

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

(c.d. "Decreto Del Fare")

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

*Aggiornato con le modifiche e integrazioni
apportate dalla Legge di conversione 9
agosto 2013, n. 98*

Agosto 2013

Indice

Semplificazioni in materia edilizia	3
Semplificazioni in materia di beni culturali.....	17
Semplificazioni in materia ambientale	19
Semplificazioni amministrative e legislative	25

Semplificazioni in materia edilizia

Art. 30

Con la legge di conversione del 9 agosto 2013, n. 98 sono state apportate alcune modifiche e integrazioni all'art. 30 del Decreto Legge del 21 giugno 2013, n. 69 contenente importanti **misure di semplificazione in materia edilizia** che **accolgono** molte delle **proposte dell'Ance**.

Tra le norme oggetto di **modifica** si segnalano quelle relative a:

- demolizione e ricostruzione o varianti con modifica della sagoma
- proroga validità termini inizio e fine lavori
- agibilità parziale

Tra le **nuove disposizioni** introdotte dalla legge di conversione si evidenziano:

- proroga dei termini delle convenzioni urbanistiche
- deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati

Non sono state oggetto di **modifica** le norme relative a:

- attività edilizia libera
- estensione sportello unico CIL e SCIA
- modifiche al procedimento del permesso di costruire in presenza di immobili soggetti a vincolo

Si ricorda che tutte **le disposizioni contenute nell'art. 30, come espressamente indicato nell'ultimo comma del medesimo articolo, sono operative dalla data di entrata in vigore della legge di conversione ossia dal 21 agosto 2013**.

Deroghe in materia di limiti di distanza tra i fabbricati (comma 1, lett. 0a)

All'art. 30, comma 1 è stata inserita la lettera 0a che introduce l'articolo 2 bis al Dpr 380/2001 (Tu edilizia) rubricato "Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati".

La norma, come si evince dal tenore letterale, sembrerebbe consentire alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano due facoltà ossia la possibilità di:

- prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie rispetto al DM 1444/68

- dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi.

La norma specifica che tali facoltà sono consentite nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali ad un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative.

Nel primo caso si evidenzia che non è chiaro se la facoltà di derogare ai limiti imposti dal DM 1444/68 si riferisca solo a quelli in tema di distanza tra fabbricati e, quindi, all'art. 9 del citato decreto ministeriale, oppure si estenda anche agli ulteriori parametri quali la densità edilizia, l'altezza ecc.

La norma, infatti, rubricata "deroghe in materia di distanze tra fabbricati" sembrerebbe riguardare l'art. 9 del DM 1444/68 che, in particolare, per le nuove costruzioni prevede la distanza minima assoluta di 10 mt tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti.

Tuttavia mentre nella rubrica viene richiamato il solo limite di distanza tra fabbricati, nel contenuto della norma non vengono specificati gli articoli di riferimento, ma si cita interamente il DM 1444/68.

In tale ultimo caso si dovrebbe ritenere che la facoltà delle Regioni di derogare al DM 1444/68 riguardi tutti i limiti imposti dal citato decreto.

Infatti, con il Decreto Ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 sono stati dettati i limiti minimi inderogabili con riferimento a "zone territoriali omogenee" da osservare nella formazione degli strumenti urbanistici relativi a: densità edilizia, altezza e distanza tra fabbricati; ai rapporti tra aree destinate ad insediamenti residenziali e produttivi e aree pubbliche o comunque riservate a verde pubblico, parcheggi e attività collettive.

Alle Regioni e ai Comuni è sempre stato consentito di prevedere misure maggiori a quelle previste dal DM 1444/68 non potendo, invece, fissare limiti inferiori.

Sul punto si evidenzia che, secondo quanto riportato dalla Camera dei Deputati nella scheda di lettura dell'emendamento del 7 agosto scorso, la portata normativa della disposizione va valutata in maniera più ristretta ed, in particolare, con riferimento a quanto affermato dalla Corte Costituzionale in tema di distanze minime tra costruzioni.

Senza entrare nel merito di tutte le pronunce giurisprudenziali si richiama l'ultima sentenza (6/2013) con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 1, comma 2, della legge della regione Marche 31/1979 su tale aspetto.

Secondo la Corte, il punto di equilibrio tra la competenza legislativa statale in materia di "ordinamento civile" e quella regionale in materia di "governo del territorio", trova una sintesi normativa nell'ultimo comma dell'art. 9 del DM n. 1444 del 1968, che la Corte Costituzionale ha più volte ritenuto dotato di "efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato" (sentenza n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011; sentenza n. 232 del 2005).

