

**Decreto Legge n. 69
del 21 giugno 2013**

(c.d. "*Decreto Del Fare*")

***Commento alle norme di
interesse per il settore privato***

27 giugno 2013

Indice

Semplificazioni in materia edilizia	3
Semplificazioni in materia di beni culturali.....	14
Semplificazioni in materia ambientale	15
Semplificazioni amministrative e legislative	16

Semplificazioni in materia edilizia

Art. 30

Il decreto prevede importanti misure di semplificazione in materia edilizia che **accolgono** in alcuni casi molte delle **proposte dell'Ance**. **Si sottolinea che le disposizioni, come espressamente indicato nell'ultimo comma dell'articolo, si applicano dalla data di entrata in vigore della legge di conversione.**

- **Semplificazione in materia di ristrutturazione edilizia (comma 1 lett. a), c) ed e)**

Accogliendo le proposte dell'Ance vengono introdotte delle semplificazioni per gli interventi di ristrutturazione edilizia e segnatamente:

- A.** eliminazione del **vincolo della sagoma** come prescrizione necessaria ai fini dell'inquadramento degli interventi di demolizione e ricostruzione nella categoria edilizia della **ristrutturazione edilizia** (art. 3, comma 1, lett. d);
- B.** previsione nell'ambito della categoria della **ristrutturazione edilizia** anche degli interventi di **ripristino di edifici crollati o demoliti**, purchè si possa accertarne la preesistente consistenza;
- C.** estensione della Scia a tutti gli interventi di ristrutturazione edilizia nonché delle cd. "varianti minori" ai permessi di costruire in caso di modifica della sagoma.

Le suddette disposizioni non si applicano agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del Dlgs 42/2004 per i quali gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati e demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma. In questi casi sarà inoltre sempre necessario il permesso di costruire (si evidenzia che in alcune Regioni es. Lombardia tali interventi sono soggetti a SuperDia).

A. Demolizione e fedele ricostruzione senza vincolo della sagoma (comma 1 lett. a)

Il decreto dirime una delle questioni di maggior dibattito a livello giurisprudenziale e dottrinale la cui soluzione è stata più volte avanzata dall'ANCE.

Al fine di comprendere la portata della norma è necessario riassumere brevemente i termini della questione.

Il Dpr 380/2001 ricomprende all'interno della "ristrutturazione edilizia" (art. 3, comma 1 lett. d) l'intervento di demolizione e fedele ricostruzione dell'immobile.

Il successivo DLgs. 301/2002 che ha coordinato il Testo Unico Edilizia con la legge 443/2001 c.d. Legge obiettivo, ha ampliato la nozione di demolizione con successiva ricostruzione, indicando come elementi limitativi unicamente il rispetto della stessa volumetria e sagoma dell'edificio preesistente, mentre sono stati eliminati il rispetto dell'area di sedime e dei materiali originari.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 309/2011, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 27 della legge della Regione Lombardia 12/2005 **nella parte in cui escludeva il rispetto della sagoma nella ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione.**

In particolare, la Corte ha ribadito la titolarità dello Stato nell'individuazione delle categorie di intervento in quanto principi fondamentali dato che è in conformità a queste ultime che viene disciplinato il regime dei titoli abilitativi con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi ed alle relative sanzioni, anche penali.

Gli effetti di tale pronuncia hanno creato molti problemi non solo per gli interventi futuri, ma anche pericolosi vuoti normativi e situazioni di incertezza nei confronti di interventi oggetto di legittimi titoli abilitativi edilizi.

Le azioni dell'Ance sono state, pertanto, finalizzate a rimuovere tale ostacolo nella consapevolezza che gli interventi di sostituzione edilizia rappresentano una tipologia di intervento in espansione (vedi anche decreto legge 70/11) e quindi di importanza vitale per il settore delle costruzioni.

L'art. 30, comma 1, lett. a), accogliendo la proposta ANCE, interviene a rivedere la definizione di ristrutturazione edilizia contenuta nel Testo Unico Edilizia eliminando all'art. 3, comma 1 lett d) del Dpr 380/2001 il riferimento alla "sagoma".

Tali interventi anche senza il rispetto della sagoma originaria (intesa come conformazione planovolumetrica della costruzione e il suo perimetro considerato in senso verticale e orizzontale) non saranno più inquadrati come nuove costruzioni, ma rientreranno nell'alveo delle ristrutturazioni edilizie eccetto i casi in cui si tratti di immobili vincolati ai sensi del Dlgs 42/2004.

Il decreto, infatti, ha posto una limitazione sulla possibilità di modificare la sagoma nei casi in cui si tratti di interventi su immobili soggetti a vincolo ai sensi del Dlgs 42/2004. In tali casi la demolizione e ricostruzione con modifica della sagoma sarà considerata nuova costruzione.

