

Tariffa R.O.C.: Poste Italiane SpA Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/04 n. 46) Art. 1, comma 1, Dec. Milano Rivista bimestrale di Assimpredil Ance Numero Diciannove Maggio 2010 terzo bimestre



**Se quello che chiede il mercato
è il “*saper fare*” la risposta è**

esem

il saper fare in Qualità



formazione vincolata:
appendistato, montaggio ponteggi, bonifiche
amianto, 16 ore preassuntive.



**formazione per la crescita
professionale:**
muratura, carpenteria, decorazione,
isolamento termico o acustico.



formazione innovativa:
on the job valutazione delle competenze.



servizi alle imprese:
borsa lavoro, formazione ad hoc o su
commessa.



esem

Formazione e Servizi per il Settore delle Costruzioni
nelle province di Milano, Lodi, Monza e Brianza
Costituito da: ASSIMPREDIL ANCE • FeNEAL - UIL • FILCA CISL • FILLEA CGIL

Dal 1° aprile 2010 i servizi ESEM sono offerti gratuitamente alle imprese e ai lavoratori iscritti ed in regola con la Cassa Edile di Milano, Lodi, Monza e Brianza.



www.esem.mi.it





SIAMO LA PIÙ GRANDE SOA ITALIANA GRAZIE ALLA FIDUCIA DEI NOSTRI CLIENTI.



L'evoluzione costante è garanzia di solidità e qualità.

La nostra azienda è leader di mercato ed in continua crescita per il numero di Clienti. Secondo le ultime rilevazioni, il numero di imprese che hanno scelto la nostra Soa risulta

essere superiore a 6.000, pari ad una quota di mercato di oltre il 15%. Per questo, in soli dieci anni, CQOP SOA è diventata la numero uno in Italia.

CQOP SOA

CONSTRUTTORI QUALIFICATI OPERE PUBBLICHE

SCEGLI UNA DELLE NOSTRE SEDI DISTRIBUITE SU TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE.

SOCIETÀ ORGANISMO DI ATTESTAZIONE

PARTECIPATA DA



Unione nazionale comuni comunità enti montani



CQOP SOA S.p.A. SEDE LEGALE VIALE L. MAJNO, 28 - 20129 MILANO
Tel. 02.76318642 - Fax 02.76312315 - milano@cqop.it - www.cqop.it
CERTIFICAZIONE UNI EN ISO 9001/2008 - CERTIFICAZIONE DEL SISTEMA DI GESTIONE PER LA RESPONSABILITÀ SOCIALE SA 8000:2008





MAPEI is **GOOD** for the **ENVIRONMENT**

Più di **150 prodotti MAPEI** aiutano i progettisti e i contractor a realizzare **progetti innovativi LEED*** in accordo al Green Building Council



www.mapei.com

Scegli **MAPEI** per il **tuvo progetto eco-sostenibile**

- Prodotti contenenti materiali riciclati e ultraleggeri
- Prodotti a basso contenuto di VOC
- Attenzione alla qualità dell'aria
- Produzione locale
- Prodotti sviluppati per ridurre il consumo energetico
- R&S focalizzati sull'ambiente

Mapei è già membro del GBC nei seguenti paesi



***LEED The Leadership in Energy and Environmental Design**

è il riferimento internazionale per l'edilizia sostenibile più conosciuto al mondo. Gli standard LEED indicano i requisiti per costruire edifici eco-compatibili.

La classificazione degli edifici sostenibili avviene attraverso un sistema di rating. La somma dei crediti ottenuti permette di valutare il livello di prestazione finale giudicando un progetto LEED platinum, gold, silver o certified.



Conversazione con Giorgio Squinzi

Amministratore Unico di Mapei S.p.A.

Publiregionale

1) Dall'osservatorio di MAPEI, impresa multinazionale con forti presenze produttive all'estero la situazione Italiana rimane ancora così distante rispetto ai paesi europei sul fronte burocratico/amministrativo? E l'Europa, rispetto al resto del mondo, appare più o meno favorevole allo sviluppo dell'attività produttiva?

La Commissione Europea ha recentemente voluto quantificare cosa significa l'Industria per il Vecchio Continente.

Il contributo diretto dell'industria al Prodotto Lordo Europeo è pari al 17%, ma sale al 37% se si considera l'Industria in senso lato (includendo ad esempio costruzioni e produzione di energia) e l'outsourcing di servizi. Se, poi, si includono tutti i servizi anche indiretti, la quota dell'economia che viene attivata dall'industria sale al 47%. Questo è il dato che si deve tenere ben presente quando si definiscono o si approvano normative che possono avere un impatto sulle imprese. È un impatto sull'intero sistema economico: se troppo forte o ingiustificato, se più pesante che in altre aree, a soffrire non sarà solo l'Industria ma l'economia nel suo complesso, cioè noi tutti. Dobbiamo dirlo in modo esplicito e senza paura: questa consapevolezza in Europa si è andata perdendo. C'è troppo peso delle aree sostanzialmente deindustrializzate, c'è – in troppi – un'idea deviata di Europa Sociale e di Sviluppo Sostenibile, nella quale “meno industria c'è, meglio è”. La verità è un'altra: l'Industria ha un ruolo insostituibile nella crescita sociale e sostenibile dell'Europa; non è un ostacolo, ma è gran parte della soluzione. La produttività industriale resta il principale motore della vera creazione di ricchezza:

altre vie hanno portato al disastro di questa crisi. Ci vuole un ruolo importante dell'Italia in Europa per una nuova stagione di Politica Industriale perché, insieme alla Germania, siamo i soli due Paesi che non possono in ogni caso fare a meno dell'Industria.

2) Il percorso di armonizzazione normativa a livello comunitario ha avuto effetti positivi sul nostro apparato legislativo agendo per una sua sostanziale semplificazione? Quali sono oggi le leve da attivare per accelerare i processi di snellimento e semplificazione? L'informatizzazione e la digitalizzazione potranno incidere radicalmente sull'efficacia ed efficienza della PA ?

Le maggiori distanze di cui soffre l'Italia rispetto agli altri Paesi maggiormente industrializzati sono attinenti le norme e la burocrazia, le infrastrutture e l'energia. In questi anni mi sono, però, sempre più convinto che dobbiamo guadagnarci il rispetto e il sostegno e non solo richiederli ed esigerli. Sarebbe troppo facile. Dobbiamo fare la nostra parte fino in fondo per poter chiedere alle Istituzioni di fare la loro. Innanzitutto una Politica Industriale di successo non si misura in quanti incentivi finanziari sappia erogare, ma nella capacità di creare un clima di collaborazione fra le Istituzioni e il settore privato. Autorizzazioni ambientali che sono caratterizzate da procedure istruttorie che, a volte, durano anni, nonostante gli sforzi del Ministero, che – con la grande accelerazione di VAS e VIA – ha in modo significativo sfolto l'arretrato. Si rischia di compromettere gravemente la competitività delle imprese, rendendo anche imbarazzante, per gli Amministratori Delegati

di quelle a capitale estero, giustificare alle case madri ritardi abissali per l'avvio di nuovi progetti. Non ci sembra per esempio che l'attuale Schema di Decreto Legislativo sul Codice Ambientale, inviato in questi giorni al Parlamento, introduca le semplificazioni che ci aspettavamo. Non è possibile un iter di autorizzazione che preveda approvazioni successive di altri Ministeri. Coinvolgendoli subito e operando in parallelo si eviterebbero burocrazie inutili e lungaggini. Ben vengano informatizzazione e digitalizzazione se, come tutte le innovazioni tecnologiche, vengono usate con intelligenza per aiutare i cittadini e le imprese e semplificare e snellire le procedure burocratiche. Ma è necessario, però, rivedere alcune delle nuove sanzioni previste che risultano assai penalizzanti per le imprese minori: per esempio quelle per la mancata o ritardata adesione al SISTRI (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti). Il SISTRI nasce nel 2009 su iniziativa del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nel più ampio quadro di innovazione e modernizzazione della Pubblica Amministrazione per permettere l'informatizzazione dell'intera filiera dei rifiuti speciali a livello nazionale e dei rifiuti urbani per la Regione Campania. Il SISTRI è una soluzione informatica avanzata in tema di gestione rifiuti e, quindi, all'inizio comporta problemi e difficoltà di adattamento. Per minimizzare questi disagi è necessario che venga adottato un chiaro Manuale Operativo, quale strumento di riferimento e di guida per le imprese, e che ci sia un periodo di “rodaggio” dell'operatività del Sistema.

la sicurezza cambia il cantiere in meglio



Numero Verde
800 961 925

CPT

SICUREZZA IN EDILIZIA

è semplice

Con una semplice telefonata a

- CPT Sede di Milano 02 48708552
- CPT Sede di Monza 039 2308893
- Assimpredil-ANCE 02 88129522

ti metterai in contatto con tecnici esperti in materia di salute e sicurezza nei cantieri edili.

e gratuito

Un vero e proprio servizio in cantiere tempestivo, **risolutivo e senza alcuna spesa** che garantisce alle imprese una soluzione ai problemi rilevabili in cantiere.

cambiare!

Con la garanzia di poter contare su **una realtà affidabile e autorevole**. Un credito di serietà che si traduce, non solo nel servizio, ma anche nel rilascio, **ad ogni impresa richiedente, del Bollino Blu**.

CPT è costituito e partecipato da Assimpredil-ANCE e Fe.N.E.A.L.-UIL, F.I.L.C.A.-CISL, F.I.L.L.E.A.-CGIL



Direttore:
Cecilia Bognesi
direttore@aiededalo.it

Redazione:
redazione@aiededalo.it

Comitato di redazione:
Claudio De Albertis
Gloria Domenighini
Giuseppe Esposito
Roberto Mangiavacchi

Art directors:
Contemporary Graphics

Pubblicità:
dedalo@aiededalo.it

pre stampa e stampa:
CALEIDOGRAF
Via Grandi 46
Mazzo di Rho

Tariffa R.O.C.:
Poste Italiane SpA
Spedizione in abbonamento
postale - D.L. 353/2003
(conv.in L. 27/02/04 n. 46)
Art. 1, comma 1, DCB Milano

direttore responsabile:
Cecilia Bognesi

registrazione n. 4 del 5/1/1985
anno ventiseiesimo numero 19
terzo bimestre 2010

Per le immagini di cui,
nonostante le ricerche eseguite,
non è stato possibile rintracciare gli aventi
diritto, l'Editore si dichiara disponibile
ad assolvere i propri doveri.