Quest'ultima disposizione consente che siano fissate distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo "nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche".

Le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono, dunque, consentite nei limiti indicati, se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio.

Sulla base di quanto affermato nel citato studio della Camera dei Deputati la norma introdotta sembrerebbe quindi confermare un principio già consolidato dalla giurisprudenza costituzionale al fine di dirimere i numerosi contenziosi che vi sono stati in questi anni e che hanno visto censurate molte leggi regionali.

Con riferimento all'ulteriore facoltà consentita alle Regioni e alle Province autonome di dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi si evidenzia che, anche in tal caso, la norma non è chiara.

In particolare sarebbe opportuno precisare se l'esercizio di tale facoltà sia consentita o meno anche in deroga ai parametri del DM 1444/68.

Al di là di tali dubbi interpretativi, che si auspica possano essere oggetto di un successivo chiarimento, si sottolinea che nel complesso la norma è di particolare importanza in quanto finalizzata ad agevolare e conseguentemente ad incentivare gli interventi di recupero urbano eliminando alcuni ostacoli operativi che spesso rendono irrealizzabili tali interventi.

Semplificazioni in materia di ristrutturazione edilizia (comma 1, lett. a), c), e))

Nonostante le opposizioni manifestate da alcune forze politiche e da altri settori culturali in merito soprattutto all'eliminazione del vincolo della sagoma negli interventi di demolizione e fedele costruzione, sono state confermate le previsioni normative con le quali sono state introdotte importanti semplificazioni in materia di ristrutturazione edilizia.

Si sottolinea che durante l'iter di conversione del decreto legge l'ANCE ha svolto un'intensa azione a livello sia politico che istituzionale che ha portato alla conferma delle seguenti previsioni normative:

- 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***;
- 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.** salvo alcuni casi, estensione della Scia agli 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.**

La legge di conversione ha, inoltre, introdotto un'**ulteriore limitazione** con riferimento agli interventi ricadenti nei **centri storici**.

In particolare, nel nuovo articolo 23 bis del Dpr 380/2001, come introdotto dal dall'art. 30, comma 1, lett. f del decreto legge 69/2013, poi modificato dalla legge di conversione, è stato specificato che all'interno delle zone A di cui al Dm 1444/68 e in quelle equipollenti, i Comuni dovranno entro il **30 giugno 2014** individuare, con propria deliberazione, le aree nelle quali non è consentito eseguire con SCIA un intervento di demolizione e ricostruzione, o presentare una variante al permesso di costruire, che comportino modifica della sagoma. Decorso tale termine e in mancanza di un intervento sostitutivo della Regione la norma prevede la nomina di un Commissario ad acta nominato dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Nelle aree in cui sarà consentito eseguire i lavori con SCIA gli stessi non potranno iniziare immediatamente, ma decorsi 30 giorni.

A seguito delle modifiche apportate in sede di conversione la possibilità di eseguire un intervento di demolizione e ricostruzione, o presentare una variante al permesso di costruire con SCIA che comportino modifiche della sagoma è, quindi, **esclusa per gli immobili:**

- soggetti a vincolo ai sensi del Dlgs 42/2004 (in questo caso è necessario sempre il permesso di costruire o la Dia in alternativa);

- ricadenti nella zona A del DM 1444/68 o in quelle equipollenti, fino a quando il comune non abbia assunto il provvedimento di individuazione (termine massimo 30/06/2014) o al successivo intervento sostitutivo.

Si richiama l'attenzione sul fatto che non è stato previsto né un termine, né le modalità per l'esercizio di tale potere sostitutivo il cui esercizio potrebbe essere oggetto anche di istanza da parte del soggetto interessato.

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

L'art. 30, comma 1, lett. a), accogliendo la proposta ANCE, rivede 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 del suo perimetro considerato in senso verticale e orizzontale) non saranno più inquadrati come nuove costruzioni, ma rientreranno nell'alveo delle ristrutturazioni edilizie salvo, come detto si tratti di interventi:

- su immobili soggetti a vincolo ai sensi del D.lgs. 42/2004. In tali casi la demolizione e ricostruzione con modifica della sagoma sarà considerata sempre nuova costruzione e soggetta a permesso di costruire o Dia in alternativa;
- su immobili ricadenti nei centri storici. In tali casi saranno i Comuni che entro il 30/06/2014 dovranno decidere in quali aree non sarà consentito eseguire l'intervento di demolizione e ricostruzione con modifica della sagoma con SCIA.

