



REGIONE TOSCANA
Giunta Regionale

Misurazione degli oneri amministrativi Regione Toscana

Scheda MOA

**L.R. 3 gennaio 2005, n.1 - Titolo VI “*Norme per il governo
del territorio*”
Regolazione in materia di attività edilizia privata**

Sommario

Premessa.....	3
1. Finalità e caratteristiche della normativa oggetto della misurazione.....	3
1.1. La normativa regionale	5
1.1.1 Permesso di costruire	5
1.1.2 SCIA	6
1.1.3 Varianti al permesso a costruire e alla SCIA.....	7
1.1.4 Certificato di Agibilità/Abitabilità	8
1.1.5 Attività edilizia libera	8
1.1.6 Interventi in zona sismica	8
1.1.7 Interventi eseguiti in assenza di titolo abilitativo o in difformità allo stesso.....	9
1.2 Il Tavolo interistituzionale per la Semplificazione e il D.L. n. 83 del 22 giugno 2012 di modifica del D.P.R. 380/2001	9
2. Mappatura degli obblighi informativi.....	10
3. Consultazione.....	11
4. Stima degli oneri amministrativi.....	12
4.1 Intervista diretta	12
4.2 Intervista telefonica.....	15
4.3 Stima degli oneri amministrativi unitari medi per OI	15
4.3.1 ONERI AMMINISTRATIVI	15
4.3.1.1. Permesso di costruire.....	16
4.3.1.2 SCIA.....	19
4.3.1.3 Attività edilizia libera	21
4.3.1.4 Interventi tipo: i costi aggregati	21
4.3.2 TEMPI BUROCRATICI	23
4.4 Stima della popolazione	24
4.5 Stime del costo aggregato annuo degli oneri amministrativi per OI	25
5. La percezione dei destinatari: ambiti di criticità e ipotesi di semplificazione.....	28
5.1 Le misure di semplificazione condivise messe a punto dal Tavolo per la semplificazione	29
5.2 Altre possibili proposte di semplificazione	30

Premessa

Il report illustra i risultati dell'attività di misurazione dei tempi burocratici e degli oneri amministrativi imposti alle imprese dalla normativa regionale in materia di attività edilizia privata (Titolo VI - l.r. 1/2005).

La normativa in materia di attività edilizia privata è stata oggetto di una MOA regionale sulla base del secondo programma di azione regionale per la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi 2011 (d.g.r. 23/2011) e nel contempo anche della prima misurazione congiunta dei tempi burocratici e degli oneri amministrativi avviata e conclusa nell'ambito del Comitato paritetico Stato, Regione ed EE.LL. di cui la Toscana fa parte. L'istituzione del Comitato paritetico in seno alla Conferenza Unificata e l'avvio della prima esperienza di misurazione congiunta discendono dall'estensione a Regioni ed EE.LL. dell'obbligo di misurazione e riduzione degli oneri - sulla base di appositi programmi di carattere normativo, amministrativo e organizzativo - sancito dal D.L. 70/2011. La Regione Toscana, quale componente del Comitato paritetico, ha coordinato l'attività di misurazione realizzata a livello regionale con quella in ambito nazionale.

Entrambe le misurazioni (a livello regionale e congiunta) sono state condotte attraverso la metodologia dello EU Standard Cost Model (EU SCM). Questa tecnica, già adottata a livello comunitario e nazionale, consente di stimare gli oneri derivanti dal rispetto dei c.d. "obblighi informativi", consistenti nel raccogliere, elaborare, produrre, trasmettere e conservare informazioni alle pubbliche amministrazioni o a terzi. Il concetto di informazione utilizzato dal modello è da intendersi in senso lato e include, ad esempio, etichettature, relazioni, controlli e valutazioni, assistenza ai consulenti etc.. Sono esclusi dalla misurazione sia i costi di adeguamento "sostanziali" (derivanti dalla necessità di adeguare il processo produttivo o i prodotti alle disposizioni normative), sia i trasferimenti monetari alla P.A. (tasse, diritti, bolli, ecc.), nonché i costi amministrativi che l'impresa avrebbe sostenuto comunque in assenza di regolamentazione.

Lo EU-SCM consente di giungere, attraverso la consultazione di professionisti ed esperti, nonché tramite la rilevazione diretta presso un campione ragionato di imprese, a una stima degli oneri amministrativi che queste sostengono per ottemperare a specifiche disposizioni regolative. I risultati ottenuti con questo metodo, pur non essendo statisticamente rappresentativi, sono fortemente indicativi dell'ordine di grandezza degli oneri amministrativi e possono essere utilizzati sia per individuare le disposizioni particolarmente critiche per i destinatari, sia per stimare i benefici associabili a eventuali interventi di semplificazione.

Il documento è organizzato come segue: nel primo paragrafo è descritta la normativa esaminata, sintetizzandone caratteristiche e finalità. Nel secondo, si illustrano gli obblighi informativi oggetto di misurazione. Il terzo paragrafo è dedicato alle consultazioni realizzate nel corso della misurazione, descrivendone finalità, strumenti e risultati. Il quarto presenta i risultati delle stime degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici. Nell'ultimo paragrafo, infine, si delineano le criticità percepite dai destinatari della norma e i suggerimenti di semplificazione avanzati per il loro superamento.

1. Finalità e caratteristiche della normativa oggetto della misurazione

La misurazione degli oneri amministrativi ha come oggetto gli obblighi informativi derivanti dalla legislazione regionale in materia di attività edilizia privata relativamente ai procedimenti di permesso a costruire., segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), comunicazione di inizio lavori per attività libera, autorizzazione per l'inizio lavori nelle zone sismiche e preavviso di inizio lavori per opere in zona a bassa sismicità.

La normativa di riferimento è costituita a livello statale dal D.P.R. 380/2001 e ss.mm. "Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" e a

livello regionale dal titolo VI della l.r. 3 gennaio 2005, n. 1 "Norme per il governo del territorio" e s.m.i., dal d.p.g.r. 17 ottobre 2006, n. 48/R "Regolamento di attuazione dell'articolo 117, commi 1 e 2, della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1" e ss.mm. e dal d.p.g.r. 23-11-2005, n. 62/R "Regolamento di attuazione dell'articolo 82, comma 16, della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 relativo alle istruzioni tecniche sulle misure preventive e protettive per l'accesso, il transito e l'esecuzione dei lavori in quota in condizioni di sicurezza."

Ai sensi del D.P.R. 380/2001 e ss.mm., la disciplina dell'attività edilizia privata può essere distinta in quattro fattispecie:

1. attività edilizia soggetta a permesso a costruire. (art. 10 TUE). Si tratta degli interventi edilizi di nuova costruzione, di ristrutturazione urbanistica e di ristrutturazione edilizia cd. pesante, vale a dire interventi che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici o mutamento di destinazione d'uso);
 2. attività edilizia soggetta a super-DIA. (artt. 22-23 TUE e art. 5, c. 2 lett. c), D.L. 70/2011). Si tratta degli interventi edilizi per i quali, in base alla normativa statale o regionale, si può ricorrere alla D.I.A. in via alternativa o sostitutiva rispetto al permesso a costruire. (quali ad esempio gli interventi di cui all'art. 22, c.3, T.U.E);
- § attività edilizia soggetta a DIA/SCIA (D.L. 78/2010): si tratta di tutti i restanti interventi edilizi non rientranti tra quelli di attività edilizia libera, di attività edilizia soggetta a permesso a costruire., di attività edilizia soggetta a super-DIA.
- § attività edilizia libera. Questa fattispecie a sua volta si distingue tra l'attività per gli interventi edilizi per i quali non è richiesto alcun titolo abilitativo né è prevista alcuna specifica comunicazione (art. 6, c.1, TUE) e l'attività subordinata alla previa comunicazione di inizio lavori (CIL attività libera art. 6, c.2 TUE).

Il D.P.R. 380/2001 riconosce alle Regioni la possibilità di individuare ulteriori interventi da sottoporre al preventivo rilascio del permesso a costruire, così come la possibilità di ampliare o ridurre il novero degli interventi soggetti a DIA ordinaria (oggi SCIA) ovvero alla super-DIA statale (art. 22, c. 4, TUE). Pertanto, nell'ambito della rispettiva potestà legislativa, le Regioni hanno legiferato in materia.

La Regione Toscana con la l.r. 1/2005 ha individuato le seguenti tipologie di titolo abilitativo edilizio:

1. permesso a costruire.
2. SCIA

elencando dettagliatamente per ciascun titolo le tipologie di intervento assentibili.

Ha inoltre disciplinato gli interventi di attività edilizia libera che possono essere eseguiti senza titolo abilitativo. La scelta del legislatore toscano è stata quella di ridurre al minimo le tipologie di titolo abilitativo edilizio ampliando, nella maniera massima consentita dal legislatore statale, l'ambito di intervento della SCIA e prescrivendo che tale segnalazione abbia ad oggetto un inizio immediato dei lavori ovvero valga come comunicazione inizio lavori.

Inoltre la l.r. 1/2005, unica in Italia, stabilisce che i progetti relativi ad interventi che riguardano le coperture di edifici di nuova costruzione oppure le coperture di edifici già esistenti, prevedano l'applicazione di idonee misure preventive e protettive che consentano, nella successiva fase di manutenzione degli edifici, l'accesso, il transito e l'esecuzione dei lavori in quota in condizioni di sicurezza. La mancata previsione di tali misure costituisce causa ostativa al rilascio del permesso a costruire. o all'efficacia della SCIA. In attuazione della legge regionale è stato emanato il d.p.g.r. 23-11-2005, n. 62/R

che ha definito opportune istruzioni tecniche sulla redazione degli elaborati progettuali, sugli adempimenti connessi e sulle misure preventive e protettive.

1.1. La normativa regionale

1.1.1 Permesso di costruire

Ai sensi dell'art. 78 della l.r. 1/2005, sono soggetti a permesso a costruire i seguenti interventi:

- a. interventi di nuova edificazione diversi da quelli di cui ai punti successivi ed all'art. 79 della legge 1/2005;
- b. installazione di manufatti, anche prefabbricati, che siano usati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, non destinati ad uso temporaneo;
- c. realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria da parte di soggetti diversi dal comune;
- d. realizzazione di infrastrutture ed impianti che comporti la trasformazione in via permanente del suolo inedificato;
- e. la realizzazione di depositi di merci o materiali e la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto, che comporti l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;
- f. interventi di ristrutturazione urbanistica;
- g. addizioni volumetriche agli edifici esistenti non assimilate alla ristrutturazione edilizia;
- h. interventi di sostituzione edilizia, non assimilabile alla ristrutturazione edilizia;
- i. varianti al permesso a costruire che comportano la sospensione dei lavori (art. 83 c.12 e 13) e non rientrano nelle fattispecie ex art. 79 c. 2 bis.

L'istanza di rilascio di permesso a costruire deve essere presentata al Servizio Edilizia Privata del Comune territorialmente competente in caso di interventi di edilizia residenziale o, per le istanze relative ad impianti produttivi di beni e servizi, al SUAP.

Alla domanda di permesso a costruire devono essere allegati, se già in possesso del richiedente, pareri, autorizzazioni, nulla osta, o atti di assenso comunque denominati rilasciati da soggetti terzi (quali ad es. Sovrintendenze, Provincia, VV.FF., ASL etc.) necessari per l'esecuzione dei lavori da realizzare. In alternativa il richiedente dovrà provvedere alla presentazione della documentazione necessaria per l'acquisizione da parte del comune dei suddetti atti di assenso. In tal caso, il responsabile del procedimento acquisisce gli atti di assenso o direttamente dalle amministrazioni interessate o mediante convocazione di una conferenza dei servizi.

