LE CINQUE GIORNATE DELL'EDILIZIA

TECNICI COMUNALI E PROFESSIONISTI A CONFRONTO

Il bilancio degli incontri sul tema urbanistica-edilizia promossi e realizzati dalla Commissione Governo del Territorio del Collegio.

CRISTINA AIUTI
VITTORIO MEDDI

La commissione Governo del Territorio del Collegio Geometri e Geometri Laureati di Roma ha promosso e realizzato un programma di cinque incontri sul tema urbanistica – edilizia che hanno avuto la peculiarità di mettere a confronto allo stesso tavolo tecnici rappresentanti della Pubblica Amministrazione e tecnici liberi professionisti.
Abbiamo voluto dare una veste prevalentemente professionale all'iniziativa, comparando le conoscenze acquisite dalla categoria con quelle dei tecnici comunali, nell'intento di cogliere le somiglianze e le differenze delle metodologie di approccio alla normativa adottate da due soggetti che, quotidianamente, si trovano di fronte, spesso con posizioni divergenti, nell'espletamento dei procedimenti.
Siamo convinti, infatti, che confrontare le conoscenze acquisite con chi è chiamato a vagliare il nostro lavoro, veicolandone il risultato, appare il metodo maggiormente efficace per fornire ai colleghi la visione completa per la gestione ottimale dei procedimenti in materia urbanistica – edilizia, dando un senso concreto alla formazione come veicolo di crescita collettiva della categoria.
Dobbiamo essere grati all'Amministrazione Comunale di Roma Capitale e segnatamente al Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica Direzione Edilizia, nelle persone del Direttore U.O. Ing. Angela Mussumeci, Arch. Massimiliano Cafaro, Arch. Vito Rocco Panetta, Arch. Maurizio De Marchis, Ing. Daniele Leoni funzionari Dipartimento PAU, Dott.ssa Stefania Cicatiello Dirigente U.C.E. e Geom. Mauro Magistri, Istruttore tecnico U.C.E. protagonisti delle iniziative insieme ai tanti colleghi Geometri. Da ricordare anche i contributi dell'Avvocato Leonardo Lavitola nell'interpretazione "ermeneutica" dei complessi argomenti e dell'Avv. Luca Cilli.
Un progetto, quello dei cinque incontri, difficile e impegnativo da realizzare, per il quale è risultata indispensabile la tenuta e il coordinamento dei rapporti tra il Collegio e il Dipartimento (che ha impegnato in prima persona la coautrice di questo articolo Cristina Aiuti) per definire i dettagli delle varie iniziative, tutte di enorme importanza per il loro obiettivo di tracciare il ruolo della formazione in una materia caratterizzata, per eccellenza, da una forte componente "interpretativa" delle norme. Nel tentativo di chiarire definitivamente il significato di tali norme vengono pubblicati ordini di servizio, circolari, interpretazioni cosiddette autentiche, per non citare quelle individuali ed infine sentenze, tutti passaggi che, seppur animati da spirito costruttivo, ottengono solo il loro stravolgimento, facendo così aumentare il senso di smarrimento degli operatori.
L'esperienza insegna che un provvedimento legislativo nato male difficilmente può essere corretto con ordini di servizio, circolari ecc., poiché essendo queste ultime norme di rango inferiore non possono avere alcuna influenza sullo stesso. Per non parlare delle sentenze che, come è noto, nel nostro ordinamento per effetto del "civil law" non hanno il valore di legge.

IL PROGRAMMA DELLE CINQUE GIORNATE

Le cinque giornate dedicate all'edilizia sono servite a portare il confronto tra professionisti e tecnici comunali fuori dalle stanze del Dipartimento e, soprattutto, con una modalità che non ha solo valore simbolico, seduti allo stesso tavolo, non in posizione frontale, come a volere sostenere due tesi diverse, ma sulla stessa linea nell'intento di individuare sui vari argomenti conclusioni unitarie, quale base per il buon andamento della Pubblica Amministrazione, principio sancito dall'articolo 97 della Costituzione e disciplinato dalla Legge 241/90. Questi intenti sono parte essenziale dei seminari con i rappresentanti degli Enti, perché siamo forza attiva del progetto Costituzionale sulla buona Amministrazione.

In questa prima tornata di eventi le tematiche sono state individuate dalla Commissione Governo del Territorio, raccogliendo le esigenze dei colleghi e con lo sguardo orientato sui recenti provvedimenti legislativi nazionali che hanno inciso, in modo sostanziale, per l'ennesima volta sul Codice Edilizia e Urbanistica.

Il programma è stato concentrato su:

- Modello unificato CILA e invio telematico;
- Legge 11 novembre 2014 n. 164 "Sblocca Italia" principali modifiche in materia edilizia;
- Legge "Sblocca Italia" - SCIA-DIA -PdC-AGIBILITÀ;
- Abusivismo edilizio, accertamento di conformità e responsabilità del professionista;
- Condono edilizio.

Nel tracciare il bilancio degli incontri, il primo aspetto positivo che salta agli occhi è la partecipazione dei colleghi, massiccia e attiva, con i tanti interventi che hanno confermato il vivo interesse al dibattito nel corso del quale sono state sollevate le principali problematiche che emergono nel corso dei procedimenti, quasi sempre derivanti dalle diverse interpretazioni che avvengono anche all'interno dello stesso Ente. Il coinvolgimento diretto dei Geometri a relazionare è stato di grande utilità per far emergere dubbi e carenze che, quotidianamente, si incontrano nell'esercizio della professione.

Altrettanto gradita la partecipazione dei tecnici rappresentanti il massimo settore di Roma Capitale in materia edilizia – urbanistica, la cui presenza ha consentito confronti sui temi reali, privi di accademismi, con passaggi anche rigidi sempre nel reciproco rispetto e soprattutto, nell'ottica degli obiettivi - costruttivi e formativi - da raggiungere insieme.

Tutto risolto dunque? E quindi finalmente si è avviata l'auspicata epoca virtuosa di chiarezza e semplicità?

Non abbiamo questa presunzione, chi ha partecipato ha potuto constatare che restano sul tavolo punti di vista non convergenti che richiedono ulteriori confronti, anche se, nessuno ce lo toglie dalla testa, le cause dipendono principalmente da un approccio culturale non ancora in linea con la evoluzione legislativa.

Con altrettanta chiarezza possiamo affermare che è innegabile l'esistenza di un dialogo aperto dell'Amministrazione con i Geometri, risultato di un'azione costante fatta di relazioni e studi sulla materia espressi nei vari tavoli tecnici tra Comune e categorie professionali.

Modello unificato di CILA e procedimento per l'invio telematico

Entrando nello specifico, la disamina sul modello unificato di CILA e sul procedimento per l'invio telematico ha portato ad evidenziare carenze e contraddizioni (non sono state poche, alcune anche eclatanti) nello schema che disciplina una parte di attività edilizia (*pseudo*) libera articolo 6 comma 2 lettere a) ed e-bis) del DPR 380/2001.

Abbiamo rilevato, e continuiamo a sottolineare, l'anomalia tra l'intento del legislatore riportato al comma 4 dell'articolo 6 e quanto recepito nel modello (pagina 5) in sede di Conferenza Stato Regioni Comuni, ovvero l'oggetto dell'asseverazione del tecnico, in palese contraddizione con il concetto di "attività edilizia libera" in relazione al fatto che *è libero tutto ciò che non è soggetto ad alcun dominio.*

In realtà la dicotomia tra quanto previsto dalla legge e il contenuto del modello, nasconde adempimenti molto onerosi, scaricati completamente sulla responsabilità del progettista, che non hanno alcuna coerenza con interventi semplici classificati nella attività edilizia libera.

Veniamo al punto:

- il comma 4 reca: … *la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono compatibili con la normativa in materia sismi-*

ca e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio.

Il testo dell'asseverazione del progettista/tecnico riportato nel modulo alla pagina 5 antepone, alla formula rituale dell'asseverazione, le operazioni da compiere che, per contenuto, vanno molto oltre l'intervento c.d. semplice da realizzare, per questo classificato nell'attività libera: *Il progettista in qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli articoli 359 e 481 del Codice Penale, esperiti i necessari accertamenti di carattere urbanistico, edilizio, statico igienico ed a seguito del sopralluogo assevera ...*

La formula richiama la funzione del tecnico *esercente un servizio di pubblica necessità* e gli articoli 359 e 481 del Codice Penale in materia di responsabilità che il comma 4 art. 6 DPR 380/2001 non cita minimamente, determinando, come detto, la incongruenza tra questi e la tipologia degli interventi (spostamento tramezzi, apertura porta nei tramezzi, ecc.). Responsabilità resa imponente dal messaggio sbagliato al cittadino "illuso" da semplificazione e abbattimento dei costi amministrativi.
Appare, così, in tutta la sua evidenza il conflitto "*freudiano*" che affligge la Pubblica Amministrazione tra **ambizione** di semplificare e liberalizzare e **natura conservativa**, centralismo e autorizzazione.
Una impostazione superficiale e deleteria che rende la vita difficile ai tecnici chiamati a far comprendere che solo per "**titolo**" le attività sono libere, in quanto l'avvio è subordinato ad operazioni complesse e di grande responsabilità alle quali, sia bene inteso, non intendiamo sottrarci, consapevoli che è parte del nostro lavoro effettuare accertamenti di natura *urbanistica, edilizia, statica e igienica*, quello che contestiamo è che operazioni di portata rilevante vengano collegate con superficialità ad **attività edilizia libera**.
Altra contraddizione si rileva laddove nell'ambito della CILA vengono compresi interventi che, per la loro esecuzione, richiedono atti di assenso dal momento che l'articolo 19 della legge 241/1990 esclude l'applicazione della SCIA, procedimento gerarchicamente superiore, nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici e culturali. Tutte situazioni che alimentano la pratica dell'interpretazione individuale e, di conseguenza, l'alone di incertezza, luogo comune dei procedimenti edilizi.
Il confronto sul tema ha confermato la necessità e l'urgenza di stabilire in modo netto i "contorni" dell'asseverazione del progettista e degli interventi sottoposti a CILA.

Principali modifiche apportate al Codice dalla legge "Sblocca Italia"

L'esame delle principali modifiche apportate al Codice dalla legge "Sblocca Italia" ha interessato la seconda e terza giornata di seminari e il Dipartimento è stato rappresentato dall'Arch. Vito Panetta e dall'Ing. Daniele Leoni.
La casistica degli argomenti toccati è stata vasta, preceduta da una breve analisi su alcune definizioni insite nei ruoli, alla luce della continua evoluzione normativa sintomo evidente di malessere delle condizioni esistenti che, di fatto, nonostante le buone intenzioni non raggiungono la ottimizzazione dei procedimenti.
Abbiamo posto il punto su: burocrazia, responsabilità, semplificazione-snellimento.

- **Burocrazia** ovvero "potere degli uffici" che devono assolvere al compito di controllo e di supporto in senso positivo del procedimento, secondo il principio introdotto dal comma 3 articolo 19 legge 241/1990: *Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'Amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere.* Sullo stesso indirizzo si pone l'articolo 11 della stessa legge (Accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento) e, in generale, la partecipazione attiva del privato assicurata nel procedimento.
- **Responsabilità**, comportamento consapevole e condiviso di rispetto dei principi eticocivili che è chiamato ad assumere il professionista nell'attestare o dichiarare la sussistenza delle condizioni conformi alla legge, indipendentemente dalle sanzioni.
- **Semplificazione - Snellimento**, prendere coscienza dei principi introdotti dalle norme sul procedimento amministrativo legge 241/1990: sostituzione del titolo abilitativo con la segnalazione per ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, per attività il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti di legge.

Se noi non diamo valore condiviso al significato dei termini e non contestualizziamo lo stesso, il contenuto del Codice potrà essere anche rivoluzionato, ma difficilmente avremo dal legislatore i risultati sperati, poichè è evidente in un procedimento amministrativo la rilevanza del ruolo degli attori.
Ritorna il problema dell'approccio, ovvero delle modalità con le quali *assolvere al compito di controllo e di supporto in senso positivo del procedimento, secondo il principio introdotto dal comma 3 articolo 19 legge 241/1990.* Contestualmente le modalità di espletare la professione con *comportamento consapevole e condiviso di rispetto dei principi etico-civili*.