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

Il decreto legge 69/2013, come convertito in Legge 98/2013 dirime, infatti, una delle questioni di maggior dibattito a livello giurisprudenziale e dottrinale la cui soluzione è stata sollecitata in passato dall'ANCE.

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 D.lgs. 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 in corso ed 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 70/2011) e quindi di importanza vitale per il settore delle costruzioni.

Molteplici sono i riflessi che determina l'inquadramento della demolizione e ricostruzione con modifica della sagoma nell'alveo della ristrutturazione edilizia anziché della nuova costruzione.

Si evidenzia che, come affermato anche dalla giurisprudenza, in caso di ristrutturazione edilizia, anche mediante la demolizione e ricostruzione, ai fini della conformità urbanistica la normativa di riferimento sarà quella vigente all'epoca della realizzazione del manufatto e, non invece, quella sopravvenuta al momento dell'esecuzione dei lavori (Tar Puglia n. 2341/2006; Tar Puglia n. 3210/2004).

Ne consegue che, diversamente da un intervento qualificato di "nuova costruzione", si potranno mantenere i parametri edilizi e urbanistici (es. distanze, altezze ecc.) esistenti al momento della realizzazione del fabbricato senza necessità di doversi conformare alle successive e mutate discipline urbanistiche.

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 ecc.

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, come convertito nella Legge 98/2013, 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, gli interventi di ristrutturazione edilizia 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 o a Dia in alternativa al permesso di costruire, ma a Scia.

Tale semplificazione non sarà applicabile nei casi di interventi su immobili vincolati per i quali sarà sempre necessario il permesso di costruire o in alternativa la Dia.

Inoltre, come già indicato in precedenza, sono state introdotte delle limitazioni anche nei centri storici (sul punto si rimanda a quanto già detto).

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 era 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, accogliendo la proposta ANCE, è stato eliminato l'obbligo di avvalersi di un tecnico che non abbia rapporti dipendenza né con l'impresa né con il committente.

Tale previsione, infatti, costituiva un aggravio in termini anche di costi per il soggetto richiedente e non trovava 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))

Sono state confermate le 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 precedente prevedeva che, ove l'atto dell'amministrazione preposta al vincolo non fosse favorevole, decorso il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, sulla domanda di permesso di costruire, si intendesse formato il silenzio-rifiuto.

Il decreto legge, come convertito dalla legge 98/2013, 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 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 nel testo previgente (art. 20 comma 10 del Dpr 380) stabiliva per gli immobili soggetti a vincolo, la cui tutela non compete all'amministrazione comunale, che il relativo assenso dovesse essere acquisito nell'ambito della conferenza di servizi.

Il decreto legge 69/2013, come convertito in Legge 98/2013, abroga il comma 10 ed elimina l'obbligo di convocare la conferenza di servizi rendendo facoltativo tale potere.

La modifica alleggerisce l'iter procedimentale dall'obbligo di indire la conferenza di servizi anche quando sussista un solo vincolo e, quindi, sia necessaria la partecipazione di un'unica amministrazione.

La nuova disciplina 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 ecc. delle altre amministrazioni pubbliche ovvero sia intervenuto il dissenso di una o più amministrazioni interpellate (sempre se tale dissenso non sia fondato sull'assoluta incompatibilità).

Per gli immobili sottoposti a vincolo paesaggistico, il nuovo art. 20 comma 9 del Dpr 380/2001 specifica che resta fermo quanto previsto dall'art. 146, comma 9 del D.lgs. 42/2004.

Tale ultima norma prevede che, decorso inutilmente il termine di 45 giorni a disposizione del Soprintendente per il rilascio del relativo parere, l'amministrazione comunale ha facoltà di indire una conferenza di servizi alla quale partecipa anche il Soprintendente per rendere il parere non espresso in precedenza. La conferenza si pronuncia entro il termine perentorio di 15 giorni e in ogni caso, decorsi 60 giorni dalla ricezione degli atti da parte del Soprintendente, il comune provvede sulla domanda di autorizzazione paesaggistica.

