

Relazione

Linea d'azione 4: "Misurazione degli oneri amministrativi in materia edilizia"

e

Linea d'azione 6: "Misure di semplificazione in materia edilizia"

Programma per la semplificazione 2012-2013

Relazione

Linea d'azione 4: “Misurazione degli oneri amministrativi in materia edilizia” e Linea d'azione 6: “Misure di semplificazione in materia edilizia” Programma per la semplificazione 2012-2013

INDICE

Premessa	pag. 3
1. Misurazione Oneri Amministrativi (MOA) in Edilizia	pag. 5
1.1 Metodo e campione utilizzato per la rilevazione	pag. 5
1.2 Risultati della rilevazione statistica sui Comuni e sui professionisti a livello nazionale	pag. 6
1.3 Risultati della rilevazione statistica sui professionisti a livello regionale su Permesso di costruire e SCIA	pag. 9
1.4 Risultati dei Focus Group in Emilia-Romagna e confronti con i dati nazionali	pag. 11
1.4.1 Permesso di costruire e SCIA	pag. 11
1.4.2 Manutenzione straordinaria	pag. 13
1.4.3 Comunicazione inizio lavori	pag. 13
1.4.4 Comunicazione fine lavori	pag. 14
1.5 Questioni principali emerse nel corso dei Focus Group con gli stakeholders	pag. 14
2. Legge Regionale n. 15 del 2013 - Semplificazioni in materia di Edilizia	pag. 16
2.1 Semplificazione urbanistica	pag. 16
2.2 Semplificazione edilizia	pag. 16
2.3 Definizioni uniformi su tutto il territorio regionale	pag. 17
2.4 Valorizzazione dello sportello unico (SUE)	pag. 17
2.4.1 Lo sportello unico per le attività produttive (SUAP)	pag. 17
2.5 Riduzione dei titoli abilitativi e eliminazione di procedimenti	pag. 18
2.6 Utilizzo della telematica per la presentazione delle pratiche	pag. 19
2.7 Tavolo interistituzionale per la Semplificazione - Gruppo di lavoro “edilizia”	pag. 19
2.8 Metodo concertato per la definizione degli Atti di coordinamento tecnico	pag. 21
2.9 Agibilità parziale	pag. 21
3. Sistema Informativo Edilizio Emilia-Romagna (S.I.ED.E.R.) e Mude terremoto – Stato di attuazione e sviluppo	pag. 22
4. Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC)	pag. 23
5. Linee vita per la prevenzione delle cadute dall’alto nei lavori in quota nei cantieri edili e di ingegneria civile	pag. 24
6. Dematerializzazione e invio telematico della Notifica Preliminare	pag. 25

Premessa

La presente Relazione intende illustrare puntualmente i risultati delle attività svolte in attuazione del Programma per la semplificazione, con specifico riferimento a due Linee d'azione in esso contenute: la Linea 4 “Misurazione degli oneri amministrativi in materia edilizia” e la Linea 6 “Interventi di semplificazione in materia edilizia”. La ragione per cui si presentano congiuntamente i risultati riferiti alle due linee d'azione è da ricondursi non soltanto al comune ambito di materia, l'edilizia, ma anche ad una ulteriore specifica ragione. La Misurazione degli oneri amministrativi ha consentito infatti di identificare – e spesso di confermare - con grande precisione alcune problematiche legate all'applicazione delle normative nazionali, regionali e locali, nonché alle prassi amministrative. Anche sulla base di questi risultati è stato possibile valutare compiutamente il margine e le caratteristiche degli interventi da introdurre e delle proposte da formulare per la semplificazione amministrativa, non sempre e necessariamente di natura normativa in senso stretto.

Preme qui ricordare in primo luogo che l'attività di misurazione degli oneri amministrativi (MOA) derivanti dalla normativa in materia di attività edilizia privata e gravanti sulle imprese è stata realizzata in attuazione della Legge Regionale n. 18/2011 e del Programma attuativo per la semplificazione (approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 983/2012 successivamente discusso dall'Assemblea Legislativa riunita in Sessione annuale di semplificazione e approvato con la risoluzione n. 3209/2012). In secondo luogo va ricordato che tale attività si coordina - e corrisponde - anche agli impegni assunti dalla Regione quale componente del Comitato paritetico Stato, Regione ed EE.LL¹ nel cui programma di lavori è stata prevista la misurazione degli oneri amministrativi relativamente al settore dell'edilizia privata.

Tale stretto raccordo tra il livello regionale e quello nazionale dell'analisi ha richiesto un approccio condiviso e una comune metodologia, precisamente ispirata al cosiddetto EU Standard Cost Model (EU SCM), che ha consentito di stimare gli oneri derivanti dal rispetto dei c.d. “obblighi informativi”². Il metodo di analisi utilizzato ha consentito di acquisire utili elementi indicativi dell'ordine di grandezza degli oneri amministrativi “effettivi”. Dalla lettura e analisi dei dati risultanti il gruppo di lavoro³ ha potuto individuare quelle disposizioni particolarmente “onerose” per i destinatari e stimare gli eventuali benefici discendenti da eventuali interventi puntuali di semplificazione (normativa e procedurale).

¹ Il Comitato paritetico Stato/Regioni/Autonomie Locali, costituito in seno alla Conferenza Unificata ha dato avvio alla prima esperienza di misurazione congiunta di misurazione e riduzione degli oneri - sulla base di appositi programmi di carattere normativo, amministrativo e organizzativo – sancito dal D.L. 70/2011.

² Il concetto di “informazione” utilizzato nello standard cost model deve essere considerato in senso ampio; esso infatti include gli oneri consistenti nel raccogliere, elaborare, produrre, trasmettere e conservare informazioni alle pubbliche amministrazioni o ad altri soggetti terzi (ad esempio la conservazione dei fascicoli, le etichettature, relazioni, controlli, consulenti, ecc.) Sono al contrario esclusi dalla misurazione sia i costi di adeguamento “sostanziali” (derivanti dalla necessità di adeguare il processo produttivo o i prodotti alle disposizioni normative), sia i pagamenti che devono essere fatti alla P.A. (tasse, diritti, bolli, ecc.), nonché i costi amministrativi che l'impresa avrebbe sostenuto comunque anche in assenza di una specifica regolamentazione.

³ Per la Regione Emilia-Romagna hanno partecipato alle attività del Gruppo di Lavoro il Servizio innovazione e semplificazione amministrativa della Direzione Generale Centrale agli Affari Istituzionali e Legislativi, il Servizio affari generali, giuridici e programmazione finanziaria e il Servizio opere e lavori pubblici legalità e sicurezza. Edilizia pubblica e privata della Direzione Generale Programmazione Territoriale e Negoziata, Intese. Relazioni europee e relazioni internazionali, il Servizio sportelli unici per le attività produttive, semplificazione amministrativa per le imprese e consulenza giuridica della Direzione generale attività produttive, commercio, turismo, che hanno contribuito alla redazione del presente documento.