Dedalo
Rivista bimestrale edita da
ASSIMPREDIL ANCE
Via San Maurilio 21,
20123 Milano
tel. 02 8812951
fax 02 8056802
www.assimpredilance.it



Presidente:
Claudio De Albertis

Direttore generale:
Gloria Domenighini

Vicedirettore generale:
Andrea Lavorato

DEDALO

Numero Diciannove_Maggio | Giugno 2010

Rivista bimestrale di Assimpredil Ance



ASSOCIAZIONE IMPRESE EDILI E COMPLEMENTARI
DELLE PROVINCE DI MILANO, LODI, MONZA E BRIANZA

| AUTORE | TITOLO | FOTO/ILLUSTRAZIONI | |
|---------------------------|---|--------------------|-----|
| Cecilia Bognesi | Tempi moderni | | 006 |
| Claudio De Albertis | La promessa della semplificazione | Donato Di Bello | 007 |
| | Procedure di pratiche edilizie: | Getty Images | |
| | Piani Integrati d'Intervento | | 010 |
| | Permesso di Costruire | | 014 |
| | Denuncia di Inizio Attività | | 016 |
| | Zone omogenee B2 | | 018 |
| | Allacciamenti | | 019 |
| Nerino Valentini | Certificato di Prevenzione Incendi | | 022 |
| Giancarlo Bianchi Janetti | Macchina amministrativa ed edilizia | Getty Images | 024 |
| Luca Benzoni | I tempi del procedimento amministrativo | Donato Di Bello | 030 |
| Giovanni Oggioni | Il PGT riforma della disciplina | Getty Images | 034 |
| Carlo Maccari | Semplificare davvero! | Getty Images | 036 |
| Assimpredil Ance | I tempi delle gare | | 038 |
| Bruno Simini | Appalti di opere pubbliche nel Comune di Milano | | 040 |
| Riccardo Delli Santi | Piena conoscenza della Concessione Edilizia | Getty Images | 042 |



Tea Time: un'immagine
da *Tempi moderni*, che Charlie Chaplin
interpretò e diresse nel 1936.
Foto Hulton Archive/Getty Images



Tempi moderni

In un mondo sempre più competitivo e globalizzato le aziende che operano in questo tipo di economia quando si spostano cercano interlocutori che abbiano informazioni adeguate sull'opportunità di inserimento in un certo territorio; cercano certezze per avviare le proprie operazioni, per ridurre le variabili di rischio. Alla partenza di questi processi ci sono ovviamente gli investimenti immobiliari tesi a verificare sempre le ricadute dirette e formali proprie degli interventi, ad esempio nella nostra città, e i tempi della loro realizzazione. L'investitore è ovviamente interessato alla relazione tra trasformazione e redditività dell'investimento per cui il concetto di *quanto tempo ci vuole* è determinante per valutare il rischio a cui si espone. Stabilito che l'investimento immobiliare rappresenta uno dei momenti fondamentali per lo sviluppo ed il rilancio della competitività di un territorio, ne discende che la capacità di attirare su di esso ogni tipo di investimento nel settore immobiliare è un forte indicatore del suo grado di attrattività. Questo è uno dei motivi della domanda di qualità rispetto ad un meccanismo che funzioni tra chi sviluppa e chi amministra, di una rinnovata relazione fresca e limpida tra gli investitori, le nostre imprese, e le istituzioni che hanno la responsabilità di governare l'utilizzo del territorio. E' certo che gli investimenti si attivano più facilmente quando si è capaci di dire con certezza, ad esempio, quanto tempo serve per ottenere un'autorizzazione. Questa non può e non deve essere la variabile impazzita e non pianificabile di un'attività economica quale è quella immobiliare. Le nostre imprese sanno rispondere alla domanda su quanto tempo ci voglia per costruire qualsiasi manufatto. Dalla cantierizzazione dell'area alle chiavi in mano di qualsiasi prodotto. L'amministrazione dovrebbe sapere dire e rispettare con certezza i tempi della messa in opera e chiavi in mano dei suoi prodotti, ovvero le sue autorizzazioni. Si tratta in entrambi i casi di aziende, che devono rispondere alle medesime logiche: perché non considerare la Pubblica Amministrazione che produce qualche milione di euro in oneri come "un'azienda comune" e che quindi come tale ha bisogno di risorse adeguate per dare prodotti adeguati? Se le risorse sono adeguate allora è qualcosa nel suo processo produttivo che non funziona. O forse entrambe le cose. Certamente il coordinamento tra le diverse fonti normative di carattere comunitario, nazionale regionale e locale crea un intreccio tra norme generali e deroghe ferocce, che alimenta le corporazioni di legali sempre più utilizzate nella pratica interpretativa. Certamente il coordinamento tra vari uffici che prendono parte allo stesso procedimento rende necessario un loro coordinamento reale, un loro procedere all'unisono. Pareri in successione, dinieghi finali, ripartenza da capo. Ogni stanza una personalità? Non può essere. L'unica personalità ammessa in questo processo deve essere la pratica in procedimento. La possibilità per i territori aggressivi nelle loro politiche pubbliche di vedere aumentare geometricamente il proprio benessere è pari al rischio di quelli più deboli di vederlo precipitare. Processare procedimenti autorizzativi semplici o complessi entro tempi stabiliti, con procedure ordinarie e non straordinarie, questa sarà la spinta fondamentale allo sviluppo del nostro territorio. Ne abbiamo bisogno per aderire alla politica del fare che questa città ha forse un po' dimenticato dai tempi del dopoguerra, ne abbiamo bisogno per sfuggire a un processo di terziarizzazione della nostra città che ci affatica, che non crea coesione sociale; un processo che produce eserciti di addetti armati di telefonini scollati dal mondo della produzione, che attraversano le piazze dei nostri istituti di credito, mentre il sessanta per cento della mano d'opera dei nostri cantieri viene coperta dagli immigrati. C'è una trasformazione sociale reale che viene dal basso che ha nuove esigenze, richieste, diritti, a cui dobbiamo rispondere anche nella forma del costruito, con una sua economia tutta da pensare. Possiamo rispondere a questa trasformazione, a questi futuri nuovi abitanti dicendo che non siamo pronti? Nessuno dei nostri imprenditori, nessuno dei nostri direttori d'impresa ha ceduto al sapore del lavoro salariato e continua la propria corsa che obbliga a mutuare la libertà con il rischio: il rischio di fare l'ottimo come il peggio nei confronti della città, di aumentare le entrate dell'azienda e dare lavoro a dipendenti e collaboratori, come di barcollare e fallire, chiudere, perdere tutto. Sicuramente non ci spaventa dare il nostro contributo per affrontare un dialogo privo di malizia per il rinnovamento dei processi che precedono ciò che vorremmo fare ovvero costruire una città migliore per tutti.

Cecilia Bolognesi



La promessa della semplificazione

C'è una frase che mi piace ripetere: la Pubblica Amministrazione è l'infrastruttura su cui corrono le idee. Ma la congestione è troppo alta e le misure adottate non sono ancora sufficienti, il risultato è che siamo troppo lenti, quando non siamo fermi. E' un grido d'allarme che si alza forte e da tanto tempo da parte di tutto il mondo produttivo: forse è arrivato il momento di ascoltarlo. Vorrei riprendere le dure parole dell'intervento del Presidente di Confindustria Emma Marcegaglia "L'inefficienza pubblica non è figlia solo di logiche lontane dalla produttività. Nasce da troppi interessi partitici, troppe rendite da salvaguardare. Diciamolo chiaro: la politica dà occupazione a troppa gente in Italia. Ed è l'unico settore che non conosce né crisi, né cassa integrazione". Aggiungerei che nella Pubblica Amministrazione e nella politica convivono anime diverse e lavorano anche persone con tanta voglia di cambiare questo sistema, partiamo da qui per fare una vera innovazione, con coraggio e con la consapevolezza che non c'è più tempo e spazio per chi non vuole cambiare. Abbiamo bisogno di uno Stato fortemente presente che controlli e assicuri un sistema di regole certe e rispettate. Abbiamo bisogno di una Pubblica Amministrazione che sposti le priorità di intervento dal mero controllo del processo autorizzativo alla sorveglianza attiva, costante e diffusa.

Come possiamo combattere la nostra battaglia verso la qualità, la legalità e l'innovazione se siamo lasciati soli in prima linea? Questa fase congiunturale così dura per il settore delle costruzioni ha fatto esplodere annose situazioni di inefficienza della Pubblica Amministrazione che ci sembra sempre più lontana