Al fine di dare una lettura sistematica alla complessa normativa che scaturisce dal richiamo all'art. 146, comma 9, Dlgs 42/2004 si potrebbero ipotizzare nell'ambito del procedimento di rilascio del permesso di costruire su un immobile soggetto a vincolo paesaggistico due diverse situazioni:

- il responsabile dello Sportello Unico per acquisire il parere del Soprintendente indice una conferenza di servizi: in questo caso sembrerebbero trovare applicazione le disposizioni contenute nell'art. 14 ter della Legge 241/1990 ed in particolare:
 - il Soprintendente in sede di conferenza di servizi si esprime in via definitiva in ordine a tutti i provvedimenti di sua competenza
 - si considera acquisito l'assenso del Soprintendente se all'esito dei lavori della conferenza non abbia espresso definitivamente il proprio parere.
- il responsabile dello Sportello Unico per acquisire il parere del Soprintendente decide di non indire la conferenza di servizi ma di rivolgersi direttamente al Soprintendente stesso: in questo caso, troverebbe effettivamente applicazione l'art. 146, comma 9 del D.lgs. 42/2004 e quindi, qualora il Soprintendente non si esprima nel termine di 45 giorni, decorsi comunque 60 giorni dalla ricezione degli atti da parte del Soprintendente stesso, l'amministrazione competente alla tutela del vincolo 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 era applicabile alla CIL (comunicazione inizio lavori) e alla SCIA (segnalazione certificata di inizio attività).

Il decreto legge 69/2013, come convertito in Legge 98/2013, 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 come "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 procedure previste per il permesso di costruire con quelle della SCIA e DIA la norma dispone che, se gli atti richiesti non intervengono entro il termine di cui all'art. 20 comma 3, si applica quanto previsto dal comma 5 bis del medesimo articolo.

Tale norma, modificata dal citato decreto legge 83/2012, ha stabilito che, se entro il termine istruttorio di 60 giorni non intervengono le intese, concerti, nulla osta ecc. 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.

Agibilità (comma 1, lett. g)

Sono state confermate, con alcune modifiche, le 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, come convertito in Legge 98/2013, con la previsione di un comma aggiuntivo all'art. 24 del Dpr 380/2001 (comma 4 bis), 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;
 - state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio;
 - state completate e collaudate le parti strutturali connesse, nonché collaudati e certificati gli impianti relativi alle parti comuni.
- per singole unità immobiliari purché siano:
 - completate e collaudate le parti strutturali connesse;
 - certificati gli impianti e completate le parti comuni
 - completate le opere di urbanizzazione primaria dichiarate funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale

Si ricorda che la possibilità di richiedere l'agibilità parziale era una prassi seguita solo da alcuni comuni e tale impostazione 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 e' positiva in quanto oltre ad estendere l'applicazione di tale procedura a tutto il territorio nazionale delinea una soluzione alle fattispecie nelle quali, anche per effetto della crisi di mercato, vi sia l'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 alla richiesta di 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 ecc.) 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.

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 ad operare le imprese.

Per tale motivo il decreto legge 69/2013, come convertito in Legge 98/2013, con il comma 3 dell'art. 30 fortemente auspicato dall'ANCE, introduce una proroga "automatica" dell'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 effettuare unicamente una comunicazione senza alcuna discrezionalità da parte del comune.

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

Le legge di conversione ha ulteriormente specificato che la proroga è consentita purchè i termini di inizio e fine lavori non siano ancora decorsi al momento della comunicazione da parte dell'interessato e sempre che i titoli abilitativi non siano in contrasto con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati.

La norma, infine, fa salve le diverse discipline a livello regionale. Sul punto si sottolinea che, prima dell'entrata in vigore della norma in commento, sia nella Regione Marche (Lr 12/2013) che nella Regione Emilia Romagna (Lr 15/2013) sono state introdotte delle specifiche previsioni.

Proroga convenzioni urbanistiche (comma 3 bis)

Accogliendo la proposta Ance è stata introdotta dalla legge di conversione la norma con la quale si prevede la proroga dei termini delle convenzioni urbanistiche.

Ai sensi del nuovo comma 3bis sono prorogati di tre anni:

- Il termine di validità delle convenzioni o degli accordi similari comunque denominati a livello regionale;
- I termini di inizio e fine lavori e quindi dei relativi titoli abilitativi rilasciati per l'esecuzione delle opere previste in convenzione o negli accordi similari.

La proroga, specifica la norma, si applica alle convenzioni o agli accordi stipulati sino al **31/12/2013**.

Rispetto a quanto previsto per la proroga dei termini di cui al precedente comma 3 si sottolinea che solo nel caso in cui si tratti di un intervento edilizio per il quale sia stata stipulata una convenzione o un accordo i termini di validità dei titoli edilizi rilasciati (esecuzione intervento e opere urbanizzazione) saranno prorogati di tre anni e non di due.