B. Ristrutturazione edilizia - interventi di ricostruzione di edifici crollati o demoliti (comma 1 lett. a)

L'art. 30, comma 1 lett a), aggiunge all'art. 3, comma 1 lett. d) del Testo Unico Edilizia, relativo agli interventi di ristrutturazione edilizia, anche gli "interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purchè sia possibile accertarne la preesistente consistenza".

La modifica, che accoglie una proposta ANCE, definisce in via legislativa un'ulteriore questione dibattuta a livello giurisprudenziale.

La qualificazione come ristrutturazione della demolizione e successiva fedele ricostruzione richiede necessariamente la sussistenza del fabbricato da ristrutturare.

Una struttura identificabile come organismo edilizio del quale rimangano soltanto pochi residui e tracce, la cui opera muraria non consenta, in realtà, la sicura individuazione dei connotati essenziali del manufatto originario e, quindi, la sua fedele ricostruzione, ha portato la giurisprudenza ad essere concorde nel considerare l'immobile un rudere e la relativa ricostruzione come intervento di "nuova costruzione" non equiparabile alla ristrutturazione edilizia (tra le tante Cons. Stato n. 5375/2006), con tutte le conseguenze negative del caso in merito alle disposizioni in tema di distanze, altezze etcc.

In particolare, la demolizione per essere ricondotta alla nuova nozione legislativa di "ristrutturazione edilizia" deve essere contestualizzata temporalmente nell'ambito di un intervento unitario volto nel suo complesso alla conservazione di un edificio che risulti ancora esistente e strutturalmente identificabile al momento dell'inizio dei lavori (Cass. pen. n. 14455/2003).

Con le modifiche al Testo Unico Edilizia previste dal decreto legge 69/2013 gli interventi di ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione saranno considerati "ristrutturazione edilizia" purchè sia possibile "accertarne la preesistente consistenza".

Ciò potrà essere dimostrato, ad esempio, con documentazione catastale, tecnica, iconografica al fine di fornire all'amministrazione comunale elementi utili per poter ricavare l'effettiva consistenza del fabbricato (il Consiglio di Stato con la sentenza n. 5791 del 2004 ha stabilito che sulla base delle planimetrie in possesso del Comune era "tecnicamente verificabile" la ricostruzione della volumetria).

Anche in questo caso si specifica che tale modifica non si applica agli interventi su immobili soggetti a vincolo ai sensi del Dlgs 42/2004. In tali casi la fattispecie integrerà la nuova costruzione.

C. Scia per gli interventi di ristrutturazione edilizia nonché delle varianti minori ai permessi di costruire con modifica sagoma (comma 1 lett. c, e)

Conseguenziali alle modifiche apportate con l'eliminazione della sagoma sono quelle relative al regime dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione degli interventi di ristrutturazione edilizia o delle cd. "varianti minori" ai permessi di costruire.

In particolare, viene eliminato il riferimento della sagoma all'art. 10, comma 1 lett. c) e specificato, all'art. 22, comma 2 del Dpr 380/2001, che le varianti ai permessi di costruire sono realizzabili con DIA (ora SCIA) purchè non alterino la sagoma dell'immobile "qualora sottoposto a vincolo ai sensi del Dlgs 42/2004".

Pertanto, tutti gli interventi di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c) del Dpr 380/2001 nonché le cd "varianti minori" ai permessi di costruire ai sensi dell'art. 22, comma 2 Dpr 380/2001 che comportino modifiche della sagoma non saranno più soggette a permesso di costruire ma a Scia.

Tale semplificazione non è, invece, applicabile nei casi di interventi su immobili vincolati. In questi casi come già detto in precedenza sarà sempre necessario il permesso di costruire.

- Attività edilizia libera (comma 1 lett b)

A seguito delle modifiche introdotte dal Decreto Legge n.40/2010 per gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 6, comma 2, lett. a) del Dpr 380/2001 è obbligatorio trasmettere all'amministrazione comunale la comunicazione di inizio lavori unitamente al nominativo dell'impresa e ad una relazione tecnica a firma di un tecnico abilitato il quale dichiara di non avere rapporti di dipendenza né con l'impresa né con il committente e che asseveri, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti e che per essi la normativa statale e regionale non prevede il rilascio del titolo abilitativo.

Tale previsione è stata estesa con il DL 83/2012 anche agli interventi previsti all'art 6, comma 2, lett. e-bis) del Dpr 380/2001 ossia alle modifiche interne o di destinazione d'uso dei locali adibiti ad esercizio d'impresa.

Al fine di semplificare ulteriormente la procedura, il decreto legge 69/2013, accogliendo la proposta ANCE, ha eliminato l'obbligo di avvalersi di un tecnico che non abbia rapporti di dipendenza né con l'impresa né con il committente.

Tale previsione, infatti, costituisce un aggravio in termini anche di costi per il soggetto richiedente e non trova riscontro nell'ordinamento giuridico con riferimento alle altre procedure edilizie (SCIA, Dia in alternativa al permesso di costruire, permesso di costruire).