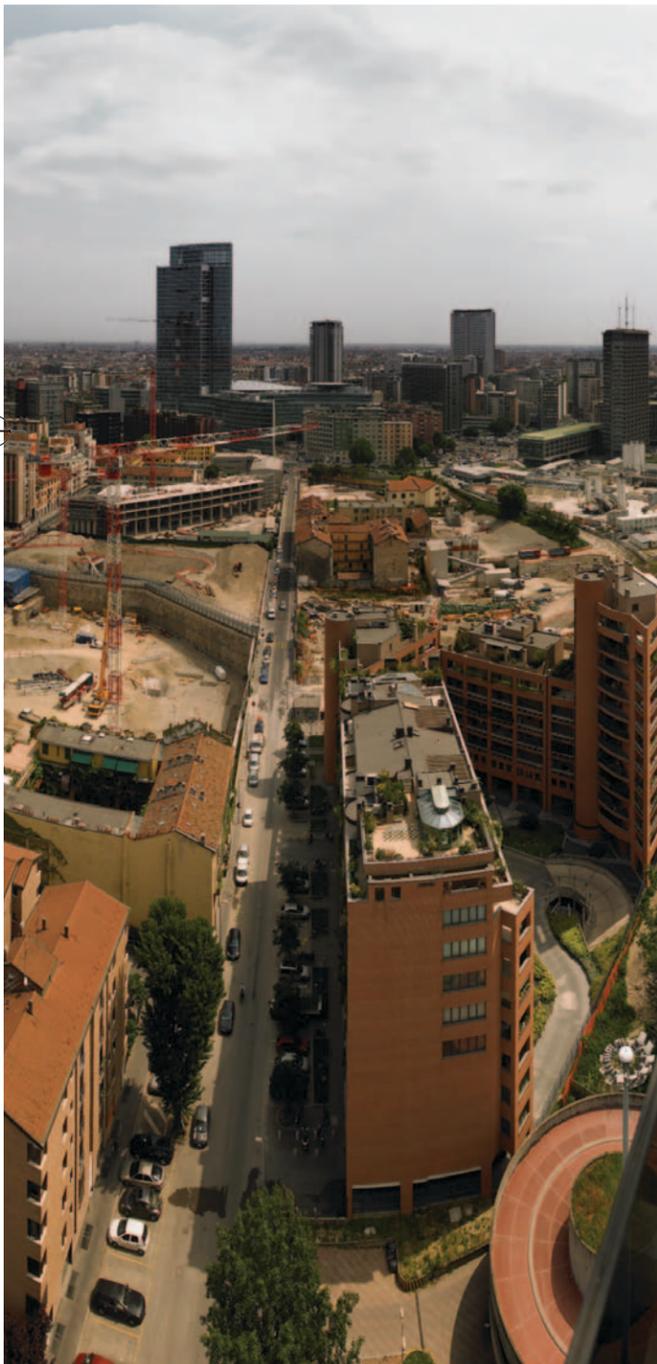


dal comprendere e dal confrontarsi con il sistema delle imprese. L'effetto è un rafforzamento dell'illegalità che assume forme diverse: dalla corruzione alle infiltrazioni mafiose solo per nominarne due. Il settore delle costruzioni uscirà cambiato dalla crisi, ma non sarà come vorremmo se lo Stato non farà la sua parte eliminando le condizioni che permettono scorciatoie e non interverrà radicalmente per evitare l'exasperazione di chi è sano e regolare. E non servono leggi giustizialiste e falsamente moraliste, servono azioni per stanare e combattere le illegalità. Ho sentito recentemente le convinte parole del Ministro Maroni sui risultati del Governo nella lotta alla mafia, ho potuto apprezzare la passione e l'abnegazione con cui le Forze dell'Ordine affrontano la loro prima linea. Ma non basta, bisogna vigilare sulla miriade di comportamenti che minano la struttura stessa di una buona amministrazione della cosa pubblica. E' evidente che deve essere innovato radicalmente il nostro sistema normativo che è spesso ridondante, complicato, farraginoso, ripetitivo, confuso e contraddittorio. Una condizione che si moltiplica nelle maglie territoriali dei mille enti e soggetti, con procedure e modi di agire diversi e assolutamente incomprensibili, a volte auto referenzianti. L'effetto è una giungla dove vegeta il più forte o il più furbo, è una palude che non puoi superare e che ti affonda lentamente e senza via di uscita. Una situazione che mette a rischio la sopravvivenza delle imprese sempre e comunque, ma che in questo periodo e per il settore delle costruzioni vuol dire fermare il comparto in grado di creare il più consistente indotto della nostra economia. La politica deve andare al fondo del problema e deve continuare a lavorare per semplificare, snellire, creare norme chiare che favoriscano il sistema legale delle imprese, smontando il groviglio delle regole formali che soffocano le imprese sane e gli investimenti. Segnali di attenzione ci sono, la Regione Lombardia ha creato un Assessorato mirato al tema e il Comune di Milano sta studiando forme di intervento incisive. Ma intanto proprio a Milano ci vogliono anni per far partire un cantiere e le risorse dedicate alla gestione amministrativa del processo edilizio, pubblico o privato che sia, sono poche e insufficienti a dare risposte rapide e utili a far ripartire gli investimenti. Vanno rimesse al centro dell'attività di gestione amministrativa l'etica ma anche la logica e la coerenza dell'interesse pubblico che dovrebbe permettere di perseguire criteri di premialità, di prestazionalità e di selezione delle imprese che hanno una storia e una reputazione.





In basso:
Area Garibaldi_ Milano.
Sullo sfondo l'avanzamento lavori
del Palazzo della Regione. Maggio 2010
Foto di Donato Di Bello



Da una parte ci siamo noi: con il compito di trasformare il territorio con qualità e competenza. Noi imprese onnivore dal punto di vista della conoscenza, che ci interfacciamo con gli abitanti della città da una parte, con gli ingegneri del prodotto dall'altra, con gli amministratori dall'altra ancora. Obbligati ad oscillare con maestria dagli uni agli altri, cercando di ricavarne collaborazione e sostegno nell'elaborazione dei nostri prodotti. Dall'altra parte c'è quell'enorme apparato funzionale che è la macchina dell'amministrazione che governa i flussi del nostro lavoro. La riflessione portata avanti in questo numero di Dedalo, sulla quale vorremmo intavolare un sano e aperto confronto, orientato al problem solving, parte da questi due mondi: il mondo dell'impresa e quello dell'amministrazione.

Chi fa e chi governa le scelte.

Alle imprese manca mercato e agli uffici mancano risorse; gli imprenditori hanno tempi perentori, gli amministratori sembra meno. E non credo di banalizzare il problema dicendo che abbiamo spesso la sensazione che le "tipiche integrazioni" di documentazione richieste, chi fa il nostro mestiere sa bene di cosa parlo, siano un sistema utilizzato per rallentare se non sospendere la procedura, per guadagnare tempo, per stare nei termini legislativi. Purtroppo, possiamo dire, siamo sulla stessa barca ma non riusciamo a remare nella stessa direzione: penso ai pareri differiti, incongruenti, che ci obbligano a tornare alla casella di partenza di un infinito Monopoli, dove il traguardo è l'approvazione del procedimento. Attendiamo esiti di conferenze dei servizi a cui sono chiamati come minimo 10 o 15 attori protagonisti e non sappiamo chi si presenterà alla riunione.

Sappiamo solo che intanto il tempo passa, che così non funziona. Questo sistema non produce ricchezza per nessuno: sottrae risorse ai contenuti, alla qualità del progetto, alla città. C'è un ritmo dettato dal mercato che appartiene alle nostre imprese; c'è un ritmo della città che viene dal basso e fa crescere nuove esigenze a cui dobbiamo rispondere. Servono azioni senza esitazioni, decise e orientate a cancellare tutto ciò che non è essenziale al risultato e che opprime senza oggettive motivazioni di tutela dell'interesse pubblico.

Siamo pronti a sederci a fianco di chi vorrà affrontare questo non facile impegno.

Claudio De Albertis





RIFERIMENTI NORMATIVI

Si riportano di seguito alcuni stralci dei riferimenti normativi qui citati:

*Legge del 17/02/1992, N 179
"Norme per l'edilizia
Residenziale Pubblica"
Capo V
Programmi Integrati
Art. 16 Programmi
Integrati di Intervento*

*L. R. 11 marzo 2005, N. 12
"Legge per il governo del territorio"
Parte II
Gestione del Territorio
Titolo VI
Procedimenti speciali
e disciplina di settore
Capo I
Disciplina dei Programmi
Integrati di Intervento
Artt. da 87 a 94bis.
(tempistiche art 92)*

*Parte I
PIANIFICAZIONE
DEL TERRITORIO
Titolo II
STRUMENTI DI GOVERNO
DEL TERRITORIO
Capo II
Pianificazione comunale
per il governo del territorio
Art. 14*

*"Ricostruire la Grande Milano",
documento di inquadramento
delle Politiche urbanistiche Comunali
Approvato dal consiglio comunale
il 5 Giu 2000 deliberazione
N. 48/00, successivamente integrato
il 16.5.2005 con deliberazione
N. 26/05 e modificato
con deliberazione del Consiglio
Comunale 53/08 del 10/12/2008
Revisione del Capitolo X.*

*L. R. 11 marzo 2005, N. 12
"Legge per il governo del territorio"
Art. 92.*

*Approvazione dei programmi
integrati di intervento.*

*1. I programmi integrati di intervento
sono approvati con la procedura
di cui all'articolo 14, salvo quanto
previsto dai commi da 3 a 9
del presente articolo.*

....

Art. 93.

*Attuazione dei programmi integrati
di intervento.*

*1. Per l'attuazione del programma
integrato di intervento, i soggetti
attuatori ed il comune sottoscrivono
una convenzione avente i contenuti
stabiliti dall'articolo 46, in quanto
compatibili con le disposizioni
del presente capo. La convenzione
prevede altresì i reciproci diritti
ed obblighi dei diversi operatori
pubblici e privati, nonché i tempi,
comunque non superiori a dieci anni,
di realizzazione degli interventi
contemplati nel programma integrato
di intervento.*

2.

*3. Qualora sia necessario,
in relazione all'entità od alla rilevanza
del programma integrato di intervento,
l'attuazione degli interventi ivi
previsti può essere frazionata
in stralci funzionali,
preventivamente determinati.*

*4. Decorso un anno dalla definitiva
approvazione del programma integrato
di intervento senza che sia stata
sottoscritta dagli operatori privati
la convenzione di cui al comma 1,
il sindaco diffida i soggetti proponenti
sottoscrivere entro un termine
non superiore a novanta giorni
la convenzione annessa al programma
integrato di intervento; in caso
di inutile decorso del termine assegnato,
dichiara l'intervenuta decadenza
del programma medesimo ad ogni
effetto, compreso quello di variante alla
vigente strumentazione urbanistica.*

*5. Fermo restando quanto previsto
dall'articolo 14, comma 12,
la procedura di approvazione del
programma integrato di intervento si
applica anche alle varianti allo stesso.*

Art. 14.

*Approvazione dei piani attuativi
e loro varianti. Interventi sostitutivi.*

*1. I piani attuativi e loro varianti,
conformi alle previsioni degli atti
di PGT, sono adottati dal consiglio
comunale; nel caso si tratti di piani
di iniziativa privata, l'adozione
interviene entro novanta giorni dalla
presentazione al comune del piano
attuativo o della variante. Il predetto
termine di novanta giorni può essere
interrotto una sola volta qualora gli*





*Tra gli ingranaggi.
Da Tempi moderni, 1936
Foto Hulton Archive/Getty Images*



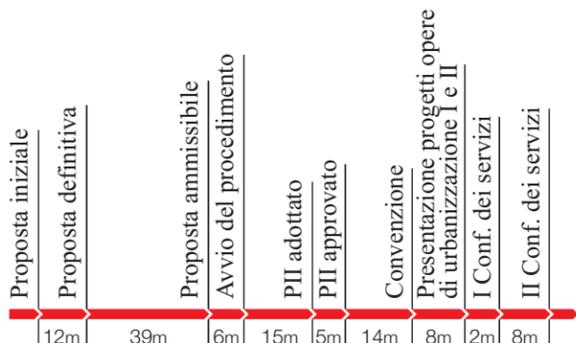


PII_ Qui di seguito sono elencati i tempi riscontrati in alcune procedure di approvazione di PII di diversa entità volumetrica.

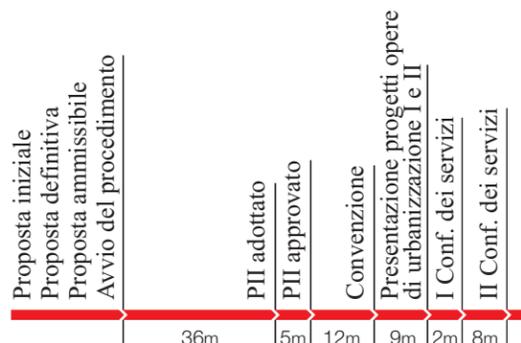
A destra:
Tempi moderni
Foto Max Munn Autrey/Getty Images

In questa pagina:
Tempi rilevati nelle procedure di approvazione di alcuni PII di differente entità volumetrica

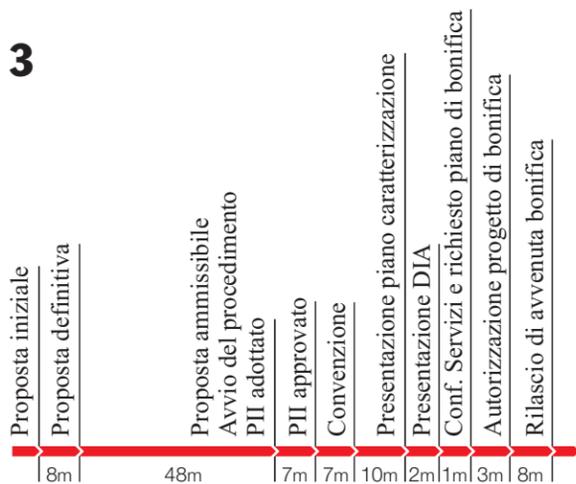
1



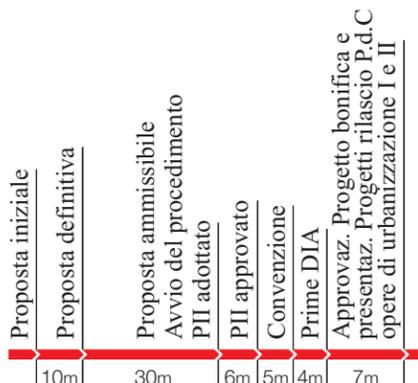
2



3



4



uffici comunali deputati all'istruttoria richiedano, con provvedimento espresso da assumere nel termine di trenta giorni dalla data di presentazione del piano attuativo, le integrazioni documentali, ovvero le modifiche progettuali ritenute necessarie per l'adeguamento dello stesso alle prescrizioni normative vigenti; in questo caso, il termine di novanta giorni di cui al presente comma decorre nuovamente e per intero dalla data di presentazione della documentazione integrativa, ovvero delle modifiche progettuali richieste; della conclusione della fase istruttoria, indipendentemente dall'esito della medesima, è data comunicazione da parte dei competenti uffici comunali al soggetto proponente. La conclusione in senso negativo della fase istruttoria pone termine al procedimento di adozione dei piani attuativi e loro varianti.