Inoltre, dato che la norma non detta prescrizioni in merito alla relativa richiesta di proroga, si ritiene che la stessa sia applicabile "automaticamente" senza la necessità di dover esperire determinate formalità (es. comunicazione preventiva) fatta salva la necessità di rinnovare, eventualmente per la parte di opere non ancora eseguite, le eventuali garanzie finanziarie rilasciate al comune.

Semplificazioni in materia di beni culturali

Art. 39

L'art. 39 del decreto legge, contenente importanti norme in tema di autorizzazione paesaggistica (art. 146, D.lgs. 42/2004 "Codice dei beni culturali"), ha subito modifiche durante l'iter di conversione. In particolare:

- efficacia dell'autorizzazione paesaggistica (art. 146, comma 4) - si stabilisce che qualora i lavori siano iniziati nei cinque anni dal rilascio, l'autorizzazione si considera efficace per tutta la durata degli stessi e non, come previsto nel testo originario del decreto legge, solo per un ulteriore periodo di dodici mesi rispetto al termine di validità iniziale.

In tal modo è sufficiente l'inizio dei lavori per evitare l'effetto decadenziale dell'autorizzazione allo scadere del quinquennio e i lavori potranno proseguire anche dopo la scadenza di tale termine per tutta la durata degli stessi, ferma restando la necessità di ottenere una nuova autorizzazione paesaggistica in presenza di modifiche del progetto già approvato che determinano una procedura di variante ovvero di modifiche o integrazioni alle prescrizioni d'uso del vincolo incompatibili con l'intervento assentito.

Il testo attuale viene così a coincidere con la proposta originaria dell'Ance volta a permettere la prosecuzione dei lavori anche oltre il termine quinquennale di efficacia dell'autorizzazione, in considerazione soprattutto della lunga cantierabilità di talune opere comportante in molti casi il superamento di tale termine.

- procedimento ordinario per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica: conferenza di servizi (art. 146, comma 9) - è stata soppressa la norma che eliminava la possibilità per il comune di indire una conferenza di servizi nel caso in cui il soprintendente non avesse espresso il proprio parere sull'intervento nel termine di 45 giorni dalla ricezione degli atti previsto dall'art. 146, comma 8 del D.lgs. 42/2004.

Tale conferenza, alla quale è chiamato a partecipare il soprintendente per rendere il parere non espresso in precedenza, rappresenta un evidente allungamento del procedimento ed è auspicabile che la questione venga riesaminata quanto prima.

Al riguardo si richiama inoltre il commento all'art. 30, comma 1, lettera d), punto 2) del decreto legge che, in relazione alla disciplina del procedimento per il rilascio del permesso di costruire per interventi su immobili soggetti a vincolo paesaggistico, fa salvo il contenuto dell'art. 146, comma 9 del Codice dei beni culturali e cioè proprio la norma non più abrogata che prevede la possibilità per il comune di indire la conferenza di servizi in caso di mancata espressione del parere da parte del soprintendente.

- 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 (art. 146, comma 5) - viene confermata la norma che riduce 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, prevede la sostituzione del silenzio-assenso con l'adozione del provvedimento finale da parte dell'amministrazione competente.

Si ricorda che il comma 5 dell'art. 146, in presenza di una serie di condizioni fortemente garantiste dei beni paesaggistici, prevede che il parere del Soprintendente possa assumere carattere non vincolante per la Regione o il comune in sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. In particolare ciò sarà possibile qualora:

- i vincoli paesaggistici relativi all'immobile oggetto dell'intervento siano completi delle prescrizioni d'uso;
- le prescrizioni d'uso siano state recepite nello strumento urbanistico generale;
- il Ministero dei beni culturali, su richiesta della Regione competente, abbia verificato positivamente l'avvenuto recepimento.

A fronte di tali condizioni che quando troveranno attuazione garantiranno già a monte del procedimento di autorizzazione paesaggistica il controllo statale (Ministero e Soprintendenze) sugli interventi da realizzarsi sugli immobili vincolati, si è giustamente ridotto il termine per il rilascio del parere del soprintendente, peraltro già previsto dal Codice in questi casi come non vincolante, uniformandolo a quello di 45 giorni stabilito in via ordinaria dall'art. 146, comma 8.

Le norme del presente articolo sono vigenti per le parti non modificate dalla legge di conversione dalla data di entrata in vigore del decreto legge ovvero dal 22 giugno 2013.