Per gli interventi nel settore non residenziale di competenza del SUAP, in presenza di autorizzazioni/nulla osta/pareri preliminari da parte di soggetti terzi si applica invece il procedimento ordinario ex art. 7 del D.P.R. 160/2010.

Fino all'entrata in vigore del D.L. 83/2012 la documentazione e gli elaborati progettuali da allegare all'istanza sono stati individuati dai Comuni nei propri regolamenti edilizi. Ciò ha generato, a parità di obbligo informativo, un'elevata difformità degli adempimenti richiesti a livello locale sia per i contenuti che per il numero e la tipologia di allegati necessari.

La documentazione da allegare all'istanza si compone in generale di due parti:

1. documentazione ed elaborati progettuali comunque necessari a prescindere dalla natura dell'intervento edilizio (ad es. asseverazione del tecnico, progetto dell'opera, relazione tecnica illustrativa etc.);
2. documentazione ed elaborati cd "eventuali" da produrre in base caratteristiche dell'intervento edilizio. Fanno parte di questa documentazione eventuale:
 - § il calcolo degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria;

- § la relazione per il contenimento dei consumi energetici;
- § la relazione tecnica e i grafici progettuali relativi all'abbattimento delle barriere architettoniche;
- § la relazione geologica/geotecnica;
- § la relazione asseverata su terre e rocce da scavo;
- § l'elaborato tecnico della copertura.

Va rilevato tuttavia, che in conseguenza della rilevante varietà territoriale che si riscontra nell'applicazione della normativa, alcuni di questi documenti possono essere richiesti alternativamente in allegato all'istanza o alla comunicazione di inizio lavori. E' questo il caso ad es. della relazione sul contenimento dei consumi energetici o della relazione asseverata su terre e rocce da scavo.

Il permesso a costruire, ha la durata di tre anni dalla comunicazione dell'inizio lavori, è trasferibile ai successori o aventi causa e comporta la corresponsione di un contributo di costruzione commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione.

Il contributo di costruzione deve essere corrisposto al Comune al momento del ritiro del permesso a costruire oppure può essere rateizzato previa presentazione di idonee garanzie fideiussorie. A scomputo totale o parziale del contributo è data facoltà all'interessato di obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione con le modalità e le garanzie stabilite dal comune. Il contributo è calcolato dal comune stesso all'atto del rilascio del permesso. Nella prassi, tuttavia, il calcolo è frequentemente demandato al progettista abilitato, così come avviene per la SCIA.

Gli oneri di urbanizzazione sono dovuti in relazione all'incremento di carico urbanistico che l'intervento edilizio comporta. Ogni comune - in base ai valori indicati nelle tabelle allegate alla l.r. 1/2005 che vengono aggiornati ogni cinque anni dalla Giunta regionale - determina, per le diverse parti del proprio territorio, l'incidenza degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione.

Il costo di costruzione è determinato:

- § dalla Giunta regionale ogni cinque anni per i nuovi edifici;
- § dal Comune nel caso di interventi di ristrutturazione edilizia su edifici esistenti come quota percentuale di quello delle nuove costruzioni.

La realizzazione di costruzioni o impianti destinati ad attività produttive comporta la corresponsione dei soli oneri di urbanizzazione; in caso di costruzioni o impianti destinati ad attività turistiche, commerciali e direzionali, oltre agli oneri di urbanizzazione, è dovuto anche il costo di costruzione.

L'inizio dei lavori è soggetto a comunicazione di inizio lavori che deve essere presentata entro un anno dal rilascio del permesso. Con il D.L. 5/2012 è stato eliminato l'obbligo di allegare alla comunicazione di inizio lavori il documento unico di regolarità contributiva (DURC) dell'impresa esecutrice che il DURC deve essere acquisito d'ufficio dalla pubblica amministrazione.

Alla fine dei lavori deve essere presentata apposita comunicazione nella quale viene dichiarata la data di ultimazione dell'opera e certificata la conformità della stessa al progetto.

1.1.2 SCIA

Ai sensi dell'art. 79 della l.r. 1/2005 sono soggetti a SCIA i seguenti interventi:

- a. gli interventi di cui all'articolo 78, comma 1 qualora siano specificamente disciplinati da strumento urbanistico;

- b. le opere di reinterro e di scavo non connesse all'attività edilizia o alla conduzione dei fondi agricoli e che non riguardino la coltivazione di cave e torbiere;
- c. i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili, edifici ed aree;
- d. le demolizioni di edifici o di manufatti non preordinate alla ricostruzione o alla nuova edificazione;
- e. le occupazioni di suolo per esposizione o deposito di merci o materiali, che non comportino trasformazione permanente del suolo stesso;
- f. ogni altra trasformazione attuata per mezzo di opere edilizie non soggette a permesso a costruire.;
- g. interventi sul patrimonio edilizio esistente, ex art. 79 c2, quali:
 - interventi di manutenzione straordinaria ossia opere e modifiche necessarie a rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici senza alterare volumi e superfici dell'unità immobiliare e che non comportino mutamento della destinazione d'uso;
 - interventi di restauro e di risanamento conservativo;
 - interventi di ristrutturazione edilizia, comprese le demolizioni con fedele ricostruzione degli edifici, la demolizione di volumi secondari e la loro ricostruzione in quantità uguale o inferiore, le addizioni funzionali di nuovi elementi agli organismi edilizi esistenti, che non configurino nuovi organismi edilizi, ivi comprese le pertinenze;
 - interventi necessari al superamento delle barriere architettoniche.
- h. variante ai permessi di costruire aventi ad oggetto opere ed interventi ex art. 79 c.1 e 2;
- i. varianti in corso d'opera alla SCIA che comportano la sospensione dei lavori.

La SCIA deve essere presentata al Servizio edilizia privata del Comune territorialmente competente in caso di interventi di edilizia residenziale o, per le istanze relative ad impianti produttivi di beni e servizi, al SUAP.

Data la sua natura di comunicazione di inizio lavori, la SCIA deve essere corredata di tutti gli atti di assenso indispensabili per la realizzazione dell'opera; l'avente titolo deve pertanto acquisire tali atti preventivamente alla presentazione della segnalazione certificata.

La SCIA ha un termine massimo di efficacia pari a tre anni dalla data di presentazione. Alla fine dei lavori deve essere presentata apposita comunicazione nella quale viene dichiarata la data di ultimazione dell'opera e certificata la conformità della stessa al progetto. Qualora i lavori non siano ultimati nei termini, l'avente titolo deve presentare una nuova SCIA concernente la parte non ultimata.

A differenza del permesso a costruire, la SCIA comporta il versamento di un contributo commisurato alla sola incidenza delle spese di urbanizzazione. Fanno eccezione i casi in cui la segnalazione è presentata in luogo del permesso a costruire oppure per l'esecuzione di ristrutturazioni edilizie o interventi pertinenziali per i quali è richiesto anche il contributo relativo al costo di costruzione. Il contributo è calcolato dal progettista abilitato e deve essere corrisposto al momento della presentazione.

1.1.3 Varianti al permesso a costruire e alla SCIA

La normativa distingue tra varianti in corso d'opera che comportano la sospensione dei lavori e varianti che non comportano sospensione dei lavori.

Le varianti in corso d'opera al permesso a costruire o alla SCIA che non comportano la sospensione dei lavori rispondono alle condizioni elencate all'art. 83 bis della l.r. 1/2005. Se ricorrono le suddette condizioni, sussiste per l'avente titolo solo l'obbligo del deposito dello stato finale dell'opera come effettivamente realizzata.

Le varianti in corso d'opera al permesso a costruire che comportano la sospensione dei lavori sono soggette alle stesse disposizioni previste per il rilascio del permesso.

Se le opere e gli interventi da realizzare rientrano tra quelli soggetti a SCIA e risultano conformi alle prescrizioni contenute nel permesso, la variante può essere realizzata anche presentando un'apposita SCIA.

1.1.4 Certificato di Agibilità/Abitabilità

Nel caso di nuove costruzioni, interventi di ristrutturazione edilizia o di ampliamento che riguardino parti strutturali dell'edificio oppure interventi di restauro, ristrutturazione edilizia o ampliamento contestuali a un cambio di destinazione d'uso, l'abitabilità o agibilità dei locali è attestata al termine dei lavori da un professionista abilitato, unitamente alla conformità alle norme igienico-sanitarie, alle norme sulle barriere architettoniche nonché alle istruzioni tecniche in materia di coperture. L'agibilità o abitabilità decorrono dalla data in cui l'attestazione perviene al comune., il comune tramite l'ASL dispone ispezioni, anche a campione entro centottanta giorni da tale data, al fine di verificare i requisiti di abitabilità/agibilità delle costruzioni. In caso di controlli negativi l'abitabilità/agibilità viene revocata.

L'agibilità/abitabilità è asseverata dal professionista per tutti i tipi di intervento per cui è richiesta; non sono effettuate distinzioni in base all'entità dell'intervento.

1.1.5 Attività edilizia libera

L'art. 80 distingue gli interventi di edilizia libera, ovvero interventi eseguibili senza titolo abilitativo in due categorie:

- § interventi che nel rispetto degli strumenti urbanistici comunali, dei regolamenti edilizi e delle altre normative di settore possono essere realizzati senza la necessità di alcun adempimento (art. 80 c.1)
- § gli interventi soggetti a comunicazione di inizio lavori (art. 80 c.2).

Ai sensi dell'art. 80 c.2, sono soggetti a comunicazione di inizio lavori i seguenti interventi:

- a. interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 79, comma 2, lettera b) che non riguardino parti strutturali dell'edificio, non alterino i volumi e le superfici dell'unità immobiliare, non comportino modifiche della destinazione d'uso né aumento del numero di unità immobiliari;
- b. opere dirette a soddisfare esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità, comunque entro un termine non superiore a novanta giorni;
- c. opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni;
- d. aree ludiche senza fini di lucro;
- e. manufatti precari, serre temporanee e serre con copertura stagionale previsti e disciplinati dal d.p.g.r. 5R/2007.

La comunicazione di inizio lavori deve essere presentata al comune territorialmente competente, anche per via telematica, e comprendere i dati identificativi dell'immobile o dell'unità immobiliare oggetto dell'intervento, nonché tutti gli atti di assenso necessari per la realizzazione dell'intervento.

1.1.6 Interventi in zona sismica

I criteri per l'individuazione delle zone sismiche sono definiti con decreto del Ministro per le Infrastrutture e i Trasporti secondo quanto stabilito dall'art. 83 del D.P.R. 380/2001. Ai sensi dell'art. 96 della l.r. 1/2005, la Giunta regionale provvede all'individuazione delle zone sismiche nonché alla formazione/aggiornamento degli

elenchi delle zone e dei valori attribuiti ai gradi di sismicità¹. In Toscana sono classificati:

- § sismici 95 comuni su 287 - quasi tutti situati lungo la dorsale appenninica - pari al 33% del totale;
- § a bassa sismicità i rimanenti 192 comuni.

Per l'avvio di interventi in zona sismica è richiesta una preventiva autorizzazione di inizio lavori di costruzione, riparazione o sopraelevazione rilasciata dalla struttura regionale competente (URTAT). A seconda della tipologia di intervento (residenziale o non residenziale), la richiesta è presentata all'URTAT o al SUAP del comune; essa ha valore di denuncia delle opere in cemento armato ex art. 65 D.P.R. 380/2011 se presentata dal costruttore. L'autorizzazione è rilasciata entro 60 giorni dalla richiesta e va allegata alla SCIA o, in caso di permesso a costruire, alla comunicazione di inizio lavori.

