



LE VARIANTI AI TITOLI ABILITATIVI EDILIZI

Disposizione tecnico-organizzativa (DTO 13/2017)¹

(ai sensi dell'articolo 7/III del RUE e del c. 7, art. 4, L.R. n. 15/2013)

Quali sono i titoli abilitativi edilizi:

I titoli edilizi sono il Permesso di Costruire (PdC) e la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA), non la Comunicazione di Inizio dei Lavori (CIL).

Infatti l'articolo 9, della Legge Regionale Emilia Romagna, 30/07/2013, n. 15 "Semplificazione della disciplina edilizia", recita:

Art. 9 - Titoli abilitativi

1. *Fuori dai casi di cui all'articolo 7 (attività edilizia libera, tra cui, anche la CIL – Ndr), le attività edilizie, anche su aree demaniali, sono soggette a titolo abilitativo e la loro realizzazione è subordinata, salvi i casi di esonero, alla corresponsione del contributo di costruzione. Le definizioni degli interventi edilizi sono contenute nell'Allegato costituente parte integrante della presente legge.*

2. *I titoli abilitativi sono la SCIA e il permesso di costruire. Entrambi sono trasferibili insieme all'immobile ai successori o aventi causa. I titoli abilitativi non incidono sulla titolarità della proprietà e di altri diritti reali e non comportano limitazioni dei diritti dei terzi.*

3. *I titoli abilitativi devono essere conformi alla disciplina dell'attività edilizia costituita:*

- a) *dalle leggi e dai regolamenti in materia urbanistica ed edilizia;*
- b) *dalle prescrizioni contenute negli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica vigenti e adottati;*
- c) *dalle discipline di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, tra cui la normativa tecnica vigente di cui all'articolo 11;*
- d) *dalle normative sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali e di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico, gravanti sull'immobile.*

4. *La verifica di conformità, di cui al comma 3, lettere b) e d), è effettuata rispetto alle sole previsioni degli strumenti di pianificazione urbanistica comunale, qualora siano stati approvati come carta unica del territorio, secondo quanto disposto dall'articolo 19 della legge regionale n. 20 del 2000.*

5. *Nei casi in cui per la formazione del titolo abilitativo o per l'inizio dei lavori la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di tecnici abilitati relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti previsti dalla legge, dagli strumenti urbanistici approvati e adottati e dai regolamenti edilizi, da produrre a corredo del titolo, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. Il presente comma non trova applicazione relativamente:*

- a) *agli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli ambientali, paesaggistici o culturali;*
- b) *agli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco;*

¹ *La presente Disposizione Tecnico Organizzativa riveste carattere regolamentare.*
Settore Sviluppo Urbano - Sportello Unico per l'Edilizia

c) agli atti previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche, di cui alla legge regionale 30 ottobre

d) 2008, n. 19 (Norme per la riduzione del rischio sismico);

e) agli atti imposti dalla normativa comunitaria.

6. L'efficacia dei titoli abilitativi è sospesa nei casi di cui all'articolo 90, comma 10, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro).

A livello statale, ovvero nel Testo Unico per l'Edilizia, D.P.R. 06/06/2001, n. 380, non esiste un analogo articolo, bensì il Titolo II, della Parte I "Titoli abilitativi", che ha riguardo sia al PdC, sia alla SCIA, ma anche alla CIL asseverata.

Le varianti ai titoli edilizi in Emilia Romagna:

Varianti alle CIL asseverate (anche se la CIL non è un titolo edilizio):

L.R. n. 15/2013: Art. 7 - Attività edilizia libera e interventi soggetti a comunicazione

Comma 6, seconda alinea:

Nella comunicazione di fine dei lavori sono rappresentate, con le modalità di cui al comma 5, secondo e terzo periodo, le eventuali varianti al progetto originario apportate in corso d'opera, le quali sono ammissibili a condizione che rispettino i limiti e le condizioni indicate dai commi 4 e 7.

Non esiste quindi l'istituto della variante alla CIL asseverata, in quanto atto autonomo e separato, dalla CIL stessa. Le eventuali varianti sono espresse, ed asseverate, in sede di comunicazione di fine dei lavori.

Quindi, ogni tipo di variante alla CIL, alla condizione che essa stessa sia nel campo di applicazione della CIL stessa, sono solo comunicate alla fine dei lavori una volta quindi che sono state eseguite.

Le varianti "in corso d'opera" ai titoli edilizi (PdC e SCIA):

Le varianti in corso d'opera, ovvero quelle che vengono realizzate prima di essere validate, vale a dire approvate attraverso un PdC o segnalate attraverso una SCIA, sono disciplinate dall'art. 22 della L.R. n. 15/2013.