- Permesso di costruire in presenza di vincoli ambientali, paesaggistici o culturali (comma 1 lett d punti 1) e 2)

Il decreto legge 69/2013 apporta delle modifiche ai commi 8, 9 e 10 dell'art. 20 del Dpr 380/2001 in tema di rilascio del permesso di costruire in presenza di vincoli ambientali, paesaggistici o culturali.

In particolare le modifiche riguardano:

A. sostituzione del silenzio-rifiuto con l'obbligo della pubblica amministrazione di esprimersi con un provvedimento espresso;

B. eliminazione dell'obbligo di convocare la conferenza di servizi nel caso in cui l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela non compete all'amministrazione comunale

A) La normativa ora vigente (art. 20, comma 9 Dpr 380/2001) prevede che, ove l'atto dell'amministrazione preposta al vincolo non sia favorevole, decorso il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, sulla domanda di permesso di costruire, si intende formato il silenzio-rifiuto.

Il decreto elimina la formazione di tale silenzio disponendo che in questi casi il procedimento debba comunque concludersi con l'adozione di un provvedimento espresso.

La modifica ribadisce il principio generale contenuto nell'art. 2 della L. 241/90 del dovere in capo alla pubblica amministrazione di concludere il procedimento amministrativo con un provvedimento.

Si tratta di una norma che intende porre rimedio all'inerzia comunale al fine di assicurare maggior certezza giuridica nei rapporti tra privati e pubblica amministrazione.

La modifica è importante perché obbliga la pubblica amministrazione comunque a pronunciarsi sulle istanze dei privati, ma nella sostanza ribadisce un principio già da tempo consolidato.

B) La norma attualmente vigente (art. 20 comma 10 del Dpr 380/2001) prevede per gli immobili soggetti a vincolo, la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, che il relativo assenso deve essere acquisito nell'ambito della conferenza di servizi.

Il decreto legge 69/2013 abroga il comma 10 ed elimina l'obbligo di convocare la conferenza di servizi rendendo facoltativo tale potere.

La modifica da un lato semplifica la formulazione del testo (superando l'attuale distinzione tra l'ipotesi in cui l'immobile oggetto dell'intervento sia sottoposto ad un vincolo la cui tutela compete, anche in via di delega, alla stessa amministrazione comunale e il caso in cui, invece, la tutela del vincolo non compete alla predetta amministrazione); dall'altro alleggerisce l'iter procedimentale dall'obbligo di indire la conferenza di servizi anche quando sussiste un solo vincolo e, quindi, sia necessaria la partecipazione di un'unica amministrazione.

La norma si coordina con quanto previsto recentemente dalla legge di conversione n. 134/2012 del decreto legge 83/2012 (cd. Decreto Crescita) in tema di sportello unico dell'attività edilizia che ha, in particolare, previsto l'indizione obbligatoria della conferenza di servizi nei soli casi in cui, scaduto il termine istruttorio di 60 giorni, non siano intervenute le intese, concerti, nulla osta etc. delle altre amministrazioni pubbliche o è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate (sempre se tale dissenso non è fondato sull'assoluta incompatibilità).

Per gli immobili sottoposti a vincolo la norma specifica che resta fermo quanto previsto dall'art. 146, comma 9 del Dlgs 42/2004 come modificato dal decreto legge 69/2013 secondo il quale decorsi il termine per l'emanazione del parere del Soprintendente (45 giorni) l'amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione.

- Rapporto CIL, SCIA – autorizzazioni preliminari

Le modifiche che hanno recentemente interessato le procedure sullo Sportello Unico Edilizia (SUE) con l'entrata in vigore del DL 83/2012 hanno riguardato esclusivamente il permesso di costruire e la denuncia di inizio attività in alternativa al permesso di costruire.

Si ricorda che l'art. 13 bis del DL 83/2012 ha rafforzato il ruolo di tale istituto con l'attribuzione non solo di maggiori funzioni istruttorie ma anche decisorie.

Lo sportello unico è diventato, infatti, l'unico punto di accesso per l'interessato in merito a tutte le vicende amministrative relative al titolo abilitativo e

all'intervento edilizio stesso, che fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte.

Tutti gli atti collegati al titolo/intervento sono dal 13 febbraio scorso gestiti da questa struttura direttamente o tramite conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14 e seguenti della L. 241/90.

La possibilità che lo SUE acquisisca direttamente o tramite conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14 e seguenti della L. 241/90 tutti i nulla osta, pareri ecc. collegati al titolo/intervento non è ora applicabile alla CIL (comunicazione inizio lavori) e alla SCIA (segnalazione certificata di inizio attività).

Il decreto legge 69/2013 interviene a colmare tale assenza definendo una procedura specifica.

In particolare, dopo l'art. 23 del Dpr 380/2001, viene aggiunto un nuovo articolo 23 bis rubricato "autorizzazioni preliminari alla segnalazione certificata di inizio attività e alla comunicazione di inizio lavori".