Il presente documento è così strutturato:

- il primo paragrafo è dedicato alla descrizione puntuale della metodologia adottata per la Misurazione Oneri Amministrativi in Edilizia; i risultati dell'indagine nazionale condotta da ISTAT; i risultati dell'indagine svolta nella Regione Emilia-Romagna. Viene inoltre dato risalto alle criticità percepite dai destinatari della norma, evidenziate nell'ambito di due specifici Focus Group con professionisti;
- nel secondo paragrafo si illustrano i contenuti e gli obiettivi strategici e le principali novità alla base della Legge Regionale n. 15/2013 recante “Semplificazine della disciplina Edilizia”;
- il terzo paragrafo è dedicato alle azioni già messe in campo dalla Regione Emilia-Romagna per far fronte alle urgenze derivanti dal sisma del maggio 2012, in particolare viene descritto lo stato di avanzamento e i possibili sviluppi futuri del sistema informatico denominato S.I.E.D.E.R. che consente la gestione telematica delle pratiche edilizie anche attraverso l'utilizzo della modulistica unica ad esso dedicata. Tale forte spinta verso l'informatizzazione e la dematerializzazione della gestione delle pratiche edilizie garantirà, appena il sistema sarà a pieno regime, la semplificazione procedurale, la certezza dei tempi di esecuzione delle pratiche autorizzatorie, il monitoraggio dei titoli abilitativi e un supporto all'attività di controllo dei Comuni sullo sviluppo dell'attività edilizia del territorio;
- il quarto paragrafo è dedicato alla gestione telematica del Documento unico di regolarità contributiva (D.U.R.C.) oggetto di una profonda modifica legislativa introdotta dal Decreto c.d. “del fare” (D.L. 21 giugno 2013, n. 69);
- Il Quinto paragrafo è dedicato alle c.d. Linee vita per la prevenzione delle cadute dall'alto nei lavori in quota nei cantieri edili e di ingegneria civile;
- Dematerializzazione e invio telematico della Notifica Preliminare.

1. Misurazione Oneri Amministrativi (MOA) in Edilizia

1.1 Metodo e campione utilizzato per la rilevazione

L'attività di misurazione degli oneri amministrativi delle procedure edilizie è stata realizzata, in stretta collaborazione, dal Dipartimento della funzione pubblica, Istat, Regioni ed Enti locali.

E' stata svolta un'indagine a livello nazionale, con approfondimenti in 5 regioni: Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte e Toscana. Inoltre, nell'ambito del progetto PON “Misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi, semplificazione amministrativa e reingegnerizzazione dei processi di servizio”, la stessa rilevazione è stata effettuata nelle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).

Obiettivo dell'indagine è la stima dei costi amministrativi e dei tempi di attesa che imprese e cittadini sostengono, in media, per le seguenti procedure edilizie:

1. **Permesso di costruire e SuperDIA;**
2. **SCIA edilizia (ex DIA);**
3. **Comunicazione per interventi di manutenzione straordinaria;**
4. **Comunicazione di inizio lavori;**
5. **Comunicazione di fine lavori.**

Con l'espressione “costi amministrativi” ci si riferisce alla quota dell'onorario pagato al professionista strettamente riferibile allo svolgimento degli adempimenti amministrativi (documenti da produrre e presentare) necessari per ciascuna procedura e che non sarebbero richiesti in assenza di un obbligo normativo. E' pertanto esclusa la quota dell'onorario riferibile alla progettazione dell'opera e al progetto degli impianti, compreso la progettazione delle linee vita per la prevenzione delle cadute dall'alto in edilizia.

In primo luogo, sono state mappate le procedure nelle 9 regioni direttamente coinvolte, per individuare gli obblighi informativi comuni alla maggior parte delle Regioni analizzate.

Sono state, quindi, effettuate due rilevazioni campionarie, una sui Comuni ed una sui professionisti, con tecnica CATI (computer-assisted telephone interviewing), a cui ha fatto seguito lo svolgimento di focus group nazionali e regionali.

L'indagine sui Comuni è stata condotta da Istat, con il contributo della Regione in fase di recupero dei dati mancanti.

Le **interviste telefoniche ai Comuni** hanno consentito di stimare il numero dei titoli edilizi, rilasciati a livello nazionale e regionale, distinti per il settore residenziale e quello non residenziale. Il campione è stato selezionato in base alla collocazione geografica e alla popolazione residente. Dei 597 Comuni italiani coinvolti:

- 464 hanno distribuito i titoli edilizi tra residenziale e non residenziale;
- 34 hanno fornito il dato complessivo;
- 99 hanno fornito il dato complessivo e sono stati in grado di dettagliare parzialmente alcuni titoli tra i due settori.

Le **interviste effettuate** da Istat su un campione nazionale di 2.730 **professionisti** (architetti e geometri) hanno poi portato alla stima dei costi sostenuti e dei tempi di attesa per ottemperare agli obblighi informativi relativamente alla richiesta di rilascio del permesso di costruire/superDIA e alla presentazione della SCIA per il settore residenziale e per quello non

residenziale.

Il campione di professionisti è stato estratto dal Registro statistico delle imprese attive (ASIA 2010) distinto tra architetti e geometri rispetto ai 6 domini di studio (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, resto d'Italia). Per la Regione Emilia-Romagna è stato deciso un allargamento del campione, per migliorare la “robustezza” delle stime (693 interviste complessive).

I risultati delle due indagini sono stati poi arricchiti e completati con le informazioni acquisite nel corso di **focus group nazionali e regionali**, cui hanno partecipato rappresentanti di associazioni imprenditoriali e ordini professionali.

I focus group hanno integrato le informazioni già raccolte, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

- la stima dei costi amministrativi relativi alle procedure edilizie che non sono state oggetto della rilevazione telefonica;
- la frequenza con cui alcuni adempimenti non sempre obbligatori sono richiesti e la stima dei relativi costi;
- la ripartizione dei costi amministrativi tra i singoli adempimenti richiesti per ogni procedura edilizia;
- la raccolta di suggerimenti per la semplificazione delle procedure esaminate.

Il questionario, che ha guidato i focus group, è stato organizzato in due sezioni dedicate, rispettivamente, al settore non residenziale e a quello residenziale e, per facilitare lo svolgimento della rilevazione e garantire una maggiore omogeneità delle risposte, sono stati individuati, per ogni procedura, degli “interventi-tipo”.

Il focus group in Emilia-Romagna è stato condotto dal gruppo di lavoro, con il contributo di 9 esperti. La dinamica del focus group ha comportato la convergenza sui risultati da parte di tutti gli esperti. I risultati sono poi stati oggetto di condivisione con il gruppo di lavoro e sono stati restituiti agli esperti durante un secondo incontro di verifica.

Le stime, ottenute attraverso l'attività di misurazione descritta, rappresentano **ordini di grandezza** dei fenomeni indagati, finalizzati ad individuare gli adempimenti particolarmente onerosi e ad indirizzare gli interventi di semplificazione.

Ovviamente, i risultati della rilevazione sul campione dei professionisti hanno una significatività statistica misurabile e pertanto valore di stima quantitativa. I risultati dei Focus Group, al contrario, hanno valenza esclusivamente orientativa.

1.2 Risultati della rilevazione statistica sui Comuni e sui professionisti a livello nazionale

La stima del numero di titoli edilizi, rilasciati a livello nazionale nel corso del 2011, è risultata nel complesso pari ad oltre 1,25 milioni: 933 mila nel settore residenziale e 325 mila in quello non residenziale.

Tabella 1 – Stima numero "titoli edilizi" per settore (rilevazione presso i Comuni)

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

Per quanto riguarda il settore non residenziale, il costo unitario medio degli adempimenti amministrativi legati alla richiesta di permesso di costruire è stimato in 3.350 € mentre il costo unitario relativo alla presentazione della SCIA è pari a 2.860 €.