In caso di lavori eseguiti in zona classificata a bassa sismicità, è sufficiente dare preavviso scritto - con contestuale deposito del progetto all'URTAT o al SUAP territorialmente competenti - prima dell'inizio dei lavori. Al richiedente viene rilasciato un attestato dell'avvenuto deposito del progetto, previa verifica della completezza degli elaborati. Gli estremi del deposito devono essere riportati nella comunicazione di inizio lavori o nella SCIA. Nelle zone classificate a bassa sismicità l'attività di vigilanza è effettuata dagli URTAT a campione, secondo le modalità stabilite dal d.p.g.r. 48/R/2006.

In tutti i casi, a struttura ultimata il direttore dei lavori deve depositare - entro 60 giorni dalla data di ultimazione dei lavori - una relazione sulle strutture ultimate, comprensiva del certificato di rispondenza attestante la data di ultimazione dei lavori, la conformità delle opere al progetto autorizzato/depositato, dei materiali impiegati alla relazione allegata al progetto, dell'opera alle prescrizioni antisismiche.

1.1.7 Interventi eseguiti in assenza di titolo abilitativo o in difformità allo stesso

Nel caso di trasformazioni urbanistiche ed edilizie eseguite in assenza, o in totale difformità o con variazioni essenziali del titolo abilitativo (permesso a costruire o SCIA), su richiesta dell'avente titolo possono essere rilasciati rispettivamente il permesso a costruire in sanatoria o l'attestazione di conformità in sanatoria, purché l'opera risulti conforme alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi sia al momento della sua realizzazione che al momento della presentazione della domanda di sanatoria.

Il rilascio della sanatoria è subordinato al pagamento delle relative sanzioni amministrative. La documentazione da produrre è la medesima del permesso a costruire o della SCIA.

1.2 Il Tavolo interistituzionale per la Semplificazione e il D.L. n. 83 del 22 giugno 2012 di modifica del D.P.R. 380/2001

L'art. 13 del D.L. 83/2012 "Misure urgenti per la crescita del Paese" ha recentemente modificato Testo Unico per l'Edilizia prevedendo:

- § l'obbligo di acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, ivi compresi quelli catastali, già in possesso delle pubbliche amministrazioni;
- § il divieto di richiedere attestazioni o perizie sulla veridicità di tali informazioni;

¹ L'aggiornamento della classificazione sismica della Toscana è stato approvato con d.g.r. n.878 del 8/10/2012 a sei anni di distanza dall'entrata in vigore della precedente classificazione.

- § il venir meno del regolamento edilizio comunale come fonte per la definizione della documentazione e degli elaborati progettuali a corredo della domanda di rilascio del permesso a costruire;
- § l'armonizzazione delle discipline dello sportello unico delle attività produttive (SUAP) e dello sportello unico edilizia (SUE), rendendo il secondo l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti l'attività di edilizia residenziale. Il SUE è incaricato di gestire il procedimento unico coordinando gli endoprocedimenti nel caso di edilizia residenziale, così come il SUAP per l'edilizia produttiva.

Tali modifiche sono un primo frutto del lavoro di semplificazione che è attualmente in corso nell'ambito del Gruppo di lavoro edilizia del Tavolo interistituzionale Stato-Regioni-EE.LL. per la determinazione di misure di semplificazione condivise ex art. 12 del DL 5/2012. Il Tavolo è stato costituito in seno alla Conferenza Unificata a seguito dell'Accordo Stato Regioni e Autonomie locali del 10 maggio 2012 per l'attuazione coordinata delle misure previste dal DL 5/2012.

Come previsto dall'art. 2 dell'Accordo, il lavoro del Gruppo Edilizia si è avvalso degli esiti della misurazione congiunta (MOA) dei tempi burocratici e degli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione in materia di attività edilizia. La Toscana ha preso parte alla misurazione congiunta e partecipa al gruppo di lavoro Edilizia nell'ambito del Tavolo per la semplificazione. Tale gruppo – che vede la partecipazione del Dip. della Funzione Pubblica, delle regioni Toscana, Lombardia, Emilia Romagna, il Piemonte e le Marche nonché di ANCI nazionale - sta lavorando alla messa a punto di altri interventi di semplificazione per i quali si rinvia al paragrafo 5 di questo report.

2. Mappatura degli obblighi informativi

La mappatura degli obblighi informativi rappresenta la prima fase del processo di misurazione e consiste nell'analisi della normativa, al fine di identificare e descrivere gli obblighi informativi che ne derivano.

In questa fase vengono ricostruiti, per ciascun obbligo, la fonte normativa, l'amministrazione (o le amministrazioni) competenti, la popolazione di riferimento (che potrebbe variare a seconda dell'obbligo considerato in funzione, ad esempio, delle dimensioni aziendali), le modalità di adempimento e la frequenza con cui questo deve essere svolto.

La mappatura è stata esaustiva e ha riguardato tutti gli obblighi informativi imposti dalla normativa. Sulla base della mappatura e della consultazione con associazioni di categoria e professionisti sono stati individuati gli obblighi informativi più rilevanti su cui si è concentrata l'attività di misurazione.

La misurazione a livello regionale e la misurazione congiunta sono state realizzate applicando la variante 1 alla metodologia Eu-SCM - descritta nel paragrafo 3.2.2. dell'allegato A "Nota metodologica" . La misurazione congiunta si è avvalsa del supporto tecnico dell'ISTAT.

Le stime dei tempi burocratici e degli oneri amministrativi sono state pertanto basate sui risultati di una duplice indagine:

- § una rilevazione condotta dall'ISTAT su un campione di professionisti (architetti e geometri) a livello nazionale con sovra campionamenti a livello regionale;
- § una rilevazione condotta dalla Regione con propri rilevatori su un campione regionale di professionisti (architetti, geometri e ingegneri).

Il ricorso alla variante 1 della metodologia dell'EU Standard Cost Model si è reso opportuno in quanto i procedimenti amministrativi in materia di attività edilizia si

configurano come procedimenti complessi, in cui intervengono più enti e amministrazioni, e come tali si contraddistinguono per la loro natura per così dire "a grappolo".

L'avente titolo è tenuto a corredare l'istanza di permesso a costruire o la SCIA di numerosi pareri, autorizzazioni, nulla osta, o atti di assenso comunque denominati che sono indispensabili per la realizzazione dell'intervento edilizio e che costituiscono un presupposto al rilascio del titolo abilitativo o all'inizio dell'attività. Buona parte della documentazione richiesta in allegato all'istanza è a firma di tecnico abilitato; i procedimenti risultano pertanto in massima parte esternalizzati a consulenti esterni. Il ricorso all'esternalizzazione è pressoché totale laddove si tratti di piccole e medie imprese. E' stato conseguentemente ritenuto opportuno utilizzare un campione di professionisti che abitualmente assistono le imprese del settore nell'espletamento delle procedure amministrative in materia. La variabile principale presa in considerazione sono stati conseguentemente i costi esterni. La rilevazione regionale diretta presso i professionisti è stata accompagnata da ulteriori interviste telefoniche a un piccolo campione di imprese, al fine di raccogliere dati in ordine ai costi di alcune attività che - anche in presenza di un elevato grado di esternalizzazione - sono di norma svolte dall'impresa con personale interno, quali l'assistenza al professionista esterno, l'archiviazione della documentazione e l'assistenza al personale della PA in sede di ispezione o controllo.

I principali obblighi informativi (OI) esaminati e sottoposti a misurazione sono stati:

1. Istanza di permesso a costruire
2. SCIA
3. Comunicazione inizio attività libera.
4. Comunicazione di inizio lavori
5. Comunicazione di fine lavori
6. Certificazione di agibilità/abitabilità
7. Autorizzazione per l'inizio dei lavori nelle zone sismiche
8. Preavviso per opere in zone a bassa sismicità

3. Consultazione

Misurazione congiunta. La misurazione congiunta si è avvalsa del supporto tecnico dell'ISTAT per la rilevazione dei dati e l'elaborazione di stime sia a livello nazionale che delle singole regioni coinvolte in riferimento ai procedimenti di permesso a costruire, SCIA e comunicazione di inizio lavori di attività di edilizia libera (CIL attività libera).

L'ISTAT ha realizzato:

- § una rilevazione mediante intervista telefonica su un campione statisticamente rappresentativo di 2.391 professionisti - di cui 506 operanti in Toscana - estratto dall'archivio Registro statistico delle Imprese attive (ASIA). ai fini della stima dei tempi burocratici e degli oneri amministrativi. I professionisti intervistati sono stati architetti e geometri, ma non ingegneri in quanto l'Archivio ASIA non consente di estrapolare dati riferiti ai soli ingegneri edili;
- § una rilevazione su un campione di 597 Comuni - di cui 51 in Toscana - ai fini della stima della popolazione, ossia del numero totale di istanze di permessi a costruire, di SCIA e di CIL attività libera presentate nel 2011.

Oltre alla rilevazione diretta presso i professionisti, sono stati realizzati focus groups con le associazioni di categoria a livello nazionale.

Misurazione regionale. Il processo di consultazione ha visto coinvolti:

- § un campione di professionisti soggetti a rilevazione diretta, i quali, oltre a fornire dati quantitativi sui costi e sui tempi associati agli obblighi informativi esaminati,

hanno anche avuto l'opportunità di segnalare gli adempimenti ritenuti più onerosi e fornire suggerimenti per la loro semplificazione;

- § un campione di imprese sottoposte a intervista telefonica che hanno fornito dati in ordine ai costi amministrativi delle attività di l'assistenza al professionista esterno utilizzato, all'archiviazione della documentazione e all'assistenza al personale della PA in sede di ispezione o controllo;
- § un campione di Comuni, che oltre ad informazioni utili per la stima degli oneri, hanno fornito i nominativi delle imprese e dei professionisti da utilizzare nelle interviste;
- § associazioni di categoria del settore (CNA Toscana, ANCE Toscana) e ordini professionali (Federazione Ingegneri Toscana, Comitato regionale toscano geometri) che sono stati consultati mediante più focus groups.

A tutti i soggetti sono state fornite, prima della consultazione, informazioni di contesto sulle finalità della misurazione, le fasi dell'analisi e l'utilizzo delle informazioni raccolte.

I risultati sono stati soddisfacenti. I professionisti e le imprese contattati hanno fornito utili informazioni per la stima degli oneri nonché suggerimenti, sebbene talvolta non sufficientemente mirati, sulle necessità di semplificazione.

La consultazione con associazioni di categoria e ordini professionali ha consentito di verificare la completezza e la precisione della mappatura degli obblighi informativi nonché di raccogliere informazioni preziose per la valutazione degli adempimenti oggetto di misurazione e per la stima degli oneri amministrativi. Gli esperti consultati hanno inoltre contribuito alla verifica delle stime dei tempi e dei costi amministrativi e all'analisi delle criticità e ipotesi di semplificazione emerse dalla rilevazione diretta.

4. Stima degli oneri amministrativi

L'anno di riferimento delle misurazioni regionale e congiunta è stato il 2011.

La misurazione regionale si è avvalsa:

- § delle stime elaborate sulla base dei dati desunti dalla rilevazione diretta regionale sui professionisti e dalle interviste telefoniche alle imprese;
- § delle stime degli oneri e dei tempi burocratici elaborate dall'ISTAT per la Toscana nonché delle stime della popolazione 2011 per la Toscana, anch'esse fornite dall'ISTAT.