La norma prevede due facoltà in capo al soggetto interessato nel caso siano necessari per l'intervento degli atti di assenso comunque denominati:

- presentazione al SUE di una prima istanza per l'acquisizione dei relativi assensi e, una volta, acquisiti la SCIA/CIL per iniziare l'attività;
- presentazione dell'istanza di acquisizione contestualmente alla SCIA/CIL.

In tale ultimo caso si avrà una SCIA/CIL "differita" in quanto i lavori non potranno iniziare immediatamente, ma solo dopo la comunicazione da parte del SUE dell'avvenuta acquisizione degli atti di assenso o dell'esito positivo della conferenza di servizi.

Al fine di coordinare le previsioni contenute nel procedimento del permesso di costruire anche alla SCIA e DIA si prevede che se gli atti richiesti non intervengono entro il termine di cui all'art. 20 comma 3 si applichi quanto previsto dal comma 5 bis del medesimo articolo.

Tale norma, modificata dal citato decreto legge 83/2012, ha previsto che, se entro il termine istruttorio di 60 giorni non intervengono le intese, concerti, nulla osta etc. delle altre amministrazioni pubbliche, o è intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate (sempre se tale dissenso non è fondato sull'assoluta incompatibilità), il responsabile dello sportello unico indice la conferenza di servizi.

Il decreto legge 69/2013, infine, prevede al comma 4 del nuovo articolo 23 bis una limitazione nel caso si tratti di interventi realizzabili in zone A ai sensi del DM 1444/68 e in quelle equipollenti.

In tali zone gli interventi o le varianti a permessi di costruire comportanti modifiche della sagoma ai quali è applicabile la SCIA i relativi lavori non

potranno in ogni caso avere inizio prima che siano decorsi 20 giorni dalla presentazione della segnalazione.

- Agibilità (comma 1 lett. g)

Il provvedimento prevede delle semplificazioni in tema di agibilità ed in particolare:

- la possibilità di poter ottenere l'agibilità parziale (questione controversa in alcuni comuni)
- individuazione di un procedimento alternativo alla richiesta di agibilità ai sensi dell'art. 25 del Dpr 380/2001

- *Agibilità parziale*

In merito all'agibilità parziale il decreto legge 69/2013, con la previsione di due commi aggiuntivi all'art. 24 del Dpr 380/2001 (comma 4 bis e comma 4 ter), detta le condizioni necessarie affinché possa essere richiesto il relativo certificato.

In particolare ai sensi del nuovo comma 4bis si potrà richiedere:

- per singoli edifici o singole porzioni della costruzione, purché:
 - siano funzionalmente autonome;
 - siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio;
 - siano state completate le parti comuni (es. strutture, muri, tetto etc) relative al singolo edificio o alla singola porzione della costruzione;
- per singole unità immobiliari purché:
 - siano completate le opere strutturali, gli impianti, le parti comuni e le opere di urbanizzazione primarie ultimate o dichiarate funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale.

Dovendosi trattare di una unità funzionalmente e strutturalmente autonoma rispetto al resto della costruzione si ritiene che ai fini del rilascio dell'agibilità parziale, occorrerà verificare, limitatamente alla parte di edificio per la quale si richiede, la sussistenza di tutti i requisiti prescritti dalla legge attinenti alla sicurezza e alla salubrità della stessa.

Il successivo comma 4 ter stabilisce che nei casi di rilascio del certificato di agibilità parziale, prima della scadenza del termine entro il quale l'opera deve essere completata, lo stesso è prorogato per una sola volta per tre anni.

Tale proroga si differenzia da quella prevista nel successivo comma 3 del decreto legge 69/2013 che riguarda sia i termini di inizio che di fine lavori.

La proroga legata all'agibilità parziale è di tre anni (e non due) e sembrerebbe operare di diritto senza la necessità di una previa comunicazione da parte dell'interessato.

Con riferimento alla procedura per la richiesta dell'agibilità il decreto legge 69/2013 nel nuovo comma 4 ter dell'art. 24 Dpr 380/2001 specifica che, salvo diversa indicazione da parte delle leggi regionali, non si applicano le disposizioni di cui all'art. 25 comma 5 bis come aggiunto dal decreto legge.

Pertanto, salva diversa indicazione a livello regionale, la procedura da seguire sarà quella indicata nell' art. 25 commi 1 a 5.

La possibilità di richiedere l'agibilità parziale è una prassi diffusa in alcuni comuni.

In particolare, con la circolare del 15 dicembre 2009 il Comune di Parma ha dettato le condizioni affinché si possa ottenere il certificato di agibilità parziale collegandola alla grave crisi che sta colpendo il mercato immobiliare

La ratio dell'istituto è quella di consentire l'utilizzo di unità abitative autonomamente fruibili, anche in tempi diversi, per uno stesso fabbricato.

Tale impostazione, inoltre, si coordina con quanto previsto dall'art. 26 del Dpr 380/2001 che prevede espressamente la possibilità di una revoca parziale del certificato, lasciando chiaramente intuire che la restante porzione rimarrà agibile.