2. La deliberazione di adozione è depositata per quindici giorni consecutivi nella segreteria comunale,

unitamente a tutti gli elaborati; del deposito è data comunicazione al pubblico mediante avviso affisso all'albo pretorio.

3. Durante il periodo di pubblicazione, chiunque ha facoltà di prendere visione degli atti depositati e, entro quindici giorni decorrenti dalla scadenza del termine per il deposito, può presentare osservazioni.

4. Entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di presentazione delle osservazioni, a pena di inefficacia degli atti assunti, il consiglio comunale approva il piano attuativo decidendo nel contempo sulle osservazioni presentate.

4 bis. Il PGT può stabilire i casi in cui i piani attuativi e loro varianti, conformi alle previsioni degli atti di PGT, sono adottati dalla giunta comunale e approvati dal consiglio comunale, con applicazione della procedura di cui ai precedenti commi.)

5. Qualora il piano attuativo introduca varianti agli atti di PGT, dopo l'adozione da parte del consiglio

comunale, si applica quanto previsto dall'articolo 13, commi da 4 a 12..

6. L'infruttuosa decorrenza del termine posto dal comma 1 per l'adozione del piano attuativo costituisce presupposto per la richiesta di intervento sostitutivo.

7. Il potere d'intervento sostitutivo è esercitato dalla Regione, ovvero dalle province a far tempo dall'efficacia del rispettivo piano territoriale di coordinamento provinciale.

8. Al fine di attivare il procedimento di cui al comma 7, chi ha presentato il piano attuativo, verificata l'inerzia comunale, può, con atto notificato o trasmesso in plico raccomandato con avviso di ricevimento, intimare al comune di provvedere nel termine di quindici giorni dal ricevimento della richiesta.

9. Decorso infruttuosamente il termine previsto dal comma 8, chi ha presentato il piano attuativo può inoltrare al dirigente della competente struttura regionale o provinciale istanza per la nomina di un commissario ad acta ;

il dirigente provvede sulla richiesta nel termine di quindici giorni dal ricevimento dell'istanza, invitando il comune ad assumere il provvedimento conclusivo del procedimento di adozione del piano attuativo entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione stessa, che si intende quale avvio del procedimento sostitutivo ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) .

10. Il Presidente della Giunta regionale o provinciale o l'assessore competente, se delegato, scaduto inutilmente il termine di trenta giorni di cui al comma 9, nomina, nei successivi quindici giorni, un commissario ad acta , scelto tra i soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 31.

11. Entro il termine di trenta giorni dalla nomina, il commissario ad acta assume, in via sostitutiva, gli atti e i provvedimenti necessari per la conclusione del procedimento



di adozione del piano attuativo; gli oneri derivanti dall'attività del commissario ad acta sono posti a carico del comune inadempiente.
12. Non necessita di approvazione di preventiva variante la previsione, in fase di esecuzione, di modificazioni planivolumetriche, a condizione che queste non alterino le caratteristiche tipologiche di impostazione dello strumento attuativo stesso, non incidano sul dimensionamento globale degli insediamenti e non diminuiscano la dotazione di aree per servizi pubblici e di interesse pubblico o generale.

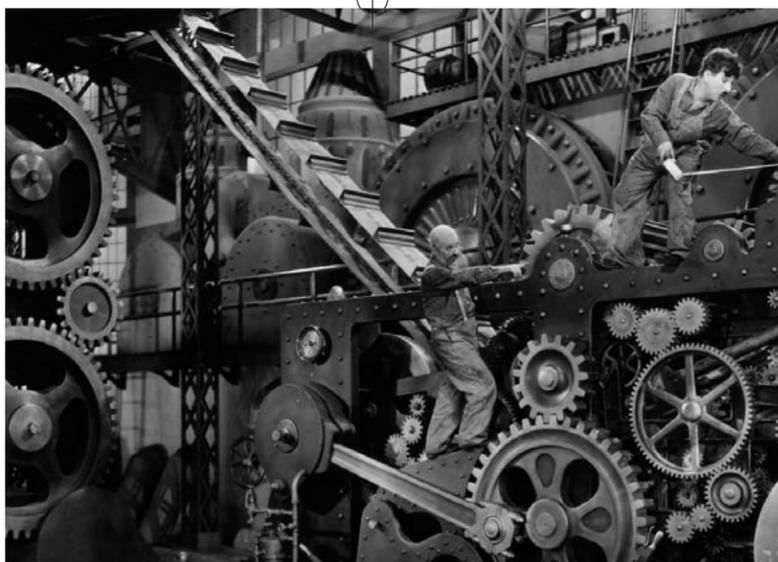
“Ricostruire la Grande Milano”, documento di inquadramento delle Politiche urbanistiche Comunali

[...] Proposta iniziale
Il procedimento di adozione e definitiva approvazione del programma integrato può essere preceduto dalla presentazione da parte degli interessati di una proposta iniziale, al fine di verificarne esclusivamente la coerenza alle linee programmatiche di indirizzo ed ai criteri ed obiettivi indicati nel presente documento e le precondizioni di compatibilità ambientale, senza pregiudizio per la definizione del successivo procedimento di approvazione definitiva.

L'istruttoria sulla proposta iniziale dovrà concludersi in 30 giorni dalla sua presentazione mediante comunicazione al soggetto proponente, salvo che nei casi di accordo di programma, in cui l'istruttoria dovrà concludersi nel termine di 60 giorni. I predetti termini potranno essere interrotti soltanto una volta per eventuali integrazioni, da richiedersi entro 15 giorni dalla presentazione della proposta. Se entro un anno dalla data del parere di ammissibilità sulla proposta iniziale, non viene presentata la proposta definitiva producendo la documentazione di cui al paragrafo successivo, detto parere si intende decaduto automaticamente.

[...] Proposta definitiva: documentazione da produrre
La presentazione di un programma integrato deve essere corredata dalla seguente Documentazione: ...
L'Amministrazione si riserva la facoltà di richiedere documentazione integrativa, in relazione a specifici ambiti di intervento....

[...] Procedura di approvazione: istruttoria
L'istruttoria dei programmi integrati di intervento verrà curata dal competente Settore Comunale che potrà avvalersi di specifiche figure di consulenza



tecnica e amministrativa.
Il competente Settore si avvarrà altresì dell'apporto di un nucleo di consulenza, costituito da tre componenti esterni, esperti in materia urbanistica-edilizia, economica, e giuridica, nominati dal Sindaco. Il nucleo di consulenza avrà funzioni consultive, non vincolanti, e dovrà esprimere parere su ogni proposta iniziale e definitiva, ...
L'istruttoria dovrà essere completata nel termine di 180 giorni (riducibile fino a 90 in relazione alla minore complessità istruttoria della proposta) dalla presentazione della proposta definitiva di programma integrato; detto termine potrà essere interrotto una sola volta per integrazioni documentali entro 30 giorni dalla presentazione della proposta, in questa evenienza il termine inizierà a decorrere di nuovo per intero dalla presentazione delle integrazioni richieste; detto termine di 180 (riducibile fino a 90) giorni potrà essere altresì sospeso, per un massimo di 2 volte, al momento della richiesta al proponente privato di integrazioni istruttorie o approfondimenti progettuali in corrispondenza dei principali passaggi procedurali. La proposta verrà sottoposta all'organo deliberante entro 60 giorni dalla conclusione dell'istruttoria [...]. Tale termine può essere sospeso una sola volta al momento della richiesta al proponente privato della documentazione conclusiva propedeutica all'invio del programma agli organi competenti per l'approvazione. In questi casi il termine ricomincerà a decorrere a seguito della presentazione della documentazione richiesta. Nelle ipotesi di cui all'articolo 94 commi 4, 5 e 6 della legge regionale 12/05 l'istruttoria per l'individuazione degli obiettivi dell'accordo di programma, da sottoporre alla conferenza degli enti interessati, sarà condotta nel termine di 90 giorni dalla presentazione della proposta

di programma integrato; il termine potrà essere interrotto una volta per integrazioni istruttorie entro 30 giorni dalla presentazione della proposta e inizierà di nuovo a decorrere per intero dalla presentazione delle integrazioni richieste.
[...]
Procedura di approvazione

OSSERVAZIONI

Poiché i PII hanno valenza di un vero e proprio piano urbanistico attuativo la fase finalizzata alla stipula della convenzione risulta la più importante, fondamentale rispetto alla successiva di rilascio di PdC o di presentazioni di DIA. Nella fase di valutazione dei PII in realtà a volte vengono espressi dinieghi relativi agli interventi proposti, ma la motivazione rimane inespressa: per gli operatori è indispensabile pervenire a una definizione dei parametri che la regolano.
In seguito il percorso di verifica dell'ammissibilità degli interventi, nel caso ad esempio di DIA, istruttoria del progetto compresa, potrebbe essere alquanto semplificato e l'istruttoria in realtà un semplice passaggio formale poiché già concluso prima della stipula della convenzione. Dando applicazione all'art. 42.4 della Legge Regionale 12/05, in cui si dice che "nei casi in cui la realizzazione dell'intervento debba essere preceduta dalla sottoscrizione da parte dell'interessato di atti di impegno.....", l'efficacia della denuncia di inizio attività resta sospesa sino all'avvenuta definizione dell'adempimento....", si ritiene possibile la presentazione della DIA prima della conclusione del procedimento urbanistico,

delle varianti
L'approvazione di varianti al programma integrato, segue lo stesso procedimento seguito per la sua approvazione [...].
Convenzione di attuazione
La convenzione, da stipulare successivamente all'approvazione definitiva del programma integrato tra gli attori ed il Comune, è regolata dall'articolo 93 della legge regionale 12/05, con riferimento alla disciplina dell'articolo 46 della stessa legge regionale ...
Qualora sia decorso un anno dalla definitiva approvazione del programma integrato senza che sia intervenuta la stipula della convenzione di attuazione, il Sindaco, ai sensi e nei modi dell'articolo 93, comma 4, legge regionale 12/05, avvia il procedimento di messa in mora preordinato alla declaratoria di decadenza del programma da ogni effetto, ivi compreso quello di variante urbanistica.

con maturazione dell'efficacia della medesima DIA solo dopo la stipula della convenzione o l'approvazione del PII.
Attualmente molti professionisti ed imprenditori lamentano in realtà la frequente assenza delle persone chiamate ad esprimere il parere di competenza nelle conferenze di servizi. A volte la conferenza è riconvocata. A volte anche a conferenza chiusa i pareri rimangono inespressi e restano da risolvere questioni legate a un po' di tutto: dalle soluzioni estetiche alle opere di urbanizzazione.
Sarebbe necessario che tutti i pareri dei vari settori fossero contemporanei, non differiti l'uno rispetto all'altro. Accade ormai che le soluzioni estetiche delle urbanizzazioni suggerite dagli uffici confliggano con i pareri della Commissione del Paesaggio. L'edificazione privata è inoltre vincolata al rilascio dei permessi di costruire delle urbanizzazioni e degli standard dove spesso la macchina amministrativa non riesce ad accompagnare i tempi più rapidi del privato con i rilasci di permessi sulle urbanizzazioni e sugli standard. In questa maniera tutta la realizzazione rallenta. Come fare per ovviare a questo problema senza fermare l'operazione?