Semplificazioni in materia ambientale

Terre e rocce da scavo (art. 41, comma 2 e art. 41 bis)

La necessità di superare la situazione di confusione generatasi a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 41 comma 2 e dell'art. 8 bis del decreto legge n. 43/13, introdotto dalla legge di conversione n. 71/2013 con norme parzialmente sovrapposte tra loro e che potenzialmente generavano forti incertezze interpretative, ha rappresentato il primo obiettivo che l'ANCE intendeva conseguire con la conversione del decreto legge n. 69.

Nello stesso tempo vi era la necessità di individuare una disciplina di riferimento il più possibile semplificata per la gestione, come non rifiuto e cioè sottoprodotti, dei materiali provenienti dai piccoli cantieri per i quali la procedura prevista dal DM 161/12 risulta essere complessa e antieconomica.

Questi obiettivi, dopo la conversione in legge del decreto n. 69, possono complessivamente ritenersi raggiunti in modo soddisfacente anche se in sede applicativa non sarà eventualmente da escludersi la possibilità di interventi interpretativi da parte del Ministero o più probabilmente delle regioni sulla falsa riga di quanto avvenuto a suo tempo per l'art. 186 del D.lgs. 152/06. Pertanto sarà opportuno che il Sistema ANCE ne segua con la massima attenzione l'evoluzione in ambito locale sia per prevenire interpretazioni di segno restrittivo, sia per mettere in comune tutte quelle esperienze positive che potranno essere utili per una corretta applicazione della normativa.

Per altro si allega la modulistica che ARPA Piemonte ha già redatto con notevole tempismo per le parti di sua competenza.

La normativa

L'art. 41, comma 2 e l'art. 41 bis definiscono la normativa applicabile alle terre e rocce da scavo affinché non siano gestite come rifiuti quanto come sottoprodotti, con riferimento alla tipologia di cantiere/attività dalle quali sono prodotte.

Per le opere soggette a Valutazione di Impatto Ambientale o le attività soggette ad Autorizzazione Integrata Ambientale, indipendentemente dai volumi di terre e rocce prodotti, si continuerà ad applicare il DM 161/12. Ciò significa, ad esempio, che anche un insieme di piccoli cantieri, se conseguenti ad un'opera soggetta a VIA o attività soggetta ad AIA, dovranno adottare le procedure previste dal DM 161/12.

In tutti gli altri casi, indipendentemente dai volumi di terre e rocce prodotti, le procedure da seguire saranno quelle indicate dall'art. 41 bis introdotto dalla legge di conversione e questo per effetto del comma 1 e 5 del medesimo articolo 41 bis.

Si evidenzia, per evitare le ricordate contraddizioni e sovrapposizioni, che l'art. 41 bis, comma 6 ha abrogato espressamente l'art. 8 bis del decreto legge n. 43/13.

Le procedure

Affinché le terre e rocce derivanti dall'attività dei cantieri non soggetti a VIA/AIA possano essere gestite come non rifiuto/sottoprodotto dovranno essere adottate le seguenti procedure.

Premesso che l'art. 184 bis individua le condizioni affinché un materiale possa essere considerato un sottoprodotto e non un rifiuto, l'art. 41 bis, comma 1 ribadisce che il produttore dovrà dimostrare:

- la certezza della destinazione del materiale all'utilizzo presso uno o più siti/cicli produttivi determinati;
- il non superamento dei valori delle Concentrazioni Soglia di Contaminazione - CSC di cui alle colonne A-B, tab. 1, allegato 5, parte IV Dlgs 152/06 nel caso di destinazione a recuperi (ambientali), ripristini, rimodellamenti, riempimenti ambientali o altri utilizzi sul suolo. Il rispetto dei valori delle CSC è riferito alle caratteristiche delle matrici ambientali e alla destinazione d'uso urbanistica del sito di destinazione. I materiali non dovranno costituire fonte diretta/indiretta di contaminazione delle acque sotterranee. Sono fatti salvi i valori del fondo naturale, come suggerito dall'ANCE, qualora essi superino le CSC, ma in questi casi, anche se non espressamente detto, l'impiego dovrà avvenire in siti con le medesime caratteristiche geologiche (vedi DM 161/12);
- l'eventuale utilizzo in altro ciclo produttivo non deve determinare rischi per la salute;
- la non necessità di alcun trattamento preventivo all'utilizzo fatte salve le normali pratiche di cantiere (vedi DM 161/12).