La norma, che accoglie la proposta Ance, si ritiene utile in quanto oltre ad estendere l'applicazione di tale procedura a tutto il territorio nazionale delinea, una soluzione alle numerose situazioni di difficoltà operative riscontrate nell'impossibilità di ottenere la prescritta certificazione per l'intero intervento in caso di mancata esecuzione dei lavori di finitura delle varie unità immobiliari non vendute.

- Procedimento alternativo richiesta agibilità

All'art. 25 del Dpr 380/2001 viene aggiunto un nuovo comma 5 bis con il quale si prevede l'individuazione di un procedimento alternativo alla richiesta di agibilità.

In particolare si prevede che ove l'interessato non proponga domanda ai sensi del comma 1 del citato articolo (ossia entro 15 gg dall'ultimazione dei lavori di finitura) potrà presentare una dichiarazione del direttore dei lavori o, qualora non nominato, di un professionista abilitato, con la quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità.

La dichiarazione sarà corredata dalla medesima documentazione richiesta in via ordinaria (richiesta accatastamento, dichiarazione conformità impianti installati

etc) ma a seguito della sua presentazione e della dichiarazione del direttore dei lavori o del professionista abilitato l'agibilità si dovrebbe intendere come immediatamente rilasciata senza la necessità di dover attendere il termine di 30 o 60 giorni per la formazione del relativo silenzio-assenso.

In pratica la verifica dei requisiti di agibilità viene demandata agli eventuali e successivi controlli.

Le regioni disciplineranno le modalità per l'attuazione di tale disposizione e per l'effettuazione dei controlli.

Parcheggi pertinenziali (comma 2)

Si prevede che la nuova normativa in tema di commerciabilità dei parcheggi pertinenziali realizzati su aree private introdotta nell'art. 9 della Legge 122/1989 "Legge Tognoli" dal Decreto legge 5/2012 si applichi anche in caso di trasferimento del solo vincolo di pertinenzialità.

Si ricorda che l'art. 10 del Decreto Legge 5/2012, modificando il comma 5 dell'art. 9 della Legge 122/1989, ha previsto che *"... la proprietà dei parcheggi realizzati a norma del comma 1 può essere trasferita, anche in deroga a quanto previsto nel titolo edilizio che ha legittimato la costruzione e nei successivi atti convenzionali, solo con contestuale destinazione del parcheggio trasferito a pertinenza di altra unità immobiliare sita nello stesso comune..."*

La norma odierna apporta solo un chiarimento al DL 5/2012 poiché disciplina i casi in cui il proprietario dell'unità immobiliare, a cui favore è stato originariamente costituito il vincolo pertinenziale relativo al parcheggio, sia proprietario anche di altra unità immobiliare ubicata nel medesimo comune e intenda traslare il vincolo a favore di quest'ultima.

In questi casi sarà possibile spostare il vincolo pertinenziale senza procedere all'alienazione del parcheggio poiché il proprietario delle due unità immobiliari interessate è lo stesso.

L'ANCE, in tema di parcheggi, aveva invece proposto una norma volta a semplificare il trasferimento dei parcheggi realizzati su aree comunali, qualora trascorsi tre anni dall'ultimazione dell'opera, rimangano invenduti.

Proroga titoli abilitativi (comma 3)

L'attuale crisi economica, il mutato scenario finanziario nazionale ed internazionale ed i pesanti riflessi che si sono avuti per il settore delle costruzioni hanno imposto una riflessione sulle condizioni in cui si trovano le imprese costrette ad operare in situazioni di grave difficoltà e a fronteggiare

forti tensioni che stanno mettendo a dura prova il loro equilibrio economico-finanziario.

Per tale motivo il decreto legge 69/2013 introduce al comma 3 dell'art. 30 una norma, fortemente auspicata dall'ANCE, con la quale si introduce una proroga "automatica" di efficacia dei titoli abilitativi edilizi sia per l'inizio lavori che per il termine di ultimazione degli stessi.

Diversamente da quanto previsto in via ordinaria l'interessato non dovrà presentare nessuna richiesta di proroga né specificare alcuna motivazione o attendere un provvedimento di concessione.

Al fine di ottenere la proroga sarà sufficiente presentare unicamente una comunicazione.

Si ricorda che l'art. 15 del Dpr 380/2001 (Testo Unico Edilizia) disciplina l'efficacia temporale e la decadenza del permesso di costruire.

Il comma 2 indica i termini per l'inizio e l'ultimazione dei lavori, prevedendo la possibilità di prorogarli in presenza di determinate cause.

La norma dispone infatti che "entrambi i termini possono essere prorogati con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti estranei alla volontà del titolare del permesso". Decorso tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza venga richiesta una proroga.

La proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, esclusivamente in considerazione "della mole dell'opera da realizzare o delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari".

La proroga, pertanto, non può essere conseguita adducendo impedimenti soggettivi del titolare del permesso di costruire (tra le tante TAR Lazio n. 5370/2005).

Tutto, pertanto, dipenderà dalla valutazione discrezionale del comune di appartenenza.