Nel settore residenziale, i costi unitari sono stimati in 2.692 € per la richiesta di rilascio del permesso di costruire e in 2.346 € per la presentazione della SCIA.

Tabella 2 – Stima costi amministrativi unitari per settore

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

Risulta rilevante il ricorso allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP): 74% per il permesso di costruire e 78% per la SCIA.

Tabella 3 – Ricorso allo sportello unico nel settore non residenziale

Permesso di costruire	
Ricorso allo sportello unico	74%
Ricorso allo sportello unico e documentazione (per PdC e aut. Preliminari) presentata congiuntamente	48%
Senza ricorso allo sportello unico documentazione presentata disgiuntamente	52%
SCIA	
Ricorso allo sportello unico	78%

Con riferimento al permesso di costruire settore non residenziale, nel caso di ricorso allo sportello unico con documentazione presentata congiuntamente, si stima una riduzione del 19% dei costi e del 26% dei tempi.

Tabella 4 – Permesso di costruire – costi amministrativi settore non residenziale

Costi amministrativi unitari inclusi adempimenti sismici	Euro	Variaz. % rispetto costo medio
Medio	3.350	-
Con ricorso sportello unico e documentazione (per PdC e aut. Preliminari) presentata congiuntamente	2.727	-19
Senza ricorso sportello unico o documentazione presentata disgiuntamente	3.951	+18

Tabella 5 – Permesso di costruire – tempi di attesa

Tempi	Giorni	Variaz. % rispetto tempi medi
Settore non residenziale		
Medio	159	-
Con ricorso sportello unico e documentazione (per PdC e aut. Preliminari) presentata congiuntamente	118	-26
Senza ricorso sportello unico o documentazione presentata disgiuntamente	167	+5
Settore residenziale		
Medio	175	-

Il ricorso allo **Sportello Unico** non modifica invece il numero di copie da presentare.

Tabella 6 – Numero copie da presentare

Ricorso allo Sportello Unico	n. copie
Permesso di costruire - Settore non residenziale	
Medio	5
Con ricorso sportello unico e documentazione (per PdC e aut. Preliminari) presentata congiuntamente	5
Senza ricorso sportello unico o documentazione presentata disgiuntamente	5
Permesso di costruire - Settore residenziale	
Medio	4
SCIA - Settore non residenziale	
Medio	4
SCIA - Settore residenziale	
Medio	3

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

Tabella 7 – Stima costi amministrativi totali per settore

Titolo edilizio	Costo totale €
Non residenziale	
Permessi ed aut. preliminari	497.542.155
Permesso di costruire	393.499.686
SCIA	398.513.381
Totale	1.289.555.000
Residenziale	
Permessi ed aut. preliminari	991.852.221
Permesso di costruire	792.829.494
SCIA	853.725.495
Totale	2.638.407.000
Certificato di agibilità	510.718.600
TOTALE RESIDENZIALE E NON RESIDENZIALE	4.438.680.600

1.3 Risultati della rilevazione statistica sui professionisti a livello regionale su Permesso di costruire e SCIA

Tabella 8 – Permesso di costruire non residenziale

	Emilia-Romagna	Italia
Costo per autorizzazione e permessi preliminari	5.037	4.235
Costi amministrativi integrati adempimenti sismici	3.816	3.350
Tempi di attesa (giorni)	148	159
Numero di copie	5	5
Ricorso allo sportello unico	94%	74%

Nel confronto tra i dati medi nazionali e i valori rilevati in Regione Emilia-Romagna risultano alcune differenze per le quali è utile tuttavia ricordare che l'errore statistico di stima può inevitabilmente generare alcune distorsioni nelle analisi comparative. Dal dato riportato nella tabella 8, risultano alcune differenze significative per quanto riguarda il costo per l'autorizzazione e i permessi preliminari e per i costi amministrativi integrati inerenti gli adempimenti sismici. In Emilia Romagna risulta tuttavia inferiore il tempo di attesa, mentre è superiore il ricorso allo sportello unico.

I tempi di attesa sono inferiori in Emilia-Romagna rispetto alla media nazionale, di 11 giorni, e risulta decisamente più elevato il ricorso allo sportello unico.

Tabella 9 – SCIA non residenziale

	Emilia-Romagna	Italia
% professionisti che dichiarano costo SCIA inferiore a quello PdC	42%	41%
Riduzione costi rispetto al PdC	29%	36%
Costo amministrativo SCIA	3.359	2.860
Numero di copie	3	4
Ricorso allo sportello unico	94%	78%

La riduzione dei costi rispetto al PdC è inferiore in Emilia-Romagna, rispetto alla media nazionale. Il costo stimato è superiore di circa il 17%, ma statisticamente compatibile con il dato nazionale. Il numero di copie è inferiore.

Tabella 10 – Permesso di costruire residenziale

	Emilia-Romagna	Italia
Costo per autorizzazione e permessi preliminari	3.987	3.368
Costi amministrativi integrati adempimenti sismici	3.292	2.692
Tempi di attesa (giorni)	128	175
Numero di copie	4	4
Ricorso allo sportello unico	94%	74%

Anche per il PdC residenziale le stime dei costi a livello regionale sono superiori a quelli nazionali, ma sempre con valori statisticamente compatibili con il dato nazionale.

I tempi di attesa in Emilia-Romagna risultano notevolmente inferiori a quelli medi nazionali (47 giorni in meno).

Tabella 11 – SCIA residenziale

	Emilia-Romagna	Italia
% professionisti che dichiarano costo SCIA inferiore a quello PdC	43%	33%
Riduzione costi rispetto al PdC	31%	39%
Costo amministrativo SCIA	2.857	2.346
Numero di copie	3	3

La quota di professionisti in regione che dichiarano un costo inferiore della SCIA, rispetto al PdC, è significativamente superiore a quella nazionale.

1.4 Risultati dei Focus Group in Emilia-Romagna e confronti con i dati nazionali

1.4.1 Permesso di costruire e SCIA

Secondo quanto emerso dal focus group regionale, la **ripartizione dei costi** amministrativi tra attività e, all'interno dell'attività di predisposizione, tra singoli documenti non varia ed è la seguente:

Tabella 12 – Ripartizione costi amministrativi tra attività- ER

Attività	%
Raccolta modulistica	12
Predisposizione documentazione	75
Presentazione della documentazione	13

Tabella 13 – Ripartizione costi amministrativi documentazione (di cui di “Predisposizione della documentazione”) - ER

Documentazione	Permesso di costruire	SCIA
Titolo di proprietà	8%	9%
Relazione tecnica illustrativa	40%	43%
Asseverazione di conformità	25%	27%
Documentazione fotografica	11%	12%
Documentazione catastale	9%	10%
Modello ISTAT*	7%	-

* Solo per Permesso di costruire

La documentazione eventuale è stata dichiarata come in genere dovuta (ad eccezione del Certificato di imprenditore agricolo professionale e della Valutazione del clima acustico) e presenta i seguenti costi e frequenze per settore:

Tabella 14 – Documentazione eventuale - costi e frequenze - ER

Documentazione	Valore in euro	Frequenze			
		Permesso di costruire		SCIA	
		Residenziale	Non residenziale	Residenziale	Non residenziale
Calcolo degli oneri di urbanizzazione	166	100%		50%	
Relazione per il contenimento dei consumi energetici	880	100%		90%	80%
Abbattimento barriere architettoniche	230	100%			
Previsione di impatto acustico	1.000	0	100%	0	100%
Valutazione clima acustico	1.000	100%	10%	0	0
Riduzione rischio sismico (*per present. della documentazione)	700 (*250)	100%			
Denuncia progetto opere in cemento armato	387,5	100%			
Relazione geologica	1.675	100%	100%	25%	25%
Relazione asseverata terre e rocce da scavo	333,33	100%		25%	25%
Relativa alle imprese esecutrici	162,5	100%			

Gli adempimenti sismici sono articolati in: Deposito progetto esecutivo, per 1.000 €, e Autorizzazione sismica preventiva, per 1.960 €.