4.1 Intervista diretta

L'intervista diretta sui professionisti è stata condotta tramite somministrazione di questionario assistita da rilevatore incaricato dalla Regione.

Essa ha avuto ad oggetto gli oneri amministrativi - intesi come i costi richiesti in media dal professionista all'impresa per l'espletamento delle varie attività amministrative - e i tempi burocratici connessi agli adempimenti imposti dalla normativa regionale a carico delle imprese (i tempi di lavoro necessari per svolgere le attività amministrative censite e durata media dei procedimenti).

Il campione ragionato di professionisti intervistato è stato costruito sulla base dei nominativi forniti da un campione di comuni, selezionando le unità di intervistare in modo da garantire un'omogenea distribuzione territoriale. I professionisti intervistati sono stati 38 per un totale di 8 procedimenti amministrativi censiti.

La rilevazione si è articolata in due fasi:

- 1) un contatto telefonico preliminare finalizzato a selezionare i consulenti di impresa disponibili a partecipare alla rilevazione;

2) un'intervista faccia a faccia alle ai professionisti selezionati telefonicamente.

Il questionario è stato articolato in sezioni e definito in riferimento a specifici "interventi tipo"

Le tipologie di intervento soggette a permesso a costruire, SCIA e comunicazione di inizio lavori di attività edilizia libera sono infatti estremamente diversificate. I regolamenti edilizi comunali hanno finora contribuito a determinare una rilevante difformità territoriale in termini di documentazione ed elaborati progettuali da presentare, nonché di modulistica da utilizzare. Inoltre per la realizzazione degli interventi sono di norma richieste specifiche autorizzazioni, pareri, nulla osta, atti di assenso comunque denominati, anch'essi differenziati a seconda della tipologia di progetto e della sua localizzazione (vincoli ambientali, paesaggistici, etc.).

La conseguente variabilità delle procedure e dei costi connessi all'ottenimento dei titoli abilitativi o alla presentazione di una CIL attività libera avrebbe potuto rendere non confrontabili le risposte dei diversi intervistati. Pertanto per garantire la comparabilità dei risultati, è stato individuato, attraverso una consultazione con un campione di tecnici comunali, un "intervento tipo" per ciascuna tipologia di procedimento esaminato (permesso a costruire, SCIA, CIL attività libera) e di settore di intervento (residenziale e non residenziale) dettagliandone anche il valore e i vincoli da tenere in considerazione. Ai consulenti intervistati è stato chiesto di prendere tali interventi tipo a riferimento nelle risposte. La descrizione degli interventi tipo è riportata nella tabella 1.

Gli stessi interventi tipo sono stati utilizzati sia nell'ambito della rilevazione a livello regionale che di quella effettuata dall'ISTAT nell'ambito della misurazione congiunta.

La sezione 1 del questionario utilizzato per la rilevazione a livello regionale concerne gli obblighi informativi relativi al permesso a costruire non residenziale con riferimento all'intervento tipo proposto. Si tratta di OI connessi sia alla presentazione dell'istanza che agli adempimenti successivi al rilascio del titolo abilitativo (comunicazione di inizio lavori, comunicazione di fine lavori, certificato di agibilità/abitabilità). Tale sezione comprende anche domande inerenti i pareri, autorizzazioni, nulla osta necessari per la realizzazione dell'intervento tipo. Poiché tali atti di assenso possono essere richiesti preliminarmente o contestualmente all'istanza di permesso a costruire., al professionista è stato inoltre domandato di indicare le modalità di acquisizione di norma preferite e i costi degli atti di assenso acquisiti. La sezione comprende infine alcune domande sulla documentazione che, a giudizio del professionista, sarebbe stata comunque prodotta indipendentemente dalla normativa sul permesso a costruire, in quanto essenziale per l'esecuzione dell'opera nonché domande sugli adempimenti connessi al rischio sismico.

Sempre con esplicito riferimento agli interventi tipo di cui alla tabella 1, la sezione 2 concerne gli obblighi informativi relativi al permesso a costruire residenziale, alla SCIA residenziale e non residenziale, alla comunicazione di inizio attività di edilizia libera. In alcuni casi sono stati richiesti solo dati sintetici rilevati sotto forma di differenza percentuale rispetto a quanto dichiarato nella sezione 1.

La sezione 3 è diretta a identificare gli adempimenti ritenuti particolarmente critici dai professionisti cui viene anche richiesto di individuarne le cause e di avanzare suggerimenti di proposte di semplificazione.

Tab. 1 – Descrizione degli interventi tipo utilizzati per la rilevazione diretta

Obbligo informativo	Settori	
	Residenziale	Non residenziale
Permesso a costruire	<p>Sostituzione edilizia di fabbricato residenziale di superficie compresa tra 600 e 700 mq.</p> <p>Pareri, permessi e autorizzazioni da considerare: autorizzazione paesaggistica nulla osta per aree sottoposte a vincolo idrogeologico e forestale</p>	<p>Sostituzione edilizia di capannone industriale di superficie ≥ 400 mq ≤ 1000 mq.</p> <p>Pareri, permessi e autorizzazioni da considerare: autorizzazione paesaggistica nulla osta per aree sottoposte a vincolo idrogeologico e forestale parere di conformità VVFF, impatto acustico</p>
SCIA	<p>Manutenzione straordinaria di fabbricato residenziale di superficie compresa tra 600 e 700 mq con modifica di parti strutturali.</p> <p>Pareri, permessi e autorizzazioni da considerare: autorizzazione paesaggistica nulla osta per aree sottoposte a vincolo idrogeologico e forestale parere di conformità VVFF</p>	<p>Manutenzione straordinaria di capannone industriale di superficie ≥ 400 mq ≤ 1000 mq con modifiche strutturali.</p> <p>Pareri, permessi e autorizzazioni da considerare: autorizzazione paesaggistica nulla osta per aree sottoposte a vincolo idrogeologico e forestale parere di conformità VVFF, impatto acustico</p>
Edilizia libera	<p>Intervento di manutenzione straordinaria non strutturale di alloggio residenziale di 75 mq con adeguamento del sistema impiantistico</p> <p>Pareri, permessi e autorizzazioni da considerare: NESSUNO</p>	<p>Intervento di manutenzione straordinaria non strutturale di piccola struttura commerciale finalizzata in particolare all'adeguamento delle partizioni interne e del sistema</p> <p>Pareri, permessi e autorizzazioni da considerare: NO</p>

4.2 Intervista telefonica

Le interviste telefoniche sono state effettuate su un campione di 15 imprese costruito sulla base degli elenchi nominativi forniti da un campione di comuni toscani dei titoli edilizi e delle CIL attività libera richiesti/presentati nel 2011 distinti per settore residenziale o non residenziale

Le imprese consultate hanno fornito per figura professionale utilizzata, il tempo impiegato e i costi sostenuti per l'archiviazione della documentazione, per l'assistenza ai professionisti esterni di cui l'impresa si è avvalsa e l'assistenza al personale della P.A. in occasione di sopralluoghi e controlli.

4.3 Stima degli oneri amministrativi unitari medi per OI

Nel rinviare all'Allegato A "Nota metodologica" per una descrizione nel dettaglio della metodologia utilizzata per la stima degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici degli 8 procedimenti censiti, nel prosieguo si illustrano i risultati in termini di oneri amministrativi unitari medi per obbligo informativo, di tempi medi unitari di lavoro e di durata media del procedimento di rilascio di permesso a costruire. La durata media è stata intesa come tempo che intercorre tra la presentazione della domanda e la conclusione del procedimento, escludendo i tempi di attesa per i pareri, nulla osta o le autorizzazioni preventivi.

4.3.1 ONERI AMMINISTRATIVI

Le stime dei costi medi unitari approssimano per ciascun obbligo informativo l'ordine di grandezza dei soli "oneri amministrativi" ovvero dei costi che l'impresa sostiene per ottemperare a quell'obbligo informativo. Si tratta di costi connessi ad attività che il destinatario della norma non svolgerebbe in assenza dell'obbligo informativo contenuto nella disposizione di legge (in parole povere i costi della sola "produzione di carta").

Le stime non sono quindi rappresentative della totalità degli oneri derivanti dalla normativa regionale in materia di attività edilizia vigente in quanto:

- § non ricomprendono costi fiscali e costi di conformità sostanziale;
- § non includono la totalità degli OI imposti dalla legislazione ma solo quelli a impatto rilevante individuati mediante la consultazione;
- § non prendono in considerazione i costi legati ad attività amministrative che le imprese effettuerebbero comunque - anche in assenza di una specifica previsione normativa - in quanto essenziali per la realizzazione dell'intervento edilizio.

Al fine di limitarsi ai soli costi della "produzione di carta" non sono stati conseguentemente inclusi nelle stime i costi connessi alla produzione di tutta quella documentazione che gli intervistati hanno ritenuto indispensabile per la realizzazione degli interventi edilizi. Nella tabella 2 per gli OI Permesso a costruire e SCIA, viene esplicitata la documentazione esclusa dalla misurazione (cd "documentazione allegata esclusa dalla stima") e la documentazione presa in considerazione per le stime (cd "documentazione allegata inclusa nella stima").

Tab.2 – Documentazione presa in considerazione per le stime

DOCUMENTAZIONE ALLEGATA	Obbligo informativo	
	Permesso di costruire	SCIA
<p><u>Documentazione allegata ESCLUSA dalle stime</u> ovvero documentazione che l'impresa produrrebbe comunque indipendentemente dall'OI imposto dalla normativa, in quanto <i>essenziale</i> per la realizzazione dell'intervento edilizio</p>	<p><i>Elaborati progettuali</i></p> <p><i>Documentazione fotografica dell'area e Rilievo</i></p>	<p><i>Elaborati progettuali</i></p> <p><i>Documentazione fotografica dell'area e Rilievo</i></p>
Peso % sul costo totale degli allegati	74%	54%
<p><u>Documentazione allegata INCLUSA nelle stime</u> ovvero documentazione prodotta <i>solo</i> per ottemperare all'OI imposto dalla normativa</p>	<p><i>Dichiarazione di asseveramento</i></p> <p><i>Estratti e certificati</i></p> <p><i>Relazioni</i></p> <p><i>Documentazione di inquadramento urbanistico</i></p>	<p><i>Dichiarazione di asseveramento</i></p> <p><i>Estratti e certificati</i></p> <p><i>Relazioni</i></p> <p><i>Documentazione di inquadramento urbanistico</i></p>
Peso % sul costo totale degli allegati	26%	46%

Quanto alla documentazione di inquadramento urbanistico e catastale, essa, ai sensi delle recenti modifiche al Testo Unico per l'Edilizia, non può più essere richiesta dal Comune in allegato all'istanza in quanto costituisce documentazione già in possesso della Pubblica Amministrazione. A giudizio dei professionisti intervistati nonché degli ordini professionali e delle associazioni di categoria intervenuti ai focus groups si tratta di documentazione che andrebbe comunque esclusa dalla stima in quanto ritenuta indispensabile per il progettista ai fini della verifica della possibilità di realizzazione dell'intervento. Questo vale anche per l'indagine catastale in quanto è frequente la necessità a fine lavori di aggiornare la situazione al Catasto. Avendo tuttavia appurato che di prassi i comuni chiedono di allegare alle istanze copie autentiche della documentazione di inquadramento urbanistico e catastale, essa è stata inclusa nel calcolo delle stime sia a livello regionale che nazionale.