L'istituto della proroga dei termini di ultimazione lavori per il permesso di costruire non è nella normativa statale previsto per le denunce di inizio attività e/o segnalazioni certificate di inizio attività.

L'articolo 23, comma 2, Dpr 380/2001 (Tu edilizia) stabilisce che in caso di omessa conclusione dei lavori oggetto della Dia, la parte di intervento non ultimata è soggetta a una nuova denuncia.

Il Decreto Legge 69/2013 specifica nel successivo comma 4 dell'art. 30 che la proroga, come introdotta dal decreto, si applica anche alle denunce di inizio attività e alle segnalazioni certificate di inizio attività.

Semplificazioni in materia di beni culturali

Art. 39

Vengono introdotte importanti norme in tema di autorizzazione paesaggistica (art. 146 D.lgs. 42/2004 "Codice dei beni culturali") e cioè:

- efficacia dell'autorizzazione paesaggistica: viene chiarito che qualora i lavori siano iniziati nei cinque anni dal rilascio, l'autorizzazione si considera efficace per tutta la durata degli stessi e, comunque, per un ulteriore periodo non superiore a dodici mesi (comma 4).

In tal modo sarà sufficiente l'inizio dei lavori per evitare l'effetto decadenziale dell'autorizzazione allo scadere del quinquennio.

La disposizione accoglie in parte la proposta Ance con una formulazione parzialmente diversa poiché ora si prevede che i lavori non possano comunque superare i dodici mesi.

- procedimento per il rilascio: viene eliminata la possibilità per il comune di indire una conferenza di servizi qualora il soprintendente non abbia espresso il proprio parere sull'intervento nel termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti (comma 9).

Tale conferenza, alla quale avrebbe dovuto partecipare il soprintendente per rendere il parere non espresso in precedenza, rappresentava un evidente allungamento del procedimento. In caso di mancata espressione del parere da parte della Soprintendenza si prevede ora che l'amministrazione competente (Regione o Comune delegato) possa adottare il provvedimento finale;

- procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica da applicarsi nel caso in cui gli strumenti urbanistici siano stati adeguati alle prescrizioni d'uso dei vincoli: viene ridotto da 90 a 45 giorni il termine entro cui deve essere reso il parere del Soprintendente e, in caso di inutile decorso di tale termine, viene sostituito il silenzio-assenso con l'adozione del provvedimento finale da parte dell'amministrazione competente (comma 5).

Si ricorda che il comma 5 dell'art. 146 stabilisce le condizioni affinché il parere del Soprintendente assuma carattere non vincolante per la Regione o il comune in sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. In particolare a tal fine sarà necessario che i vincoli paesaggistici relativi all'immobile oggetto dell'intervento siano completi delle prescrizioni d'uso e che tali prescrizioni siano state recepite, previa positiva verifica da parte del Ministero dei beni culturali su richiesta della Regione competente, nello strumento urbanistico.

Le norme del presente articolo si applicano alla data di entrata in vigore del decreto ovvero dal 22 giugno 2013.

Semplificazioni in materia ambientale

Art. 41

Materiali di riporto (comma 3)

È stata integrata la definizione di materiali di riporto di cui all'art. 3 del decreto legge n. 2/12 precisando che la loro presenza storica (matrici ambientali di riporto) in un determinato sito è conseguente alla realizzazione di riempimenti, rilevati e reinterri. Ai fini del loro mantenimento nel sito (in caso di trasformazione urbanistica dell'area) il decreto legge 69 prevede che i materiali di riporto debbano essere sottoposti al test di cessione per evitare rischi di contaminazione delle acque sotterranee e ove conformi ai limiti del test devono rispettare quanto previsto dalla legislazione in tema di bonifica dei siti contaminati.

Ciò sembra essere una contraddizione visto che l'esecuzione di tale test è tipico dei rifiuti, mentre in questa fattispecie l'obiettivo è proprio quello di evitare che le matrici ambientali di riporto debbano essere trattate come rifiuti e quindi rimosse dal sito.

Se le matrici ambientali non sono conformi ai limiti del test di cessione e sono fonte di contaminazione si dovrà provvedere alla rimozione dei contaminanti o sottoposte a messa in sicurezza permanente utilizzando le migliori tecniche disponibili e a costi sostenibili che consentano di utilizzare l'area secondo la destinazione urbanistica senza rischi per la salute umana.

Nel caso in cui si tratti di materiale non inquinato il decreto legge 69/2013 non precisa quali regole dovranno essere adottate (es. sottoprodotti) visto che il DM 161/2012 è stato dichiarato solo applicabile alle opere/attività soggette a VIA-AIA.

La norma si ritiene che non risolva il problema del recupero delle aree nelle quali vi è storicamente la presenza di materiali di riporto anche perché si adottano, tra l'altro, metodologie di analisi contraddittorie (quelle dei rifiuti oltretutto non idonee rispetto alle tipologie di materiali da verificare) rispetto agli obiettivi che si intendono conseguire e cioè la verifica o meno alle procedure di bonifica.