Tabella 15 – Documentazione eventuale - costi – media nazionale

Documentazione	Valore in euro
Calcolo degli oneri di urbanizzazione	450
Relazione per il contenimento dei consumi energetici	640
Abbattimento barriere architettoniche	390
Documentazione di previsione di impatto acustico	625
Valutazione clima acustico	600
Relazione geologica	800
Relazione asseverata terre e rocce da scavo	400
Documentazione relativa alle imprese esecutrici	150

I risultati dei focus group a livello regionale e nazionale mostrano oscillazioni nei costi per la documentazione eventuale che probabilmente sono in relazione anche alle regolamentazioni locali.

1.4.2 Manutenzione straordinaria

I costi amministrativi risultano in Emilia-Romagna pari a 750 € (sia nel residenziale che nel non residenziale), inferiori di circa un terzo al livello nazionale (1.117 €). La ripartizione tra le attività è risultata la seguente:

Tabella 16 – Ripartizione costi amministrativi tra attività - ER

Attività	%
Raccolta modulistica	9
Predisposizione documentazione	80
Presentazione della documentazione	11

Tabella 17 – Ripartizione costi amministrativi documentazione (di cui di “Predisposizione della documentazione”) - ER

Documentazione	%
Relazione tecnica illustrativa	75
Asseverazione del tecnico	25

La documentazione eventuale è stata dichiarata come in genere dovuta (ad eccezione della Relazione per il contenimento dei consumi energetici) e comporta i seguenti costi:

Tabella 18 – Costi documentazione eventuale - ER

Documentazione	Valori in euro
Documentazione relativa alle imprese esecutrici	160
Asseverazione IPRIPI	225

1.4.3 Comunicazione inizio lavori

I Costi amministrativi risultano in Emilia-Romagna pari a 520 € (sia nel residenziale che nel non residenziale), poco distanti dal livello medio nazionale (467 €). La ripartizione tra le attività è risultata la seguente:

Tabella 19 – Ripartizione costi amministrativi tra attività - ER

Attività	%
Raccolta modulistica	13
Predisposizione documentazione	75
Presentazione della documentazione	12

Tabella 20 – Ripartizione costi amministrativi documentazione (di cui di “Predisposizione della documentazione”) - ER

Documentazione	%
Modulo di comunicazione	31
Copia notifica preliminare concernente l’avvio dei lavori	33
Documentazione relativa alle imprese esecutrici	36

1.4.4 Comunicazione fine lavori

Nel **non residenziale**, i costi amministrativi in Emilia-Romagna risultano pari a 1.620 €. Non è possibile un confronto con il livello nazionale, poiché in Emilia-Romagna la comunicazione di fine lavori comprende adempimenti ulteriori non comparabili. La ripartizione tra le attività è risultata la seguente:

Tabella 21 – Ripartizione costi amministrativi tra attività - ER

Attività	%
Raccolta modulistica	13
Predisposizione documentazione	60
Presentazione della documentazione	27

Tabella 22 – Ripartizione costi amministrativi documentazione (di cui di “Predisposizione della documentazione”) - ER

Documentazione	%
Modulo di comunicazione	8
Asseverazione finale	15
Scheda tecnica descrittiva	77

Nel **settore residenziale**, i costi amministrativi risultano più contenuti (-25%) rispetto al non residenziale.

1.5 Questioni principali emerse nel corso dei Focus Group con gli stakeholders

I focus groups condotti a livello regionale hanno evidenziato alcune criticità che vengono di seguito sintetizzati:

- mancanza di **uniformità della modulistica** che comporta trattamenti diversificati sul territorio regionale, che causa un'eccessiva onerosità della procedura e genera una situazione di incertezza riguardo agli adempimenti effettivamente richiesti da comune a comune;
- diversa e difforme **applicazione della normativa** sul territorio regionale causata da diverse interpretazioni della stessa da parte degli enti coinvolti. In particolare è stato fortemente rimarcato il fatto che le definizioni tecniche sono molto diversificate da comune a comune e che questo comporta forti incertezze interpretative e perdite di tempo;
- **regolamenti edilizi ed urbanistici** troppo complicati, articolati e comunque contengono norme poco comprensibili;
- forti difficoltà nel reperire informazioni e **documentazione sui siti istituzionali** e scarsa chiarezza delle informazioni fornite;
- frequente richiesta di **documentazione già in possesso della PA** e di un numero elevato di copie della documentazione richiesta;
- mancato **rispetto dei tempi** di legge per la conclusione dei procedimenti;
- efficienza dei **SUAP** che non sempre riescono a rispondere a tutte le richieste in quanto spesso svolgono solo la funzione di passacarte che molto spesso causano un tendenziale allungamento dei tempi procedurali;
- inefficacia delle **conferenze dei servizi** che sono convocate anche più volte nell'ambito di uno stesso procedimento e non garantiscono il rispetto dei tempi;
- forti problemi di comunicazione tra enti locali ed enti dello Stato che comportano tempi ed oneri eccessivi per l'ottenimento di pareri, autorizzazioni o nulla osta.

2. Legge Regionale 15/2013 - Semplificazioni in materia di Edilizia

Nel contesto della complessiva attività di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale avviata nella Regione Emilia-Romagna con la l.r. n. 18/2011 sono state individuate alcune aree prioritarie di intervento tra cui la semplificazione delle procedure edilizie, la quale richiede una riforma della attuale legislazione regionale, come già delineato nella sesta linea di azione di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 983/2012.

E' stata approvata dall'Assemblea Legislativa la Legge Regionale n. 15 del 30 luglio 2013 recante “Semplificazioni in materia di Edilizia”.

La Legge regionale, oltre a recepire le modifiche introdotte negli ultimi anni dalla normativa statale, contiene numerose misure di semplificazione riguardanti l'edilizia e l'urbanistica (parte delle quali stimolate anche dai risultati della MOA svolta in attuazione della l.r. n. 18/2011).

2.1 Semplificazione urbanistica

La semplificazione, introdotta nel testo della Legge, concerne la riduzione delle dimensioni degli apparati normativi degli strumenti di pianificazione e dei regolamenti urbanistici edilizi; si è inteso evitare che in essi siano riprodotte disposizioni contenute in fonti normative sovraordinate. Infatti, allo stato attuale, tali apparati normativi risultano di difficile consultazione e comportano difficoltà applicative ed interpretative, allorché le disposizioni riprodotte subiscono modifiche o abrogazioni. La regola affermata nella nuova Legge Regionale è che nelle parti normative dei piani e dei regolamenti locali, siano contenuti solo i richiami alle fonti normative sovraordinate; nel contempo, per agevolare la conoscenza normativa, la Regione attraverso la funzione di indirizzo è impegnata a definire le disposizioni direttamente applicabili sul territorio e a mantenerne aggiornato il relativo elenco.