Coerentemente con quanto prescritto dalla metodologia EU-SCM, alla stima dei costi relativi alle attività di archiviazione della documentazione e di assistenza al professionista esterno e al personale della PA in occasione di sopralluoghi e controlli sono stati aggiunti i cd overheads costs ovvero la quota di spese generali di gestione attribuibile alle attività in oggetto. La percentuale utilizzata è del 25% in analogia a quella applicata nella maggior parte dei paesi che usano lo SCM.

4.3.1.1. Permesso di costruire

Le stime dei costi unitari fanno riferimento agli interventi tipo di cui alla tabella 1 e sono basate sui dati desunti dalla rilevazione regionale, dalla rilevazione ISTAT e dai focus groups con gli stakeholders, con la sola eccezione di quelle relative a:

- relazione per il contenimento energetico;
- relazione asseverata terre e rocce da scavo;
- denuncia dei lavori in cemento armato ex art. 65 DPR 380/2011;

che sono invece frutto delle stime ISTAT a livello nazionale realizzate nell'ambito della misurazione congiunta.

Nella tabella 3 sono riportati i costi medi unitari per obbligo informativo distinti per settore residenziale e non residenziale. Tali costi unitari contraddistinguono anche il permesso a costruire in sanatoria che, come risulta dalla mappatura, prevede gli stessi adempimenti del permesso a costruire e dunque costituisce un obbligo informativo analogo a quest'ultimo.

Per quanto attiene alla presentazione dell'istanza di permesso, la predisposizione della documentazione da allegare (depurata della componente che non dà luogo ad un onere amministrativo, perché prodotta indipendentemente da quanto disposto dalla normativa in materia) assorbe all'incirca il 46% del costo del permesso (cfr. Tab. 4), mentre oltre il 21% è imputabile alle attività di ricerca informazioni, comprensione degli adempimenti e acquisizione della modulistica. Una quota importante degli oneri (13,2%) è infine sostenuta per l'attività di assistenza ai professionisti di cui l'impresa si è avvalsa. La relazione generale sul progetto e la dichiarazione di asseveramento del progettista costituiscono la documentazione più onerosa tra gli allegati richiesti, arrivando a coprire oltre il 60% del costo.

A giustificazione di tali risultati va rilevato che gli stakeholders sono concordi nel segnalare un funzionamento dei SUAP non sempre efficace e rilevanti difformità territoriali in ordine all'applicazione della norma per quanto attiene alle procedure, alla modulistica utilizzata nonché alla documentazione richiesta. Frequente è inoltre la richiesta di documentazione già in possesso della pubblica amministrazione e di documentazione ridondante rispetto all'intervento da realizzare.

Come era prevedibile il ricorso allo sportello unico è decisamente più elevato nel settore non residenziale, data l'operatività dei SUAP, ma i dati mettono in luce che in quasi il 60% dei casi anche gli uffici edilizia privata, dei Comuni al pari del SUAP, di fatto già operano – a richiesta dell'interessato - da sportello unico per gli interventi soggetti a permesso a costruire.

All'incirca nel 50% dei casi viene sfruttata la possibilità di presentare l'istanza congiuntamente alla documentazione necessaria per i pareri, nulla osta o autorizzazioni richiesti per la realizzazione dell'intervento. Il ricorso alla presentazione congiunta è massimo in particolare quando gli atti di assenso devono essere rilasciati dal Comune (ad es. la valutazione di impatto acustico) con l'unica eccezione dell'autorizzazione paesaggistica che viene di norma richiesta preliminarmente all'istanza di permesso.

I costi unitari degli atti assenso necessari alla realizzazione degli interventi tipo, differiscono perché diversi sono i pareri /nulla osta/autorizzazioni presi in considerazione per il settore residenziale e non residenziale.

In ordine alla documentazione eventuale (ovvero alla documentazione da allegare o meno in base caratteristiche dell'intervento edilizio), l'elaborato tecnico della copertura e la relazione geologica risultano gli adempimenti più onerosi. Gli elevati costi unitari dell'elaborato della copertura sono imputabili ai molteplici adempimenti prescritti per legge per l'esecuzione in quota in condizioni di sicurezza (progetto iniziale, progetto finale, certificazione). Gli adempimenti in materia di coperture sono inoltre essenziali ai fini dell'ottenimento del certificato di agibilità/abitabilità. La relazione geologica risulta particolarmente impegnativa in caso di intervento soggetto a vincolo idrogeologico e forestale.

I costi unitari della relazione per il contenimento energetico e della relazione asseverata in materia di terre e rocce da scavo sono state desunte dalla rilevazione ISTAT e successivamente verificate in sede di focus groups con gli ordini professionali. Gli stakeholders consultati hanno considerato tali stime rappresentative anche a livello toscano. Come già accennato, queste relazioni possono essere richieste dai comuni alternativamente in allegato all'istanza o alla comunicazione di inizio lavori. Dalla consultazione di un campione di 14 comuni

(omogeneamente distribuiti sul territorio regionale) è risultato che esse sono richieste in allegato all'istanza rispettivamente nel 50% e nel 64% dei casi.

Il certificato di agibilità è risultato più oneroso di quello di abitabilità, in quanto più impegnativo per il professionista soprattutto in relazione alla certificazione della destinazione d'uso dell'immobile.

Quanto agli adempimenti sismici, dalla rilevazione è emerso che i costi di un'autorizzazione all'inizio lavori in zona sismica e del preavviso prescritto per le zone a bassa sismicità si equivalgono. In effetti si tratta di adempimenti che già in fase di mappatura erano risultati pressoché analoghi. Una quota dei costi degli adempimenti sismici (pari all'incirca al 50%) è imputabile alla denuncia delle opere in cemento armato. Tale quota è stata ricavata depurando i costi della denuncia (desunti dalle stime ISTAT a livello nazionale) degli oneri afferenti al progetto delle opere stesse (pari all'incirca al 70% del costo totale della denuncia), che, essendo indispensabile alla realizzazione dell'intervento, non rappresenta un onere informativo. Sempre in riferimento alla sismica, gli oneri amministrativi sono di poco minori in caso di intervento nel settore non residenziale (1.212 euro a fronte di 1.323 nel settore residenziale). Il minor costo può essere imputabile al fatto che in questo caso i lavori riguardano edifici più semplici e isolati.

Tab 3 - Permesso di costruire - Costi medi unitari per obbligo informativo distinti per settore di intervento

OBBLIGO INFORMATIVO	COSTO MEDIO UNITARIO Settore Non residenziale	COSTO MEDIO UNITARIO Settore Residenziale
PERMESSO DI COSTRUIRE		
Istanza	€ 2.907,24	€ 2.224,63
Adempimenti sismici	€ 1.212,50	€ 1.323,65
Pareri/autorizzazioni/nulla osta	€ 3.923,23	€ 2.751,61
Comunicazione inizio lavori	€ 942,35	€ 942,35
Dichiarazione fine lavori	€ 426,32	€ 426,32
Certificato di agibilità/abitabilità	€ 1.007,77	€ 758,70
Documentazione eventuale:		
- <i>Prospetto oneri accessori e contributo costo di costruzione</i>	€ 281,82	€ 281,82
- <i>Progetto e relazione ai fini del superamento delle barriere architettoniche</i>	€ 358,82	€ 358,82
- <i>Elaborato tecnico della copertura</i>	€ 880,95	€ 880,95
- <i>Relazione geologica</i>	€ 800,00	€ 800,00
- <i>Relazione per il contenimento energetico</i>	€ 640,00	€ 640,00
- <i>Relazione asseverata terre e rocce da scavo</i>	€ 400,00	€ 400,00

La stima dei costi unitari medi della comunicazione di inizio lavori si è basata, sui dati della rilevazione regionale con la sola eccezione dei costi di predisposizione della documentazione relativa all'impresa esecutrice che sono di fonte ISTAT.

Tab. 4 - Permesso a costruire - Ripartizione degli OI in attività amministrative elementari

Attività amministrative elementari	Peso % su costo medio unitario OI
PERMESSO DI COSTRUIRE - ISTANZA	
Raccolta informazioni e comprensione adempimenti	12,6%
Acquisizione e compilazione modulistica	9,0%
Predisposizione documentazione allegata OI	45,8%
di cui:	
<i>- Dichiarazione di asseveramento</i>	25,9%
<i>- Estratti e certificati</i>	20,5%
<i>- Relazione tecnica generale</i>	38,5%
<i>- Documentazione di inquadramento urbanistico e catastale</i>	15,1%
Presentazione istanza	9,6%
Assistenza a professionisti di cui l'impresa si è avvalsa	13,2%
Archiviazione documentazione	0,8%
Assistenza alla PA in sede di ispezione o controllo	8,9%
Totale	100,0%

4.3.1.2 SCIA

Le stime dei costi unitari riferite alla SCIA sono basate sui dati desunti dalla rilevazione diretta regionale, dalla rilevazione ISTAT e dai focus groups con gli stakeholders con l'unica eccezione di quelle relativa a:

- relazione per il contenimento energetico;
- dati relativi all'impresa esecutrice;
- denuncia dei lavori in cemento armato ex art. 65 DPR 380/2011;

che sono invece frutto delle stime ISTAT a livello nazionale realizzate nell'ambito della misurazione congiunta.

Nella tabella 4 sono riportati i costi medi unitari per obbligo informativo distinti per settore residenziale e non residenziale. Tali costi unitari contraddistinguono anche gli attestati di conformità in sanatoria i quali, come risulta dalla mappatura, rappresentano obblighi informativi analoghi alla SCIA in quanto prevedono la produzione di analoga documentazione.

Per quanto attiene alla presentazione della SCIA, la predisposizione della documentazione da allegare (depurata della componente che non dà luogo ad un

onere amministrativo, perché prodotta indipendentemente da quanto disposto dalla normativa in materia) assorbe all'incirca il 40% del costo totale (cfr. Tab. 6), mentre oltre il 19% è imputabile alle attività di ricerca informazioni, comprensione degli adempimenti e acquisizione della modulistica. La quota di oneri sostenuta per l'attività di assistenza ai professionisti di cui l'impresa si è avvalsa è decisamente più elevata di quella che caratterizza il permesso a costruire. (21%). A riguardo gli esperti consultati mettono in evidenza che, a parità di progetto, la SCIA è molto più onerosa di un permesso a costruire perché comporta una maggiore assunzione di responsabilità da parte del committente e del professionista. Gli stakeholders consultati segnalano anche per la SCIA una elevata eterogeneità della modulistica utilizzata nei comuni e della documentazione richiesta nonché una marcata difformità interpretativa a livello territoriale. Al riguardo, gli stakeholders segnalano che, avendo la SCIA validità triennale, in caso di variante vi sono comuni che richiedono la presentazione di un'altra SCIA con gli stessi termini di scadenza della prima e comuni in cui la SCIA di variante è considerata un titolo abilitativo a se stante.

Come illustrato per il permesso, anche per la SCIA è frequente la richiesta di documentazione già in possesso della pubblica amministrazione e di documentazione ridondante rispetto all'intervento da realizzare.

