonomie locali e della Funzione Pubblica e l'Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità.

Si interviene, inoltre, sul tema delle autorizzazioni ambientali, in particolare quelle in materia di V.A.S., con l'obiettivo di superare i ritardi nella conclusione delle relative procedure.

Sono affrontate alcune problematiche concernenti la materia urbanistica e principalmente il tema delle procedure di formazione dei piani, generali ed attuativi, di livello comunale, con l'obiettivo di sciogliere alcuni nodi problematici, connessi in particolare ai tempi di approvazione dei piani urbanistici, semplificando le procedure di formazione dei piani regolatori (art. 9).

In tale ambito si affronta il tema della regolamentazione dell'attività edilizia (art. 10) che i Comuni definiscono attraverso i propri regolamenti edilizi affidando alla Regione il compito di predisporre linee guida al fine di indirizzare uniformemente l'attività edilizia nel territorio regionale per orientarla ai principi della sostenibilità ambientale ed energetica e della qualità architettonica. Si prevedono sanzioni per i Comuni che non adempiono all'obbligo di recepimento.

Le previsioni normative in questo settore sono completate dalle disposizioni in merito agli interventi nei centri storici per orientare l'attività edilizia verso principi di valorizzazione e riqualificazione edilizia.

Sono, infine, previsti interventi urgenti in materia di porti di competenza regionale che sono considerati di interesse strategico della Regione e, come tale, caratterizzati da procedure speciali e semplificate per l'ottenimento dei pareri e delle autorizzazioni anche ambientali. La previsione di procedure semplificate è prevista anche per i programmi di edilizia sociale (programmi integrati di promozione di edilizia sociale e di riqualificazione urbana). Il disegno di legge include anche una disposizione in materia forestale (art. 14).