**RIFERIMENTI NORMATIVI**

D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380
Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia
Titolo II Titoli abitativi.
Capo II Permesso di Costruire
Sezione III – Procedimento
Art. 20 (R) - Procedimento per il rilascio del permesso di costruire (d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, art. 4, commi 1, 2, 3 e 4, convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493)

L. R. 11 marzo 2005, N. 12
Parte II
Gestione del Territorio
Titolo I
Disciplina degli interventi sul territorio
Capo II
Permesso di costruire
Artt. da 33 a 40.
(tempistiche art 38)

Circolare del Comune di Milano
CIRCOLARE N. 1/2007 (progr. 37)
PERMESSI DI COSTRUIRE
CONVENZIONATI – INDICAZIONI
OPERATIVE A SEGUITO
DELLA NUOVA
ORGANIZZAZIONE
DELLA STRUTTURA COMUNALE

D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380
Art. 20 (R) - Procedimento per il rilascio del permesso di costruire (d.l. 5 ottobre 1993, n. 398, art. 4, commi 1, 2, 3 e 4, convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493)
1. La domanda per il rilascio del permesso di costruire, sottoscritta da uno dei soggetti legittimati ai sensi dell'articolo 11, va presentata allo sportello unico ...

2. Lo sportello unico comunica entro dieci giorni al richiedente il nominativo del responsabile del procedimento ai sensi degli articoli 4 e 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. L'esame delle domande si svolge secondo l'ordine cronologico di presentazione.

3. Entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, il responsabile del procedimento cura l'istruttoria, acquisisce, avvalendosi dello sportello unico, i prescritti pareri dagli uffici comunali, nonché i pareri di cui all'articolo 5, comma 3, sempre che gli stessi non siano già stati allegati alla domanda del richiedente e, valutata la conformità del progetto alle normativa vigente, formula una proposta di provvedimento, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico giuridica dell'intervento richiesto.

4. Il responsabile del procedimento, qualora ritenga che ai fini del rilascio del permesso di costruire sia necessario apportare modifiche di modesta entità rispetto al progetto originario, può, nello stesso termine di cui al comma 3, richiedere tali modifiche, illustrandone le ragioni. L'interessato si pronuncia sulla richiesta di modifica entro il termine fissato e, in caso di adesione, è tenuto ad integrare la documentazione nei successivi quindici giorni. La richiesta di cui al presente comma sospende, fino al relativo esito, il decorso del termine di cui al comma 3.

5. Il termine di cui al comma 3 può essere interrotto una sola volta dal responsabile del procedimento, entro quindici giorni dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che integrino o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità dell'amministrazione o che questa non possa acquisire autonomamente. In tal caso, il termine ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della documentazione integrativa.

6. Nell'ipotesi in cui, ai fini della realizzazione dell'intervento, sia necessario acquisire atti di assenso, comunque denominati, di altre amministrazioni, diverse da quelle di cui all'articolo 5, comma 3, il competente ufficio comunale convoca una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Qualora si tratti di opere pubbliche incidenti su beni culturali, si applica l'articolo 25 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora articolo 25 del decreto legislativo

n. 42 del 2004 - n.d.r.).

7. Il provvedimento finale, che lo sportello unico provvede a notificare all'interessato, è adottato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio, entro quindici giorni dalla proposta di cui al comma 3, ovvero dall'esito della conferenza di servizi di cui al comma 6.

Dell'avvenuto rilascio del permesso di costruire è data notizia al pubblico mediante affissione all'albo pretorio. Gli estremi del permesso di costruire sono indicati nel cartello esposto presso il cantiere, secondo le modalità stabilite dal regolamento edilizio.

8. I termini di cui ai commi 3 e 5 sono raddoppiati per i comuni con più di 100.000 abitanti, nonché per i progetti particolarmente complessi secondo la motivata risoluzione del responsabile del procedimento.

9. Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, la domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-rifiuto.

10. Il procedimento previsto dal presente articolo si applica anche al procedimento per il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, a seguito dell'approvazione della deliberazione consiliare di cui all'articolo 14.

10-bis. Il termine per il rilascio del permesso di costruire per gli interventi di cui all'articolo 22, comma 7, è di sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda. (comma aggiunto dal d.lgs. n. 301 del 2002)

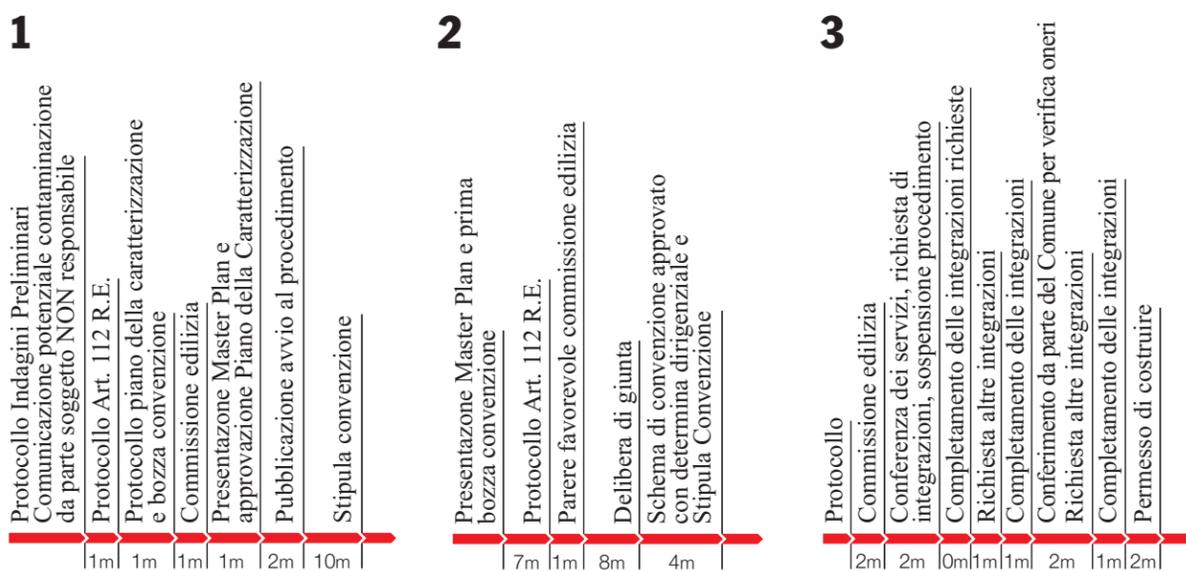
L. R. 11 marzo 2005, N. 12
Art. 38.

Procedimento per il rilascio del permesso di costruire.

1. La domanda per il rilascio del permesso di costruire, sottoscritta dal proprietario dell'immobile o da chi abbia titolo per richiederlo, è presentata al competente ufficio comunale...

2. Il competente ufficio comunale, ovvero, laddove costituito, lo sportello unico per l'edilizia, comunica entro dieci giorni al richiedente il nominativo del responsabile del procedimento ai sensi degli articoli 4 e 5 della legge 241/1990.

3. Entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, il responsabile del procedimento cura l'istruttoria, acquisisce, avvalendosi, laddove costituito, dello sportello unico per l'edilizia, i prescritti pareri degli uffici comunali e, ove previsto, della commissione edilizia, se istituita, nonché i pareri di cui all'articolo 32, comma 5, sempre che gli stessi non siano già stati allegati



OSSERVAZIONI

Spesso la negoziazione tra Comune e Soggetti attuatori ha coinvolto diversi settori e servizi comunali poiché l'intervento determina la necessità di procedere all'adeguamento delle dotazioni per servizi pubblici. Quando è necessario concordare le modalità attraverso le quali i soggetti attuatori devono contribuire al fabbisogno di aree per servizi ed attrezzature pubbliche o di interesse pubblico mediante la cessione/asservimento di aree piuttosto che la corresponsione di oneri di monetizzazione, spesso anche i tempi di approvazione si allungano. Una delle difficoltà consiste nel reperire gli standard dovuti attraverso la cessione e/o asservimento di aree che devono sia rispondere alle richieste e aspettative del comune sia inserirsi nel contesto progettuale dell'intervento. In pratica si tratta di dovere soddisfare da una parte le esigenze e le aspettative dei diversi settori competenti quali verde, mobilità ecc ecc, d'altra parte compensare il gettito economico generato dall'intervento in termini di oneri. Qualora la complessità dell'intervento comporti il coinvolgimento di diverse competenze organizzate settorialmente, la risposta unitaria si esplica solo a seguito di Conferenze di Servizi o Comitati intersettoriali con il conseguente dilatarsi delle tempistiche. A volte le richieste e le aspettative del comune relativamente alle tempistiche di realizzazione dello standard qualitativo o delle opere di urbanizzazione primaria e/o secondaria, possono non conciliarsi con le previsioni di impegno economico e di realizzazione degli interventi edilizi previsti da parte dei soggetti attuatori. L'ampliarsi dei termini di approvazione si ripercuote sul piano della fattibilità economico-finanziaria degli interventi creando enormi difficoltà nella programmazione dei lavori e nell'avvio dei cantieri.

In alto:
Tempi rilevati nelle procedure di approvazione di alcuni PdC convenzionati

alla domanda dal richiedente e, valutata la conformità del progetto alla normativa vigente, formula una proposta di provvedimento, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnicogiuridica dell'intervento richiesto.