Tab 5 - SCIA - Costi medi unitari per obbligo informativo distinti per settore di intervento

OBBLIGO INFORMATIVO	COSTO MEDIO UNITARIO Settore Non residenziale	COSTO MEDIO UNITARIO Settore Residenziale
SCIA		
Segnalazione	€ 1.981,23	€ 2.273,47
Adempimenti sismici	€ 1.212,50	€ 1.323,65
Pareri/autorizzazioni/nulla osta	€ 2.400,00	€ 2.759,68
Dichiarazione fine lavori	€ 426,32	€ 426,32
Certificato di agibilità/abitabilità	€ 1.007,77	€ 758,70
Documentazione eventuale:		
- <i>Elaborato tecnico della copertura</i>	€ 880,95	€ 880,95
- <i>Relazione geologica</i>	€ 800,00	€ 800,00
- <i>Relazione per il contenimento energetico</i>	€ 640,00	€ 640,00
- <i>Dati relativi all'impresa esecutrice</i>	€ 150,00	€ 150,00
ATTIVITA' EDILIZIA LIBERA		
Comunicazione di inizio lavori	€ 860,68	€ 876,33

Per quanto attiene agli adempimenti sismici, agli atti di assenso necessari per la realizzazione degli interventi e alla documentazione cd eventuale, valgono le considerazioni svolte per il permesso a costruire. Il costo unitario di predisposizione dei dati sull'impresa esecutrice riportato nella tabella 5 fa riferimento alla documentazione relativa ad un'unica impresa.

A differenza del permesso a costruire, per il quale è di fatto sempre richiesto il certificato di agibilità/abitabilità, in caso di SCIA esso è richiesto in media in oltre il 40% degli interventi nel settore non residenziale e all'incirca nel 55% in quello residenziale.

Tabella 6 - SCIA ripartizione degli OI in attività amministrative elementari

Attività amministrative elementari	Peso % su costo medio unitario OI
SCIA	
<i>Raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	11%
<i>Acquisizione e compilazione modulistica</i>	8%
<i>Predisposizione documentazione allegata OI</i>	40%
<i>Presentazione istanza</i>	8%
<i>Assistenza a professionisti di cui l'impresa si è avvalsa</i>	21%
<i>Archiviazione documentazione</i>	1%
<i>Assistenza alla PA in sede di ispezione o controllo</i>	11%
<i>Totale</i>	100%

4.3.1.3 Attività edilizia libera

Una comunicazione di inizio lavori di attività edilizia libera ha un costo unitario pressoché analogo per il settore residenziale e non residenziale stimato all'incirca in 865 euro. La stima è riferita all'intervento tipo descritto nella tabella 1 ed è risultata di poco inferiore al costo unitario medio stimato a livello nazionale.

Anche per la CIL attività libera, l'incidenza sul costo totale delle attività di raccolta informazioni, comprensione degli adempimenti e acquisizione modulistica risulta particolarmente elevata (oltre 23%).

Tab. 7 - Attività libera -ripartizione degli OI in attività amministrative elementari

Attività amministrative elementari	Peso % su costo medio unitario OI
COMUNICAZIONE DI INIZIO LAVORI DI ATTIVITA' EDILIZIA LIBERA	
Raccolta informazioni e comprensione adempimenti	15,9%
Acquisizione e compilazione modulistica	8%
Predisposizione documentazione allegata OI	62%
Presentazione istanza	13%
Totale	100,0%

4.3.1.4 Interventi tipo: i costi aggregati

La tabella seguente mostra il costo unitario aggregato degli interventi tipo utilizzati nel corso della rilevazione ISTAT e della rilevazione regionale.

Tab. 8 - Costi medi unitari aggregati degli interventi tipo utilizzati nella rilevazione

Intervento tipo	Pdc Non Residenziale		Pdc Residenziale	
Istanza inclusa sismica	€	4.119,74	€	3.548,27
Documentazione eventuale	€	3.361,59	€	3.361,59
Autorizzazioni, nulla osta e permessi	€	3.923,23	€	2.751,61
Comunicazione inizio lavori	€	942,35	€	942,35
Dichiarazione fine lavori	€	426,32	€	426,32
Certificato di Abitabilità/Agibilità	€	1.007,77	€	758,70
Totale	€	13.781,01	€	11.788,85
Intervento tipo	SCIA Non Residenziale		SCIA Residenziale	
Istanza inclusa sismica	€	3.193,73	€	3.597,11
Documentazione eventuale	€	2.470,95	€	2.470,95
Autorizzazioni, nulla osta e permessi	€	2.400,00	€	2.759,68
Dichiarazione fine lavori	€	426,32	€	426,32
Certificato di Abitabilità/Agibilità	€	1.007,77	€	758,70
Totale	€	9.498,77	€	10.012,77

Per il permesso a costruire tali costi comprendono il costo dell'istanza, il costo degli adempimenti sismici e degli atti di assenso previsti. Gli interventi descritti richiedono inoltre la produzione di tutta la documentazione eventuale elencata nelle tab. 3, fatti salvi i dati relativi all'impresa esecutrice che sono richiesti in sede di comunicazione di inizio lavori e come tali incorporati nel costo unitario della stessa. Sempre in riferimento alla documentazione eventuale, si è ipotizzato che la relazione asseverata in materia di terre e rocce da scavo e la relazione sul contenimento dei consumi energetici siano richiesti in sede di presentazione dell'istanza di permesso e non di comunicazione di inizio lavori. Sono stati infine conteggiati i costi delle comunicazioni di inizio e fine lavori e del certificato di abitabilità/agibilità.

Analogo procedimento è stato seguito per la SCIA, per la quale non è stata ovviamente presa in considerazione la comunicazione di inizio lavori. La documentazione eventuale inclusa nella stima tiene conto anche della documentazione inerente l'impresa esecutrice.

La tabella mette in luce un costo sostanzialmente analogo per gli interventi tipo realizzati con SCIA. Nel caso del permesso a costruire è confermata la maggiore onerosità degli interventi nel settore non residenziale

4.3.2 TEMPI BUROCRATICI

La misurazione dei tempi burocratici dei procedimenti ha avuto ad oggetto:

1. i tempi medi unitari di lavoro ovvero le ore di lavoro che, in media, il professionista dedica ai seguenti adempimenti amministrativi:
 - § raccolta informazioni e comprensione degli adempimenti,
 - § presentazione dell'istanza allo sportello;
 - § integrazioni.

Nella stima non sono inclusi i tempi necessari alla predisposizione della documentazione allegata che sono stati oggetto di valutazione solo sotto il profilo dei costi. I dati raccolti in ordine ai tempi di lavoro delle attività suddette contribuiscono a fornire una base informativa per definire un ordine di grandezza del tempo che in media impresa/professionista potrà risparmiare grazie alla standardizzazione e semplificazione di procedimenti considerati.

2. la durata media del procedimento di rilascio di permesso a costruire tenendo conto del tempo che intercorre tra il momento di presentazione della domanda e la conclusione del procedimento. La SCIA ha valore di comunicazione di inizio lavori e pertanto il procedimento non implica una durata.

Nella tabella seguente è riportato il dettaglio dei tempi medi unitari per obbligo informativo. Oggetto della rilevazione sono stati i tempi di lavoro impiegati per il procedimento di permesso a costruire. Gli stakeholders consultati sono stati concordi nel ritenere tali tempi rappresentativi anche nel caso di SCIA.

Tab. 9 - Tempo di lavoro unitario medio per obbligo informativo (ore)

OBBLIGO INFORMATIVO	TEMPO DI LAVORO (ore)
PERMESSO DI COSTRUIRE	
Istanza	67
di cui:	
<i>- raccolta informazioni e comprensione adempimenti</i>	38%
<i>- presentazione istanza</i>	11%
<i>- integrazioni</i>	52%
Adempimenti sismici	27
Pareri/autorizzazioni/nulla osta	49
Certificato di agibilità/abitabilità	12

L'analisi di questi risultati conferma le difficoltà derivanti dall'elevata difformità territoriale che si registra nell'applicazione della norma. Considerevole è infatti il tempo necessario alla raccolta informazioni e alla comprensione degli adempimenti, pari all'incirca ad un terzo del tempo di lavoro complessivo. La voce più rilevante è quella relativa alla produzione di integrazioni - in media ne vengono richieste 4 a procedimento - che pesa per la metà del tempo complessivo.

La tabella 10 riporta una stima di durata minima, media e massima dell'iter amministrativo per il rilascio del permesso a costruire e per l'ottenimento dei

pareri/nulla osta/autorizzazioni richiesti preliminarmente alla presentazione dell'istanza di permesso.

Tab. 10 - Durata media del procedimento di permesso a costruire

	Durata procedimento (gg)		
	minima	media	massima
pareri	86	125	196
istanza	69	95	154

4.4 Stima della popolazione

Per popolazione si intende il numero totale di istanze di permesso a costruire, di SCIA e di CIL per attività edilizia libera presentate nel 2011 sul territorio toscano per i settori residenziale e non residenziale.

La popolazione è stata stimata dall'ISTAT nell'ambito della misurazione congiunta Stato-Regioni-EE.LL. sulla base dei risultati di una rilevazione campionaria realizzata con metodologia CATI presso 51 comuni toscani. La tabella seguente illustra i risultati di tale rilevazione.

Tab. 11 - Procedimenti edilizi attivati nell'anno 2011 in Toscana

Settori	Titoli edilizi				Comunicazione inizio attività libera	Totale
	Permesso di costruire	Permesso di costruire in sanatoria	SCIA edilizia	Attestati di conformità in sanatoria		
Residenziale	6.524	2.473	34.930	5.098	27.377	76.402
Non residenziale	3.610	498	11.170	945	7.129	23.352

I dati mettono in luce che l'attività edilizia si concentra soprattutto nel settore residenziale (77% del totale delle istanze presentate) e che i procedimenti amministrativi più frequentemente attivati sono SCIA e CIL edilizia libera (rispettivamente 46% e 35% del totale dei procedimenti).

Nel settore non residenziale il peso dei permessi a costruire sul totale dei procedimenti attivati è superiore a quello registrato nel settore residenziale (rispettivamente 18% e 12%). La quota di SCIA è invece sostanzialmente la stessa (52%). L'incidenza degli interventi di in regime di edilizia libera è infine maggiore per il settore residenziale. La richiesta di titoli in sanatoria è comunque molto elevata (10% dei procedimenti amministrativi attivati nel settore residenziale e il 6% nel settore non residenziale) Sempre nel settore residenziale è interessante osservare come quasi un terzo del totale dei permessi a costruire richiesti è rappresentato da permessi a costruire in sanatoria.

Tab. 12 - Ripartizione percentuale degli obblighi informativi per settore di intervento

Obbligo informativo	Settore residenziale		Settore NON residenziale	
Permesso a costruire (compresi permessi in sanatoria)	8.997	12%	4.109	18%
SCIA (compresi attestati di conformità)	40.028	52%	12.115	52%
Comunicazione di inizio lavori attività edilizia libera	27.377	36%	7.129	31%
Totale	76.402	100%	23.352	100%

Ai fini della stima del costo totale integrato di permesso a costruire e SCIA si è infine proceduto a effettuare una valutazione della frequenza percentuale - sul totale di procedimenti attivati - degli adempimenti cd eventuali. A tal fine è stato consultato un campione di 14 comuni omogeneamente distribuiti sul territorio regionale. I risultati dell'indagine sono illustrati nella tabella seguente che riporta inoltre i dati di frequenza della richiesta di certificato di agibilità/abitabilità. Questi ultimi sono stati ricavati incrociando i risultati delle consultazioni con gli stakeholders con quelli della rilevazione diretta presso i professionisti.