Per rendere effettiva tale regola, è stato stabilito che l'atto di indirizzo regionale, con cui è compiuta la ricognizione delle normative cogenti e auto-applicative, trova automatica applicazione, prevalendo sulle disposizioni locali ad esso incompatibili, se gli enti locali, nel lasso temporale di 180 giorni, non adeguano gli apparati normativi dei propri strumenti urbanistici.

Continuando sul profilo dell'urbanistica, è prevista la tavola dei vincoli che costituisce un elaborato a corredo dei piani urbanistici comunali in cui devono essere individuati e descritti i vincoli, le prescrizioni e le limitazioni all'uso del suolo e alle trasformazioni degli immobili. La rappresentazione, che consente di conoscere le trasformazioni che possono essere eseguite e le modalità della loro esecuzione, costituisce uno strumento per facilitare la trasmissione delle pratiche edilizie da parte dei cittadini e dei professionisti.

2.2 Semplificazione edilizia

La semplificazione riguarda in particolare i seguenti temi:

- il rafforzamento dello sportello unico per l'edilizia (SUE) quale unico interlocutore sia per il rilascio e la presentazione dei titoli e comunicazioni che per la raccolta degli atti di assenso necessari per realizzare gli interventi;
- l'estensione dei casi di attività edilizia libera;
- la riduzione del numero dei titoli edilizi prevedendo la SCIA ed il permesso di costruire;
- la possibilità di prorogare più volte la validità di entrambi i titoli;
- l'estensione dell'ambito di applicazione del permesso in deroga anche agli interventi di riqualificazione urbana e di rigenerazione;
- il potenziamento del ruolo di coordinamento della Regione per standardizzare le pratiche edilizie e unificare la modulistica;
- la distinzione tra documentazione essenziale che deve essere necessariamente presentata a corredo della domanda di permesso e della SCIA, da quella che il soggetto può presentare prima dell'inizio dei lavori e quella che può riservarsi di presentare alla fine dei lavori;
- la regolarizzazione delle varianti in corso d'opera attraverso SCIA da presentare alla fine dei lavori;
- la previsione della immediata utilizzabilità degli immobili di cui sia stata completata la realizzazione, in attesa del certificato di conformità edilizia e agibilità;
- la previsione della possibilità della certificazione di agibilità parziale, per singole unità immobiliari o per porzioni di edificio.

2.3 Definizioni uniformi su tutto il territorio regionale

Il processo di semplificazione richiede di mettere ordine nelle definizioni, nel lessico usati in edilizia e nella modulistica, esigenza che si è resa ancora più urgente dopo l'introduzione della disciplina della SCIA. E' quindi indispensabile una uniformità applicativa della disciplina in tutto il territorio ritenendo che tale attività possa liberare gli operatori, i progettisti e gli uffici comunali dalla problematica della completezza della pratica amministrativa, che è la principale causa di interruzione dei termini procedurali. A tal fine la Regione è impegnata a svolgere una rilevante attività di standardizzazione del processo edilizio per definire la modulistica, individuare gli elaborati progettuali e la documentazione necessaria da allegare ai titoli edilizi, per classificare le destinazioni d'uso e le opere appartenenti alle tipologie di intervento, per stabilire i contenuti delle asseverazioni dei professionisti. La standardizzazione sarà attuata attraverso atti di indirizzo e coordinamento definiti con gli enti locali, i cui contenuti sono recepiti dai Comuni entro un termine di 180 giorni, trascorso il quale sono comunque cogenti prevalendo sulle disposizioni locali incompatibili.

2.4 Valorizzazione dello sportello unico (SUE)

Viene rafforzato il compito dello sportello unico per l'edilizia di interlocutore primario del cittadino, per la gestione dei procedimenti abilitativi inerenti gli interventi che riguardano l'edilizia residenziale, sia nei procedimenti abilitativi e nel controllo e vigilanza dell'attività edilizia, che come supporto nella definizione degli interventi ammissibili e della progettazione.

Il SUE svolge compiti di raccordo tra le varie amministrazioni che intervengono nel procedimento edilizio. Tale funzione è svolta obbligatoriamente ai fini del rilascio del permesso di costruire dove lo sportello acquisisce gli atti di assenso delle altre amministrazioni coinvolte anche attraverso la conferenza dei servizi. Diversamente in caso di attività edilizia soggetta a comunicazione e di attività soggetta a SCIA, l'esercizio della funzione di raccolta degli atti di assenso è svolta su istanza dei soggetti interessati.

2.4.1 Lo sportello unico per le attività produttive (SUAP)

Quando ricorre il caso di un intervento, che riguardi la realizzazione o la modifica di un impianto produttivo di beni e servizi, che necessiti di titolo o procedimento abilitativo, disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica n.160/2010, viene ribadito che il SUAP costituisce il punto unico d'accesso per il richiedente, ivi compreso il rilascio del titolo abilitativo edilizio come già previsto in ambito regionale dalla legge regionale n. 4 del 2010.

Inoltre, si sottolinea che il procedimento disciplinato dall'art.5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 160 del 2010 (procedimento automatizzato), trova applicazione, sia per gli interventi attinenti all'attività edilizia libera soggetti a comunicazione che per quelli soggetti a SCIA, che riguardano la realizzazione e la modifica degli impianti produttivi di beni e servizi.

Nel caso in cui nell'ambito del procedimento automatizzato, per l'intervento edilizio siano necessari autorizzazioni ed atti di assenso, comunque denominati, gli interessati richiedono preventivamente al SUAP di provvedere all'acquisizione di tali atti di assenso, presentando la documentazione richiesta dalla disciplina di settore per il loro rilascio.

Ai fini del rilascio, ai sensi dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 160 del 2010 (procedimento ordinario), del titolo unico per la realizzazione e la modifica degli impianti produttivi di beni e servizi, comprensivo del permesso di costruire, è il SUAP che acquisisce direttamente o tramite conferenza di servizi, le autorizzazioni e gli altri atti di assenso, comunque denominati, che siano necessari per il rilascio del titolo stesso.

E' stata prevista la relazione tra i due soggetti SUE e SUAP qualora non sia presente la struttura unica - che racchiude le competenze dello Sportello unico per l'edilizia e le competenze dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP) – ed in tal caso lo Sportello unico per l'edilizia svolge esclusivamente le funzioni di verifica della conformità alla disciplina dell'attività edilizia.

2.5 Riduzione dei titoli abilitativi e eliminazione di procedimenti

Nell'ottica della semplificazione sono stati previsti due titoli edilizi, la SCIA ed il Permesso di costruire. In particolare il permesso è circoscritto alle sole opere di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica, mentre la SCIA è il titolo abilitativo a carattere residuale per eseguire ogni altro intervento di trasformazione, salvo ovviamente quelli liberalizzati. Non è stata pertanto prevista e disciplinata la cosiddetta “superdia” ovvero la DIA alternativa al permesso (titolo edilizio ancora contenuto nel DPR 380 de 2001 e nell'ultimo recente decreto di modifica n. 69 del 2013).

Si evidenzia poi che l'attività edilizia libera è stata ampliata rispetto alla casistica prevista dalla disciplina al momento vigente e pertanto sono aumentati gli interventi che non richiedono alcuna pratica edilizia.

Occorre infine porre l'attenzione sulla eliminazione del parere integrato AUSL-ARPA, alleggerendo gli sportelli unici (SUAP) di un adempimento e gli operatori di un onere amministrativo.

2.6 Utilizzo della telematica per la presentazione delle pratiche

Anche le tecnologie informatiche contribuiscono a semplificare il rapporto tra i cittadini e la pubblica amministrazione e a semplificare lo scambio dei documenti.