4. Il responsabile del procedimento, qualora ritenga che ai fini del rilascio del permesso di costruire sia necessario apportare modifiche di modesta entità rispetto al progetto originario, può, nello stesso termine di cui al comma 3, richiedere tali modifiche, illustrandone le ragioni. La richiesta di cui al presente comma sospende, fino al relativo esito, il decorso del termine di cui al comma 3. L'interessato si esprime sulla richiesta di modifica entro il termine fissato, che non può essere inferiore a trenta giorni dal ricevimento della richiesta stessa e, in caso di adesione, è tenuto ad integrare la documentazione nei successivi quindici giorni. In tal caso, il termine ricomincia a decorrere, per la parte rimanente, dalla data di ricezione della documentazione integrativa. Qualora l'interessato non aderisca alla richiesta di modifica, ovvero non si esprima entro il termine fissato, il procedimento di rilascio del permesso di costruire si intende concluso in senso negativo.

5. Il termine di cui al comma 3 può essere interrotto una sola volta dal responsabile del procedimento, entro

quindici giorni dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la motivata richiesta di documenti che integrino o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità dell'amministrazione. Il termine ricomincia a decorrere, per intero, dalla data di ricezione della documentazione integrativa.

6. Nell'ipotesi in cui, ai fini della realizzazione dell'intervento, sia necessario acquisire atti di assenso, comunque denominati, di altre amministrazioni, diverse da quelle di cui all'articolo 32, comma 5, il competente ufficio comunale, ovvero, laddove costituito, lo sportello unico per l'edilizia, convoca, nel termine di cui al comma 3, una conferenza di servizi ai sensi degli articoli 14, 14 bis, 14 ter e 14 quater della legge 241/1990. Qualora si tratti di opere pubbliche incidenti su beni culturali, si applica l'articolo 25 del D.Lgs. 42/2004.

7. Il provvedimento finale è adottato dal dirigente o dal responsabile del competente ufficio comunale, ovvero, laddove costituito, dello sportello unico per l'edilizia, entro quindici giorni dalla proposta di cui al comma 3, ovvero dall'esito della conferenza dei servizi di cui al comma 6. Dell'avvenuta emanazione del permesso di costruire è dato immediato avviso agli interessati, nonché notizia al pubblico mediante affissione all'albo pretorio.

7 bis.

....

8. I termini di cui ai commi 3 e 5 sono raddoppiati per i comuni con più di centomila abitanti, nonché, per i comuni fino a centomila

abitanti, in relazione ai progetti particolarmente complessi, definiti tali secondo motivata determinazione del responsabile del procedimento, da assumersi entro quindici giorni dalla presentazione della domanda.

9. Il procedimento previsto dal presente articolo si applica anche al procedimento per il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti di pianificazione, a seguito dell'approvazione della deliberazione consiliare di cui all'articolo 40, comma 1.

10. L'infruttuosa decorrenza del termine di cui al comma 7, ovvero del termine fissato dal regolamento comunale per il rilascio del richiesto titolo abilitativo all'intervento, costituisce presupposto per la richiesta di intervento sostitutivo. Il termine fissato dal regolamento comunale per il rilascio del richiesto titolo abilitativo non può comunque essere superiore a novanta giorni, ovvero, per i comuni con più di centomila abitanti, a centottanta giorni dalla presentazione della domanda corredata da tutta la necessaria documentazione, ma può essere raddoppiato per i progetti particolarmente complessi, definiti tali secondo motivata determinazione del responsabile del procedimento.

Art. 39.
Intervento sostitutivo.
....
Art. 40.
Permesso di costruire in deroga



RIFERIMENTI NORMATIVI

*D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380
Testo unico delle disposizioni
legislative e regolamentari
in materia edilizia
Titolo II Titoli abitativi.
Capo III Denuncia di Inizio Attività
Artt. 22 e 23 (tempistiche art 23)
articoli disapplicati dalla legge
regionale lombarda 12/2005*

*L. R. 11 marzo 2005, N. 12_
"Legge per il governo del territorio"*

*In basso:
Chester Conklin interprete di
Tempi moderni insieme a Charlie Chaplin
Foto Max Munn Autrey/Getty Images*

*Parte II
Gestione del territorio
Titolo I
Disciplina degli interventi
sul territorio
Capo III
Denuncia Inizio Attività
Artt. 41 e 42. (tempistiche art 41)*

*REGOLAMENTO EDILIZIO
(Testo approvato dal consiglio
Comunale il 20 luglio 1999.
Deliberazione reg. n. 81/99
esecutiva dal 7 agosto 1999
- in vigore dal 20 ottobre 1999)
Titolo IV - Gli interventi
ed i provvedimenti
Capo II. I provvedimenti
Art. 82. (Denuncia di inizio attività)*

*L. R. 11 marzo 2005, N. 12
"Legge per il governo del territorio"*

*Art. 41.
Interventi realizzabili mediante
denuncia di inizio attività.
...
Art. 42.
Disciplina della denuncia
di inizio attività.*

1. Il proprietario dell'immobile o chi abbia titolo per presentare la denuncia di inizio attività, almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, presenta la denuncia, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti di pianificazione vigenti ed adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. La denuncia di inizio attività è corredata dall'indicazione dell'impresa cui si intende affidare i lavori.
2...
3...
4...
5...
6. I lavori oggetto della denuncia di inizio attività devono essere iniziati entro un anno dalla data di efficacia della denuncia stessa ed ultimati entro tre anni dall'inizio dei lavori.





La realizzazione della parte di intervento non ultimata nel predetto termine è subordinata a nuova denuncia. L'interessato è tenuto a comunicare immediatamente al comune la data di inizio e di ultimazione dei lavori, secondo le modalità indicate nel regolamento edilizio. (78)

7...

a) verifica la regolarità formale e la completezza della documentazione presentata;

b) accerta che l'intervento non rientri nel caso di esclusione previsto dall'articolo 41;

c) verifica la correttezza del calcolo del contributo di costruzione dovuto in relazione all'intervento.

9. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, ovvero, laddove costituito, dello sportello unico per l'edilizia, qualora entro il termine sopra indicato di trenta giorni sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, notifica all'interessato l'ordine motivato

di non effettuare il previsto intervento e, in caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l'autorità giudiziaria ed il consiglio dell'ordine di appartenenza.

10...

11...

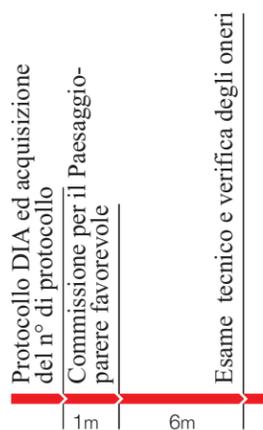
12. Ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia allegato alla denuncia, il competente ufficio comunale convoca una conferenza di servizi ai sensi della legge 241/1990. Il termine di trenta giorni di cui al comma 1 decorre dall'esito della conferenza; in caso di esito non favorevole la denuncia è priva di effetti.

13...

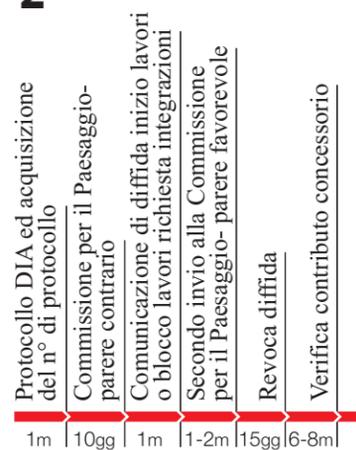
14. Ultimato l'intervento, il progettista o un tecnico abilitato rilascia un certificato di collaudo finale, che va presentato al competente ufficio comunale, ovvero, laddove costituito, allo sportello unico per l'edilizia, con il quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato con la denuncia di inizio attività.

In basso:
Tempi rilevati nelle procedure di approvazione di due tipologie di DIA.

1



2



OSSERVAZIONI

Le opere possono essere iniziate dopo un mese dalla presentazione della DIA anche se il Comune si riserva tutto il tempo necessario per esaminare l'istanza ed eventualmente sospendere i lavori qualora lo ritenesse necessario. Non è raro che arrivi una diffida con la sospensione dell'attività edilizia se già iniziata, per un parere negativo della Commissione del Paesaggio o peggio ancora per una obiezione sollevata nell'istruttoria tecnica; di solito si fa sempre in tempo per modificare il progetto in adeguamento alle indicazioni del parere paesistico negativo, anche se in questo caso comunque qualche mese di fermo cantiere va messo in conto. Le obiezioni che arrivano dalle istruttorie tecniche generalmente fanno molto più paura, soprattutto perché, per una DIA, l'esame del progetto da parte del funzionario del Comune avviene parecchio tempo dopo l'acquisizione della sua efficacia e molto spesso addirittura ancora ad opere concluse e magari compravendute. La difficoltà che si riscontra nel confezionare un perfetto

fascicolo edilizio è reale. La presentazione della DIA si trova ora vincolata a una preventiva richiesta di quanto segue:

- certificato urbanistico, con la presentazione di tavole grafiche e documentazione varia sulle proprietà e sulle aree e fabbricati di riferimento,
- predisposizione della caratterizzazione del terreno,
- piano scavi o procedura di bonifica,
- atto di asservimento parti comuni,
- progetti degli impianti,
- relazione sul contenimento dei consumi energetici,
- atti notarili che vanno dall'atto di vincolo della densità edilizia, alle superfici comuni pertinenziali e ai parcheggi da legare alle singole unità (necessaria anche se non esistono ancora né parcheggi né unità),
- il benessere dei Vigili del Fuoco ecc.

Un lavoro che comporta l'impiego di diverse figure professionali, con impegni anche di tipo economico, anche se in quel momento non è ancora chiaro se tutto ciò possa realmente essere realizzato. Tutto potrebbe cambiare,

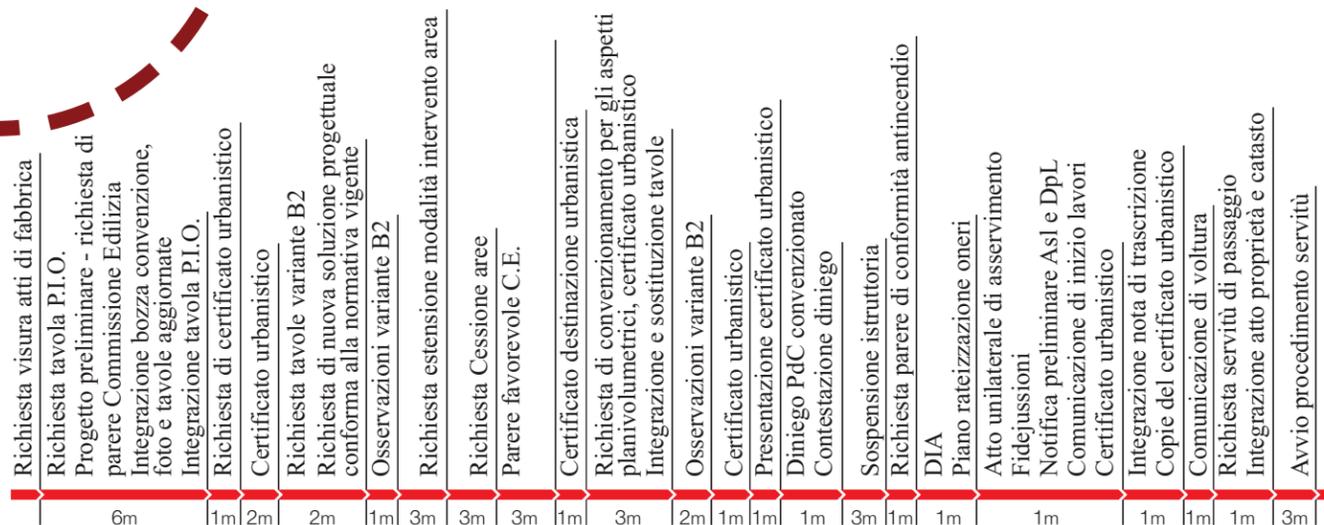
vuoi per un parere estetico negativo, vuoi per un'eccezione del funzionario comunale, oppure per una sentenza o una circolare uscita nel frattempo.