Tab. 13 - Frequenza percentuale degli adempimenti eventuali

DOCUMENTAZIONE EVENTUALE	SETTORE NON RESIDENZIALE		SETTORE RESIDENZIALE	
	Permesso di costruire	SCIA	Permesso di costruire	SCIA
Prospetto oneri accessori e contributo costo di costruzione	75%	42%	75%	42%
Progetto e relazione ai fini del superamento delle barriere architettoniche	65%	55%	65%	50%
Elaborato tecnico della copertura	70%	32%	65%	39%
Relazione per il contenimento energetico	58%	24%	64%	38%
Relazione geologica	75%	17%	75%	24%
Relazione asseverata terre e rocce da scavo	65%	18%	65%	22%
Certificato di agibilità/abitabilità	100%	45%	100%	55%

4.5 Stime del costo aggregato annuo degli oneri amministrativi per OI

La misurazione degli oneri amministrativi è stata condotta avendo come riferimento le imprese che nell'anno 2011 hanno attivato procedimenti amministrativi in ambito di attività edilizia e gli obblighi informativi che, sulla base delle consultazioni con le associazioni di categoria delle imprese, gli ordini professionali, sono considerati "ad alto impatto". Le stime prodotte non vanno dunque intese come rappresentative della totalità degli oneri derivanti dalla normativa. E' opportuno rimarcare, inoltre, che le stime riportate hanno carattere indicativo, in quanto la limitata dimensione del campione di

imprese determina un'elevata incertezza - connessa alla variabilità delle stime stesse – circa la vicinanza della stima ottenuta al valore che si vuole stimare. Pertanto esse devono essere considerate indicative dell'ordine di grandezza degli oneri amministrativi associati ai soli obblighi informativi oggetto della rilevazione per il sottoinsieme imprese della popolazione 2011. In tal senso esse costituiscono una misura indicativa della "pressione regolatoria" esercitata da specifiche norme sulle imprese che attivano procedimenti nel settore dell'attività edilizia.

Tutto ciò premesso, le stime del costo totale per ciascun obbligo informativo sono state ottenute mediante il prodotto di due fattori: il primo è costituito dal numero di imprese che nell'anno di riferimento per la misurazione hanno ottemperato agli obblighi informativi di permesso a costruire, SCIA e comunicazione di inizio lavori di attività edilizia libera, il secondo è dato dalla stima del costo unitario medio sostenuto dalle stesse. La stima del costo totale aggregato annuo è stata ottenuta mediante la somma delle stime dei costi di ciascuna attività amministrativa elementare relativa a ciascun obbligo informativo.

La tabella 14 illustra il costo totale aggregato annuo distinto per obbligo informativo.

I costi totali riportati nella tabella fanno riferimento alla sola presentazione dell'istanza di permesso o di SCIA; nel computo dei permessi a costruire sono stati inclusi anche i permessi a costruire in sanatoria, così come nel computo delle SCIA rientrano gli attestati di conformità in sanatoria. I costi di presentazione sono stati integrati con gli oneri connessi agli adempimenti sismici (dato che la totalità dei comuni toscani è classificata sismica), con i costi connessi all'ottenimento degli atti di assenso presupposto dei titoli edilizi² e con gli oneri imputabili alla documentazione eventuale che sono stati quantificati sulla base delle frequenze di cui alla tabella 13.

Nella stima non sono stati invece inclusi i costi delle comunicazioni di inizio e di fine lavori e i costi del certificato di agibilità/abitabilità non essendo disponibili dati sulla popolazione di imprese che nel 2011 hanno ottemperato a tali obblighi informativi. Per ciascuna delle istanze di permesso che secondo la stima dell'ISTAT sono state presentate nel 2011 sarà successivamente seguita una comunicazione di inizio lavori e una dichiarazione di fine lavori. Non è possibile però conoscere se tali obblighi informativi sono stati ottemperati nel 2011 o negli anni successivi, così come non si conosce il numero di comunicazioni di inizio e di fine lavori presentati nel 2011 ma afferenti a permessi rilasciati negli anni precedenti. Analogo ragionamento vale per i certificati di agibilità e le dichiarazioni di fine lavori conseguenti alla presentazione delle SCIA.

Tab. 14 - Costo totale aggregato annuo per obbligo informativo – Anno 2011

Obbligo informativo	Oneri amministrativi		
	Settore Non residenziale	Settore Residenziale	Totale
Istanza di Permesso a costruire	€ 42.463.297,64	€ 77.254.594,15	€ 119.717.891,79
SCIA	€ 81.207.743,22	€ 307.068.501,80	€ 388.276.245,02
Comunicazione inizio lavori edilizia libera	€ 6.135.462,22	€ 23.991.253,70	€ 30.126.715,92
Costo totale aggregato annuo	€ 129.806.503,07	€ 408.314.349,66	€ 538.120.852,73

² I pareri/nulla osta /autorizzazioni inclusi nel computo sono quelli presi in considerazione per gli interventi tipo, in quanto ritenuti gli atti di assenso più frequenti.

Il costo totale aggregato annuo del settore residenziale risulta decisamente superiore a quello registrato nel settore non residenziale. Tale marcata differenza appare imputabile non tanto al divario tra i costi unitari (che di fatto non è consistente), quanto alla superiore numerosità degli interventi di tipo residenziale e alla consistenza davvero elevata degli interventi eseguiti in assenza di titolo abilitativo o in difformità allo stesso che contraddistingue tale settore.

Tab. 15 - Ripartizione % del costo totale aggregato annuo per settore di intervento – Anno 2011

Obbligo Informativo	Oneri amministrativi	
	Settore NON residenziale	Settore residenziale
Istanza di Permesso a costruire	35%	65%
SCIA	21%	79%
Attività libera	20%	80%
Costo totale aggregato annuo	24%	76%

La tabella 16 quantifica, a mero titolo esemplificativo, gli oneri amministrativi totali sostenuti nell'arco di validità del titolo edilizio dalle imprese che nel 2011 hanno attivato procedimenti di permesso a costruire e SCIA. Nella stima sono stati inclusi i costi di presentazione delle istanze di permesso e di SCIA 2011 (al netto delle istanze per interventi eseguiti in assenza di titolo abilitativo o in difformità allo stesso), gli oneri sostenuti per la documentazione eventuale e il certificato di agibilità/abitabilità (quantificati secondo le frequenze indicate alla tab. 13), i costi degli atti di assenso presupposti e degli adempimenti sismici, nonché i costi delle comunicazioni di inizio lavori (per i soli permessi a costruire 2011) e delle dichiarazioni di fine lavori (SCIA e permessi 2011).

Tab. 16 - Costo totale aggregato per obbligo informativo per i tre anni di validità del titolo

OBBLIGO INFORMATIVO	Oneri amministrativi		
	Settore Non residenziale	Settore residenziale	Totale
Permesso di costruire			
Costo totale aggregato	€ 45.895.570,12	€ 69.898.622,59	€ 115.794.192,71
di cui:			
Istanza	23%	21%	22%
Adempimenti sismici	10%	12%	11%
Pareri/autorizzazioni/nulla osta	31%	26%	28%
Documentazione eventuale:	18%	21%	20%
Comunicazione inizio lavori	7%	9%	8%
Dichiarazione fine lavori	3%	4%	4%
Certificato di agibilità/abitabilità	8%	7%	7%
SCIA			
Costo totale aggregato	€ 86.592.676,75	€ 294.614.769,50	€ 381.207.446,24
di cui:			
Istanza	26%	27%	27%
Adempimenti sismici	16%	16%	16%
Pareri/autorizzazioni/nulla osta	31%	33%	32%
Documentazione eventuale:	16%	15%	15%
Dichiarazione fine lavori	5%	5%	5%
Certificato di agibilità/abitabilità	6%	5%	5%

5. La percezione dei destinatari: ambiti di criticità e ipotesi di semplificazione

Il prodotto dell'attività di misurazione degli oneri amministrativi è dato, oltre che dalla stima degli oneri associati agli obblighi informativi imposti alle imprese dalla normativa oggetto di analisi, anche dalla rilevazione delle principali criticità percepite dai destinatari delle norme e dei suggerimenti di semplificazione per il loro superamento. Le indicazioni pervenute dagli stakeholders rappresentano un'utile base conoscitiva che consente, in sede di elaborazione dei piani di riduzione degli oneri amministrativi, di definire interventi di semplificazione maggiormente aderenti alle necessità delle imprese.

A tal fine, nei questionari utilizzati per la rilevazione diretta presso i consulenti di impresa un'apposita sezione è stata dedicata alla segnalazione da parte dei destinatari delle criticità riscontrate e degli adempimenti che, all'interno dei procedimenti analizzati, sono reputati eccessivamente onerosi (per frequenza, complessità, costo di espletamento, ecc.), nonché alla formulazione di suggerimenti in ordine alla loro semplificazione. Questo aspetto è stato approfondito anche nel corso dei focus groups per la validazione della mappatura e per la verifica delle stime effettuati con associazioni di categoria e ordini professionali.

I focus groups condotti a livello regionale come pure le consultazioni effettuate, nel corso della misurazione congiunta, sia a livello nazionale che nelle altre regioni coinvolte, hanno messo in luce l'esistenza di criticità comuni a tutte le realtà territoriali coinvolte nella misurazione congiunta in materia di attività edilizia. Di seguito se ne fornisce un elenco:

- Mancanza di uniformità della modulistica che si traduce in un trattamento diversificato sul territorio regionale, accrescendo l'onerosità della procedura e generando una situazione di incertezza circa gli adempimenti effettivamente richiesti
- Difficoltà di applicazione della normativa sul territorio regionale derivante da diverse interpretazioni della stessa da parte degli enti coinvolti. Le definizioni tecniche e i parametri urbanistici ed edilizi sono diversificati tra comune e comune e ciò causa incertezze interpretative e difficoltà operative. I regolamenti edilizi ed urbanistici sono reputati eterogenei, eccessivamente farraginosi e poco comprensibili.
- Difficoltà nel reperire informazioni e documentazione sui siti istituzionali, scarsa chiarezza delle informazioni fornite e personale della PA non sempre disponibile
- Frequente richiesta di documentazione già in possesso della PA e di un numero elevato di copie della documentazione richiesta.
- Mancato rispetto dei tempi di legge per la conclusione dei procedimenti. Il superamento dei termini è imputabile oltre che alla complessità delle procedure, al tempo richiesto per l'ottenimento di pareri, di nulla osta e/o di autorizzazioni correlate, alla frequente richiesta di integrazioni e alla mancanza di coordinamento fra gli enti coinvolti. L'efficienza dei SUAP non sempre è elevata. Spesso funzionano esclusivamente da passacarte e questo comporta un allungamento dei tempi procedurali.
- Inefficacia delle conferenze dei servizi che sono convocate più volte nell'ambito di uno stesso procedimento e non garantiscono il rispetto dei tempi. Le conferenze dei servizi non sono risolutive né integrate.
- Problemi di comunicazione tra enti locali ed enti dello Stato che si traducono in tempi ed oneri eccessivi in termini di consulenze per l'ottenimento di pareri, autorizzazioni o nulla osta. In particolare si segnala un iter burocratico presso la Sovrintendenza eccessivamente macchinoso e complesso. Anche per le modifiche non sostanziali deve essere attivata una procedura ex novo.

- Per gli interventi in zona sismica vengono richiesti approfondimenti geologici onerosi anche per interventi di lieve entità.

5.1 Le misure di semplificazione condivise messe a punto dal Tavolo per la semplificazione

Il gruppo di lavoro Edilizia del Tavolo interistituzionale per la Semplificazione ha messo a punto una serie di misure di semplificazione condivise a partire dagli esiti della misurazione congiunta dei tempi burocratici e degli oneri amministrativi.

Un primo intervento è stato realizzato con l'emanazione dell'art. 13 del D.L. 83/2012 che, come illustrato nel paragrafo 1.2, ha introdotto un nuovo art. 9 bis nonché modificato gli artt. 5, 20 e 23 del DPR 380/2001.