Terre e rocce da scavo (comma 2)

Per il commento relativo alle disposizioni in tema di terre e rocce da scavo si rinvia alla [nota ANCE "Terre e rocce da scavo" del 26 giugno 2013](#).

Semplificazioni amministrative e legislative

Art. 28

Indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento

Viene introdotta una norma con la quale si prevede che il soggetto interessato ha diritto ad un indennizzo in caso di ritardo nella conclusione del procedimento rispetto ai tempi definiti per legge o altro atto regolamentare.

La norma è finalizzata ad introdurre l'obbligo, in capo alla pubblica amministrazione, di pagare un indennizzo forfettario per ogni giorno di ritardo nella conclusione del procedimento per una maggiore certezza dei tempi amministrativi.

L'indennizzo che la disposizione riconosce non ha, tuttavia, carattere "automatico" dovendo l'interessato attivare una procedura entro un breve termine decadenziale.

Tale forma di ristoro, inoltre, non si applica a tutti i procedimenti amministrativi ed ha carattere "sperimentale" non essendo una disposizione a regime.

Molte sono, quindi, le limitazioni che il decreto legge 69/2013 ha introdotto con riferimento soprattutto all'ambito applicativo e alla sua vigenza nonché all'importo da corrispondere.

- Ambito applicativo e vigenza

Secondo quanto espressamente previsto al comma 10 le disposizioni previste nell'art. 28 si applicano ***in via sperimentale e dalla data di entrata in vigore dalla legge di conversione*** solo ai procedimenti amministrativi relativi ***all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa*** iniziati successivamente a detta data.

Ad oggi, pertanto, la possibilità di azionare il procedimento volto al riconoscimento di un indennizzo spetterà unicamente alle imprese.

Tale possibilità potrà essere estesa gradualmente anche ai privati decorsi 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

Al comma 12 è, infatti, previsto che decorso tale termine e sulla base di un monitoraggio relativo alla sua applicazione, su proposta del Ministero della Pubblica amministrazione, di concerto con quello dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza unificata, potrà essere adottato un regolamento con il quale saranno stabilite *"la conferma, la rimodulazione, anche con riguardo ai procedimenti esclusi, o la cessazione delle disposizioni contenute nell'articolo"* nonché *"eventualmente il termine a decorrere dal quale le disposizioni sono"*

applicare, anche gradualmente, ai procedimenti diversi da quelli relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa".

In conseguenza dell'importanza che una simile previsione comporta nei rapporti tra pubblica amministrazione e privati si auspica che venga mantenuta nell'ordinamento nonché estesa a tutti i procedimenti amministrativi.

- *L'indennizzo*

Il comma 1 stabilisce che in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento all'interessato deve essere corrisposto un indennizzo per il mero ritardo nella misura di 30,00 euro per ogni giorno di ritardo, decorrenti dalla data di scadenza del termine per la conclusione del procedimento, per un importo massimo di 2000,00 euro.

Si deve trattare di un procedimento amministrativo iniziato ad istanza di parte per il quale sussiste l'obbligo di pronunciarsi da parte della Pubblica Amministrazione. La norma, pertanto, esclude i casi di silenzio qualificato (silenzio-assenso, silenzio-rigetto) e dei concorsi pubblici.

Si ricorda che la Legge 69/2009, con l'introduzione dell'articolo 2bis alla Legge 241/90, aveva già riconosciuto a livello legislativo il diritto al risarcimento del danno ingiusto, cagionato dall'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione.

Il comma 9 del decreto legge 69/2013 aggiunge un nuovo comma all'art. 2bis della Legge 241/90 (il comma 2) stabilendo che, fermo restando quanto previsto in tema di risarcimento del danno, l'istante ha diritto ad ottenere un indennizzo alle "condizioni e modalità stabilite dalla legge" o, sulla base della legge, da un regolamento governativo. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento.

Questa disposizione, richiamando le "condizioni e modalità stabilite dalla legge" deve intendersi riferita a quanto previsto dall'articolo 28 del decreto legge 69/2013 e, pertanto, valgono tutte le condizioni indicate in tale articolo salvo il caso in cui intervenga, come detto in precedenza, un regolamento che ne ampli la portata.

Desta perplessità la previsione con la quale si stabilisce che le somme da corrispondere siano detratte dal risarcimento poiché l'indennizzo, a differenza del risarcimento del danno, è una forma di ristoro per un pregiudizio subito che non è conseguente ad un atto illecito e non necessita della dimostrazione colposa o dolosa del comportamento.

Si evidenzia che nella Regione Umbria (art. 23 Lr 8/2011) esiste già una normativa con cui si prevede l'indennizzo da ritardo in una misura giornaliera maggiore (70,00 euro per ogni giorno di ritardo) e fino a un massimo di 2.000,00 euro) fatto salvo l'eventuale risarcimento del danno come ulteriore somma a cui l'istante avrà diritto.