Si evidenzia che ai fini della definizione di materiali di scavo di cui all'art. 41 bis, comma 1 è stato espressamente richiamato, come suggerito dall'ANCE, l'art. 1, comma 1, lett. b) del DM 161/12 e pertanto nelle terre e rocce potrà esservi la presenza di elementi antropici, di VTR, PVC ecc. come ormai si riscontra nella prassi dei cantieri. Per altro il rinvio al DM 161/12 dovrebbe consentire,

considerato che la natura del materiale è la medesima, anche l'applicabilità delle altre indicazioni del decreto 161 qualora non siano state oggetto di diversa previsione da parte dell'art. 41 bis.

Come fare

Il rispetto delle indicazioni appena richiamate ai fini della gestione del materiale come sottoprodotto, ai sensi dell'art. 41 bis, comma 2, sarà a carico del proponente/produttore (necessità di definire contrattualmente la questione tra le parti, salvo diversa disposizione di legge) che dovrà presentare una dichiarazione sostitutiva di atto notorio (DPR n. 445/00) all'ARPA territorialmente competente.

In tale dichiarazione dovranno essere indicate:

- quantità destinate all'utilizzo
- siti di deposito del materiale (anche più di uno e come indicato nel DM 161/12 si ritiene che possa essere esterno al sito di produzione ovvero che possa/no essere variato/i per effetto del combinato disposto del comma 2) per un periodo massimo di un anno dalla produzione ovvero, come espressamente richiesto dall'ANCE, per un termine superiore qualora l'opera nel quale sarà riutilizzato preveda un tempo di esecuzione maggiore.
- autorizzazione all'attività di scavo e di utilizzo. Salvo che non si sia in presenza di opere per le quali l'attività di scavo è soggetta ad espressa autorizzazione di natura urbanistica, per autorizzazione si deve intendere il titolo edilizio in base alla quale l'opera da cui deriva la produzione delle terre e rocce viene realizzata (anche eventualmente contratto di appalto nel caso di opera pubblica là dove sia assente una specifica autorizzazione urbanistica per la sua realizzazione)

Considerato che si tratta di una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà e che il dichiarante si assume tutte le relative responsabilità soprattutto penali nel caso di falsa o inesatta dichiarazione, si potrà omettere l'allegazione di eventuali certificazioni rilasciate da soggetti terzi sulla natura dei terreni ecc. che comunque è opportuno che il produttore/proponente abbia fatto predisporre considerata in particolare l'attività esercitata precedentemente nel sito di produzione.

Si ritiene opportuno evidenziare che la comunicazione della dichiarazione all'ARPA potrà essere effettuata sino all'inizio dei lavori di scavo (occorre però tenere conto delle eventuali diverse indicazioni contenute nei

regolamenti edilizi comunali o in altri atti amministrativi previsti ad esempio per il rilascio del permesso di costruire ecc. nei quali è spesso frequente la richiesta di indicazioni sulla gestione dei materiali di scavo/di risulta). Trattandosi di una comunicazione non sarà necessario attendere da parte dell'ARPA un espresso atto di approvazione.

Qualora il materiale sia utilizzato in una regione diversa da quella di produzione la comunicazione dovrà essere effettuata anche nei confronti dell'ARPA di tale regione.

La dichiarazione potrà essere variata (es. nuova destinazione dei materiali ecc.) mediante comunicazione (dalla lettura del comma 1 sembrerebbe essere esclusa la redazione di una nuova dichiarazione) questa volta al comune del luogo di produzione nel termine di 30 gg dall'avvenuta modifica di una delle condizioni a suo tempo indicate.

Successivamente il produttore (e non più il proponente) dovrà confermare all'ARPA (sia del luogo di produzione che di quello di utilizzo), nonché al comune del luogo di produzione (vedi il combinato dei commi 2 e 3) che i materiali sono stati utilizzati secondo le indicazioni a suo tempo comunicate.

Il trasporto dei materiali, considerato che non sono rifiuti ma sottoprodotti, sarà accompagnato dal DDT o da copia del contratto di trasporto redatto in forma scritta o dalla scheda di trasporto necessari per la movimentazione di ogni tipologia di materiale.

Rapporti con la disciplina previgente

Si ritiene che i piani di utilizzo redatti ai sensi del DM 161/12 possano comunque essere regolarmente portati a termine, così come quelli redatti ai sensi dell'art. 186 del Dlgs 152/06 e per i quali il DM 161/12 aveva previsto l'eventuale adeguamento a scelta del proponente/esecutore.

Altrettanto dicasi per i piani di utilizzo redatti e approvati ai sensi dell'art. 186 nel periodo intercorso tra l'entrata in vigore del decreto legge n. 71 e la legge di conversione del decreto legge n. 69.