Sul procedimento della DIA in sé bisognerebbe:

- spostare la presentazione dei documenti (piano degli scavi, legge 10 isolamenti, L46 impianti, atti di densità edilizia, atti di asservimento, Vigili Fuoco, DURC, nomina dell'assuntore lavori) al momento dell'inizio lavori. Il vantaggio sarebbe di non dover ripresentare i documenti ex novo valutando le ipotesi di modifiche richieste dalla commissione del paesaggio e/o dai funzionari comunali;
- l'Amministrazione Comunale dovrebbe impegnarsi a produrre i pareri della commissione del paesaggio e dell'esame progetti entro i 30 giorni previsti dalla legge per la validità della DIA;
- dovrebbe essere incrementata la produttività dei singoli funzionari legandola a incentivi economici. Si può pensare di distribuire i corrispettivi provenienti dai diritti di segreteria che vengono riscossi al rilascio delle autorizzazioni;

- l'Amministrazione Comunale dovrebbe incrementare il suo compito istituzionale di verifica all'atto del protocollo della DIA;
- l'Amministrazione Comunale dovrebbe rispettare scrupolosamente i termini indicati dal regolamento edilizio e dalle norme di legge in merito ai documenti obbligatori che lei stessa deve produrre quali il certificato urbanistico (30 giorni dalla richiesta), la visura degli atti di fabbrica...;
- l'Amministrazione Comunale dovrebbe dare istruzioni agli uffici di dare immediato risalto a circolari interne, ordini di servizio ecc che modifichino precedenti orientamenti e che non sempre sono a messe a conoscenza di tutti gli operatori in tempi brevi;
- l'Amministrazione Comunale dovrebbe verificare ed agire affinché tutti gli uffici preposti al rilascio dei permessi di costruire o di accettazione delle DIA abbiano criteri uniformi di esame e valutazione;
- l'Amministrazione Comunale dovrebbe utilizzare gli strumenti previsti dal regolamento edilizio di collaborazione con la società civile quali "l'osservatorio edilizio".





In basso:
Grafici dei tempi rilevati nelle procedure di ottenimento degli allacciamenti

REFERIMENTI NORMATIVI NTA - NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE

del P.R.G. vigente, approvato il 26/2/1980, con le modifiche apportate dalla variante approvata dalla Giunta Regionale Lombardia in data 5/7/1988 – deliberazione n. 35625 Titolo III – zone omogenee Art. 20 - Zone B2 e varianti successive

1. Le Zone omogenee B2 sono destinate ad insediamenti misti residenziali, artigianali, industriali, terziari, commerciali, ad attrezzature pubbliche o di uso pubblico e collettivo, nonché a servizi privati.
2. ...
3. ...
4. In queste zone sono ammessi senza ricorso a pianificazione particolareggiata esecutiva gli interventi edilizi di manutenzione straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, fermo restando il mantenimento della destinazione d'uso in atto.
5. In queste zone gli interventi che comportino modifiche alla destinazione d'uso, nonché quelli di ristrutturazione urbanistica e di nuova edificazione sono soggetti

a pianificazione particolareggiata attuativa: il P.I.O., esteso all'intera zona, individua gli immobili, i complessi edilizi, gli isolati e le aree assoggettate a questa forma di intervento. 6. Gli strumenti di pianificazione particolareggiata esecutiva di iniziativa pubblica dovranno essere adottati dall'Amministrazione Comunale entro sei anni dall'entrata in vigore delle presenti norme, tenendo anche conto delle iniziative proposte. Decorso tale termine si potrà procedere mediante strumenti esecutivi di iniziativa privata. 7. Nei casi in cui sia prescritto il ricorso alla pianificazione esecutiva o l'obbligo di risanamento conservativo, ristrutturazione e restauro da convenzionare obbligatoriamente, ai sensi degli artt. 27, 28 e 32 della legge 457/1978, il tipo di intervento previsto è vincolante. 8. Gli interventi previsti in strumenti di pianificazione particolareggiata attuativa riguardanti edifici in tutto o in parte con destinazione residenziale sono subordinati alla stipulazione delle convenzioni di cui agli art. 27, 28 e 32 della legge n. 457

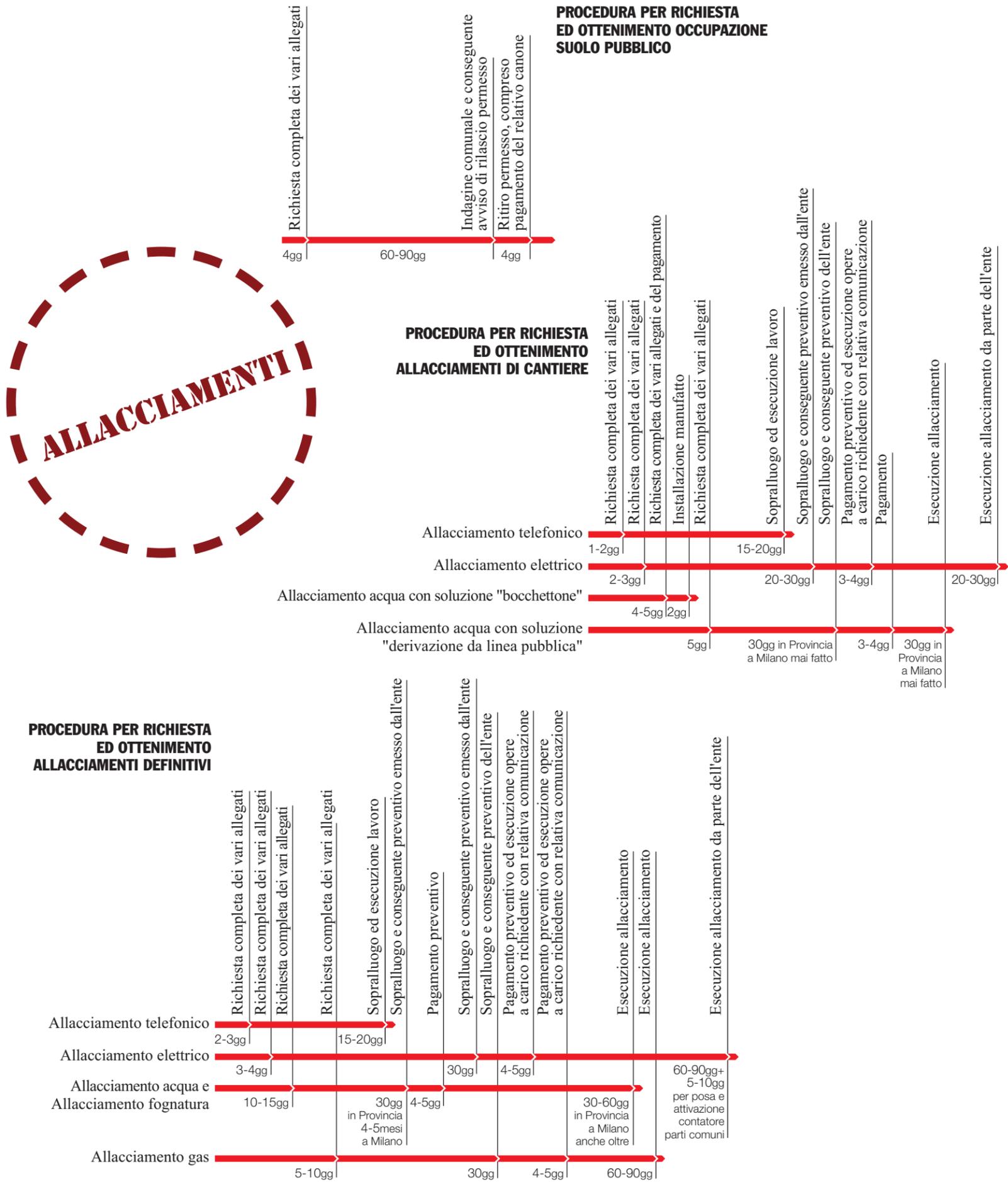
OSSERVAZIONI

Le B2 sono l'occasione migliore per trasformare tanti angoli di città consolidata senza ulteriore consumo di suolo. Le problematiche legate alla fase di verifica preliminare sulle possibilità di intervento di un'area o di un fabbricato facente parte di questa particolare zona omogenea risente ad oggi di una normativa di riferimento risalente al PRG del 53 successivamente aggiornata con una serie di varianti urbanistiche. Lo studio e le proposte messe in campo dall'ufficio tecnico comunale hanno comportato un lavoro lunghissimo, purtroppo durato almeno una decina d'anni, e l'impiego di molti architetti che si sono succeduti nel tempo; ciò ha contribuito a complicare la normativa di riferimento al punto che oggi non è nemmeno più possibile un suo radicale aggiornamento. Esistono una serie di sotto-varianti, ognuna delle quali riferita a particolari ambiti di territorio, e ogni ambito con una propria particolare serie di vincoli. Una situazione complessa. Alcuni interventi nelle zone B2

prevedono obblighi specifici senza che siano indicate le modalità di adempimento dell'obbligo. Ad esempio gli interventi in applicazione della legge regionale 13/2009 prevedono l'attuazione con un atto unilaterale d'obbligo dell'operatore alla cessione di aree per urbanizzazioni senza che siano definite le modalità. La reale difficoltà quindi oggi è proprio la mancanza di certezza sulle possibilità di intervento, e questo non solo da parte degli operatori o progettisti privati, ma a volte anche da parte dei funzionari. Nell'impossibilità di acquisire dalla normativa di riferimento indicazioni certe, molti optano per interventi convenzionati in deroga alle previsioni urbanistiche precedentemente approvate. Ne consegue che la responsabilità di condurre la pratica sino alla definitiva conclusione laddove, come nel caso delle B2, siano previsti obblighi convenzionali che incidono sulle diverse competenze degli uffici, è pesante; è auspicabile istituire un tutor responsabile del procedimento di ogni singola pratica.