Art. 22 - Varianti in corso d'opera

1. *Le varianti al progetto previsto dal titolo abilitativo apportate in corso d'opera sono soggette a SCIA, ad esclusione delle seguenti, che richiedono un nuovo titolo abilitativo:*

a) *la modifica della tipologia dell'intervento edilizio originario;*

b) *la realizzazione di un intervento totalmente diverso rispetto al progetto iniziale per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione;*

c) *la realizzazione di volumi in eccedenza rispetto al progetto iniziale tali da costituire un organismo edilizio, o parte di esso, con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.*

2. *Le varianti in corso d'opera devono essere conformi alla disciplina dell'attività edilizia di cui all'articolo 9, comma 3, alle prescrizioni contenute nel parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio e possono essere attuate solo dopo aver adempiuto alle eventuali procedure abilitative prescritte dalle norme per la riduzione del rischio sismico, dalle norme sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, forestali, ambientali e di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative settoriali.*

3. *La SCIA di cui al comma 1 può essere presentata allo Sportello unico successivamente all'esecuzione delle opere edilizie e contestualmente alla comunicazione di fine lavori.*

4. *La mancata presentazione della SCIA di cui al presente articolo o l'accertamento della relativa inefficacia comportano l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge regionale n. 23 del 2004 per le opere realizzate in difformità dal titolo abilitativo.*

5. *La SCIA per varianti in corso d'opera costituisce parte integrante dell'originario titolo abilitativo e può comportare il conguaglio del contributo di costruzione derivante dalle modifiche eseguite.*

Dunque le varianti al progetto originario (essenziali o meno), sia esso stato autorizzato con PdC sia esso stato comunicato con SCIA, sono (o meglio, erano, come vedremo avanti) sempre, e tutte, definite "in corso d'opera", ovvero vengono (venivano) realizzate, sotto la responsabilità del committente, del progettista e del direttore dei lavori, prima della loro "validazione", e sono (erano), parimenti, sempre soggette a SCIA da presentare contestualmente alla comunicazione di fine dei lavori.

Solo tre tipologie di variante invece debbono (dovevano) essere autorizzate (PdC) o segnalate (SCIA) prima della loro esecuzione, ovvero:

1. se comportano la modifica della tipologia dell'intervento edilizio originario; ad esempio: titolo originario SCIA per restauro e risanamento conservativo e variante per opere di ristrutturazione edilizia;
2. se comportano la realizzazione di un intervento totalmente diverso rispetto al progetto iniziale per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione; ad esempio: permesso di costruire per un nuovo fabbricato residenziale unifamiliare, e variante che comporta una dislocazione planovolumetrica del medesimo totalmente diversa, oppure comporta la realizzazione di un fabbricato bifamiliare, oppure ancora comporta una destinazione d'uso non residenziale;
3. se comportano la realizzazione di volumi in eccedenza rispetto al progetto iniziale tali da costituire un organismo edilizio, o parte di esso, con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile; ad esempio un ampliamento volumetrico del fabbricato che viene destinato non ad un ampliamento funzionale del medesimo, ma invece ad un organismo edilizio autonomo e separato funzionalmente da quello autorizzato. Si noti che la congiunzione "ed" comporta che, perché si ricada in questa fattispecie, debbono essere soddisfatte entrambe le condizioni, ovvero si tratti di varianti con specifica rilevanza ed inoltre riguardanti volumetrie autonomamente utilizzabili. Sicché la realizzazione di un ampliamento volumetrico autonomamente realizzabile ma che non abbia una specifica rilevanza, non riporta alla fattispecie in commento.

La legge edilizia regionale non fa dunque alcun accenno e quindi non disciplina, le cosiddette "variazioni essenziali" al titolo abilitativo edilizio. Ne deriva che, stante l'assenza di qualsivoglia aggettivazione al comma 1, dell'art. 22, anche le variazioni essenziali sono sempre soggette a SCIA di fine dei lavori, il c.d. "stato finale", sempre che non si ricada nei tre casi di cui al comma 1 stesso. Se invece si ricade in uno di questi tre casi occorre un "nuovo titolo edilizio", PdC o SCIA a seconda dei casi, autonomo e separato dal primo titolo edilizio, che va autorizzato o segnalato prima della esecuzione delle relative opere.

La L.R. n. 15/2013 tuttavia, all'art. 41, provvede ad inserire l'art. 14-bis "Variazioni essenziali", alla L.R. n. 23, del 21/10/2004 "Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326".

Art. 14 bis - Variazioni essenziali

1. Sono variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo originario come integrato dalla SCIA di fine lavori:

- a) il mutamento della destinazione d'uso che comporta un incremento del carico urbanistico di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale in materia edilizia;
- b) gli aumenti di entità superiore al 20 per cento rispetto alla superficie coperta, al rapporto di copertura, al perimetro, all'altezza dei fabbricati, gli scostamenti superiori al 20 per cento della sagoma o dell'area di sedime, la riduzione superiore al 20 per cento delle distanze minime tra fabbricati e dai confini di proprietà anche a diversi livelli di altezza;
- c) gli aumenti della cubatura rispetto al progetto del 10 per cento e comunque superiori a 300 metri cubi, con esclusione di quelli che riguardino soltanto le cubature accessorie ed i volumi tecnici, così come definiti ed identificati dalle norme urbanistiche ed edilizie comunali;
- d) gli aumenti della superficie utile superiori a 100 metri quadrati;
- e) ogni intervento difforme rispetto al titolo abilitativo che comporti violazione delle norme tecniche per le costruzioni in materia di edilizia antisismica;
- f) ogni intervento difforme rispetto al titolo abilitativo, ove effettuato su immobili ricadenti in aree naturali protette, nonché effettuato su immobili sottoposti a particolari prescrizioni per ragioni ambientali, paesaggistiche, archeologiche, storico architettoniche da leggi nazionali o regionali, ovvero dagli strumenti di pianificazione territoriale od urbanistica. Non costituiscono variazione essenziale i lavori realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, qualora rientrino nei casi di cui all'articolo 149 del decreto legislativo n. 42 del 2004 e qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, ai sensi dell'articolo 167 del medesimo decreto legislativo.

2. Ai sensi dell'articolo 22 della legge regionale in materia edilizia, le varianti al titolo originario, che presentano le caratteristiche di cui al comma 1 del presente articolo e che siano conformi alla disciplina dell'attività edilizia, di cui all'articolo 9, comma 3, della medesima legge regionale in materia edilizia, possono essere attuate in corso d'opera e sono soggette alla presentazione di SCIA di fine lavori, fermo restando, nei casi di cui alle lettere e) ed f) del comma 1, la necessità di acquisire preventivamente i relativi atti abilitativi.

3. Per assicurare l'uniforme applicazione del presente articolo in tutto il territorio regionale, i Comuni, al fine dell'accertamento delle variazioni, utilizzano unicamente le nozioni, concernenti gli indici e parametri edilizi e urbanistici, stabilite dalla Regione ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale n. 20 del 2000.

La definizione di “*variazione essenziale*” dunque, non a caso, viene inserita non nella legge edilizia regionale, bensì nella legge regionale sulla vigilanza e controllo dell’attività edilizia. E ciò in quanto il concetto di “*variazione essenziale*” è fondamentale, non tanto nel senso della individuazione della relativa procedura abilitativa, quanto nella individuazione della fattispecie di eventuale abuso edilizio, ai fini della individuazione ed applicazione delle relative sanzioni. Prima di tale integrazione infatti, gli articoli 13 e 14 stabilivano le sanzioni per variazioni essenziali, senza tuttavia definirle.

In tal senso infatti il comma 1 dell’art. 14-bis non fa altro che ribadire che le “*variazioni essenziali*” integrano il titolo edilizio originario, non ne sono dunque separate ed autonome, e vanno sempre autorizzate dopo la loro esecuzione, con SCIA di fine dei lavori.

Tutte le varianti che sono invece fuori dai casi di cui al comma 1, non sono definibili come essenziali, ma comunque anch’esse vanno validate solo dopo la loro realizzazione ed in sede di SCIA di fine dei lavori.

Vi è tuttavia da far presente che con deliberazione n. 221, del 27 febbraio 2017, la Giunta Regionale ha approvato il testo del progetto di modifica delle leggi regionali n. 15/2013 (*Semplificazione della disciplina edilizia*) e n. 23/2004 (*Vigilanza e controllo dell’attività edilizia*), volto a coordinare la disciplina edilizia regionale rispetto alle sopravvenute norme statali. Si è in attesa quindi della definitiva trasformazione di tale progetto in Legge Regionale, ad opera dell’Assemblea Legislativa. Obiettivo che è stato fissato entro il mese di giugno, in parallelo con la prevista approvazione del progetto di legge sulla nuova legge urbanistica regionale (si veda la DTO n. 9/2017).

Tale progetto di legge contiene rilevanti novità in tema di varianti ai titoli edilizi.

La riforma delle Leggi Regionali n. 15/2013 e n. 23/2004 si ripropone espressamente, in proposito, di recepire, in particolare, il Decreto-Legge 12 settembre 2014, n. 133, c.d. “*Sblocca Italia*” (*Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*), convertito con modificazioni dalla Legge 11 novembre 2014, n. 164 (che, con l’ultima modifica alla L.R. n. 15/2013, avvenuta il 16.07.2015 (L.R. n. 9/2015), non era stato considerato in quanto di immediata operatività nel territorio regionale, prevalendo sulle corrispondenti disposizioni regionali in materia edilizia) e che ha apportato al TUE, importanti modifiche in tema, tra l’altro proprio alla disciplina delle varianti in corso d’opera.

Una prima modifica riguarda il testo dell’art. 2 “*Semplificazione dell’attività edilizia*”, laddove, viene eliminata, tra le finalità della legge, quella di cui alla lettera h) del comma 1, ovvero “*l’ampliamento dei casi di varianti in corso d’opera sottoposte a SCIA di fine lavori*”.

Con la soppressione della lettera h) viene recepita la disposizione del D.L. n. 133/2014 che ha fissato la consistenza delle varianti in corso d’opera, ovvero di quelle modifiche realizzabili nel corso dei lavori abilitati che non possono superare le dimensioni della variazione essenziale e che sono regolarizzate alla fine dei lavori. L’art. 17, comma 1, lettera m), della Legge n. 164 del 2014 (di conversione con modificazioni del D.L. n. 133/2014), ha introdotto all’art. 22 del TUE “*Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività*”, che è di rango legislativo (L), il comma 2-bis:

2-bis. Sono realizzabili mediante segnalazione certificata d’inizio attività e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista, le varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l’acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore.

Dunque, a partire dal 13/09/2014, data di entrata in vigore del D.L. n. 133/2014, essendo la norma del TUE di rango legislativo, ovvero primario, e non regolamentare (R), la disciplina delle varianti in corso d’opera (ovvero quelle che vengono realizzate prima di essere validate) è profondamente mutata, ed il suo campo di applicazione si è notevolmente ridotto.

Esse infatti, per essere appunto considerate in corso d’opera (realizzate prima di essere validate), debbono avere la caratteristica fondamentale di non rappresentare variazione essenziale.

Per cui la limitazione all'utilizzo della SCIA di stato finale per le varianti in corso d'opera, vale a dire l'impossibilità di utilizzo della SCIA per le varianti essenziali, opera già a partire dal 13/09/2014², ed il fatto che tale limitazione sia oggi prevista anche nel progetto di legge regionale di riforma edilizia, rappresenta solo un mero e postumo recepimento regionale di una norma statale di immediata operatività e di prevalenza sulle eventuali disposizioni regionali discordi da essa.

Una seconda modifica del progetto di legge edilizia regionale riguarda il testo dell'art. 7 "Attività edilizia libera e interventi soggetti a comunicazione". Tale modifica tuttavia lascia inalterata la vigente disciplina in tema di varianti in corso d'opera alle CIL asseverate.

Il progetto di legge poi, all'art. 22 della L.R. n. 15/2013 "Interventi soggetti a SCIA", introduce la novità essenziale riguardante la distinzione e separazione procedurale (che prima non esisteva) tra varianti in corso d'opera e varianti essenziali. Di seguito le modifiche introdotte.

Articolo 22: Varianti in corso d'opera	
Testo vigente	Nuovo testo (coordinato)
<p>1. Le varianti al progetto previsto dal titolo abilitativo apportate in corso d'opera sono soggette a SCIA, ad esclusione delle seguenti, che richiedono un nuovo titolo abilitativo:</p> <p>a) la modifica della tipologia dell'intervento edilizio originario;</p> <p>b) la realizzazione di un intervento totalmente diverso rispetto al progetto iniziale per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione;</p> <p>c) la realizzazione di volumi in eccedenza rispetto al progetto iniziale tali da costituire un organismo edilizio, o parte di esso, con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.</p> <p>2. Le varianti in corso d'opera devono essere conformi alla disciplina dell'attività edilizia di cui all'articolo 9, comma 3, alle prescrizioni contenute nel parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio e possono essere attuate solo dopo aver adempiuto alle eventuali procedure abilitative prescritte dalle norme per la riduzione del rischio sismico, dalle norme sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, forestali, ambientali e di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative settoriali.</p> <p>3. La SCIA di cui al comma 1 può essere presentata allo Sportello unico successivamente all'esecuzione delle opere edilizie e contestualmente alla comunicazione di fine lavori.</p> <p>4. La mancata presentazione della SCIA di cui al presente articolo o l'accertamento della relativa inefficacia comportano l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge regionale n. 23 del 2004 per le opere realizzate in difformità dal titolo abilitativo.</p> <p>5. La SCIA per varianti in corso d'opera costituisce parte</p>	<p>1. Le varianti al progetto previsto dal titolo abilitativo apportate in corso d'opera sono soggette a SCIA, ad esclusione delle seguenti, che richiedono un nuovo titolo abilitativo:</p> <p>a) la modifica della tipologia dell'intervento edilizio originario;</p> <p>b) la realizzazione di un intervento totalmente diverso rispetto al progetto iniziale per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione;</p> <p>c) la realizzazione di volumi in eccedenza rispetto al progetto iniziale tali da costituire un organismo edilizio, o parte di esso, con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.</p> <p>1. Sono realizzate con SCIA le varianti al titolo abilitativo che non costituiscono variazione essenziale ai sensi dell'articolo 14 bis della L.R. n. 23 del 2004.</p> <p>2. Le varianti in corso d'opera devono essere conformi alla disciplina dell'attività edilizia di cui all'articolo 9, comma 3, alle prescrizioni contenute nel parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio e possono essere attuate solo dopo aver adempiuto alle eventuali procedure abilitative prescritte dalle norme per la riduzione del rischio sismico, dalle norme sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, forestali, ambientali e di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative settoriali.</p> <p>3. La SCIA di cui al comma 1 può essere presentata allo Sportello unico successivamente all'esecuzione delle opere edilizie e contestualmente alla comunicazione di fine lavori.</p> <p>4. La mancata presentazione della SCIA di cui al presente articolo o l'accertamento della relativa inefficacia comportano l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge regionale n.</p>

² Tale conclusione è confermata anche dalla Circolare dell'Assessorato programmazione territoriale, urbanistica. Riqualficazione urbana. Reti di infrastrutture materiali e immateriali. Mobilità, logistica e trasporti, n. 0442803, del 21.11.2014, relativa alle implicazioni sulla disciplina edilizia regionale delle nuove disposizioni statali introdotte con il D.L. 133/2014, in quanto il comma 2-bis introdotto col D.L. n. 133/2014, costituisce una modifica dei principi fondamentali della materia che prevale sulle norme regionali che siano in contrasto con essa (vale a dire l'art. 22 della L.R. 15/2013 nella sua, ancora, attuale formulazione). Tale Circolare sottolinea inoltre che detta abrogazione implicita (dell'art. 22) comporta ulteriori effetti in campo sanzionatorio, riverberandosi su quanto disposto dall'art. 14-bis, commi 1 e 2, della L.R. n. 23 del 2004, con l'effetto che la realizzazione in corso d'opera di variazioni essenziali rispetto al permesso di costruire rilasciato costituisce abuso edilizio, equiparato alla totale difformità delle opere realizzate rispetto al titolo edilizio e comporta l'applicazione delle sanzioni penali di cui all'art. 44 del DPR n. 380 del 2001.

Nella Parte II della Circolare, allo scopo di facilitare l'attività interpretativa, è stato addirittura predisposto un elaborato che evidenzia la disciplina edilizia vigente nella nostra regione. A Tale scopo è stato riprodotto il testo delle disposizioni della L.R. 15 e della L.R. 23 interessate da dette innovazioni statali, con evidenziate le previsioni da considerare superate a seguito dell'entrata in vigore del DL convertito e le disposizioni di quest'ultimo che trovano diretta e immediata applicazione, ad integrazione o in sostituzione, del testo regionale. In riferimento a questo, l'art. 22 della L.R. n. 15/2013 è stato riprodotto con la cancellazione totale del comma 1 e la sua sostituzione con il nuovo comma 2-bis del D.P.R. n. 380/2001.

integrante dell'originario titolo abilitativo e può comportare il conguaglio del contributo di costruzione derivante dalle modifiche eseguite.	23 del 2004 per le opere realizzate in difformità dal titolo abilitativo. 5. La SCIA per varianti in corso d'opera costituisce parte integrante dell'originario titolo abilitativo e può comportare il conguaglio del contributo di costruzione derivante dalle modifiche eseguite.
--	--

L'art. 20 del progetto di legge reca quindi modifiche fondamentali all'art. 22 della L.R. n. 15 relativo alle varianti in corso d'opera, il cui ambito è stato limitato, come fatto osservare sopra, per effetto del D.L. n. 133/2014. In particolare, possono essere eseguite nel corso dei lavori modifiche al progetto che siano contenute nei limiti dimensionali stabiliti per le variazioni essenziali, individuate all'art. 14-bis della L.R. 23 del 2004.

L'art. 14-bis della L.R. n. 23/2004, come aggiunto dall'art. 41 della L.R. 30 luglio 2013, n. 15, e poi modificato dalla stessa proposta di nuova legge regionale edilizia all'art. 30, è il seguente:

Articolo 14-bis: Variazioni essenziali	
Testo vigente	Nuovo testo (coordinato)
<p>1. Sono variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo originario come integrato dalla SCIA di fine lavori:</p> <p>a) il mutamento della destinazione d'uso che comporta un incremento del carico urbanistico di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale in materia edilizia;</p> <p>b) gli aumenti di entità superiore al 20 per cento rispetto alla superficie coperta, al rapporto di copertura, al perimetro, all'altezza dei fabbricati, gli scostamenti superiori al 20 per cento della sagoma o dell'area di sedime, la riduzione superiore al 20 per cento delle distanze minime tra fabbricati e dai confini di proprietà anche a diversi livelli di altezza;</p> <p>c) gli aumenti della cubatura rispetto al progetto del 10 per cento e comunque superiori a 300 metri cubi, con esclusione di quelli che riguardino soltanto le cubature accessorie ed i volumi tecnici, così come definiti ed identificati dalle norme urbanistiche ed edilizie comunali;</p> <p>d) gli aumenti della superficie utile superiori a 100 metri quadrati;</p> <p>e) ogni intervento difforme rispetto al titolo abilitativo che comporti violazione delle norme tecniche per le costruzioni in materia di edilizia antisismica;</p> <p>f) ogni intervento difforme rispetto al titolo abilitativo, ove effettuato su immobili ricadenti in aree naturali protette, nonché effettuato su immobili sottoposti a particolari prescrizioni per ragioni ambientali, paesaggistiche, archeologiche, storicoarchitettoniche da leggi nazionali o regionali, ovvero dagli strumenti di pianificazione territoriale od urbanistica. Non costituiscono variazione essenziale i lavori realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, qualora rientrino nei casi di cui all'articolo 149 del decreto legislativo n. 42 del 2004 e qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, ai sensi dell'articolo 167 del medesimo decreto legislativo.</p> <p>2. Ai sensi dell'articolo 22 della legge regionale in materia edilizia, le varianti al titolo originario, che presentano le caratteristiche di cui al comma 1 del presente articolo e che siano conformi alla disciplina dell'attività edilizia, di cui all'articolo 9, comma 3, della medesima legge regionale in materia edilizia, possono essere attuate in corso d'opera e sono soggette alla presentazione di SCIA di fine lavori, fermo restando, nei casi di cui alle lettere e) ed f) del comma 1, la necessità di acquisire preventivamente i relativi atti abilitativi.</p> <p>3. Per assicurare l'uniforme applicazione del presente articolo in tutto il territorio regionale, i Comuni, al fine dell'accertamento delle variazioni, utilizzano unicamente le nozioni, concernenti gli indici e parametri edilizi e urbanistici, stabilite dalla Regione ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale n. 20 del 2000.</p>	<p>1. Sono variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo originario come integrato dalla SCIA di fine lavori:</p> <p>a) il mutamento della destinazione d'uso che comporta un incremento del carico urbanistico di cui all'articolo 30, comma 1, della legge regionale in materia edilizia;</p> <p>b) gli aumenti di entità superiore al 20 per cento rispetto alla superficie coperta, al rapporto di copertura, al perimetro, all'altezza dei fabbricati, gli scostamenti superiori al 20 per cento della sagoma o dell'area di sedime, la riduzione superiore al 20 per cento delle distanze minime tra fabbricati e dai confini di proprietà anche a diversi livelli di altezza;</p> <p>c) gli aumenti della cubatura rispetto al progetto del 10 per cento e comunque superiori a 300 metri cubi, con esclusione di quelli che riguardino soltanto le cubature accessorie ed i volumi tecnici, così come definiti ed identificati dalle norme urbanistiche ed edilizie comunali;</p> <p>d) gli aumenti della superficie utile superiori a 100 metri quadrati;</p> <p>e) ogni intervento difforme rispetto al titolo abilitativo che comporti violazione delle norme tecniche per le costruzioni in materia di edilizia antisismica;</p> <p>f) ogni intervento difforme rispetto al titolo abilitativo, ove effettuato su immobili ricadenti in aree naturali protette, nonché effettuato su immobili sottoposti a particolari prescrizioni per ragioni ambientali, paesaggistiche, archeologiche, storicoarchitettoniche da leggi nazionali o regionali, ovvero dagli strumenti di pianificazione territoriale od urbanistica. Non costituiscono variazione essenziale i lavori realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, qualora rientrino nei casi di cui all'articolo 149 del decreto legislativo n. 42 del 2004 e qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, ai sensi dell'articolo 167 del medesimo decreto legislativo.</p> <p>2. Ai sensi dell'articolo 22 della legge regionale in materia edilizia, le varianti al titolo originario, che presentano le caratteristiche di cui al comma 1 del presente articolo e che siano conformi alla disciplina dell'attività edilizia, di cui all'articolo 9, comma 3, della medesima legge regionale in materia edilizia, possono essere attuate in corso d'opera e sono soggette alla presentazione di SCIA di fine lavori, fermo restando, nei casi di cui alle lettere e) ed f) del comma 1, la necessità di acquisire preventivamente i relativi atti abilitativi.</p> <p>3. Per assicurare l'uniforme applicazione del presente articolo in tutto il territorio regionale, i Comuni, al fine dell'accertamento delle variazioni, utilizzano unicamente le nozioni, concernenti gli indici e parametri edilizi e urbanistici, stabilite dalla Regione ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale n. 20 del 2000 con atto di coordinamento tecnico.</p>

E' utile però riportare cosa prevede il Testo Unico per l'Edilizia, D.P.R. n. 380, in tema di variazioni essenziali, all'articolo 32, come da ultimo modificato dall'art. 54, comma 1, lettera i), della Legge n. 221 del 2015:

Art. 32 (L) - Determinazione delle variazioni essenziali

1. Fermo restando quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 31, le regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato, tenuto conto che l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni:

- a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standard previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968;
- b) aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato;
- c) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza;
- d) mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito;
- e) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali.

2. Non possono ritenersi comunque variazioni essenziali quelle che incidono sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative.

3. Gli interventi di cui al comma 1, effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44. Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali.

In estrema sintesi conclusiva, dal 13/09/2014:

Varianti in corso d'opera alla CIL asseverata	Vengono rappresentate nella comunicazione di fine dei lavori. Non devono costituire variazione essenziale (ipotesi comunque non immaginabile stante la definizione di variazione essenziale ed il campo di applicazione della CIL).
Varianti in corso d'opera alla SCIA	Vengono validate con SCIA di stato finale presentata prima della comunicazione di fine dei lavori o contestualmente a questa.
Varianti in corso d'opera al PdC	Non devono costituire variazione essenziale.
Variazioni essenziali alla SCIA o al PdC	Stando alla formulazione letterale della L.R. n. 15 come modificata dal progetto di legge: <ol style="list-style-type: none"> 1. non sono soggette a SCIA (perché non ricomprese nella elencazione tassativa delle opere soggette a SCIA di cui al nuovo comma 1, dell'art. 13, della L.R. n. 15/2013); 2. non sono soggette a PdC (perché non ricomprese nella elencazione tassativa delle opere soggette a PdC di cui al nuovo comma 1, dell'art. 17, della L.R. n. 15/2013). Stando alla lettera quindi del nuovo comma 4, dell'art. 7 della L.R. n. 15/2013, dovrebbero essere soggette a CIL! Recita in fatti il nuovo comma 4, al punto c-octies: "...sono eseguiti previa comunicazione di inizio dei lavori: c-octies) ogni altro intervento edilizio non riconducibile agli elenchi di cui al comma 1 del presente articolo e agli articoli 10, 13 e 17". Del resto, l'art. 13 del progetto di legge modifica l'articolo 13 della L.R. n. 15. In primo luogo, con la lettera a), si adegua l'ambito di applicazione della SCIA che, a seguito delle modificazioni al DPR 380 del 2001, non è più il titolo residuale cui sono subordinati tutti gli interventi edilizi per i quali non è prevista espressamente la sottoposizione al permesso di costruire o che non costituiscono attività edilizia libera. Tale carattere è ora attribuito alla CIL. E' evidente che tale conclusione è assurda. In via esegetica è logico concludere che le variazioni essenziali ad opere autorizzate con SCIA o con PdC, siano sempre soggette a Permesso di Costruire preventivo. Del resto, nel TUE, esse sono associate sempre alle opere eseguite con PdC (art. 31).

In Emilia Romagna, nell'ambito della disciplina edilizia, esiste l'obbligatorietà delle procedure, e non la facoltatività, come invece esiste nel Testo Unico per l'Edilizia, tranne un solo specifico caso, quello della c.d. "SuperSCIA", il quale però è a discrezione dei singoli strumenti urbanistici comunali.

Nel TUE infatti, all'art. 23, viene prevista la fattispecie, per determinate casistiche, degli "Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività in alternativa al permesso di costruire", norma di rango secondario e regolamentare e pertanto suscettibile di modifiche da parte delle singole Regioni.

Nella Regione Emilia Romagna invece, con la L.R. n. 15/2013 tale possibilità non sussiste, sia nel testo vigente sia in quello oggetto di proposta di modifica.

	L.R. 15/2013 vigente	L.R. 15/2013 proposta di modifica
CIL	<p>Art. 7, comma 4, CIL obbligatoria per:</p> <ul style="list-style-type: none"> le opere di manutenzione straordinaria e le opere interne alle costruzioni, qualora non comportino modifiche della sagoma, non aumentino le superfici utili e il numero delle unità immobiliari, non modifichino le destinazioni d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, non riguardino le parti strutturali dell'edificio o siano privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e non rechino comunque pregiudizio alla statica dell'edificio; le modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa; le modifiche della destinazione d'uso senza opere, tra cui quelle dei locali adibiti ad esercizio d'impresa, che non comportino aumento del carico urbanistico. 	<p>Art. 7, comma 4, CIL obbligatoria per:</p> <ul style="list-style-type: none"> le opere di manutenzione straordinaria, di restauro scientifico, di restauro e risanamento conservativo e le opere interne alle costruzioni, qualora non modifichino le destinazioni d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, non riguardino le parti strutturali dell'edificio o siano prive di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e non rechino comunque pregiudizio alla statica dell'edificio; le modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa; le modifiche della destinazione d'uso senza opere, tra cui quelle dei locali adibiti ad esercizio d'impresa, che non comportino aumento del carico urbanistico; le opere pertinenziali non classificabili come nuova costruzione ai sensi della lettera g.6) dell'Allegato, qualora non riguardino le parti strutturali dell'edificio o siano prive di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e non rechino comunque pregiudizio alla statica dell'edificio; le recinzioni, le cancellate e i muri di cinta; gli interventi di demolizione parziale e integrale di manufatti edilizi; il recupero e il risanamento delle aree libere urbane e gli interventi di rinaturalizzazione; i significativi movimenti di terra di cui alla lettera m) dell'Allegato; le serre stabilmente infisse al suolo, tra cui quelle in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola; ogni altro intervento edilizio non riconducibile agli elenchi di cui al comma 1 del presente articolo e agli articoli 10, 13 e 17.
SCIA	<p>Sono obbligatoriamente subordinati a SCIA gli interventi non riconducibili alla attività edilizia libera e non soggetti a permesso di costruire, tra cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> gli interventi di manutenzione straordinaria e le opere interne che non presentino i requisiti di cui all'articolo 7, comma 4; gli interventi volti all'eliminazione delle barriere architettoniche, sensoriali e psicologico-cognitive come definite all'articolo 7, comma 1, lettera b), qualora interessino gli immobili compresi negli elenchi di cui alla Parte Seconda del decreto legislativo n. 42 del 2004 o gli immobili aventi valore storico-architettonico, individuati dagli strumenti urbanistici comunali ai sensi dell'articolo A-9, comma 1, dell'Allegato della legge regionale n. 20 del 2000, qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio e comportino modifica della sagoma e degli altri parametri dell'edificio oggetto dell'intervento; gli interventi restauro scientifico e quelli di restauro e risanamento conservativo; gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui alla lettera f) dell'Allegato, compresi gli interventi di recupero a fini abitativi dei sottotetti, nei casi e nei limiti di cui alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti); il mutamento di destinazione d'uso senza opere che comporta aumento del carico urbanistico; l'installazione o la revisione di impianti tecnologici che comportano la realizzazione di volumi tecnici al servizio di edifici o di attrezzature esistenti; le varianti in corso d'opera di cui all'articolo 22; 	<p>Sono obbligatoriamente subordinati a SCIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> gli interventi di manutenzione straordinaria e le opere interne che non presentino i requisiti di cui all'articolo 7, comma 4, lettera a); gli interventi volti all'eliminazione delle barriere architettoniche, sensoriali e psicologico-cognitive come definite all'articolo 7, comma 1, lettera b), qualora interessino gli immobili compresi negli elenchi di cui alla Parte Seconda del decreto legislativo n. 42 del 2004 o gli immobili aventi valore storico-architettonico, individuati dagli strumenti urbanistici comunali ai sensi dell'articolo A-9, comma 1, dell'Allegato della legge regionale n. 20 del 2000, qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio e comportino modifica della sagoma e degli altri parametri dell'edificio oggetto dell'intervento; gli interventi restauro scientifico e quelli di restauro e risanamento conservativo che non presentano i requisiti di cui all'articolo 7, comma 4, lettera a); gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui alla lettera f) dell'Allegato, compresi gli interventi di recupero a fini abitativi dei sottotetti, nei casi e nei limiti di cui alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti); il mutamento di destinazione d'uso senza opere che comporta aumento del carico urbanistico; l'installazione o la revisione di impianti tecnologici che comportano la realizzazione di volumi tecnici al servizio di edifici o di attrezzature esistenti; le varianti in corso d'opera di cui all'articolo 22; la realizzazione di parcheggi da destinare a pertinenza delle unità immobiliari, nei casi di cui all'articolo 9, comma 1, della legge 24 marzo 1989, n. 122