La legge, oltre alla standardizzazione, ha incluso anche la dematerializzazione e la gestione telematica dei procedimenti edilizi e catastali tra le azioni finalizzate alla semplificazione.

In merito agli aspetti telematici e di semplificazione, la Regione Emilia-Romagna ha istituito il Tavolo di lavoro “Integrazione tra i sistemi informativi SUAP – SIS – SIEDER – AIA” in risposta alla necessità di attuare le azioni definite all'interno della scheda intervento B1.1 - Integrazione sistemi Suap-AIA-SiedER-SIS del Piano per la Semplificazione, di cui alla DGR n. 2013/2012.

Obiettivo dell'intervento è garantire a cittadini, imprese, associazioni di categoria ed ai professionisti modalità di collaborazione e di interconnessione con la pubblica amministrazione e con gli altri attori coinvolti, attraverso il dispiegamento di un ambiente tecnologico unico, di semplice utilizzo e con un'interfaccia uniforme ed omogenea su tutto il territorio regionale, che consenta, tra l'altro, di evitare le duplicazioni sia di autenticazione che di compilazione dei dati nei moduli predisposti.

2.7 Tavolo interistituzionale per la Semplificazione - Gruppo di lavoro “edilizia”

La Regione partecipa attivamente ai lavori del Tavolo interistituzionale Stato-Regioni-EE.LL. per la determinazione di misure di semplificazione condivise (ex art. 12 del DL 5/2012) in seno alla Conferenza Unificata a seguito dell'Accordo Stato Regioni e Autonomie locali siglato il 10 maggio 2012 per l'attuazione coordinata delle misure previste dal DL 5/2012.

La Regione ha costituito, nell'ambito del Nucleo tecnico per la semplificazione (L.R. 18/2011) un apposito gruppo tecnico tematico (det. D.G. Affari Istituzionali e Legislativi n. 4167/2013) che ha tra i suoi obiettivi prioritari la semplificazione delle procedure edilizie e la standardizzazione della connessa modulistica. Più precisamente, le attività svolte hanno consentito di **conseguire i seguenti obiettivi**:

- il potenziamento dello Sportello Unico per l'Edilizia (SUE), previsto già dal D.P.R. n. 380/2001 e dalle leggi regionali in materia, ma che ha avuto presso i comuni una diffusione a macchia di leopardo. Grazie al contributo del gruppo tecnico di lavoro, cui hanno partecipato attivamente le competenti strutture della Regione Emilia-Romagna, è stata operata un'importante modifica legislativa (art. 13 del d.l. n. 83/2012, il cd. “Decreto Sviluppo”) a seguito della quale il SUE risulta “unico punto d'accesso” per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e

l'intervento edilizio oggetto dello stesso, che fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte (v. art. 5, comma 1-bis, d.P.R. n. 380/2001 come modificato dall'art. 13 del d.l. n. 83/2012 convertito nella l. n. 134/2012). Sarà dunque esclusivamente il SUE a curare tutte le comunicazioni al richiedente il titolo edilizio, con espresso divieto a tutti gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche che, al contrario, interagiscono solo con il SUE e non con il soggetto che fa domanda. In questo modo, il SUE assume, come avviene già per i SUAP, il ruolo di un unico interlocutore dei privati per quel che concerne tutte le pratiche edilizie, nell'ottica di superare le frammentazioni che incidono sui tempi del procedimento e sui costi per il privato. La necessità di intervenire in questa direzione viene proprio dalla sistematica richiesta da parte dei professionisti di ricevere informazioni univoche e corrette, tenuto anche conto dei costi, non sempre bassi, che la misurazione degli oneri amministrativi (MOA) in materia edilizia ha riscontrato;

- la semplificazione delle procedure dirette al rilascio di titoli abilitativi edilizi nell'ottica di ridurre i tempi del procedimento, da un lato, e di assicurare il completo svolgimento del procedimento, dall'altro. Infatti spesso le amministrazioni interpellate non si esprimono nei tempi previsti, determinando blocchi nella procedura: si rendeva necessario un intervento che vincolasse il rilascio del parere o del nulla-osta richiesto. A tal fine, il SUE può indire una Conferenza di Servizi Per scongiurare il rischio di complicazioni procedurali dovute a una distorta applicazione delle norme sulla Conferenza stessa, la modifica normativa (comma 5-bis dell'art. 20, d.P.R. n. 380 come modificato dall' art. 13 del d.l. n. 83/2012) permette alle amministrazioni, che hanno già rilasciato i pareri richiesti nei tempi prescritti, di non prendere parte alla conferenza. Inoltre, essendo indetta la conferenza, se entro il termine previsto le amministrazioni competenti non abbiano espresso un dissenso, è disposto che il responsabile indica la conferenza “qualora tale dissenso non risulti fondato sull'assoluta incompatibilità dell'intervento”;
- la semplificazione della modulistica, nell'ottica di renderla uniforme sul territorio regionale (e nazionale). Poiché l'attuale situazione di frammentazione delle competenze non può tradursi in una proliferazione degli oneri informativi, possono essere distinti gli oneri informativi esclusivamente tra quelli indicati in un nucleo fissato dal legislatore statale e quelli indicati dalle diverse legislazioni regionali (riducendo così il proliferarsi di differenziazioni da comune a comune). Il lungo lavoro sulla modulistica informatizzata e unificata si è concentrato sui moduli del Permesso di Costruire e della SCIA.
- I MUDE (SCIA e PDC) definitivi, frutto del lavoro condiviso e concertato in seno al Tavolo nazionale, saranno oggetto di apposito **Accordo da definirsi in sede di Conferenza Unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali** al fine di garantirne la massima diffusione a livello nazionale anche ai territori e alle regioni che non fanno parte del gruppo di lavoro.

2.8 Metodo concertato per la definizione degli Atti di coordinamento tecnico

Proseguendo la positiva esperienza di confronto svolta nel passato, è stato istituito con deliberazione della Giunta regionale (n. 1688 del 2010) un tavolo tecnico di consultazione di Comuni, Province e associazioni imprenditoriali e professionali coinvolte nei processi di trasformazione del territorio, per supportare gli uffici regionali nella predisposizione degli atti di indirizzo e coordinamento tecnico. Il tavolo è stato più volte riunito per la predisposizione del progetto di legge sull’edilizia ed è attualmente operativo per l’elaborazione degli atti di coordinamento tecnico previsti dall’art. 12 della l.r. 15/2013.

Per l’elaborazione e per l’approvazione degli atti è richiesta la condivisione tra Regione ed Enti locali da raggiungere in sede di Consiglio delle Autonomie locali ed è stabilito inoltre un congruo lasso temporale (180 giorni) per dare la possibilità ai Comuni di recepire, all’interno dei rispettivi ordinamenti urbanistici-edilizi, il contenuto di tali atti di coordinamento regionali. La condivisione e il decorso del tempo per il recepimento costituiscono le condizioni necessarie al cui verificarsi gli atti di coordinamento diventano cogenti, prevalendo sulle disposizioni locali incompatibili.

2.9 Agibilità parziale

Per corrispondere alle esigenze manifestate da cittadini ed imprese, è stato reso più flessibile il rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità che può riguardare anche parti di edifici oggetto di un intervento edilizio. Il certificato di conformità edilizia e agibilità parziale può essere richiesto e rilasciato prima della completa conclusione dei lavori:

- per singoli edifici e singole porzioni della costruzione, purché strutturalmente e funzionalmente autonomi, se sono realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primarie e siano altresì completate le parti comuni;
- per singole unità immobiliari, sempre che siano completate le opere strutturali, gli impianti, le parti comuni e le opere di urbanizzazione relative all’edificio.