I seminari hanno avuto l'utilità di evidenziare i margini di miglioramento per la Pubblica Amministrazione nell'*assolvere al compito di controllo e di supporto in senso* ***positivo*** *del procedimento,* impostazione rivoluzionaria rispetto alla storica formazione basata sul principio del **silenzio diniego** e dell'abusato concetto di responsabilità.
I segnali di conferma riscontrati sono diversi, siamo rimasti colpiti dalle seguenti interpretazioni improntate sovente all'ostracismo negli Enti pubblici: modifica della tipologia di intervento di manutenzione straordinaria (articolo 3 comma 1 lett. b) DPR 380/01), nell'ambito della quale sono stati ricompresi lavori, anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari.
È chiaro l'intento del legislatore di attribuire una minore rilevanza al tipo di intervento contenuto entro la sagoma planivolumetrica del fabbricato esistente, collocandolo entro una categoria di lavori la cui esecuzione non è subordinata a valutazioni o atti di assenso preventivo.
La nuova disposizione apre una contraddizione all'interno delle vigenti NTA del PRG di Roma Capitale che in talune zone omogenee vietano il frazionamento delle unità immobiliari, mentre contestualmente prevedono la possibilità, nelle stesse zone omogenee, di eseguire opere di manutenzione straordinaria che includono il frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari.
Si pone un problema di interpretazione: quello di accertare se la limitazione del PRG è cogente o se è stata disarticolata dalla disposizione intervenuta, anche in forza del comma 2 articolo 3 DPR 380/2001 "*le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi*".
I dubbi non sussistono per i tecnici del Dipartimento secondo i quali, indipendentemente dalle innovazioni legislative, permane il divieto del frazionamento anche ove è consentita la manutenzione straordinaria, a conferma di un metodo di approccio che resta di tipo "*conservativo*", senza mettere in discussione l'apporto del legislatore che ha "*svalutato*" l'importanza del tipo di intervento relegandolo ad una categoria di interventi insignificanti sotto il profilo urbanistico tali da essere realizzati senza il preventivo atto di assenso.
Un'impostazione che ricorre nella applicazione dei parametri edilizi declinati dalle NTA del PRG. A questo proposito i punti che abbiamo segnalato riguardano:

- Le superfici da dedurre nel calcolo della SUL per edifici unifamiliari;
- Il calcolo dello spessore minimo dei muri perimetrali.

Nel dettaglio non si comprendono le ragioni della sistematica disapplicazione del comma 1 lett.a) articolo 4 NTA, ovvero la mancata esclusione dalla SUL delle superfici adibite a vani scala negli edifici unifamiliari.
Il comma 1 articolo 4 fa riferimento, ai fini della esclusione delle superfici all'***unità edilizia*** declinata dalle NTA del PRG, all'articolo 3 punto 9 *Grandezze urbanistiche:*
Unità edilizia*: rappresenta l'entità costruita, composta da una o più unità immobiliari, organizzata secondo un tipo edilizio e configurantesi – dal punto di vista spaziale, statico e funzionale – come costruzione autonoma, a meno degli spazi di pertinenza condominiale.*
Si deduce che l'unità edilizia è costituita da "**una o più unità immobiliari**", di conseguenza nella ipotesi prevista di coincidenza tra unità edilizia e unità immobiliare, sostituendo al comma 1 articolo 4 all'unità edilizia unità immobiliare, è possibile escludere dal computo della SUL, nella misura massima prevista dall'ultimo comma, le superfici:
a) vani corsa degli ascensori, vani scala, androni, in misura non eccedente la Superficie coperta dell'Unità edilizia;
… omissis ...
Un problema evidentemente sentito, tanto da avere indotto Roma Capitale – Dipartimento Programmazione e Attuazione urbanistica Direzione Pianificazione Generale U.O. Piano Regolatore – PRG Direzione edilizia, ad emanare apposita Circo-

lare Esplicativa delle modalità di computo della SUL (protocollo 88467 del 10 giugno 2014).
Il provvedimento, nella gerarchia delle fonti giuridiche, non ha capacità di modificare le NTA approvate con delibera di Consiglio comunale passata al vaglio regionale, peraltro nel merito non appare risolutivo in quanto nel dispositivo si limita alle definizioni di:

- Vano scala;
- Androne;
- Andito.

Pertanto la pedissequa lettura delle NTA non impedisce di escludere, nella misura fissata dall'ultimo comma, le superfici elencate alla lett. a) dell'articolo 4, anche quando l'**unità edilizia** coincide con una sola **unità immobiliare**.
Analogo comportamento dell'Ente si riscontra nella determinazione dello spessore minimo dei muri d'ambito, dove si considera, per qualsiasi materiale di costruzione, uno spessore minimo di cm 30 indipendentemente dalle disposizioni scritte e approvate dallo stesso Ente.
Lo spessore dei muri e delle tamponature perimetrali delle costruzioni, è disciplinato dal Regolamento edilizio approvato con Deliberazione 18 agosto 1934 n. 5261 e segnatamente all'*Art. 48 Muri d'ambito:*
I muri d'ambito delle case di abitazione debbono avere spessore tale, secondo il materiale impiegato e il sistema di costruzione, da proteggere sufficientemente i locali dalle variazioni atmosferiche esterne, a giudizio dell'Ufficio tecnico e d'igiene.
La norma non fissa preventivamente lo spessore minimo per i muri d'ambito e pone la condizione di funzionalità degli stessi con riferimento a:

- Materiale impiegato e sistema di costruzione;
- Necessità di proteggere sufficientemente i locali dalle variazioni atmosferiche esterne. Condizione confermata dalla nota (17) all'articolo del Regolamento Edilizio (Legge 30/04/1976 n. 373 Capo III – DPR 28/06/1977 n. 1052 Titolo III – DGRL 31/07/1978 n. 3659 – DPGRL 16/08/1978 n. 1021).

Si può concludere che le vigenti norme edilizie non stabiliscono uno spessore minimo dei muri di tamponatura, in quanto subordinato alla tipologia del materiale impiegato che deve assicurare la staticità, la idoneità igienico-sanitaria degli ambienti e l'isolamento termico.
I riferimenti concreti e oggettivi riportati dimostrano modi di procedere supportati da interpretazioni autonome, non coerenti con le norme scritte e approvate, con l'alibi di ordini di servizio dirigenziali che non hanno alcuna capacità di incidere su atti pubblici approvati dal Consiglio Comunale.

Abusivismo Edilizio

Nel quarto incontro sull'abusivismo edilizio, non è stata condivisa l'interpretazione della norma del DPR 380/01, articolo 34 comma 2-ter. *Ai fini dell'applicazione del presente articolo, non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali.*
L'articolo 34 concerne gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire, per i quali si prevede la demolizione a cura e spese dei responsabili dell'abuso entro il termine congruo fissato dalla relativa ordinanza del dirigente. Quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una sanzione pari al doppio del costo di produzione.
Il comma 2-ter posto alla fine dell'articolo 34, non si presta a dubbi interpretativi sia per la sua declinazione quanto per le finalità. In realtà anche in questo caso vengono rilevati aspetti che non risultano nello scritto. Come la possibilità di applicare il comma 2-ter solo per accertamento di conformità nella ipotesi in cui le suddette violazioni siano conformi allo strumento edilizio vigente, che non appare logica in quanto ripetizione dell'articolo 36 del DPR 380/01. Sarebbe inutile il comma 2-ter se le violazioni contenute entro il 2 per cento vengono considerate alla stregua di abuso, già disciplinato dai commi 1 e 2 dell'articolo 34.
La legge reca due definizioni graduali di abuso alle quali corrispondono le sanzioni:

- Livello 1 - Totale difformità o variazioni essenziali;
- Livello 2 - Parziale difformità.

Con il comma 2-ter viene introdotta una chiara tolleranza sugli interventi, indipendentemente dallo strumento urbanistico, affermando che non costituiscono abuso e, pertanto, non sono soggette a sanzioni le violazioni contenute entro il 2%.
Non si comprendono le ragioni per attribuire effetti diversi alla norma, se non quelle di una visione anacronistica della materia fondata sul potere di veto dell'Ente. Il confronto è necessario per rimuovere questi tabù.

Condono Edilizio

Nell'ultima giornata l'argomento trattato è stato il Condono Edilizio, nell'ambito del quale i rapporti tra soggetti e Pubblica Amministrazione incontrano difficoltà ad effettuare la distinzione tra diritto **soggettivo** e diritto **oggettivo**.

Pur riconoscendo un'alea di indeterminatezza della legge (è impossibile disciplinare tutto) fisiologicamente accettabile, il problema che si pone è che, quando questo interstizio si dilata, avviene il passaggio dal metodo **oggettivo** a quello **soggettivo**.

Ancora una volta il problema è di approccio alla lettura della norma e, quindi, l'obiettivo che il soggetto si prefigge è il punto dal quale partire per comprendere le ragioni e, soprattutto, dare un contributo costruttivo alle "problematiche non risolte" che rispettivamente sono in piedi:

1. 31 anni legge 47/1985;
2. 22 anni legge 724/94;
3. 12 anni legge 326/2003 e legge regionale 12/2004.

È ovvio che i tempi del procedimento violano il principio Costituzionale della buona amministrazione esplicitato in modo certo dalla legge 241/90:

2. La Pubblica Amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

Tale situazione non trova giustificazione in nessuna capitale dei Paesi Sviluppati del mondo, su un tema quale il "**condono**" in cui le parole chiave sono:

Indulgenza sinonimo di amministia, perdono;

Annullamento temporaneo della legge;

Atto dovuto.

Concetti che non corrispondono al clima di "*solennità*" che si respira nella palazzina di Via di Decima, dove l'ordinario della legge è elevato al rango di "*dogma*" vedi:

- **Documentazione da presentare – Interruzione dei termini;**
- **Rinuncia e/o modifica della domanda di condono edilizio;**
- **Vincoli – epoca di apposizione;**
- **Limiti volumetrici – applicazione;**
- **Termini di conclusione procedimento – Silenzio assenso.**

Come risultato abbiamo che procedimenti conclusi da anni mantengono statisticamente elevato il conteggio delle pratiche pendenti, in modo da giustificare la permanenza dell'Ufficio speciale. Una situazione che trova giustificazione come autodifesa dal rischio di estinzione dell'apparato dell'Ente, che versa in uno stato di agitazione permanente, con la conseguenza di ripetute richieste sempre degli stessi documenti, in modo automatico e generico, senza alcuna motivazione che dimostri la loro utilità ai fini della conclusione del procedimento.

Il quadro che emerge evidenzia che non viene tenuto conto delle seguenti disposizioni di legge:

Costituzione, Articolo 97 comma 2: *I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.*

Legge 11 agosto 1990 n. 241

- **Art. 1 comma 1**. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario …omissis…

2. La Pubblica Amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

- Art. 2 comma 7 (*conclusione del procedimento*). Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, i termini di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 14, comma 2.

Ancora più incisivi per i contenuti i pronunciamenti della giurisprudenza tra tutti:

Consiglio di Stato Sez. V, 13 febbraio 2013 n. 871 che ha confermato il conseguimento del titolo per silenzio in un procedimento di condono edilizio anche con "*un'eventuale carenza di documentazione non sia di per sé idonea ad impedire la formazione del silenzio-assenso …, se non nel particolare caso (…) in cui l'incompletezza della domanda sia tale da impedire a questa di svolgere la funzione di individuare l'abuso*".

Tesi confermata anche dopo la richiesta di integrazione della documentazione da parte del Comune, ritenuta dal **CdS** *"…*

di tenore generico, e non evidenziava alcuna lacuna sostanziale nella domanda del privato".
Siamo di fronte ad argomenti oggettivi, non dipendenti dalla categoria dei liberi professionisti, che i tecnici dell'Ente ritengono di disarticolare attraverso la selva di ordini di servizio che in questi anni si sono succeduti, in alcuni casi anche in modo contraddittorio.

CONCLUSIONI

Volendo tracciare un primo bilancio, possiamo affermare che i problemi sul tavolo da risolvere sono molti, importanti e complessi e i cinque incontri hanno costituito la prima fase di un processo che intendiamo portare avanti con tenacia quale unica via per raggiungere gli obiettivi fondamentali per la categoria, che sono:

1. Formazione e crescita professionale;
2. Consolidare il nostro ruolo di tutela dell'interesse pubblico, partecipando con il nostro contributo alla interpretazione ermeneutica delle norme;
3. Entrare in sinergia con gli Enti per assumere quella funzione di "front office" che scaturisce dalla recente legislazione.

È vero, sono tutti obiettivi ambiziosi e sappiamo che per poterli raggiungere sarà indispensabile mantenere e implementare quel clima di costante confronto tra la categoria dei Geometri e gli Enti pubblici che hanno il compito di legiferare e programmare nei settori oggetto della nostra professione.

OCCORRE UN CAMBIO DI MARCIA

Il saluto del presidente Bernardino Romiti al seminario sul condono edilizio, con l'invito a "iniziare un nuovo corso" finalizzato a chiudere le istanze di condono entro un limitato e predefinito lasso di tempo, elemento determinate per una diffusa riqualificazione della città.

La gestione delle tre leggi di condono edilizio e la costituzione dell'UCE (Ufficio Condono Edilizio) nel 1995, sono state per la città metropolitana di Roma Capitale due occasioni mancate per dimostrare quella capacità di programmazione e di gestione che consente:

- una corretta pianificazione territoriale e ambientale;
- la certezza di entrate economiche continue e programmate.

La perdita di opportunità di tale livello ha causato danni consistenti nella discontinuità di gestione, nella frammentazione dei procedimenti istruttori, amministrativi e decisionali, e nei colpevoli ritardi nell'attivazione e applicazione di sistemi innovativi.
Di fatto, il condono edilizio è stato considerato e utilizzato per esigenze politiche prive di programmazione: quella di assicurare alle casse comunali gli introiti degli oneri istruttori, concessori e di segreteria, in assenza di linee di indirizzo politico garantiste di procedure e valutazioni univoche sulle varie istanze di condono, e quella di attivare e gestire rapporti con associazioni e consorzi presenti e operanti nel settore del condono,
È da evidenziare che i significativi incassi ottenuti dalle entrate di oblazioni e oneri, avvenuti tra il 1996 e 2005, sono innegabilmente diminuiti congiuntamente all'evasione delle istanze (istruttorie e rilascio delle Concessioni Edilizie in Sanatoria), nonostante la revisione contrattuale del rapporto con la Soc. Gemma S.p.a. e, oggi, con la gestione interna affidata a "Risorse per Roma", caratterizzata quest'ultima, tra l'altro, da un generale equilibrio tra i costi di gestione e le entrate.
L'U.C.E. ha in carico un "peso" di circa 230.000 istanze da evadere ereditato dalle tre leggi citate. Si tratta di qualche decina di milioni di metri cubi "di edifici fantasma", che le varie amministrazioni che si sono succedute al governo della città non hanno mai quantificato e preso in considerazione nella pianificazione urbanistica ufficiale che ha portato all'approvazione del nuovo P.R.G..
È di tutta evidenza l'urgenza di voltare pagina ed "iniziare un nuovo corso" finalizzato a chiudere le istanze di condono edilizio entro un limitato e predefinito lasso di tempo. Anche perché il raggiungimento di tale obiettivo contribuirà, tra l'altro, ad una diffusa riqualificazione della città.
Da quanto sopra emerge chiaramente che il "caso condono edilizio" rappresenti un problema politico da risolvere, sia per l'attuale Amministrazione Commissariale che per il futuro Sindaco e Amministrazione Comunale, in quanto legato a questioni che interessano aspetti strategici per il governo della città, tra cui:

- l'innovazione della macchina amministrativa;
- le esigenze di entrate economiche;
- la pianificazione del territorio, la repressione degli abusi e la tutela del territorio;
- il rilancio del settore dell'edilizia attraverso il recupero e la rigenerazione dell'esistente.

Per completare il quadro della situazione, non va sottaciuta l'importanza di garantire quella indispensabile trasparenza amministrativa che, intorno al condono edilizio, è stata interessata a vari livelli da attività giudiziarie ancora in itinere.

Per contribuire all'auspicato "cambio di marcia" i primi passi possono consistere nell'attivare e/o ottimizzare alcuni interventi e procedure che non si comprende come mai non siano stati ancora attivati. In particolare:

- è incomprensibile che, ad oggi, Roma Capitale non riesca ad aggiornare e rendere disponibile a tutti i soggetti che operano sul territorio il SIT integrato di cui è dotata;
- è, inoltre, difficile capire come mai la gestione del condono edilizio, durante l'istruttoria e lavorazione, avvenga ancora tramite consultazione del fascicolo cartaceo quale unica fonte. Una metodologia che evidentemente presenta gravi rischi di perdita di parte o di tutta la documentazione nonché, anche se remota, la possibile alterazione della stessa. Unica soluzione, ormai improcrastinabile, è la dematerializzazione dell'archivio e del protocollo sia in entrata che in uscita, non solo delle pratiche di condono edilizio, ma di tutto l'archivio cartaceo dell'edilizia ed urbanistica;
- altro esempio è la sottovalutazione di un fenomeno in crescita quale il mancato ritiro delle concessioni edilizie in sanatoria con i provvedimenti già definiti, spesso riferibile a quelle particolarmente onerose. È, dunque, necessario intraprendere iniziative per incentivare il ritiro, per esempio allungando la rateizzazione dei pagamenti e coinvolgendo, con specifiche convenzioni, gli istituti bancari affinché concedano finanziamenti a condizioni agevolate;
- un importante passo è prendere atto della necessità di redigere, congiuntamente con Ordini e Collegi professionali, un vademecum che, nel rispetto delle disposizioni legislative, codifichi procedure, casistiche di abusi, modalità di calcolo di volumi e superfici, ed oneri concessori, ecc. Uno strumento utile ad evitare che, al momento della «rotazione e/o sostituzione» di dirigenti e funzionari, i problemi e le casistiche già analizzate e concluse negli anni passati, divengano nuovamente quesiti da risolvere;
- altro aspetto non più rinviabile è la regolamentazione, come procedura, della proposta più volte rivolta alle precedenti Amministrazioni comunali dal Collegio Geometri di Roma: il rispetto dei disposti di legge sia per le numerose istanze per le quali si è formata «la concessione edilizia in sanatoria tacita» (silenzio-assenso), istituendo una specifica certificazione di attestazione di tale stato per le stesse, sia per l'individuazione di quelle eventuali parti del territorio dove, in data antecedente il 1° settembre 1967, non era previsto titolo edilizio per edificare e, da ultimo, la semplificazione delle procedure (con asseverazione) per il rilascio del titolo edilizio in sanatoria per le tipologie dei cosiddetti abusi minori (Tip. 4-5-6-7) e per piccole volumetrie (< 100 mc), chiaramente in zone non sottoposte a vincoli ambientali;
- importante anche proporre alle Soprintendenze Ambientale e Archeologica un protocollo di intesa per l'individuazione di opportuni ed univoci parametri (anche con opere edilizie di adeguamento) per l'esame delle istanze anche in conferenza di servizi;
- infine, valutare quanto posto in essere, come procedura, dal Comune di Napoli (e da altri Comuni) che in un anno ha ottenuto il risultato del rilascio di circa 80.000 concessioni edilizie in sanatoria con l'introito a favore delle casse comunali di più di 100.000.000,00 di euro.

Tutti i suggerimenti e le soluzioni fin qui proposti non sono un capitolo del "libro dei sogni", ma si riferiscono a realtà ben precise da affrontare e risolvere in tempi brevi, finora ignorate dalle amministrazioni (e dirigenti) comunali che si sono alternati negli anni. Diremmo volutamente ignorate, calpestando in tal modo i diritti dei cittadini e danneggiando le casse comunali per i mancati introiti. Cittadini che, in attesa da 30, 20 e 10 anni spesso, invece di risposte ricevono richieste di integrazioni documentali, o già depositate o non previste dalla normativa, in spregio, tra l'altro, a quel principio affermato dalla Costituzione che è il "Legittimo affidamento", ovvero la tutela nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione del soggetto che subisce un pregiudizio a causa di un comportamento che frustra una sua legittima aspettativa.

Concludiamo confidando di ricevere presto risposte positive alle nostre richieste, anche per smettere di chiederci: chi trae vantaggio dal perdurare di questa situazione?
Per tentare di rispondere a questa domanda, vanno prima individuate le responsabilità di questo fallimento che sembrano essere dell'Amministrazione comunale laddove ha favorito quel clima di tolleranza e di "lasciar correre" che ha determinato l'accumularsi di ritardi calcolabili in decine di anni, ha arrecato considerevoli danni economici alla comunità e alle stesse casse comunali che stanno pagando il conto delle carenze di capacità dirigenziali e delle battaglie di potere all'interno degli uffici, oltre all'intervento dei poteri forti che da sempre tengono in scacco la città.