- *Procedura*

Sotto un profilo procedurale l'istante al fine di ottenere l'indennizzo dovrà:

- azionare il potere sostitutivo previsto dall'art. 2, comma 9-bis della Legge 241/90, entro **7 giorni** dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento;
- proporre ricorso avverso il silenzio (art. 117 codice processo amministrativo) o, se vi sussistono i presupposti, presentare decreto ingiuntivo (art. 118 codice processo amministrativo), se il titolare del potere sostitutivo non emana il relativo provvedimento nel termine o non liquida l'indennizzo. Nel giudizio avverso il silenzio può essere proposto congiuntamente anche la domanda per ottenere l'indennizzo.

Si evidenzia che il comma 5 prevede che, in caso di ricorso, il contributo unificato (da versare per l'iscrizione della causa nel giudizio) è ridotto alla metà. Tuttavia, il successivo comma 6 dispone che, nei casi in cui il ricorso sia dichiarato inammissibile o respinto in relazione all'inammissibilità o manifesta infondatezza, il ricorrente è condannato a pagare in favore del resistente una somma compresa tra due volte a quattro volte il contributo unificato.

Art. 29

Data unica di efficacia degli obblighi

Vengono fissate due sole scadenze per l'efficacia degli adempimenti amministrativi.

Il 1 luglio o il 1 gennaio di ciascun anno saranno le due date di decorrenza per l'efficacia degli obblighi amministrativi ossia per "*qualunque adempimento, comportante la raccolta, l'elaborazione, la trasmissione, la conservazione e produzione di informazioni e documenti, cui cittadini e imprese sono tenuti nei confronti della pubblica amministrazione*".

Tale disposizione ha efficacia a decorrere dal 2 luglio 2013.

Il provvedimento impone anche ai responsabili della trasparenza dei singoli enti (previsti dal recente Dlgs n.33/2013) di pubblicare sul sito istituzionale delle amministrazioni uno scadenziario con le date di efficacia degli adempimenti.

Il tutto dovrà essere comunicato al Dipartimento della Funzione pubblica affinché riepiloghi le scadenze in un'apposita sezione del sito internet ministeriale.

L'inosservanza delle norme di semplificazione sarà imputata al dirigente e potrà costituire causa di responsabilità per danno all'immagine, oltre a essere valutata ai fini della retribuzione di risultato.

Art. 37

Zone a burocrazia zero

La norma detta ulteriori disposizioni con riguardo alle "zone a burocrazia zero"

Si ricorda che le zone a burocrazia sono state istituite con l'art. 43 del DL 78/2010 successivamente abrogato dall'art. 37 bis, comma 4, della legge n. 221 del 17 dicembre 2012 di conversione del Decreto Legge n. 179/2012 che ha dettato una nuova normativa finalizzata ad introdurre maggiori semplificazioni per favorire lo sviluppo economico di tali zone.

Con l'articolo citato si prevede che nell'ambito delle attività di sperimentazione di cui all'art. 12, comma 1, del DL 5/2012, fino al 31 dicembre 2013, i soggetti sperimentatori possono individuare i casi in cui il rilascio delle autorità di competenza per le nuove iniziative produttive sono sostituite da una comunicazione dell'interessato allo sportello unico delle attività produttive.

L'art. 12, comma 1, del DL 5/2012, si ricorda, consente alle amministrazioni, alle Agenzie per le imprese e alle associazioni di categoria di stipulare convenzioni al fine di avviare percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi e le iniziative imprenditoriali sul territorio.

Con l'art. 37 del decreto legge in esame si prevede che le convenzioni di cui all'art. 12 del DL 5/2012 possono essere sottoscritte dai soggetti sperimentatori entro 60 gg decorrenti dal 22 giugno 2013.

Le attività di sperimentazione sono, inoltre, estese a tutto il territorio nazionale e non sono soggette a limitazioni se non per tutelare i principi fondamentali della Costituzione, la sicurezza, la libertà e la dignità dell'uomo e l'utilità sociale, il rispetto della salute, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico e culturale.

E', inoltre, previsto che il Ministero dello sviluppo, d'intesa con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, predisponga un Piano nazionale

delle zone a burocrazia zero con monitoraggio costante dell'attuazione sul proprio sito con una relazione trimestrale.

Art. 84

Mediazione civile e commerciale

La norma reintroduce l'obbligatorietà della mediazione dopo che la Corte Costituzionale ne aveva bloccato l'operatività per alcuni profili di criticità dovuti ad aspetti di carattere procedurale.

In altri termini viene ripristinato il ricorso alla mediazione come condizione di procedibilità della domanda giudiziale fatta eccezione per i sinistri stradali e di quelli dovuti alla circolazione dei natanti.

Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa a una controversia in materia di condominio, diritti reali, locazione, comodato contratti assicurativi e bancari, per citare quelli di maggior interesse, è tenuto preliminarmente ad esperire il procedimento di mediazione come disciplinato compiutamente nel D.Lgs. 28/2012.

Tale disposizione entrerà in vigore decorsi trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge.