



Direzione generale programmazione negoziata e intese.

Indagine sull'attività di controllo delle denunce di inizio attività

Bologna, 2 maggio 2011

L'indagine è stata svolta sotto la direzione della Dott. Gabriella Porrelli e del Dott. Giovanni Santangelo, dai collaboratori regionali Rossella Ventura, Luca Trentini, Laura Punzo e Domenico Romeo, e con il prezioso supporto di Simona Fiorentini.

Indice

1.	Obiettivi dell'indagine	5
2.1	La rappresentatività dell'indagine	7
2.2	Il contesto di riferimento	7
3.1	Il controllo formale dei progetti	11
3.2	Il controllo di merito dei progetti	12
3.3	Il controllo successivo dei progetti	14
3.4	Conclusioni	16
4.	Appendice statistica	19

1. Obiettivi dell'indagine

A quasi nove anni dall'entrata in vigore della l.r. 31 del 2002, nonostante il giudizio diffuso di sostanziale adeguatezza del dettato normativo, è parso opportuno sperimentare, per la prima volta nella nostra regione, una verifica sulle effettive modalità di controllo degli interventi edilizi. Su come le previsioni legislative vigenti siano applicate, con quali criticità, quali esigenze del sistema non trovino adeguata soluzione nell'attuale esperienza.

Le rilevanti innovazioni operate dal legislatore statale con la legge 73 del 2010, di conversione del D.L. 40/2010, e della legge 122 del 2010, di conversione del D.L. 78/2010, impongono certo una riconsiderazione della legislazione regionale. Non si è però ritenuto plausibile provvedere passivamente al recepimento della nuova disciplina dell'attività edilizia libera e della riforma della legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990 (con l'affermazione generalizzata del principio che consente l'avvio immediato delle attività da parte dei privati, posticipando la fase del controllo amministrativo), possa essere calato nel nostro ordinamento giuridico senza aver prima verificato le effettive esigenze del nostro sistema; attraverso una approfondita riflessione sull'esperienza amministrativa di questi anni, per individuarne le criticità ma anche i punti di forza, evidenziare le esigenze evolutive presenti nella società regionale, di semplificazione e accelerazione dei processi amministrativi e di riduzione degli oneri amministrativi ma anche i pericoli che si possono accompagnare a tali trasformazioni.

Si è ritenuto che un tale processo di riconsiderazione del settore edilizio, da operarsi congiuntamente all'insieme degli operatori del settore, dovesse essere fondato su dati reali, su un resoconto, attendibile e sufficientemente rappresentativo, di come si è data applicazione alle disposizioni della legge regionale, e dei fenomeni che interessano tale settore amministrativo.

Questa prima indagine si è concentrata sulle tematiche della Denuncia di inizio attività, in quanto tale procedimento, comunemente riferito ai così detti interventi minori, in realtà interessa il maggior campo dell'attività edilizia, non solo in termini di numero di pratiche edilizie presentate (riguardando tutto il campo degli interventi sul patrimonio edilizio esistente, dalla ristrutturazione dell'intero organismo edilizio fino alla manutenzione straordinaria), ma anche per la centralità che in questo momento assumono le trasformazioni diffuse nelle politiche di governo del territorio, dirette in special modo alla rigenerazione e qualificazione dei tessuti urbani esistenti come reale alternativa all'espansione dell'urbanizzazione e al conseguente consumo dei suoli.

Infatti, per quanto i dati raccolti con questa indagine abbiano evidenziato che non pochi piccoli Comuni hanno ampliato il campo di applicazione del permesso di costruire, il ricorso al titolo edilizio preventivo è circoscritto di norma alle sole nuove costruzioni. Pertanto, in un momento nel quale è diffusa la convinzione della necessità di attivare rilevanti processi di recupero e qualificazione del patrimonio edilizio esistente, se non anche la stessa sostituzione degli edifici urbani che presentano scadenti prestazioni energetiche e di sicurezza, la massima attenzione degli operatori pubblici e privati è rivolta nei confronti della Denuncia di inizio attività

e, in prospettiva, gli strumenti procedurali chiamati ad affiancarla o sostituirla: Comunicazione di Inizio dei Lavori (CIL) e Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA.).

L'aspettativa di miglioramento di questi meccanismi di costituzione del titolo edilizio da parte del privato richiede però di rispondere ad esigenze tra loro antitetiche: di accelerazione e semplificazione procedurale, ma anche di certezza e stabilità delle posizioni giuridiche e di una maggiore efficacia dei controlli pubblici. La richiesta di ampliare gli spazi di autonomia dei privati e dunque la loro responsabilità, rimarcando il ruolo dei progettisti, si deve accompagnare a quei miglioramenti del sistema che assicurino la verifica dell'effettiva qualità delle opere realizzate, superando il divario tra quanto progettato e approvato e quanto realizzato.

In fondo, si può dire che nonostante i notevoli passi in avanti attuati nella nostra regione sin dalla L.R. n. 33 del 1990, che ha introdotto il principio dell'asseverazione sistematica dei progettisti abilitati, come condizione per la semplificazione del procedimento abilitativo, la problematica della regolazione dell'attività edilizia si incentra ancora sulla considerazione di quanto sia possibile spostare il nocciolo della funzione degli enti locali dalla verifica dei progetti al controllo dell'effettiva qualità dei manufatti edilizi realizzati.

In sintesi, l'indagine effettuata presso i comuni della regione ha avuto l'obiettivo di conoscere:

- la dimensione e la consistenza delle strutture operative dei comuni per l'esame delle pratiche edilizie, per valutare l'adeguatezza delle risorse disponibili e stimare gli ulteriori o diversi impegni che possono essere richiesti;
- quante siano le DIA e le CIL esaminate ogni anno e come siano effettivamente attuate le modalità di verifica formale e di merito previste dalla legge, per poter analizzare, ex post, l'adeguatezza e la praticabilità del sistema dei controlli amministrativi sotteso alle previsioni dalla L.R. n. 31 del 2002;
- le irregolarità più diffuse riscontrate sui progetti e sulle opere realizzate, per individuare non solo le problematiche ancora presenti cui dare soluzione ma anche quelle che potranno insorgere o essere aggravate dall'introduzione acritica dei nuovi modelli procedurali avanzati dal legislatore statale.

Si è dunque ritenuto indispensabile muovere non tanto da una verifica astratta degli strumenti giuridici vigenti, ma dalla raccolta presso i comuni dei dati sui processi reali presenti sul territorio, nella convinzione che l'ulteriore miglioramento del sistema dei controlli edilizi che la società regionale richiede, non possa essere perseguito solo con l'affinamento o la sostituzione di procedure amministrative nuove a quelle precedenti, ma attivando , in modo condiviso e uniforme per tutto il territorio, significativi miglioramenti organizzativi, di comunicazione e integrazione del sistema.

2.1 La rappresentatività dell'indagine

I Comuni emiliano-romagnoli che hanno partecipato all'indagine, compilando il questionario predisposto, sono stati 219, il 63% delle autonomie locali regionali, dove risiedono circa 3.750mila persone pari all'85% della popolazione. In questi Comuni si localizzava l'84,6% del patrimonio abitativo regionale, rilevato al censimento della popolazione del 2001¹, valore pressoché uguale alla percentuale della popolazione residente negli stessi comuni.

I comuni di grandi dimensioni sono maggiormente rappresentati: hanno risposto, infatti, tutti i capoluoghi di provincia e Cesena, la totalità di quelli che comprendono dai 15mila ai 20mila abitanti e l'88% dei Municipi con popolazione compresa fra i 20mila e gli 80mila abitanti. Dal punto di vista della localizzazione territoriale si registra una consistente presenza dei comuni della riviera (13 rispondenti su un totale di 14) e di quelli situati nella pianura lungo la via Emilia (cfr. Tabella 1, Tabella 2 e Figura 1).

La partecipazione diminuisce nei piccoli comuni, in particolare, nelle realtà abitate da meno di 5mila persone, prevalentemente localizzati nelle aree montane della regione, com'è evidenziato nella Figura 1.

La distribuzione per provincia denota una maggior propensione alla partecipazione all'indagine dei Comuni romagnoli rispetto a quelli ricadenti nelle province emiliane che registrano i valori più bassi a Piacenza e Parma dove i comuni che hanno compilato il questionario sono inferiori alla media regionale e si attestano, rispettivamente, attorno al 52% e 57% (cfr. Tabella 3 e Figura 1).

La popolazione residente e la zona altimetrica sono state utilizzate quali chiavi di lettura idonee per le analisi sviluppate e lo studio del fenomeno in oggetto.

Complessivamente, si può dire che l'indagine è pienamente rappresentativa delle realtà territoriali più dinamiche nel campo edilizio: le grandi città e, in generale, l'intera fascia della via Emilia e i Comuni della costa.

2.2 Il contesto di riferimento

I Comuni emiliano romagnoli, che hanno risposto al questionario, ricevono mediamente in un anno² circa 59mila denunce di inizio di attività, le così dette DIA, previste dalla legge regionale 31 del 2002; a queste pratiche si potrebbero aggiungere circa 29mila comunicazioni di inizio di attività (CIA)³.

Come è lecito attendersi il numero delle DIA cresce al crescere della dimensione demografica dei comuni e passa da una media di 60 pratiche annue nei comuni con popolazione inferiore ai 3mila abitanti a un po' meno di 10 volte tanto nei comuni con popolazione compresa fra i 20mila e gli 80mila residenti, per raggiungere, mediamente, le 2.335 pratiche nei capoluoghi di provincia. Il divario è piuttosto

¹ Ultimo dato disponibile anche se non molto rappresentativo della realtà attuale perché l'edilizia è stato, in questo ultimo decennio, un settore in forte crescita.

² Con riferimento alla media degli ultimi 2 anni.

³ Il numero annuo delle CIA è stato stimato a partire dalle indicazioni ottenute dai Comuni per i primi mesi di applicazione del provvedimento che si riferiscono ai mesi di luglio-ottobre 2010.

ampio: si va infatti da una pratica al mese nei Comune di Vetto e Caminata a oltre 400 nel Comune di Bologna.

Anche la distribuzione per zona altimetrica evidenzia delle forti disparità territoriali perché, mediamente, i comuni rivieraschi ricevono 682 DIA all'anno, valore pari al doppio rispetto all'analogo per i comuni della pianura e, circa 3 volte tanto, rispetto a quello dichiarato nei comuni il cui territorio ricade in collina (cfr.

Tabella 4 e Tabella 5) e 8 volte rispetto ai comuni di montagna, nonostante le diverse consistenze demografiche. Nei comuni costieri risiede infatti una popolazione pari all'11% del totale regionale, mentre nei territori montani e collinari abitano, rispettivamente, il 4,5% e il 27,4%.

Anche per le comunicazioni di inizio lavori, le c.d. CIL, valgono le medesime considerazioni anche se i numeri delle pratiche presentate risultano più bassi probabilmente a causa della solo recente introduzione di tale titolo edilizio, per effetto della modifica al testo unico statale sull'edilizia, attuata dal decreto legge n. 40 del 2010 (convertito con modifiche dalla legge n. 73 del 2010). Anche il numero delle CIL aumenta al crescere della dimensione comunale e per effetto del fattore territoriale, andando in termini assoluti, dalle 32 pratiche presentate nei più piccoli comuni alle 1270 nelle grandi; e dalle 47 pratiche nei comuni montani alle 274 presentate in quelli della costa.

La rilevazione ha riguardato anche la diffusione della cosiddetta Super DIA, titolo edilizio con cui sono realizzabili interventi di nuova costruzione.

Mediamente, in regione, 1 Comune su 4 ha introdotto la super Dia (il 27%); l'uso di questo istituto aumenta al crescere dell'ampiezza demografica dei comuni e della intensità dell'attività edilizia presente nel territorio, attestandosi attorno al 60% nei comuni capoluogo di provincia e in quelli costieri (cfr. Tabella 6 e

Tabella 7).

Si va da un 17% dei comuni con meno di 3.000 abitanti, via via fino al 60% di quelli aventi oltre 80.000 residenti; dal 18% dei comui montani al 61% della costa.

Appare evidente anche per questo profilo come le esigenze di semplificazione e accelerazione del procedimento edilizio siano più rimarcate laddove è più alta l'intensità dell'attività edilizia, anche in considerazione dei maggiori livelli di controllo che tali amministrazioni comunali riescono ad esercitare (V. oltre).

Più diffusamente sentita appare invece l'esigenza di una maggiore cautela per i principali interventi sul patrimonio edilizio esistente. Di conseguenza, si registra un più ampio ricorso all'allargamento dell'ambito del permesso, procedura mediamente adottata a livello regionale dal 42% dei Comuni, prioritariamente utilizzata da quelli di medie e medio-grandi dimensioni, ovvero dai 5mila ai 20mila abitanti. A differenza della super DIA l'allargamento del permesso è stato poco utilizzato nei comuni di grandi dimensioni, solo 2 su 10 (cfr. Tabella 6 e

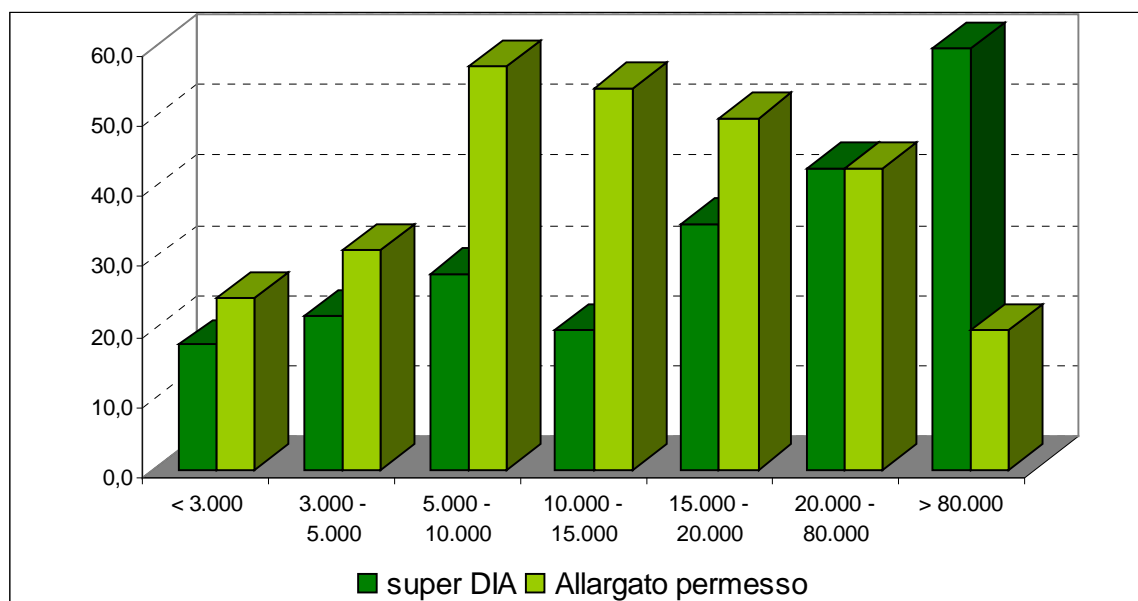
Tabella 7 e Grafico 1), con una punta del 57% per i primi e del 50% per i secondi. Da notare un ricorso ben più limitato nei grandi comuni (20%), evidentemente preoccupati per il carico di lavoro e i rallentamenti delle procedure che ne deriva. Sotto questo profilo i comuni della costa (46%) presentano un comportamento non

omogeneo, ritenendo evidentemente prevalenti le esigenze di una maggior cautela sopra evidenziata.

Di non facile lettura, invece, la netta divaricazione tra i comuni di pianura, che allargano l'ambito del permesso nel 53% dei casi rispetto a quelli di collina e montagna che lo prevedono in una percentuale rispettivamente del 31 e 36%.

L'allargamento dell'ambito del permesso è stato adottato principalmente per le ristrutturazioni nel 90% dei casi; i valori più elevati si registrano nei grandi comuni e in quelli costieri che toccano la percentuale del 100% (cfr. Tabella 8 e Tabella 9). Per il restauro degli edifici è stato adottato dal 71% dei Comuni e ha interessato i piccoli comuni, quelli con popolazione inferiore alle 3mila unità localizzati nei territori collinari e pianeggianti. Il ricorso al cambio di uso ha riguardato il 54% dei Comuni e, anche in questo caso, è stato utilizzato in modo prevalente dai piccoli Comuni. Da notare l'andamento delle percentuali dei comuni che hanno sottoposto a permesso di costruire la ristrutturazione rispetto al restauro e al cambio d'uso: per il primo si passa, al crescere della popolazione dal 72% al 100%; per gli altri due interventi l'andamento è l'opposto, di modo che tale aggravamento del procedimento è stata stabilita per entrambi nel 50% dei grandi comuni e invece tocca l'81% per il restauro e il 72% per il cambio d'uso in quelli più piccoli.

Grafico 1 Comuni che hanno risposto e che hanno introdotto la super DIA e allargato l'ambito del permesso per classi di ampiezza demografica



Le persone che lavorano nel settore dell'edilizia⁴ nei 217 comuni coinvolti dal sondaggio sono 991, la stragrande maggioranza dei quali è costituita da dipendenti a tempo indeterminato, 936 pari al 94% del totale, mentre il ricorso ad altre tipologie di lavoro, in questo settore, è ancora scarsamente utilizzato.

⁴ Nel questionario si richiedeva ai comuni di considerare tutti coloro che si occupano di edilizia, ovvero degli addetti alle informazioni, al ricevimento delle pratiche, ai controlli di progetto e di cantiere e al rilascio dell'agibilità.

Mediamente nel settore dell'edilizia comunale sono occupati circa 4,6 collaboratori, valore che sottende un'ampia variabilità poiché si va da 1,6 persone nei piccoli Comuni ad oltre 30 in quelli di grandi dimensioni (cfr.

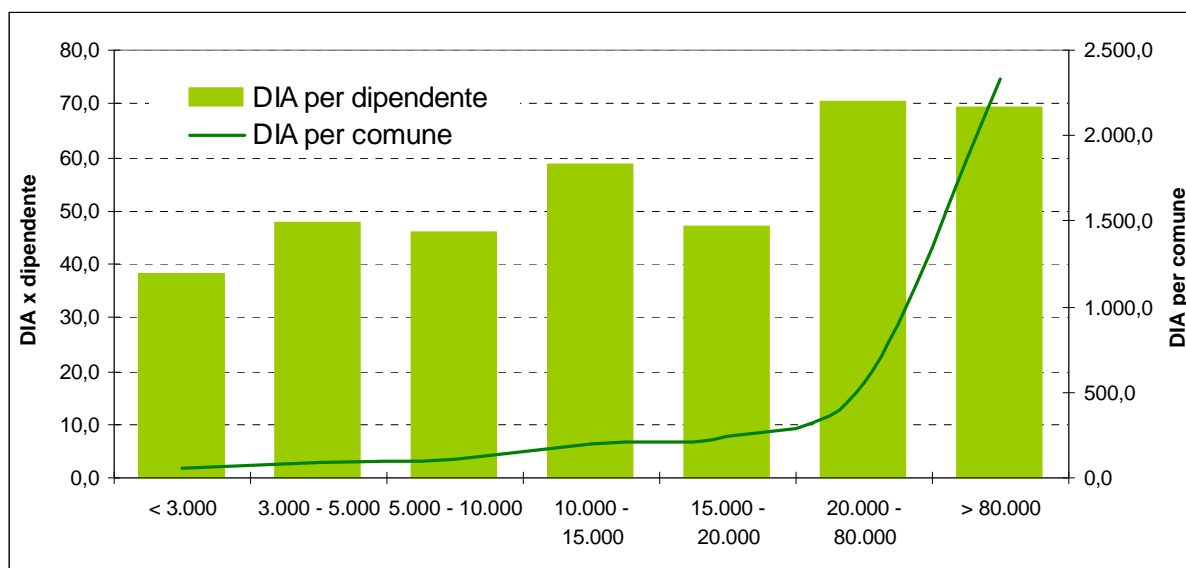
Tabella 10 e Tabella 11).

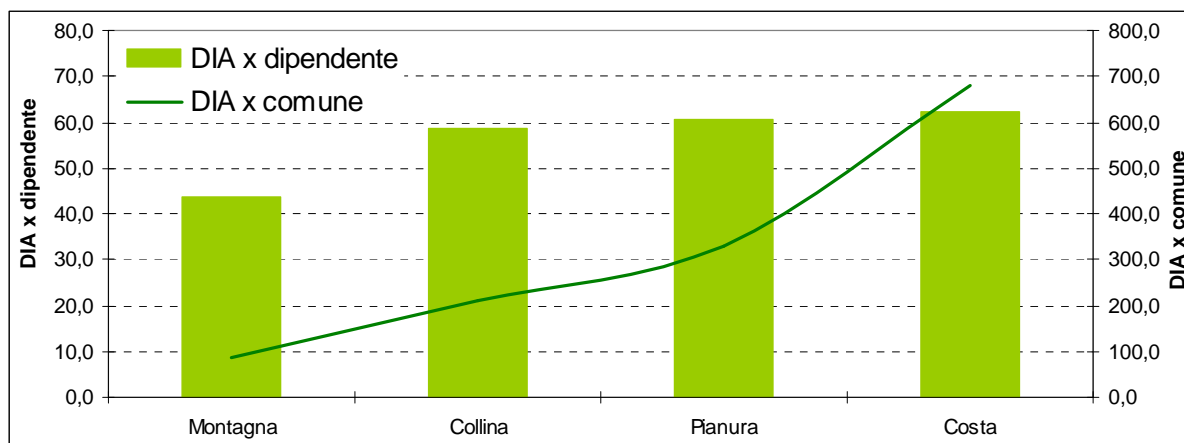
Si evidenzia nella tabella 10 la perfetta progressività della crescita del numero di personale per le diverse classi demografiche che vanno da meno di 3.000 abitanti agli 80.000 (1,6; 1,9; 2,5; 3,4; 5,1; 7,9 dipendenti medi) e il salto per i comuni capoluogo (33 dipendenti medi)

E' interessante notare nella Tabella 11 l'ulteriore similitudine, legata alla tipologia territoriale, per cui nei Comuni della riviera il numero medio di occupati è pari a 11, circa il doppio di quelli della pianura e 3 volte quello dei comuni della collina.

Se si esamina però il numero di DIA per dipendente calcolato nella tabella5 e nel Grafico 2 e si evidenzia che la distribuzione dei valori nella diverse zone altimetriche del territorio regionale, ad esclusione della montagna, non presenta delle sostanziali difformità e appare evidente che il numero dei collaboratori è sostanzialmente calibrato rispetto ai "carichi di lavoro". Si può invece notare una significativa progressività nel numero di pratiche trattate per ogni dipendente, passandosi dalle 38 nei comuni della prima fascia dimensionale alle 69 pratiche dei comuni con oltre 80.000 residenti (70 per i comuni da 20.000 a 80.000). Non si può che imputare questa significativa maggiore efficienza dei grandi comuni alle economie di scala che possono derivare dalla differenziazione delle competenze e delle professionalità dei dipendenti. Questo dato sembra dunque confermare in modo evidente la necessità per i piccoli comuni di esercitare le funzioni edilizie in forma associata, per migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini.

Grafico 2 Dia per dipendente e Dia per comune nei Comuni dell'Emilia Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e zona altimetrica





3.1 Il controllo formale dei progetti

Il controllo formale dei progetti presentati viene effettuato dalla maggior parte dei casi; infatti solo il 6% dei Comuni dichiara di non controllare tutte le pratiche che riceve e, la metà di questi, afferma di controllarne oltre il 50% di quelle che riceve. Il controllo di tutte le pratiche ricevute è effettuato nella totalità dei comuni di dimensioni medie e grandi, oltre i 20mila abitanti, dove si concentrano il 60% sia della DIA che delle CIA (cfr. Tabella 12 e Tabella 13). Non si rilevano significativi scostamenti in ragione della tipologia territoriale dei comuni, con l'unica accentuazione relativa ai comuni di montagna dove la percentuale di controllo è la più bassa ed è pari al 91%.

I comuni che non controllano tutte le pratiche, selezionano quelle da verificare in base alla tipologia di opere e affidandosi alla casualità della scelta, ovvero al sorteggio.

La incompletezza della pratica è riscontrata da 209 comuni (la quasi totalità) ed è l'anomalia più diffusa: i comuni stimano che in media su 100 pratiche oltre 72 sono incomplete; la percentuale si amplia nei comuni di montagna dove oltrepassa il 78% e via via decresce fino al 65% rilevata nei comuni della costa.

Da notare come l'accertamento di tale vizio decresce progressivamente via via che aumenta la classe demografica dei comuni e quindi in presenza di una organizzazione più strutturata del SUE: si va dall'82% delle pratiche nei comuni con meno di 3.000 abitanti al 64% nei comuni più grandi. Si può pertanto dedurre che tale differenza derivi, più che dal maggior numero di controlli effettuati da tali comuni, dalla maggiore possibilità nei grandi comuni di svolgere una attività di supporto ai progettisti, con la predisposizione di moduli tipo, istruzioni, supporti informatici, ecc. e con lo svolgimento di un servizio strutturato di consulenza agli stessi. (vedi tabelle 14 e 15)

La mancanza di autorizzazioni preventive all'inizio dei lavori è rilevata come un problema tipicamente presente nelle DIA presentate dal 70% dei comuni, con una incidenza stimata mediamente nel 12% delle pratiche irregolari.

L'errore di calcolo del contributo di costruzione è rilevato di 59% dei comuni, i quali stimano che esso ricorra mediamente nel 19% delle pratiche presentate.

La voce del questionario "altre irregolarità" (riscontrate nel corso del controllo formale) è stata presa in considerazione dal 12% dei Comuni, i quali hanno però segnalato irregolarità attinenti alla non conformità dell'opera rispetto alla normativa vigente, il contrasto tra stato di fatto e stato legittimato, la mancanza di legittimità soggettiva del titolare della DIA, ecc. cioè vizi che presuppongono una istruttoria nel merito del progetto edilizio.

Il 66% dei comuni dichiarano di aver accertato interventi che non rientrano nei casi soggetti a Dia, indicando però mediamente una limitata incidenza di tale vizio stimata nel 5% delle pratiche irregolari. La non completezza delle pratiche è maggiormente presente nei comuni di montagna (78%) rispetto a quelli della costa (65%). Da notare poi che l'84% dei comuni della costa segnalano l'accertamento delle altre irregolarità, ma indicando una incidenza degli stessi molto prossima a quella regionale.

In sintesi, mentre il 100% dei comuni dichiara che la non completezza della pratica è una forma di irregolarità presente mediamente nel 72% dei casi; il 68% dei comuni rileva la presenza di altri importanti irregolarità, ma in percentuali non particolarmente elevate: il 5% dei casi per interventi soggetti a permesso di costruire e non a DIA (probabilmente si tratta di interventi di recupero edilizio con ampliamento); il 12% delle pratiche irregolari per assenza di autorizzazioni richieste dalla legge. Si noti che a quest'ultima incidenza occorre assegnare un peso specifico maggiore, se si considera che non tutti gli edifici esistenti sono soggetti a tutela ambientale, paesaggistica, storico culturale, ecc. che imponga l'assunzione dell'autorizzazione dell'ente preposto alla tutela del vincolo.

3.2 Il controllo di merito dei progetti

Occorre premettere che la l.r. 31 del 2002 prevede l'obbligo del controllo di merito stabilendone la misura (30% delle DIA presentate) e i tempi (nel corso dei lavori edilizi, entro dodici mesi dalla fine dei lavori, entro la richiesta di agibilità). Le modalità del controllo devono essere definite dagli enti locali col proprio regolamento. Tuttavia sale dal 5 al 20% la percentuale dei Comuni che non effettuano il controllo di merito dei progetti presentati e questa percentuale aumenta, col diminuire della dimensione demografica dei comuni, raggiungendo il 36% in quelli più piccoli (cfr.

Tabella 16 e Tabella 17).

Questo gruppo di comuni, come emerge dall'analisi della Figura 2, è presente in tutte le province anche se appare più concentrato in quella di Ferrara, dove 1 comune su 2, fra quelli che hanno partecipato all'indagine, dichiara di non effettuare i controlli di merito. Inoltre è interessante notare che la percentuale di comuni che non effettua questo tipo di controlli presenta il valore più elevato fra i comuni della costa (23%) mentre nei comuni di montagna si registra il valore più piccolo (15%).

Fra coloro che effettuano il controllo di merito, un po' meno della metà (circa il 44% dei Comuni che fa i controlli) fa verifiche su una percentuale inferiore al 30% dei progetti presentati, valore soglia stabilito dalla legge. Tra questi si segnalano i piccoli comuni, che presentano il valore più alto (circa 59% di quelli che fanno i controlli) e i

comuni più grandi che indicano una insufficienza dei controlli di merito nel 50% dei casi.

I comuni che svolgono il maggior numero di controlli si addensano in provincia di Rimini, dove troviamo che 11 comuni su 17 li attuano (pari al 65%), seguita dai comuni ravennati dove la percentuale si attesta attorno al 56% (cfr. Tabella 18, tabella 19 e Figura 2).

Vi sono inoltre 12 comuni, pari al 7% di coloro che effettuano controlli, che non sono in grado di stimarne la percentuale, probabilmente, perché non applicano un criterio di definizione del campione prestabilito e controllano solo le pratiche che vengono segnalate.

Il controllo di merito, così come previsto dalla legge regionale, viene effettuato nei comuni fra i 3mila e i 5mila residenti, disposti lungo l'asse della via Emilia (cfr. Figura 2) e nella parte pianeggiante delle province di Modena e Reggio Emilia.

Le tabelle 16 e 18 mettono in luce anche i comportamenti dei Comuni più popolati della regione, ovvero quelli dove abitano più di 20mila persone: in questo sottoinsieme dove i Comuni che hanno risposto all'indagine sono il 91% dei comuni appartenenti a quella fascia di popolazione si registra una bassa percentuale di Comuni che non fanno controlli (solo 3 comuni su 28). Tuttavia si deve registrare che il 42% di tali comuni fanno controlli inferiori al 30% delle pratiche (percentuale che sale al 50% nei comuni capoluogo) qui la carenza si rileva di particolare rilevanza, visto che . in essi si concentrano il 60% delle DIA ricevute nella regione e prestano la propria attività circa il 50% dei dipendenti dei comuni che lavorano nel settore dell'edilizia. Inoltre, si ritiene che quel 10% di comuni grandi che dichiara di non poter stimare la percentuale di controlli di merito effettuati, sia da ascrivere anch'esa al gruppo che non assicura il livello minimo dei controlli.

Nelle tabelle 20 e 21 sono riportati i criteri con i quali i comuni scelgono i progetti da controllare.

Il sorteggio della pratica è il criterio che maggiormente i Comuni utilizzano per selezionare le pratiche da controllare: mediamente in regione tale criterio di selezione è utilizzato dal 47% dei Comuni e presenta il valore minimo in quelli inferiori ai 3mila abitanti dove il valore scende al 33%. Questo è il criterio seguito sia nei comuni che riescono a raggiungere la quota del 30% dei controlli DIA sia nei comuni che controllano una percentuale minore. Il dato emerso è che 73 comuni su 155⁵ si avvalgono del sorteggio.

In questa tipologia di comuni prevale invece un valore più elevato del criterio legato alla segnalazione (29%) che comunque a livello regionale si attesta attorno al 26% , con una punta del 40% ne comuni più grandi. (cfr. Tabella 20 e Tabella 21). Pare utile evidenziare che 32 comuni su 40 che utilizzano la segnalazione come unico criterio per effettuare i controlli, non raggiungono la quota del 30% stabilita dalla legge. Il sorteggio è anche un criterio che viene abbinato ad altri come la segnalazione o il controllo sistematico su interventi specifici.

Da notare che solo nei grandi comuni si fa riferimento anche alla classificazione degli interventi che si intendono realizzare (che indubbiamente risponde ad un criterio selettivo più razionale, legato al maggior rischio di abuso).

⁵ 155 sono i comuni che hanno risposto alla domanda 12

Alcuni comuni (30 comuni su 155) infine hanno individuato altri criteri, nessuno dei quali raggiunge una consistenza tale da farne una specifica voce (interventi nel centro storico, su edifici vincolati, su immobili ad uso produttivo, ecc.).

Inoltre è risultato che 20 comuni fanno controlli sul 100% delle DIA presentate, quindi non hanno precisato alcun criterio di selezione dal momento che tutte le pratiche sono esaminate.

Si noti infine che dall'analisi delle risposte ai questionari è risultato che 27 comuni (su 173 che rispondono al questionario, pari al 15%) effettuano il controllo di merito insieme a quello formale: dunque nel corso dei 30 giorni successivi alla presentazione della DIA. Alcuni di questi comuni (8) lo dichiarano espressamente ; mentre per i restanti comuni ciò si evince dalle risposte alla relativa domanda, dove sono evidenziate, ad esito del così detto controllo formale tipiche irregolarità riscontrabili solo attraverso l'esame dei progetti.

3.3 Il controllo successivo dei progetti

Dopo l'inizio dei lavori i Comuni che effettuano l'attività di controllo di merito degli interventi, sia sul progetto sia in cantiere, sono il 65% di coloro che forniscono questa informazione (cioè 107 comuni sui 163 che rispondono alla domanda) . Dall'esame delle tabelle 22 e 23 si può notare che questa modalità di organizzazione del lavoro e delle procedure è utilizzata al di sotto della media nei Comuni con popolazione compresa fra i 3mila e 5mila , che registrano un valore pari a 56%, e in quelli da 5.000 a 10.000 abitanti, che si fermano al 62%. Tutti i comuni della costa dichiarano che svolgono verifiche sia rispetto al progetto che in cantiere.

I comuni che invece fanno verifiche sui progetti e solo su una parte dei cantieri sono il restante 34%. Essi, mediamente verificano il 16% dei cantieri. Questa modalità di lavoro è più utilizzata nella fascia dei comuni fra 10mila e 15mila dove la percentuale media è di 3 cantieri su 10.

In relazione alle irregolarità sul progetto riscontrate ad esito del controllo di merito , le risposte fornite dai 73 comuni si possono ricondurre a quattro tipologie: incompletezza, contrasto tra stato di fatto e stato legittimato, contrasto con la normativa e altri vizi. (vedi tabelle 24 e 25).

Anche in questa fase, con lavori già iniziati, l'incompletezza del progetto è l'anomalia più ricorrente, che riguarda quasi la metà (oltre il 46%) delle pratiche edilizie.

Il dato colpisce: nonostante che la DIA originaria sia controllata dal 94% dei comuni (rilevando vizi formali nel 72% delle pratiche) emergerebbe una ulteriore quota di vizi progettuali , probabilmente in termini di incompletezza, necessità di chiarimenti e irregolarità degli elaborati, nel 46% dei progetti esaminati nel merito.

Per il 27% dei comuni, la problematica di merito più diffusa, che raggiunge il 27,4% delle pratiche, è la non corrispondenza tra lo stato di fatto dell'immobile e lo stato legittimato risultante dall'ultimo titolo edilizio conservato dal comune.

Il dato appare di notevole rilevanza: se ne deriverebbe una situazione diffusa di irregolarità svolte in passato nel corso dei lavori, di modo che più di ¼ delle opere controllate si discosta, in modo significativo, dal progetto approvato.

La non conformità del progetto alla normativa è riscontrata da 18 comuni e interessa il 24,7% delle pratiche esaminate.

Anche in questo caso emergerebbe che una quota significativa (1/4) delle pratiche verificate risultano in realtà in contrasto con la normativa vigente.

La voce altro riguarda per lo più irregolarità dell'asseverazione del progettista. Tali vizi sono segnalati dal 10% dei Comuni ed avrebbero una incidenza del 10% delle pratiche.

In relazione alle difformità riscontrate sull'opera in costruzione (realizzata o in corso di realizzazione), le risposte, fornite da un numero molto limitato di comuni (24) sono state classificate nelle seguenti tre tipologie (vedi tabelle 26 e 27).

Metà dei comuni indicano che le principali irregolarità riscontrate nei cantieri attengono a difformità dal progetto autorizzato regolarizzabili con DIA a fine lavori, stimando che tali situazioni ricorrano nel 54,5% dei casi.

Le difformità che si configurano come varianti essenziali, sono segnalate da un terzo dei comuni, e sono repute incidenti in media sul 36% dei cantieri controllati.

La voce "altre tipologie" è segnalata per il 18% dei cantieri controllati e attiene principalmente ad opere abusive e alla violazione delle norme di sicurezza del cantiere.

Il 77% dei Comuni dichiarano che effettuano controlli anche sulle DIA presentate per varianti in corso d'opera; in sofferenza appaiono i comuni con popolazione compresa fra i 3mila e 5mila dove tale percentuale scende a valori prossimi al 55% (mentre dichiarano di controllare l'87% delle DIA originarie) e con particolare incidenza per quelli in territorio montano che esaminano il 58% delle Dia in corso d'opera.

Le tabelle 30 e 31 si riferiscono agli esiti dei controlli effettuati sulle DIA presentate nel corso dei lavori.. L'ipotesi legislativa è disciplinata all'art. 18 della l.r. 31 del 2002. I comuni che hanno risposto sono stati 90 e le problematiche evidenziate sono state ricondotte nelle seguenti tre tipologie.

La non completezza della DIA in corso d'opera è stata segnalata dal 63% dei comuni.

La non conformità alle norme, e dunque l'illegittimità della DIA in corso d'opera, è stata segnalata dal 15% dei comuni.

Infine il 21% dei comuni segnalano altre tipologie di irregolarità che consistono, ad esempio: nella decadenza del titolo originario, nella tardiva presentazione della DIA in corso d'opera, nella necessità di presentare un permesso in luogo della DIA.

Il 67% dei Comuni esegue anche i controlli sulle DIA di fine lavori; tali Comuni si localizzano, anche in questo caso, nelle zone costiere e pianeggianti del territorio regionale e in quelle più densamente abitate (tabelle 32 e 33).

Le tabelle 34 e 35 riportano le tipologie di controlli svolti sulle DIA di fine lavori presentate per regolarizzare il progetto originario, secondo l'ipotesi disciplinata dall'art. 19 della l.r. 31 del 2002.

Le 140 risposte fornite dai comuni sono state classificate in cinque categorie: controlli formali, di merito, di merito e sull'opera terminata, confronto con la DIA principale e altre tipologie.

I comuni che effettuano solo il controllo formale rappresentano il 28% e quelli che controllano anche il merito dei progetti sono pari al 19%, a cui si possono sommare l'8% dei comuni che dichiarano di svolgere la verifica della coerenza tra titolo principale e DIA di fine lavori, in quanto quest'ultimo controllo investe il merito dei progetti presentati. Dunque, un totale del 27% dei comuni svolge un controllo di merito sul progetto ad esito della Dia di fine lavori.

Una significativa quota di comuni, il 37%, dichiarano di svolgere al termine del processo edilizio una verifica di merito che si estende anche alle opere realizzate. Questa quota risulta presente, in modo quasi uniforme, su tutto il territorio regionale, con l'unica eccezione delle zone montane nelle quali il valore scende al 28% dei comuni.

Le tabelle 36 e 37 sono relative alle problematiche riscontrate a seguito del controllo svolto alla fine dei lavori. Hanno risposto alla domanda 128 comuni segnalando le più diverse irregolarità le quali sono state classificate nelle seguenti categorie.

Innanzitutto il 18% dei comuni ha precisato di non avere riscontrato problematiche significative.

Il 33% dei comuni segnala irregolarità ancora attinenti alla completezza del titolo edilizio. Le irregolarità che sfociano in un abuso edilizio, con il conseguente avvio di un procedimento sanzionatorio o di sanatoria costituiscono il 43% delle risposte dei comuni. Il dato si ricava sommando i casi di opera difforme dal progetto (18,8%), i casi di intervento non conforme alle norme (9,4%), i casi di variante essenziale configurati come variante minore (14,8%).

Infine il 14% dei comuni segnalano altre tipologie di problemi non direttamente riferibili a vizi dell'opera edilizia.

3.4 Conclusioni

Dall'indagine compiuta si possono trarre alcune considerazioni sullo stato di applicazione della legge regionale 31 del 2002.

I dati raccolti hanno evidenziato che molti Comuni si sono avvalsi dei margini di autonomia previsti dalla vigente legge regionale che consente di scegliere il titolo edilizio per l'esecuzione di specifici interventi. Si è evidenziato che i Comuni hanno dato priorità ai principi di cautela e di certezza piuttosto che di semplificazione e accelerazione del procedimento edilizio: infatti il 42% dei comuni ha deciso di restringere l'ambito di applicazione della DIA (richiedendo il permesso soprattutto per le ristrutturazioni), mentre solo un comune su quattro ha fatto il percorso inverso per estendere l'uso della DIA alle nuove costruzioni.

Il 94% dei comuni riesce a svolgere nel tempo prestabilito di 30 giorni il controllo formale di tutte le DIA ricevute, solo il 6% dichiara di non fare controlli formali, mentre il 15% dei comuni fa di più controllando sin dalla presentazione della DIA gli aspetti formali e quelli sostanziali dell'intervento edilizio.

Più difficoltoso invece appare il controllo di merito dei progetti attualmente fissato nel 30% delle pratiche. Il 20% dei comuni non verifica il merito e il 51% dichiara di fare controlli in misura inferiore a quella predefinita dalla legge.

Questo dato non può che suscitare qualche preoccupazione se si pensa che il regime della segnalazione certificata di inizio di attività edilizia prescrive il controllo sostanziale e sistematico su tutte le pratiche, entro il termine di 60 giorni (art. 19 della l. 241 del 1990). Al momento secondo i dati dell'indagine risulta che il 15% dei Comuni controlla anche il merito del progetto alla presentazione della DIA.

L'indagine svolta ha rilevato anche la difficoltà dei comuni a fare controlli nei cantieri. Solo il 54% dei comuni controlla in egual misura, sia il progetto che le opere realizzate o in corso di costruzione, mentre il 46% dei comuni controlla solo il 16% dei cantieri.

Si può constatare che anche la capacità di verifica formale delle DIA diminuisce nel corso del processo edilizio: dal controllo del 94% delle DIA iniziali, si passa al 77% delle DIA in corso d'opera e al 67% delle DIA di fine lavori.

Pur attenuandosi l'attività di controllo sulle varianti che seguono la DIA principale, una significativa quota di comuni pari al 27% svolge controlli di merito alla fine dei lavori e il 37% effettua il controllo sull'opera terminata.

Infine, per quanto riguarda gli esiti del controllo, i comuni hanno evidenziato come l'incompletezza della pratica sia la patologia più diffusa e più ricorrente. Essa si riscontra in qualunque momento del procedimento, sia nel controllo iniziale del titolo che in quello della DIA in corso d'opera e finale ed è rilevata anche nel corso dei controlli di merito sul progetto. E' di conseguenza indispensabile regolare in modo uniforme e predefinito gli elaborati e la documentazione necessari a corredo del titolo edilizio.

Inoltre, una completa rappresentazione dei vincoli che incidono sul territorio (le così dette Tavole dei vincoli di numerosi quadri conoscitivi comunali), consentirebbe di prevenire la carenza delle autorizzazioni richieste per la trasformazione delle aree tutelate, prevenendo così una tipologia di vizio preclusiva dell'intervento la cui incidenza è valutata dai comuni nel 12% delle pratiche.

Emblematico è il dato secondo cui, mentre ad esito del controllo formale solo il 5% delle DIA risultano in contrasto con la normativa vigente, tale percentuale sale al 24% in caso di controllo di merito sul progetto, al 36% per i controlli sulle varianti e tocca una punta del 43% delle pratiche controllate a fine lavori (19% per difformità dal progetto; 15% di variazioni essenziali presentate come varianti minori; 9% non conformità alla normativa).

Si pone dunque con forza il problema del controllo di merito sul progetto e sul cantiere, con una accentuazione sull'esigenza di intervenire a conclusione del processo edilizio piuttosto che in corso d'opera.

Infatti, se da una parte il controllo iniziale, sul progetto presentato, è indispensabile per verificare l'ammissibilità dell'intervento e assicurare un adeguato livello

qualitativo della progettazione; d'altra parte è evidente la necessità di un maggior presidio finale, sull'opera realizzata, per prevenire l'attuale progressivo scostamento dai canoni di legittimità delle varianti in corso d'opera presentate e delle opere effettivamente realizzate.

4. Appendice statistica

Tabella 1. Comuni dell'Emilia-Romagna e Comuni che hanno risposto all'indagine per classi di ampiezza demografica

	Comuni emiliano-romagnoli			Comuni che hanno partecipato all'indagine		% rispetto al totale	
	n. Comuni	Popolazione residente	%	n. Comuni	Popolazione residente	n. Comuni	Popolazione
fino a 3.000 residenti	90	153.462	3,5	47	85.426	52,2	55,7
da 3.000 a 5.000	67	265.687	6,0	32	124.876	47,8	47,0
da 5.000 a 10.000	96	697.033	15,9	54	392.435	56,3	56,3
da 10.000 a 15.000	41	496.008	11,3	35	425.871	85,4	85,9
da 15.000 a 20.000	20	336.698	7,7	20	336.698	100	100
da 20.000 a 80.000	24	783.909	17,8	21	715.395	87,5	91,3
oltre 80.000 residenti	10	1.662.809	37,8	10	1.662.809	100	100
Totale	348	4.395.606	100	219	3.743.510	62,9	85,2

Tabella 2 Comuni dell'Emilia-Romagna e Comuni che hanno risposto all'indagine per zona altimetrica

	Comuni emiliano-romagnoli			Comuni che hanno partecipato all'indagine		% rispetto al totale	
	n. Comuni	Popolazione residente	%	n. Comuni	Popolazione residente	n. Comuni	Popolazione
Montagna	69	196.498	4,5	33	103.167	47,8	52,5
Collina	114	1.203.692	27,4	77	997.093	67,5	82,8
Pianura	151	2.482.135	56,5	96	2.133.945	63,6	86,0
Costa	14	513.281	11,7	13	509.305	92,9	99,2
Totale	348	4.395.606	100	219	3.743.510	62,9	85,2

Tabella 3 Comuni dell'Emilia-Romagna e Comuni che hanno risposto all'indagine per provincia

	Comuni emiliano-romagnoli			Comuni che hanno partecipato all'indagine		% rispetto al totale	
	n. Comuni	Popolazione residente	%	n. Comuni	Popolazione residente	n. Comuni	Popolazione
Piacenza	48	288.011	6,6	25	222.152	52,1	77,1
Parma	47	437.308	9,9	27	349.573	57,4	79,9
Reggio Emilia	45	525.297	12,0	27	414.789	60,0	79,0
Modena	47	694.580	15,8	27	588.773	57,4	84,8
Bologna	60	984.341	22,4	46	892.053	76,7	90,6
Ferrara	26	358.966	8,2	14	304.209	53,8	84,7
Forlì-Cesena	30	389.508	8,9	21	353.407	70,0	90,7
Ravenna	18	392.330	8,9	13	343.512	72,2	87,6
Rimini	27	325.265	7,4	19	275.042	70,4	84,6
Totale	348	4.395.606	100	219	3.743.510	62,9	85,2

Tabella 4 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e pratiche edilizie ricevute mediamente in un anno

	Denunce inizio attività			Comunicazioni di inizio attività		
	DIA ricevute	DIA per Comune	Dia per dipendente	CIA ricevute *	CIA per Comune	CIA per dipendente
fino a 3.000 residenti	2.698	60,0	38,3	1.152	32,0	16,3
da 3.000 a 5.000	2.860	89,4	47,7	1.296	46,3	21,6
da 5.000 a 10.000	6.246	115,7	46,1	2.916	58,3	21,5
da 10.000 a 15.000	7.044	201,3	58,7	3.816	112,2	31,8
da 15.000 a 20.000	4.787	239,4	47,2	2.376	118,8	23,4
da 20.000 a 80.000	11.716	557,9	70,4	5.784	275,4	34,7
oltre 80.000 residenti	23.352	2.335,2	69,3	11.436	1270,7	33,9
Totale	58.703	270,5	59,2	28.776	145,3	29,0

Tabella 5 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per zona altimetrica e pratiche edilizie ricevute mediamente in un anno

	Denunce inizio attività			Comunicazioni di inizio attività		
	DIA ricevute	DIA per Comune	Dia per dipendente	CIA ricevute	CIA per Comune	Cia per dipendente
Montagna	2.807	85,1	43,5	1.320	47,1	20,5
Collina	16.107	209,2	58,5	8.820	127,8	32,0
Pianura	30.923	329,0	60,8	15.072	171,3	29,6
Costa	8.866	682,0	62,4	3.564	274,2	25,1
Totale	58.703	270,5	59,2	28.776	145,3	29,0

Tabella 6 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e utilizzo di Super DIA e allargamento del permesso

	N. Comuni che rispondono	Comuni che hanno introdotto la super DIA		Comuni che hanno allargato l'ambito del permesso	
		N.	%	N.	%
fino a 3.000 residenti	45	8	17,8	11	24,4
da 3.000 a 5.000	32	7	21,9	10	31,3
da 5.000 a 10.000	54	15	27,8	31	57,4
da 10.000 a 15.000	35	7	20,0	19	54,3
da 15.000 a 20.000	20	7	35,0	10	50,0
da 20.000 a 80.000	21	9	42,9	9	42,9
oltre 80.000 residenti	10	6	60,0	2	20,0
Totale	217	59	27,2	92	42,4

* Il n. della CIA annue è stato stimato per i 12 mesi a partire dalle informazioni fornite nei questionari per i mesi di maggio-novembre '10.

Tabella 7 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per zona altimetrica e utilizzo di Super DIA e allargamento del permesso

	N. Comuni che rispondono	Comuni che hanno introdotto la super DIA		Comuni che hanno allargato l'ambito del permesso	
		N.	%	N.	%
Montagna	33	6	18,2	12	36,4
Collina	77	19	24,7	24	31,2
Pianura	94	26	27,7	50	53,2
Costa	13	8	61,5	6	46,2
Totale	217	59	27,2	92	42,4

Tabella 8 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto e che hanno allargato l'ambito del permesso per classi di ampiezza demografica e tipologia di intervento, valori % di utilizzo

	N. Comuni che hanno allargato	Tipologia di intervento **		
		restauro	ristrutturazioni	cambi d'uso
fino a 3.000 residenti	11	81,8	72,7	72,7
da 3.000 a 5.000	10	70,0	80,0	50,0
da 5.000 a 10.000	31	67,7	96,8	61,3
da 10.000 a 15.000	19	63,2	84,2	47,4
da 15.000 a 20.000	10	80,0	100,0	40,0
da 20.000 a 80.000	9	77,8	88,9	44,4
oltre 80.000 residenti	2	50,0	100,0	50,0
Totale	92	70,7	89,1	54,3

Tabella 9 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto e che hanno allargato l'ambito del permesso per zona altimetrica e tipologia di intervento, valori % di utilizzo

	N. Comuni che hanno allargato	Tipologia di intervento		
		restauro	ristrutturazioni	cambi d'uso
Montagna	12	58,3	91,7	50,0
Collina	24	70,8	87,5	62,5
Pianura	50	74,0	88,0	50,0
Costa	6	66,7	100,0	66,7
Totale	92	70,7	89,1	54,3

** Le percentuali di colonna sono superiori al 100% perché i Comuni che hanno allargato l'ambito del permesso lo utilizzano per più tipologie di intervento.

Tabella 10 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e dipendenti coinvolti nell'attività edilizia

	n. Comuni	n. dipendenti	altre tipologie	totale occupati	dipendenti medi per Comune
fino a 3.000 residenti	45	63,5	7	71	1,6
da 3.000 a 5.000	32	55,0	5	60	1,9
da 5.000 a 10.000	54	129,5	6	136	2,5
da 10.000 a 15.000	35	114,0	6	120	3,4
da 15.000 a 20.000	20	91,5	10	102	5,1
da 20.000 a 80.000	21	159,5	7	167	7,9
oltre 80.000 residenti	10	323,0	14	337	33,7
Totale	217	936,0	55	991,0	4,6

Tabella 11 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per zona altimetrica e dipendenti coinvolti nell'attività edilizia

	n. Comuni	n. dipendenti	altre tipologie	totale occupati	dipendenti medi per Comune
Montagna	33	59,5	5	64,5	2,0
Collina	77	260,5	15	275,5	3,6
Pianura	94	478	31	509	5,4
Costa	13	138	4	142	10,9
Totale	217	936,0	55	991,0	4,6

Tabella 12 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e tipologia di controllo formale del progetto

	Controllano tutte le pratiche		NON controllano tutte le pratiche		
	N.	%	< 50%	50% e oltre	Totale
fino a 3.000 residenti	42	93,3	2	1	3
da 3.000 a 5.000	28	87,5	2	2	4
da 5.000 a 10.000	53	98,1		1	1
da 10.000 a 15.000	31	88,6	3	1	4
da 15.000 a 20.000	19	95,0		1	1
da 20.000 a 80.000	21	100,0			
oltre 80.000 residenti	10	100,0			
Totale	204	94,0	7	6	13

Tabella 13 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per zona altimetrica e tipologia di controllo formale del progetto

	Controllano tutte le pratiche		NON controllano tutte le pratiche		
	N.	%	< 50%	50% e oltre	totale Comuni
Montagna	30	90,9	2	1	3
Collina	71	92,2	4	2	6
Pianura	91	96,8	1	2	3
Costa	12	92,3		1	1
Totale	204	94,0	7	6	13

Tabella 14 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e tipologie di irregolarità formali presenti nei progetti (DOMANDA 10)

	Non completezza		Non rientra nei casi soggetti a DIA			Mancano autorizzazioni			Irregolarità nel calcolo degli oneri			Irregolarità riscontrabili solo con controllo di merito			Altre irregolarità		
	N. Comuni	% Media	N. Comuni	% Media	% di Comuni che la indicano	N. Comuni	% Media	% di Comuni che la indicano	N. Comuni	% Media	% di Comuni che la indicano	N. Comuni	% Media	% di Comuni che la indicano	N. Comuni	% Media	% di Comuni che la indicano
fino a 3.000	42	82,67	23	7,52	53,5	27	14,44	62,8	16	13,44	37,2				5	10,00	11,6
da 3.000 a 5.000	32	78,06	18	5,06	56,3	20	11,40	62,5	14	20,14	43,8	2	19,00	6,3	4	15,75	12,5
da 5.000 a 10.000	53	75,47	31	5,19	58,5	37	12,57	69,8	31	16,16	58,5	8	18,38	15,1	3	8,67	5,7
da 10.000 a 15.000	34	67,44	25	6,00	73,5	25	9,40	73,5	27	17,26	79,4	6	21,32	17,6	4	32,00	11,8
da 15.000 a 20.000	19	62,05	16	6,38	84,2	18	12,17	94,7	12	25,08	63,2	5	12,60	26,3	5	7,2	26,3
da 20.000 a 80.000	20	53,65	18	4,42	90,0	14	14,21	70,0	18	28,00	90,0	2	27,50	10,0	4	22,25	20,0
oltre 80.000	9	64,33	8	5,50	88,9	7	10,43	77,8	7	20,43	77,8	4	15,25	44,4	0		
Totale	209	72,22	139	5,76	66,2	148	12,22	70,5	125	19,30	59,5	27	18,22	12,9	25	15,68	11,9

Tabella 15 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per zona altimetrica e tipologie di irregolarità formali presenti nei progetti

	Non completezza		Non rientra nei casi soggetti a DIA			Mancano autorizzazioni			Irregolarità nel calcolo degli oneri			Irregolarità riscontrabili solo con controllo di merito			Altre irregolarità		
	N. Comuni	% Media	N. Comuni	% Media	% di Comuni che la indicano	N. Comuni	% Media	% di Comuni che la indicano	N. Comuni	% Media	% di Comuni che la indicano	N. Comuni	% Media	% di Comuni che la indicano	N. Comuni	% Media	% di Comuni che la indicano
Montagna	31	78,10	20	8,10	62,50	19	17,89	59,4	9	19,09	28,1	1	15,00	3,1	5	16,60	15,6
Collina	75	72,47	47	5,56	62,67	54	11,91	72,0	45	19,64	60,0	8	24,25	10,7	8	10,25	10,7
Pianura	90	70,91	61	5,38	67,78	64	10,53	71,1	60	19,89	66,7	16	16,87	17,8	10	20,7	11,1
Costa	13	65,85	11	4,45	84,62	11	13,82	84,6	11	18,98	84,6	2	6,50	15,4	2	10,00	15,4
Totale	209	72,22	139	5,76	66,19	148	12,22	70,5	125	19,30	59,5	27	18,22	12,9	25	15,68	11,9

Tabella 16 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e controllo di merito del progetto

	Non fanno controlli		Fanno controlli	
	N.	%	N.	%
fino a 3.000 residenti	16	35,6	29	64,4
da 3.000 a 5.000	8	25,0	24	75,0
da 5.000 a 10.000	11	20,4	43	79,6
da 10.000 a 15.000	3	8,6	32	91,4
da 15.000 a 20.000	3	15,0	17	85,0
da 20.000 a 80.000	3	14,3	18	85,7
oltre 80.000 residenti			10	100,0
Totale	44	20,3	173	79,7

Tabella 17 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per zona altimetrica e controlli di merito del progetto

	Non fanno controlli		Fanno controlli	
	N.	%	N.	%
Montagna	5	15,2	28	84,8
Collina	17	22,1	60	77,9
Pianura	19	20,2	75	79,8
Costa	3	23,1	10	76,9
Totale	44	20,3	173	79,7

Tabella 18 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per ampiezza demografica e tipologia di controlli di merito del progetto

	N. Comuni che fanno controlli	Controlli < del 30% delle DIA		Controlli 30% e oltre della DIA		Non sono in grado di stimare la %	
		N.	%	N.	%	N.	%
fino a 3.000 residenti	29	17	58,6	10	34,5	2	6,9
da 3.000 a 5.000	24	7	29,2	15	62,5	2	8,3
da 5.000 a 10.000	43	17	39,5	21	48,8	5	11,6
da 10.000 a 15.000	32	17	53,1	15	46,9		
da 15.000 a 20.000	17	8	47,1	9	52,9		
da 20.000 a 80.000	18	6	33,3	10	55,6	2	11,1
oltre 80.000 residenti	10	5	50,0	4	40,0	1	10,0
Totale	173	77	44,5	84	48,6	12	6,9

Tabella 19 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per zona altimetrica e tipologia di controlli di merito del progetto

	N. Comuni che fanno controlli	Controlli < del 30% delle DIA		Controlli 30% e oltre della DIA		Non sono in grado di stimare la %	
		N.	%	N.	%	N.	%
Montagna	28	12	42,9	14	50,0	2	7,1
Collina	60	33	55,0	23	38,3	4	6,7
Pianura	75	27	36,0	43	57,3	5	6,7
Costa	10	5	50,0	4	40,0	1	10,0
Totale	173	77	44,5	84	48,6	12	6,9

Tabella 20 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e criteri con i quali vengono selezionate le pratiche da controllare

	Sorteggio della pratica		Classificazione dell'intervento		Segnalazione		Altri criteri	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
fino a 3.000 residenti	9	33,3	5	18,5	8	29,6	6	22,2
da 3.000 a 5.000	11	52,4	4	19,0	3	14,3	7	33,3
da 5.000 a 10.000	21	53,8	6	15,4	10	25,6	6	15,4
da 10.000 a 15.000	13	46,4	4	14,3	5	17,9	7	25,0
da 15.000 a 20.000	6	46,2	3	23,1	4	30,8	1	7,7
da 20.000 a 80.000	8	47,1	4	23,5	6	35,3	1	5,9
oltre 80.000 residenti	5	50,0	4	40,0	4	40,0		
Totale	73	47,1	30	19,4	40	25,8	28	18,1

Tabella 21 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per zona altimetrica e criteri con i quali vengono selezionate le pratiche da controllare

	Sorteggio della pratica		Classificazione dell'intervento		Segnalazione		Altri criteri	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Montagna	14	53,8	5	19,2	6	23,1	3	11,5
Collina	19	36,5	10	19,2	15	28,8	12	23,1
Pianura	35	51,5	15	22,1	14	20,6	13	19,1
Costa	5	55,6			5	55,6		
Totale	73	47,1	30	19,4	40	25,8	28	18,1

Tabella 22 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e verifiche effettuate sia sul progetto che in cantiere

	N. Comuni che rispondono *	Fanno verifiche sul cantiere e sul progetto		Fanno sul progetto e solo in alcuni cantieri		
		N.	%	N.	%	% media di verifiche
fino a 3.000 residenti	26	18	69,2	8	30,8	18,40
da 3.000 a 5.000	23	13	56,5	10	43,5	8,80
da 5.000 a 10.000	40	25	62,5	15	37,5	7,10
da 10.000 a 15.000	30	20	66,7	10	33,3	28,50
da 15.000 a 20.000	17	12	70,6	5	29,4	10,00
da 20.000 a 80.000	17	12	70,6	5	29,4	12,50
oltre 80.000 residenti	10	7	70,0	3	30,0	17,50
Totale	163	107	65,6	56	34,4	15,90

Tabella 23 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e verifiche effettuate sia sul progetto che in cantiere

	N. Comuni che rispondono *	Comuni che fanno controlli sul cantiere e sul progetto		Fanno sul progetto e solo in alcuni cantieri		
		N.	%	N.	%	% media di verifiche
Montagna	26	18	69,2	8	30,8	18,80
Collina	55	32	58,2	23	41,8	17,10
Pianura	73	48	65,8	25	34,2	13,60
Costa	9	9	100,0			
Totale	163	107	65,6	56	34,4	15,90

Tabella 24 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e tipologia di problemi riscontrati nel PROGETTO

	n. Comuni che rispondono	Non corrispondenza fra stato di fatto e legittimo		Intervento non conforme alle norme		Non completezza		Altre tipologie	
		N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
fino a 3.000 residenti	8	2	25,0	1	12,5	4	50,0	2	25,0
da 3.000 a 5.000	10	1	10,0	2	20,0	6	60,0	2	20,0
da 5.000 a 10.000	18	4	22,2	4	22,2	9	50,0	1	5,6
da 10.000 a 15.000	15	5	33,3	5	33,3	3	20,0	2	13,3
da 15.000 a 20.000	5	2	40,0	2	40,0	2	40,0		
da 20.000 a 80.000	9	1	11,1	3	33,3	6	66,7		
oltre 80.000 residenti	8	5	62,5	1	12,5	4	50,0		
Totale	73	20	27,4	18	24,7	34	46,6	7	9,6

* Sono stati esclusi i Comuni che non effettuano i controlli di merito dei progetti

Tabella 25 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e tipologia di problemi riscontrati nel PROGETTO

	n. Comuni che rispondono	Non corrispondenza fra stato di fatto e legittimo		Intervento non conforme alle norme		Non completezza		Altre tipologie	
		N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Montagna	10	1	10,0	2	20,0	6	60,0	2	20,0
Collina	29	8	27,6	8	27,6	13	44,8	2	6,9
Pianura	31	9	29,0	8	25,8	14	45,2	3	9,7
Costa	3	2	66,7	0	0,0	1	33,3		
Totale	73	20	27,4	18	24,7	34	46,6	7	9,6

Tabella 26 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e tipologia di problemi riscontrati su OPERA IN COSTRUZIONE

	Situazioni regolarizzabili		Variante essenziale		Altre tipologie	
	N.	%	N.	%	N.	%
fino a 3.000 residenti			1	100,0		
da 3.000 a 5.000	1	50,0	1	50,0		
da 5.000 a 10.000	3	60,0	2	40,0	1	20,0
da 10.000 a 15.000	6	75,0	2	25,0	1	12,5
da 15.000 a 20.000	1	50,0	1	50,0		
da 20.000 a 80.000	1	25,0	1	25,0	2	50,0
oltre 80.000 residenti						
Totale	12	54,5	8	36,4	4	18,2

Tabella 27 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per zona altimetrica e tipologia di problemi riscontrati su OPERA IN COSTRUZIONE

	Situazioni regolarizzabili		Variante essenziale		Altre tipologie	
	N.	%	N.	%	N.	%
Montagna	2	66,7	1	33,3	1	33,3
Collina	6	60,0	4	40,0		
Pianura	4	44,4	3	33,3	3	33,3
Costa						
Totale	12	54,5	8	36,4	4	18,2

Tabella 28 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e per controlli sulle DIA presentate per varianti in corso d'opera

	Fanno controlli		Non fanno controlli	
	N.	%	N.	%
fino a 3.000 residenti	30	69,8	13	30,2
da 3.000 a 5.000	17	54,8	14	45,2
da 5.000 a 10.000	44	81,5	10	18,5
da 10.000 a 15.000	28	80,0	7	20,0
da 15.000 a 20.000	16	80,0	4	20,0
da 20.000 a 80.000	21	100,0	0	0,0
oltre 80.000 residenti	9	90,0	1	10,0
Totale	165	77,1	49	22,9

Tabella 29 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per zona altimetrica e per controlli sulle DIA presentate per varianti in corso d'opera

	Fanno controlli		Non fanno controlli	
	N.	%	N.	%
Montagna	18	58,1	13	41,9
Collina	59	76,6	18	23,4
Pianura	78	83,9	15	16,1
Costa	10	76,9	3	23,1
Totale	165	77,1	49	22,9

Tabella 30 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e tipologia di problemi riscontrati nelle DIA presentate per varianti in corso d'opera (DOMANDA 17)

	n. Comuni che rispondono	Non completezza		Intervento non conforme alle norme		Altre tipologie	
		N.	%	N.	%	N.	%
fino a 3.000 residenti	12	10	83,3		0,0	2	16,7
da 3.000 a 5.000	10	8	80,0	1	10,0	1	10,0
da 5.000 a 10.000	26	16	61,5	4	15,4	6	23,1
da 10.000 a 15.000	17	9	52,9	6	35,3	2	11,8
da 15.000 a 20.000	9	7	77,8	1	11,1	1	11,1
da 20.000 a 80.000	11	6	54,5	1	9,1	4	36,4
oltre 80.000 residenti	5	1	20,0	1	20,0	3	60,0
Totale	90	57	63,3	14	15,6	19	21,1

Tabella 31 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per zona altimetrica e tipologia di problemi riscontrati nelle DIA presentate per varianti in corso d'opera (DOMANDA 17)

	n. Comuni che rispondono	Non completezza		Intervento non conforme alle norme		Altre tipologie	
		N.	%	N.	%	N.	%
Montagna	9	8	88,9	1	11,1		
Collina	34	21	61,8	5	14,7	8	23,5
Pianura	42	26	61,9	8	19,0	8	19,0
Costa	5	2	40,0			3	60,0
Totale	90	57	63,3	14	15,6	19	21,1

Tabella 32 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e per controlli sulle DIA di fine lavori (DOMANDA 18)

	Fanno controlli		Non fanno controlli	
	N.	%	N.	%
fino a 3.000 residenti	22	48,9	23	51,1
da 3.000 a 5.000	15	46,9	17	53,1
da 5.000 a 10.000	42	77,8	12	22,2
da 10.000 a 15.000	24	68,6	11	31,4
da 15.000 a 20.000	17	85,0	3	15,0
da 20.000 a 80.000	19	90,5	2	9,5
oltre 80.000 residenti	8	80,0	2	20,0
Totale	147	67,7	70	32,3

Tabella 33 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per zona altimetrica e per controlli sulle DIA di fine lavori (DOMANDA 18)

	Fanno controlli		Non fanno controlli	
	N.	%	N.	%
Montagna	15	45,5	18	54,5
Collina	46	59,7	31	40,3
Pianura	75	79,8	19	20,2
Costa	11	84,6	2	15,4
Totale	147	67,7	70	32,3

Tabella 34 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e tipologia di controlli sulle DIA di FINE LAVORI (DOMANDA 19)

	n. Comuni	Controlli formali		Controlli di merito		Controllo di merito e in cantiere		Confronto con DIA principale		Altre tipologie	
		N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
fino a 3.000 residenti	20	4	20,0	3	15,0	7	35,0	5	25,0	1	5,0
da 3.000 a 5.000	14	3	21,4	3	21,4	3	21,4	1	7,1	4	28,6
da 5.000 a 10.000	41	13	31,7	8	19,5	13	31,7	5	12,2	2	4,9
da 10.000 a 15.000	22	8	36,4	7	31,8	6	27,3			1	4,5
da 15.000 a 20.000	17	7	41,2	2	11,8	7	41,2			1	5,9
da 20.000 a 80.000	18	3	16,7	2	11,1	13	72,2				
oltre 80.000 residenti	8	2	25,0	2	25,0	3	37,5			1	12,5
Totale	140	40	28,6	27	19,3	52	37,1	11	7,9	10	7,1

Tabella 35 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per zona altimetrica e tipologia di controlli sulle DIA di FINE LAVORI (DOMANDA 19)

	n. Comuni	Controlli formali		Controlli di merito		Controllo di merito e in cantiere		Confronto con DIA principale		Altre tipologie	
		N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Montagna	14	5	35,7	1	7,1	4	28,6	2	14,3	2	14,3
Collina	44	13	29,5	10	22,7	16	36,4	2	4,5	3	6,8
Pianura	71	16	22,5	15	21,1	28	39,4	7	9,9	5	7,0
Costa	11	6	54,5	1	9,1	4	36,4				
Totale	140	40	28,6	27	19,3	52	37,1	11	7,9	10	7,1

Tabella 36 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per classi di ampiezza demografica e per problemi rilevati sulle DIA di fine lavori (DOMANDA 20)

	N. Comuni che rispondono	Opera difforme dal progetto		Non completezza		Nessun problema		Intervento non conforme alle norme		Variante essenziale come variante minore		Altre tipologie di problemi	
		N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
fino a 3.000 residenti	18			5	27,8	3	16,7					10	55,6
da 3.000 a 5.000	13	1	7,7	5	38,5	5	38,5			1	7,7	1	7,7
da 5.000 a 10.000	35	8	22,9	11	31,4	3	8,6	6	17,1	8	22,9	1	2,9
da 10.000 a 15.000	21	5	23,8	3	14,3	7	33,3			3	14,3	3	14,3
da 15.000 a 20.000	15	4	26,7	5	33,3	2	13,3	2	13,3	1	6,7	1	6,7
da 20.000 a 80.000	17	5	29,4	2	11,8	2	11,8	2	11,8	4	23,5	2	11,8
oltre 80.000 residenti	9	1	11,1	2	22,2	2	22,2	2	22,2	2	22,2	1	11,1
Totale	128	24	18,8	33	25,8	24	18,8	12	9,4	19	14,8	19	14,8

Tabella 37 Comuni dell'Emilia-Romagna che hanno risposto per zona altimetrica e per problemi rilevati sulle DIA di fine lavori (DOMANDA 20)

	N. Comuni che rispondono	Opera difforme dal progetto		Non completezza		Nessun problema		Intervento non conforme alle norme		Variante essenziale come variante minore		Altre tipologie di problemi	
		N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Montagna	11	1	9,1	3	27,3	4	36,4			1	9,1	2	18,2
Collina	42	5	11,9	14	33,3	6	14,3	5	11,9	6	14,3	8	19,0
Pianura	65	16	24,6	14	21,5	13	20,0	6	9,2	10	15,4	7	10,8
Costa	10	2	20,0	2	20,0	1	10,0	1	10,0	2	20,0	2	20,0
Totale	128	24	18,8	33	25,8	24	18,8	12	9,4	19	14,8	19	14,8

Figura 1 Comuni che hanno partecipato all'indagine

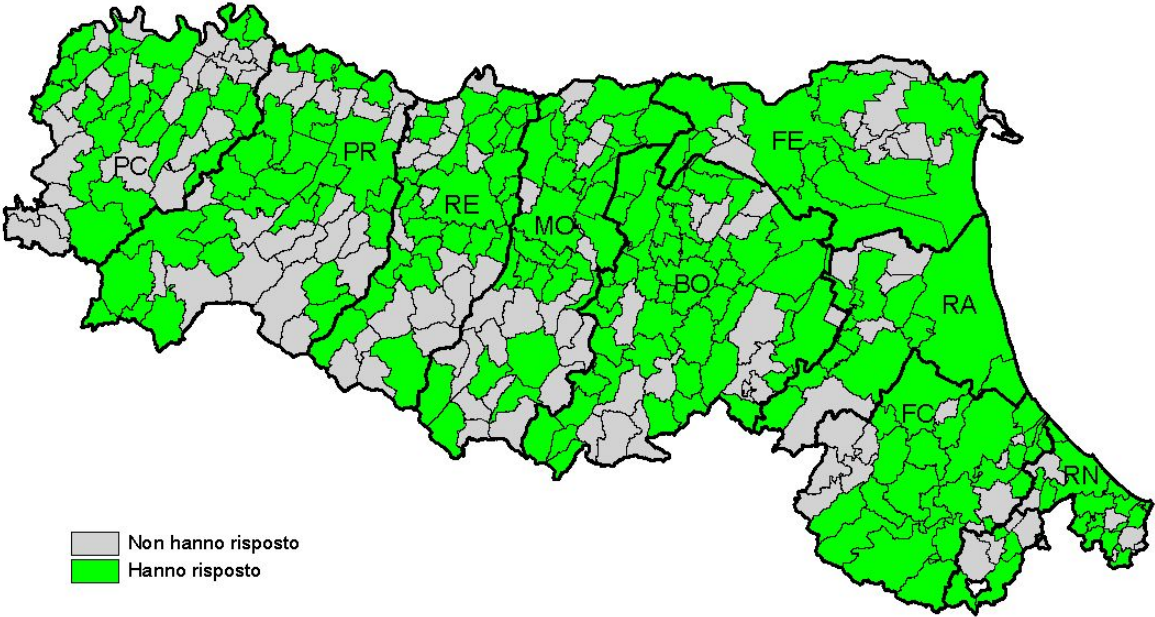


Figura 2 Comuni per tipologia di controlli di merito sul progetto