	<ul style="list-style-type: none"> la realizzazione di parcheggi da destinare a pertinenza delle unità immobiliari, nei casi di cui all'articolo 9, comma 1, della legge 24 marzo 1989, n. 122 (Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393); le opere pertinenziali non classificabili come nuova costruzione ai sensi della lettera g.6) dell'Allegato; le recinzioni, le cancellate e i muri di cinta; gli interventi di nuova costruzione di cui al comma 2; gli interventi di demolizione parziale e integrale di manufatti edilizi; il recupero e il risanamento delle aree libere urbane e gli interventi di rinaturalizzazione. i significativi movimenti di terra di cui alla lettera m) dell'Allegato. <p>Gli strumenti urbanistici comunali possono individuare gli interventi di nuova costruzione disciplinati da precise disposizioni sui contenuti planovolumetrici, formali, tipologici e costruttivi, per i quali gli interessati, in alternativa al permesso di costruire, possono presentare una SCIA. Le analoghe previsioni riferite nei piani vigenti alla denuncia di inizio attività sono attuate mediante SCIA.</p>	<p>(Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393).</p> <p>Gli strumenti urbanistici comunali possono individuare gli interventi di nuova costruzione disciplinati da precise disposizioni sui contenuti planovolumetrici, formali, tipologici e costruttivi, per i quali gli interessati, in alternativa al permesso di costruire, possono presentare una SCIA. Le analoghe previsioni riferite nei piani vigenti alla denuncia di inizio attività sono attuate mediante SCIA.</p>
PdC	<p>Sono subordinati a permesso di costruire:</p> <ul style="list-style-type: none"> gli interventi di nuova costruzione con esclusione di quelli soggetti a SCIA, di cui all'articolo 13, lettera m); gli interventi di ripristino tipologico; gli interventi di ristrutturazione urbanistica. 	<p>Sono subordinati a permesso di costruire:</p> <ul style="list-style-type: none"> gli interventi di nuova costruzione con esclusione di quelli soggetti a SCIA, di cui all'articolo 13, lettera m); gli interventi di ristrutturazione urbanistica.

Premesso questo quindi, non è possibile, dopo il 13/09/2014, come detto sopra, validare una variazione essenziale ad un PdC o ad una SCIA attraverso la presentazione di una SCIA. Ma non è neppure possibile, all'opposto, validare una variante in corso d'opera attraverso la presentazione ed approvazione di un Permesso di Costruire, in quanto è obbligatorio l'utilizzo della SCIA.

In questo ultimo caso, lo Sportello Unico per l'Edilizia deve dichiarare l'irricevibilità della richiesta di rilascio del PdC, per illegittimità procedurale.

Castel San Giovanni, giovedì 1 giugno 2017



Firmato digitalmente da
SILVANO GALLERATI
Responsabile del Settore Sviluppo Urbano



³ Questo documento è sottoscritto sul file originale (in formato .p7m) con firma digitale. Il documento originale, in formato elettronico, è conservato presso l'archivio informatico del Settore IV – Sviluppo Urbano – Sportello Unico dell'Edilizia del Comune di Castel San Giovanni. Ogni duplicazione del documento originale, anch'essa sottoscritta con firma digitale, costituisce originale. SI ATTESTA che, ai sensi dell'art. 23 del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. n. 235/2010), la presente copia su supporto analogico dell'originale in formato elettronico, ha la stessa efficacia probatoria dell'originale in tutte le sue componenti.