Inoltre, in analogia a quanto previsto dal DPR 160 del 2010 per gli insediamenti produttivi, è possibile l’utilizzo immediato degli immobili, in attesa del rilascio del certificato di conformità edilizia e di agibilità, a seguito della presentazione allo sportello dell’edilizia della relativa istanza e della documentazione tecnica richiesta.

3. Sistema Informativo Edilizio Emilia-Romagna (S.I.E.D.E.R.) e Modulo unico digitale edilizia (Mude) terremoto - Stato di attuazione e sviluppo

Il progetto SIEDER prevede lo sviluppo di un Sistema Informativo per l'Edilizia del territorio regionale in grado di veicolare qualsiasi istanza comunque denominata in tema edilizio, uniformare la modulistica per l'edilizia e i dati necessari alla descrizione della trasformazione edilizia attraverso l'istituzione del Modello Unico Digitale per l'Edilizia (MUDE) ed il popolamento della Anagrafe Comunale degli Immobili (ACI).

I lavori di sviluppo di SIEDER hanno subito una repentina modifica a seguito del sisma del 20 e del 29 maggio 2012 quando, appena completata la preparazione dei quadri informativi necessari alla creazione della modulistica regionale, il Gruppo di Lavoro (RER-ANCI ER) si è impegnato a implementare il MUDE per l'assegnazione dei contributi per la ricostruzione post-sisma.

Le attività si sono concretizzate con l'avviamento della modulistica necessaria alle richieste di contributo ai sensi delle ordinanze 29, 51, 86 del 2012 e s.m.i., della modulistica di asseverazione del completamento dei lavori per dare esecutività ai pagamenti da parte degli istituti di credito ed anche la realizzazione del sistema informativo delle Unità Minime d'Intervento (U.M.I.) in ottemperanza della L.R. 16/2012. Queste attività subiscono un processo di evoluzione continua per garantire l'allineamento con le novità normative attraverso una mutazione della modulistica, degli strumenti di calcolo del contributo, dei procedimenti organizzativi e degli interscambi con le autorità di vigilanza (es. Dipartimento di Programmazione Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Monitoraggio degli Interventi Pubblici, per il tramite del Circuito Banking Interbancario ed ABI).

Per il progetto SIEDER, coerentemente con quanto riferito sull'emergenza terremoto, è stato avviato lo sviluppo della piattaforma basata su quella in uso presso la Regione Piemonte, che prevede un primo rilascio nell'estate 2013 per l'istanza di Comunicazioni di Inizio Lavori (CIL) asseverata ed integrazioni documentali, e successivamente per SCIA e Permesso di Costruire. Tale strumento sarà impiegato per una prima attività sperimentale, su una selezione di Comuni non afferenti al "cratere", prima di un suo dispiegamento sull'intero territorio.

Coerentemente con quanto previsto dagli obiettivi contenuti nella Risoluzione dell'Assemblea Legislativa n. 3209/2012 e con le indicazioni del Tavolo permanente per la Semplificazione, sono stati avviati due percorsi di integrazione: il primo relativo ai diversi sistemi informativi regionali (SIEDER, SuapER, SIS, AIA), sia per la parte di front-office, sia per la parte di back-office; il secondo relativo all'integrazione con i sistemi regionali per l'autenticazione, la gestione documentale e la conservazione dei documenti informatici (FEDERA, Doc/ER, PARER). La Cabina di regia del progetto SIEDER ha individuato e convocato un gruppo di comuni pilota finalizzato allo studio dei quadri informativi per la modulistica regionale in materia edilizia con l'obiettivo di disporre dei primi suddetti moduli entro giugno 2013, da inserire nella specifica piattaforma e avviare così la sperimentazione prevista. Con l'entrata in vigore della L.R. 15/2013 recante "semplificazione della disciplina edilizia", i nuovi aspetti procedurali e la modulistica vengono armonizzati attraverso l'attività svolta all'interno di Gruppi di lavoro, che vedono la partecipazione oltre che dei rappresentanti regionali anche dei rappresentanti degli

Enti Locali, dei professionisti e delle associazioni di categoria, in modo da conciliare con la piattaforma SIEDER le modifiche introdotte dalla nuova disciplina.

4. Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC)

Il progetto di “Dematerializzazione del documento unico di regolarità contributiva (DURC)” prevede la ricezione del documento, nella prima fase, tramite Posta Elettronica Certificata e, nella seconda fase, tramite un sistema di “cooperazione applicativa”.

Dal mese di dicembre 2012, come previsto nel progetto e nell’accordo con INAIL sulla dematerializzazione del DURC, grazie al coinvolgimento di tutte le sedi INAIL e INPS dell’Emilia-Romagna, si possono ricevere tramite PEC i DURC relativi a lavori, servizi e forniture.

Tutte le Direzioni, le Agenzie e gli Istituti della Regione Emilia-Romagna, nonché tutte le pubbliche amministrazioni del territorio regionale, sono in grado di ricevere PEC to PEC i DURC. L’utilizzo di questa modalità è utilizzata per verificare la regolarità contributiva delle imprese che richiedono l’iscrizione all’Elenco di Merito della Regione Emilia-Romagna: utilizzando questo strumento è stato possibile effettuare circa 800 controlli.

Per dare attuazione alla seconda fase di cooperazione applicativa, da febbraio 2013, insieme al Servizio Sistema Informativo-informatico regionale, sono stati definiti i dettagli delle porte di dominio di INAIL necessari per richiamare i web service del DURC. Tali servizi saranno realizzati su porte di dominio gestite dalla Regione Emilia-Romagna attraverso Lepida S.p.A.

Gli esiti positivi delle prove di cooperazione applicativa hanno permesso di iniziare a svolgere l’attività di controllo dei DURC per le imprese dell’Elenco di merito attraverso i Web Service.

Il Comune di Bologna, dato il numero elevato di DURC richiesti, ha espresso l’interesse a partecipare a questa sperimentazione. Inoltre, è in fase di analisi l’utilizzo dell’applicativo Doc/ER per l’archiviazione dei DURC sia in formato XML che in formato PDF.

Infine, è stata sottoscritta il 16 maggio 2013 un’intesa tra Associazioni datoriali, sindacali dell’edilizia Emilia-Romagna, INAIL, INPS, ANCI e UPI, che prevede la distribuzione di un sistema informativo di supporto per le verifiche dei DURC in capo alle P.A. in grado di ridurre i tempi di richiesta e di verifica, attraverso i servizi di cooperazione applicativa che verranno sperimentati, per il momento, nei comuni colpiti dagli eventi sismici del maggio 2012. Tale servizio permetterà ai Comuni di verificare l’esistenza di un DURC regolare e in corso di validità per le imprese che operano nel campo dell’edilizia privata, evitando in tal modo, in caso di esito positivo, di doverlo richiederlo nuovamente. Questo servizio consentirà sia la riduzione dei tempi di pagamento, sia un risparmio consistente di costi e di risorse umane.