Le novità più rilevanti sancite da tali modifiche normative, sono l'obbligo di acquisizione d'ufficio della documentazione catastale, il venir meno del riferimento ai regolamenti edilizi comunali come fonte per la definizione della documentazione e degli elaborati progettuali a corredo della domanda di rilascio di permesso a costruire e infine l'armonizzazione delle discipline dello sportello unico delle attività produttive (SUAP) e dello sportello unico edilizia (SUE),

La norma prevede in sostanza l'attuazione del SUE decisorio per il settore dell'edilizia residenziale. Il SUE è incaricato di gestire il procedimento unico coordinando gli endoprocedimenti per il settore residenziale, così come il SUAP per l'edilizia produttiva. La norma rende obbligatorio il procedimento unico del SUE solo per il permesso a costruire e non per SCIA e attività edilizia libera quando siano previsti pareri, autorizzazioni o nulla osta necessari per la realizzazione dell'intervento.

Un secondo intervento in corso di completamento è la standardizzazione della modulistica a livello nazionale. Fermi restando gli elementi di differenziazione che possono derivare dalle diverse legislazioni regionali, il gruppo di lavoro si è posto l'obiettivo di procedere alla standardizzazione della documentazione e alla realizzazione di moduli standard - validi per tutto il territorio nazionale - per il permesso a costruire, la SCIA e la CIL edilizia libera. Il modello unificato è la condizione di un'informatizzazione delle procedure che consenta la presentazione on line di tutta la documentazione (incluse le autorizzazioni preliminari). La modulistica è pertanto definita avendo a riferimento procedimenti interamente telematizzati.

Ad oggi è stato messo a punto un primo modulo standard di SCIA (che è stato recentemente presentato alle associazioni di categoria nazionali delle imprese) e sta per essere completato il modulo standard di permesso a costruire. Si procederà inoltre all'elaborazione di istruzioni tecniche per la compilazione della modulistica e all'individuazione degli allegati progettuali minimi necessari. Le istruzioni tecniche condivise a livello nazionale sono dirette a fornire un'interpretazione uniforme delle disposizioni normative e una guida alla compilazione e presentazione dell'istanza di permesso, della SCIA/comunicazione.. I modelli potranno essere adottati sia mediante un'intesa in sede di Conferenza Unificata sia a livello regionale.

In ordine alla SCIA, nel corso dei lavori di standardizzazione della modulistica è emersa la problematica del rapporto SCIA- autorizzazioni/pareri/nulla osta preliminari (presupposto alla SCIA) nel quadro del principio di sportello unico sancito dalle modifiche introdotte al D.P.R. 380/2001.

La situazione normativa al riguardo non è chiara: il DPR 380/2001 disciplina la DIA e non la SCIA, l'art. 19 della l. 241/1990 ha disciplinato la SCIA prevedendone la presentazione in luogo di "atti di autorizzazione. licenza, permesso nulla osta etc il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti di legge (...) e con esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici, o culturali o degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica

sicurezza etc (...)" . Al comma 2 dell'art. 19 si stabilisce che l'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata immediatamente, dalla data di presentazione della SCIA all'amministrazione competente. Il DPR 160/2010, all'art. 5, riconduce i procedimenti soggetti a SCIA al procedimento automatizzato.

Il legislatore statale ha in sostanza optato per la soluzione della inapplicabilità della SCIA agli interventi per i quali siano richieste autorizzazioni espresse delle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli. Sotto questo profilo, il regime della SCIA è equiparato al regime della DIA edilizia in zona vincolata, per il quale l'esecuzione delle opere oggetto di DIA è subordinata all'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica (art. 22, comma 6, del D.P.R. 380/2001³). Con la conseguenza che l'interessato può dar corso alla segnalazione mediante SCIA solo quando abbia già acquisito l'autorizzazione paesaggistica potendo, solo in tal caso, iniziare da subito i lavori. In mancanza, egli potrà presentare ma dovrà attendere - prima di iniziare i lavori - il conseguimento dell'autorizzazione paesaggistica

Dai lavori del gruppo edilizia è emerso che:

- § alcune regioni non hanno una propria normativa regionale in materia edilizia e, sulla base del DPR 380/2001 ammettono la presentazione della SCIA con contestuale richiesta degli atti di assenso presupposti. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dopo il rilascio dei relativi atti di assenso;
- § altre regioni hanno disciplinato la materia, alcune consentendo la presentazione della DIA/SCIA con contestuale richiesta degli atti di assenso presupposti, altre, come la Toscana, attribuendo alla SCIA valore di comunicazione di inizio lavori.

In attesa di procedere a un lavoro di coordinamento e di sistematizzazione normativa - riconosciuto dal gruppo di lavoro come assolutamente necessario - il modulo standard di SCIA è stato costruito:

- § prevedendo una serie di quadri variabili che ciascuna regione potrà personalizzare sulla base della specificità della propria legislazione regionale
- § lasciando aperto un doppio canale ovvero prevedendo la duplice possibilità di 1) presentazione della SCIA essendo già in possesso di tutti gli atti di assenso presupposti (e inizio attività dalla data della presentazione) e di 2) presentazione della SCIA con contestuale richiesta di rilascio degli atti di assenso presupposti, (e inizio dell'attività dopo il rilascio dei relativi atti di assenso).

Un terzo intervento che sarà a breve avviato è dunque quello di impostare un lavoro di sistematizzazione della normativa mediante una riflessione comune in ordine al coordinamento delle norme e alla definizione di misure normative condivise per la risoluzione del nodo "SCIA-autorizzazioni preliminari-sportello unico".

5.2 Altre possibili proposte di semplificazione

A fronte delle criticità messe in luce dagli stakeholders, altre possibili misure di semplificazione - emerse nell'ambito dei lavori del gruppo edilizia del Tavolo per la semplificazione, nei focus groups con associazioni di categoria e ordini professionali regionali e a seguito della rilevazione diretta regionale presso i consulenti di impresa - sono le seguenti:

1. Redazione di un glossario comune a livello regionale dei termini tecnici per eliminare il problema della difformità territoriale nell'applicazione della normativa e di guide tematiche per ridurre i costi di raccolta dati.

³ Il comma 6 dell'art. 22 del TUE recita "La realizzazione degli interventi di cui ai commi 1, 2 e 3 che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistica-ambientale, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative"

Al riguardo, nel corso delle consultazioni è stata segnalata una proposta di Regolamento per l'unificazione a livello regionale delle definizioni tecniche e dei parametri urbanistici ed edilizi in materia di governo del territorio, messa a punto da ANCI e INU con la collaborazione degli ordini professionali regionali (architetti, ingegneri, geometri e periti edili). Il regolamento potrebbe essere adottato ai sensi dell'art. 144 della l.r. 1/2005.

2. Informatizzazione delle procedure e della modulistica al fine di attivare i procedimenti edilizi per via telematica, dematerializzare la documentazione, consentire la consultazione delle informazioni e degli stati di avanzamento del procedimento anche via web.

La modulistica standardizzata valida per tutto il territorio nazionale è stata definita in un'ottica di digitalizzazione delle procedure. Al momento i moduli di SCIA e permesso a costruire elaborati definiscono il contenuto informativo richiesto; il passo successivo è quello di iniziare a ragionare di sistemi operativi. A prescindere dai software utilizzati, il gruppo di lavoro edilizia ritiene importante definire specifiche tecniche comuni che consentano ai vari sistemi di dialogare tra loro. Nell'affrontare l'argomento della digitalizzazione occorre inoltre tener presente le difficoltà che i server dei Comuni possono incontrare nel ricevere informazione tecnica corposa. In tal caso il professionista è costretto a frazionare gli invii e questo comporta perdite di tempo e possibilità di errori.

Dalle consultazioni è emerso che ANCITEL e Consiglio nazionale dei geometri hanno recentemente collaborato all'implementazione di una piattaforma informatica integrata per la predisposizione, l'invio e l'elaborazione delle richieste di titoli autorizzativi, già operativa in alcuni comuni.

3. Una possibile proposta da sottoporre al Tavolo per la Semplificazione in ordine a una definizione del rapporto SCIA-autorizzazioni preliminari-sportello unico in conformità alla normativa toscana sul governo del territorio potrebbe essere quella di ipotizzare una sorta di procedimento intermedio tra una SCIA totalmente autocertificata e asseverata (per interventi che non necessitano di presupposti sotto forma di autorizzazioni/nulla osta/pareri preliminari) e un procedimento ordinario ex art. 7 DPR 160/2010. Tale procedimento avrebbe un unico referente (il SUE) ma si svolgerebbe in due tempi: il soggetto che intende realizzare l'intervento edilizio presenta allo sportello unico una prima richiesta concernente tutte le autorizzazioni/nulla osta/pareri preliminari necessari e, una volta acquisiti tali atti, presenta allo stesso sportello unico la SCIA e inizia l'attività.

Questa ipotesi consentirebbe di preservare la natura della SCIA (segnalazione di inizio attività con valore di comunicazione di inizio lavori) così come definita dalla normativa regionale e nel contempo assicurerebbe il principio di sportello, mediante l'individuazione di un referente unico in grado di assicurare all'utente il collegamento con tutte le amministrazioni terze coinvolte nel procedimento. Essa, se ritenuta accettabile, dovrebbe essere coordinata con la disciplina SUAP, nonché accompagnata da una riflessione in ordine al coordinamento dei tempi.

4. Previsione normativa di un certificato di agibilità/abitabilità parziale. Tale proposta è stata avanzata al gruppo di lavoro edilizia dalla Regione Emilia Romagna, incontrando il favore delle associazioni nazionali di categoria delle imprese. Il certificato di agibilità/abitabilità parziale potrebbe essere previsto:
 - a. per singoli edifici e singole porzioni della costruzione purché strutturalmente e funzionalmente autonomi qualora siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione relativa all'intero intervento edilizio e siano state completate le parti comuni relative al singolo edificio o singola porzione della costruzione
 - b. per singole unità immobiliari purché siano completate le opere strutturali, gli impianti, le parti comuni e le opere di urbanizzazione relative all'intero edificio di cui fanno parte.

Al riguardo il Settore Pianificazione del territorio ha osservato che pur essendo il concetto condivisibile, non vanno sottovalutate le problematiche di carattere conformativo del titolo edilizio che la previsione di un certificato di agibilità/abitabilità parziale può implicare; tali problematiche dovranno essere attentamente esaminate nel corso di una riflessione in materia.

5. previsione normativa di un deposito dello stato finale dell'eseguito in caso di comunicazione di inizio lavori di attività edilizia libera al fine di agevolare i controlli e ridurre le responsabilità in capo al committente e al professionista. Questa proposta è stata avanzata al gruppo di lavoro edilizia dalla Regione Piemonte, incontrando il favore degli ordini professionali consultati nei focus groups regionali.
6. In caso di SCIA limitare all'indispensabile gli elaborati da allegare in sede di presentazione della segnalazione, ad es. prevedendo la presentazione degli esecutivi di progetto e la sola fornitura di indicazioni di massima sulle dotazioni degli immobili (ad es. impianti, fognature, climatizzazione etc.). I progetti degli impianti, potrebbero essere prodotti in sede di dichiarazione di fine lavori o in allegato al certificato di agibilità/abitabilità al fine di ridurre l'eventualità di dover ripresentare i progetti a seguito di modifiche agli stessi intervenute in corso d'opera.
7. Individuazione di una forma di legittimazione degli interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica. La richiesta di esonero dall'autorizzazione paesaggistica potrebbe essere avanzata dal committente e sottoposta ad assenso della Commissione comunale per il paesaggio.