Tale considerazione non si fonda solo sul principio della applicazione della normativa previgente, ma anche sulla circostanza che gli adempimenti richiesti ad esempio dal DM 161/12 garantiscono comunque il rispetto di tutte le indicazioni contenute nell'art. 41 bis.

Miniere dismesse (art. 41, comma 3 bis e 3 ter)

Nell'ambito della conversione in legge del decreto legge n. 69 è stata inserita una disposizione finalizzata a facilitare la gestione dei materiali scavo provenienti da miniere dismesse/esaurite inserite nei siti di interesse nazionale, ma destinati all'utilizzo nel medesimo ambito territoriale.

Tali materiali potranno essere impiegati nelle medesime aree minerarie a condizione che la loro caratterizzazione, tenuto conto anche degli eventuali valori di fondo naturale

- abbia accertato concentrazioni di inquinanti inferiori ai valori di cui all'Allegato 5, parte IV del D.lgs. 1252/06 in funzione della destinazione urbanistica assegnata al sito
- risultino conformi ai test di cessione di cui al DM 5 febbraio 1998.

Sempre al fine di facilitare il recupero di tali aree il comma 3 quater prevede che una volta che ricorrano le medesime condizioni (sia per i suoli che per le acque sotterranee) previste per i materiali di scavo e cioè si ritiene la concentrazione di inquinanti inferiori ai valori di cui all'Allegato 5, parte IV del Dlgs 152/06 e la conformità ai test di cessione di cui al DM 5 febbraio 1998 le aree sono "restituite agli usi legittimi" previa comunicazione al MATTM da parte del soggetto interessato. Alla comunicazione dovranno essere allegati i risultati della caratterizzazione validati dall'ARPA territorialmente competente.

La procedura così delineata sembra mirata ad operare per alcuni siti minerari dismessi (es. Sardegna) facilitandone il recupero soprattutto a fini urbanistici.

Materiali di riporto (art. 41, comma 3)

Il Governo ha ritenuto di dover intervenire sull'annosa questione dei materiali di riporto che sono ormai una presenza costante per molti interventi di recupero di aree oggi inserite nel contesto urbano. La questione, sorta anche per effetto di alcuni indirizzi interpretativi non uniformi e comunque discutibili da parte della magistratura, era stata trattata dal decreto legge n. 2/12 convertito nella legge n. 28/12.

Per altro nell'iter parlamentare per la conversione del decreto legge n. 69 sono state svolte, anche in coordinamento con altre associazioni di categoria interessate alla questione, alcune azioni finalizzate a migliorare il testo governativo, che però non hanno avuto esito soddisfacente sia per effetto delle

indicazioni del Governo medesimo che per lo scarso interesse emerso in sede parlamentare.

Nel merito dei contenuti è stato precisato che i materiali di riporto sono costituiti da una miscela eterogenea di materiali di origine antropica che compone l'orizzonte stratigrafico specifico rispetto alle caratteristiche geologiche e stratigrafiche naturali del terreno. Tali materiali sono stati a suo tempo impiegati per riempimenti, rilevati e reinterri. Al fine poterli mantenere nel sito di origine in quanto terreno assimilato a quello naturale, il decreto legge n. 69, modificando il comma 2 e 3 dell'art. 3 del decreto legge n. 2/12, ha stabilito che essi sono assoggettati al test di cessione (DM 5 febbraio 1998) per escludere rischi di contaminazione delle acque sotterranee, nonché debbono rispettare quanto previsto dalla normativa in materia di bonifiche.

Qualora i riporti non siano risultati conformi ai limiti del test di cessione e siano quindi fonte di contaminazione dovranno essere rimossi o resi conformi a tali limiti mediante appositi interventi.

Semplificazioni amministrative e legislative

Art. 28

Indennizzo da ritardo nella conclusione del procedimento

E' stata confermata la previsione con la quale si stabilisce 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 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, come convertito in Legge 89/2013, 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 ossia dal 21 agosto 2013*** 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 e 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 applicate, 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.

Desti 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 **il termine perentorio di 20 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. 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.

La legge di conversione ha inoltre specificato che Si intendono non sottoposte a controllo tutte le attività delle imprese per le quali le competenti pubbliche amministrazioni non ritengano necessarie l'autorizzazione, la segnalazione certificata di inizio attività, con o senza asseverazioni, ovvero la mera comunicazione. Le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare nel proprio sito internet istituzionale l'elenco delle attività soggette a controllo. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, adeguano i propri ordinamenti.