Giova ricordare che nei suoi primi 5 mesi di utilizzo, i Comuni colpiti dagli eventi sismici dello scorso 2012, hanno utilizzato questo servizio più di 12.000 volte per verificare l’esistenza di un DURC regolare e in corso di validità. Nel 50% dei casi circa tale ricerca ha dato esito positivo, comportando una diminuzione del carico di lavoro dei funzionari Comunali delegati a questo compito di circa 110 giorni uomo (ipotizzando un risparmio medio di 10 minuti per ciascun DURC non richiesto).

Inoltre, nel caso in cui non risulti un DURC già emesso e in corso di validità, sarà facilitata l'operazione di richiesta dello stesso documento mediante l'utilizzo dei dati già inseriti nei software gestionali dell'ente.

Attraverso l'Accordo di adesione con INAIL, verrà, infine, concordato l'utilizzo dei servizi in cooperazione applicativa, da cui dipende la realizzazione della banca dati dei DURC.

Il prosieguo del progetto dipenderà anche dalle modifiche normative, attualmente in fase di valutazione, da parte della commissione che si occupa dello Sportello Unico Previdenziale (esempio: estensione della casistica per cui si può riutilizzare un DURC in corso di validità).

5. Linee vita per la prevenzione delle cadute dall'alto nei lavori in quota nei cantieri edili e di ingegneria civile

In attuazione della legge regionale n. 18/2011, è stato predisposto uno studio per valutare l'impatto economico della realizzazione delle linee vita per la prevenzione delle cadute dall'alto, al fine di predisporre l'Atto di indirizzo e coordinamento, ai sensi dell'art. 6 della legge regionale 2 marzo 2009, n. 2.

Le cadute dall'alto da un tetto, da un terrazzo in costruzione, o da un ponteggio senza parapetto, hanno quasi sempre conseguenze gravi; in Italia circa il 60% degli infortuni mortali, oltre a un migliaio di casi di inabilità permanente nel settore delle costruzioni, è dovuto a tale tipologia di evento. Da ciò nasce la necessità di adottare, anche per lavori di breve durata, adeguate misure di prevenzione e protezione della sicurezza degli operatori.

Il rischio può essere eliminato e/o ridotto attraverso l'individuazione e l'adozione di misure di prevenzione e protezione a carattere organizzativo e tecnico.

Naturalmente la determinazione e l'installazione delle predette misure di prevenzione e protezione hanno un costo in quanto sarà necessario rivolgersi a figure professionali qualificate ed abilitate che dovranno in primo luogo assicurare sia l'efficacia dei dispositivi di ancoraggio adottati che l'idoneità statica e dinamica di ogni parte della struttura ove i dispositivi saranno ancorati. I dati medi che sono emersi sono i seguenti:

una linea di vita solitamente ad oggi ha un costo di installazione che va dai 120 ai 160 euro a metro lineare (incluso nel prezzo la fornitura dei componenti omologati, la posa per renderla utilizzabile, la certificazione sui materiali e la dichiarazione dell'installatore di corretta posa, incluso il libretto di manutenzione e d'uso da consegnare al committente e da allegare all'elaborato tecnico/fascicolo dell'opera).

Le relazioni di calcolo del professionista abilitato, nel caso venga richiesta per condizioni particolari della struttura, possono essere stimate in 800 - 1800 euro di costo a progetto.

Inoltre vanno preventivati i costi per il committente delle manutenzioni e delle verifiche periodiche della linea di vita, si parla di verifiche non distruttive, potrebbero essere previste ogni anno, a seconda delle prescrizioni del produttore, con un costo di 250 - 500 euro.

Il 21 ottobre 2013, La Giunta regionale, con delibera n. 1485 ha approvato l'atto di indirizzo e coordinamento per la prevenzione delle cadute dall'alto nei lavori in quota nei cantieri edili e di ingegneria civile, ai sensi dell'art. 6 della l.r. 2 marzo 2009, n. 2; dell'articolo 16 della l.r. 24 marzo 2000, n. 20.

Il provvedimento è attualmente in iter presso le Commissioni Assembleari competenti per l'adozione da parte dell'Assemblea Legislativa regionale.

6. Dematerializzazione e invio telematico della Notifica Preliminare

Il Testo Unico sulla Sicurezza (D.Lgs. n. 81/2008) stabilisce che le notifiche preliminari sono obbligatorie per tutti i titoli abilitativi edilizi che comportino lavori realizzati da più di una impresa o per tutte le attività superiori a 200 giornate/uomo.

Tale adempimento è posto in carico al committente o suo delegato (direttore dei lavori, professionista, ecc...) inviando, a tal fine, le notifiche verso tre soggetti diversi: alle AUSL, alle Direzioni provinciali del Lavoro e ai Comuni.

La predisposizione di una notifica preliminare unica per tutte le aziende sanitarie locali del territorio regionale, la sua contestuale dematerializzazione e la definizione di un modello di notifica che contenga informazioni ulteriori rispetto a quelle prescritte dall'Allegato 12 D.Lgs. n. 81/2008. Tali informazioni che consentano un'agevole individuazione degli interventi che presentano un maggiore pericolosità sul lavoro.

Il Progetto "Monitoraggio dell'Attività Edilizia" - SICO (Sistema Informativo Costruzioni) consiste nella progettazione e implementazione di una base informativa edilizia per acquisire automaticamente dati con finalità diverse (c.d. multiscopo) sui titoli abilitativi agli interventi edilizi (Permesso di costruire, Scia, ecc.).

Il progetto ha lo scopo di consentire la conoscenza preventiva delle caratteristiche qualitative e quantitative dell'attività edilizia, prevede la dematerializzazione della Notifica Unica Preliminare e coinvolge le altre Regioni, all'interno del Gruppo di Lavoro Itaca-CISIS (di cui l'Emilia-Romagna è capofila) e opera nell'ambito del Programma statistico nazionale, in stretto contatto con ISTAT.

La base informatica sarà di particolare utilità per le attività di controllo sulla sicurezza del lavoro nei cantieri edili e per la regolarità contributiva dei lavoratori.

La Giunta Regionale ha approvato (DGR n. 217 del 25/2/2013) un Modello Unico Regionale di Notifica Preliminare per facilitare e semplificare il rispetto degli obblighi di cui all'art. 99 del D. Lgs. 81/2008, promuovere la sicurezza e la regolarità dei comportamenti tenuti nei cantieri di edilizia e ingegneria civile nel rispetto delle Leggi regionali n. 2 del 2009 e n. 11 del 2010. La deliberazione ha così reso obbligatorio, a partire dal 30 settembre 2013, in tutto il territorio regionale, l'utilizzo del sistema informativo "SICO" per la compilazione via web della Notifica Preliminare, procedendo verso l'obiettivo di una progressiva dematerializzazione dell'atto nonché della sua conservazione digitale presso il Polo Archivistico Regionale Emilia-Romagna (PARER). A tal fine la Regione ha reso disponibile, sin dal marzo scorso, per tutti i committenti o i loro ausiliari tecnici che operano sul territorio, l'accesso al sistema SICO inizialmente in via sperimentale promuovendo, insieme alla Direzione regionale del Lavoro (DRL) e AUSL, una serie di incontri in tutte le province dell'Emilia-Romagna.

L'utilizzo della Notifica Preliminare attraverso l'utilizzo del Sistema SICO, è stato reso obbligatorio nei procedimenti edilizi per la ricostruzione nei territori dei Comuni colpiti dagli eventi sismici del maggio 2012.

Attualmente sono in corso la sottoscrizione di Accordi con la DRL e le Casse Edili per definire le modalità di utilizzo dei dati derivanti dalle Notifiche Preliminari.