Tempi tecnici degli adempimenti per l'apertura di un cantiere





PROCEDURE DI BONIFICA

Alberto Milani
Responsabile Commerciale
ARCADIS SET

Le criticità della procedura di bonifica così come delineata dal D. Lgs. 152/06 sono molteplici ed hanno ovvie ricadute sui procedimenti di approvazione dei progetti.

In basso:
Tea Time: un'immagine da Tempi moderni,
che Charlie Chaplin interpretò
e diresse nel 1936.
Foto Hulton Archive/Getty Images

Innanzitutto:

– i limiti tabellari che vengono utilizzati come screening (CSC) sono molto restrittivi, soprattutto quelli per uso del suolo verde residenziale (colonna A tabella 1 allegato 5 titolo V parte quarta D. Lgs. 152/06) e quelli per le acque sotterranee (tabella 2 allegato 5 titolo V parte quarta D. Lgs. 152/06); mancano le CSC relative all'uso agricolo;
– è sufficiente un superamento delle CSC in un solo campione di suolo o di acqua di falda per entrare nella procedura di bonifica;
in questa maniera è molto facile entrare nella procedura, è più difficile uscirne con conseguente allungamento dei tempi ed innalzamento dei costi elevati.

Alcune ragioni sono oggettive, altre dipendono dalla norma.

Ragioni oggettive:
dal punto di vista tecnico

la materia è difficile e complessa di per sé: si ha a che fare con qualcosa che non si vede, il sottosuolo, di elevata eterogeneità, le situazioni di contaminazione sono molto variegata, spesso molto diverse l'una dall'altra e non esiste un'unica ricetta, a volte difficili da risolvere.

Ragioni che dipendono dall'impostazione generale della norma, che prevede:

– un forte controllo pubblico su tutti gli step previsti dalla procedura;
– il coinvolgimento di molti Enti, quando è noto a tutti che spesso le risorse umane a disposizione degli Enti sono insufficienti rispetto ai compiti o ai carichi di lavoro.

Ragioni che dipendono dall'approccio tecnico della norma:

– i siti sono trattati senza grandi distinzioni a seconda della "gravità" e questo può portare



5-P-146

BONIFICHE

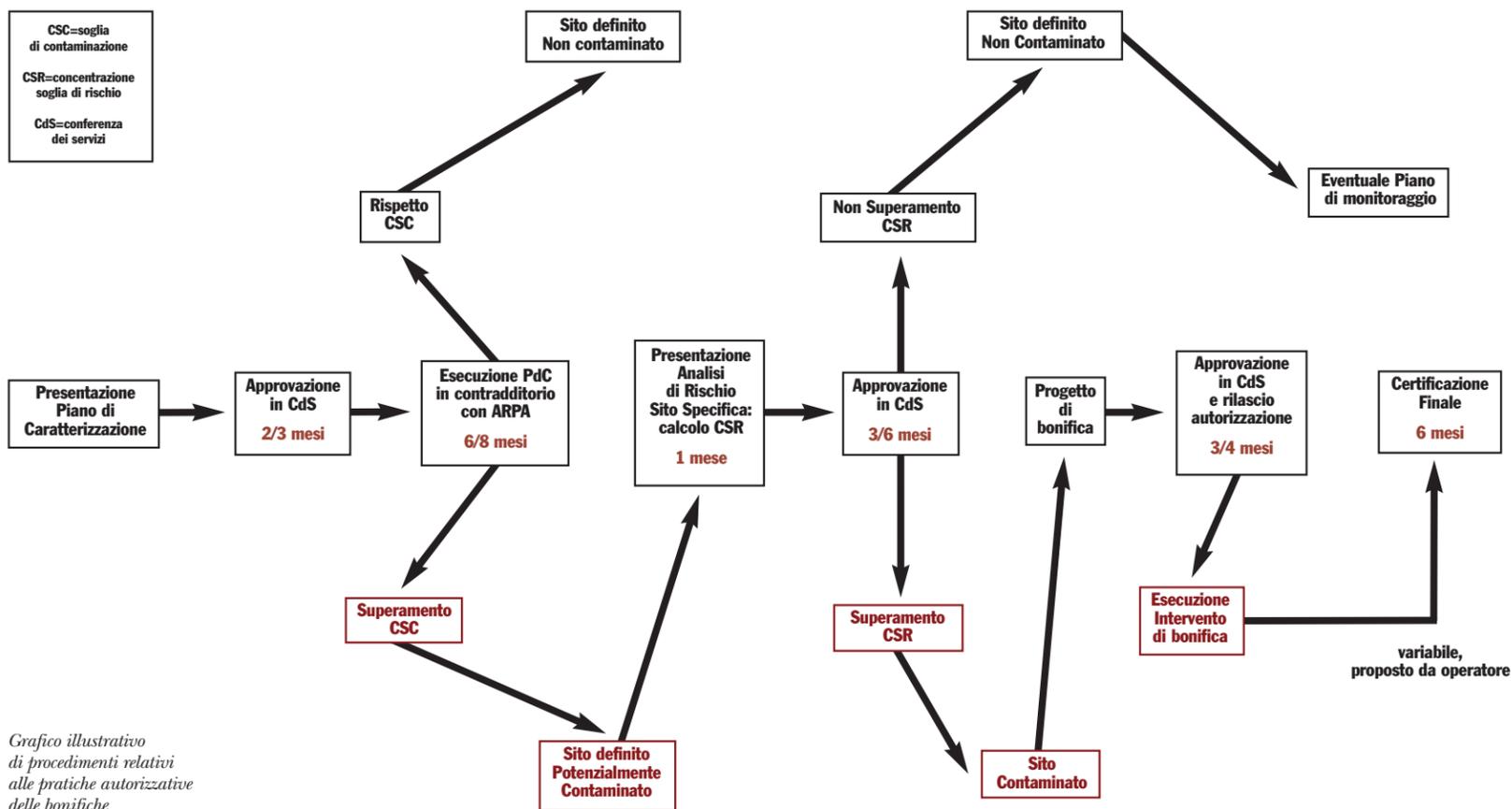


Grafico illustrativo di procedimenti relativi alle pratiche autorizzative delle bonifiche

a richieste esagerate per situazioni non complesse;
 _lo strumento attualmente previsto per individuare gli obiettivi di bonifica (CSR), l'analisi di rischio, è piuttosto complesso: può prestarsi a lunghe disquisizioni e a richieste di integrazione con conseguente allungamento dei tempi per l'autorizzazione ad eseguire la bonifica;
 _per le acque di falda lo strumento dell'analisi di rischio non è applicabile e devono essere rispettate le CSC, che come già detto sono molto restrittive, per alcuni parametri addirittura più restrittive rispetto alle acque potabili: ciò può rendere problematico il raggiungimento degli obiettivi di bonifica nelle acque sotterranee, anche in presenza di acquiferi di scarsa potenzialità e non utilizzati.

Ragioni soggettive che riguardano:
 • *limiti relativi al Committente ed ai suoi consulenti, quali ad esempio:*
 _insufficienti risorse economiche messe a disposizione, soprattutto nella fase di caratterizzazione delle aree: ciò si traduce in richieste ripetute di integrazioni da parte della pubblica Amministrazione

e quindi allungamento dei tempi, ovvero in spiacevole sorpresa nella fase dell'esecuzione della bonifica con situazioni di contaminazione completamente sottovalutate;
 _inadeguatezza o scarsa capacità professionale dei consulenti in una tematica dove il Committente ha spesso scarse conoscenze tecniche e normative e deve necessariamente affidarsi ad esterni
 • *limiti relativi ai funzionari pubblici che:*
 _per varie ragioni tendono a sposare molto spesso le interpretazioni più restrittive della norma;
 _perdono a volte l'obiettivo principale, cioè la decontaminazione di suolo e acque "in un modo ragionevole e di buon senso", chiedendo integrazioni inutili e a volte onerose.
 Infine, ma questo è un aspetto fondamentale, vi è una forte disomogeneità di approccio a livello territoriale, tra le Regioni, e anche all'interno di una stessa Regione, tra le Province, le ARPA, i Comuni, arrivando in qualche caso al paradosso che molto dipende dal singolo

funzionario che si incontra, anche all'interno della stessa Amministrazione.
 Tutto questo può portare non solo a tempi lunghi ed a costi elevati, ma addirittura all'incertezza nella loro previsione.
Quali possono essere alcune misure mitigatrici da adottare?
 _trasparenza nei comportamenti e nella gestione dei dati sulla contaminazione, stabilire un rapporto di fiducia con la Pubblica Amministrazione è importante
 _condivisione preventiva con la Pubblica Amministrazione, passo dopo passo, delle scelte tecniche ed amministrative da compiere
 _affermazione dei propri diritti davanti a "forzature" che possono avvenire ad esempio in Conferenza di Servizi, anche ricorrendo alle vie legali previste dalla legge a tutela dei propri interessi.

Alcune questioni di carattere generale, e ne citiamo due tra le più importanti, dovrebbero essere affrontate a livello istituzionale, quali l'individuazione di strumenti che:
 1. favoriscano il riuso delle aree già precedentemente utilizzate, quali aree industriali dismesse, aree degradate e abbandonate

che rappresentano una parte importante del territorio delle regioni più industrializzate, rispetto all'utilizzo di aree vergini. In un'ottica di sostenibilità il suolo, risorsa finita, deve essere preservata. Ma in mancanza di chiari indirizzi e conseguenti strumenti, visti i problemi che ci possono essere per bonificare e riqualificare un brownfield, come vengono chiamate queste aree secondo la definizione anglosassone, questa rischia di restare una mera affermazione di principio. Alcune spiragli in Lombardia si sono aperti, ad esempio lo scomputo dei costi di bonifica dagli oneri di urbanizzazione secondaria-L.R. 29 giugno 2009, n°. 10. 2. consentano, almeno per molte situazioni, la contestualità degli interventi di bonifica e degli interventi edilizi, al fine di evitare di bloccare per anni aree riqualificabili in attesa di un certificato di avvenuta bonifica, per un problema che magari riguarda solo una piccola parte dell'area. In alcuni Comuni tra cui Milano il frazionamento della proprietà consente già la risoluzione di molte situazioni.



Nerino Valentini*

* Ingegnere, COPRAT Soc. Coop.

PROCEDURA DI RICHIESTA CERTIFICATO DI PREVENZIONE INCENDI

L'art. 4 della Legge 26 luglio 1965, n.966 stabilisce un elenco di 97 attività industriali e civili giudicate pericolose ai fini antincendio e necessitanti di una progettazione dettagliata in termini di sicurezza.

Alcune particolari attività risultano regolate da specifici decreti che ne disciplinano la progettazione con il conseguente rispetto di particolari requisiti antincendio. Per le attività non normate si fa riferimento al Decreto Ministeriale 10 marzo 1998, che impone una procedura di valutazione del rischio delle attività considerate.

La procedura di richiesta del certificato di prevenzione incendi è normata dal D.P.R. 12 gennaio 1998, n.37 che rende esecutivo quanto richiesto dall'art. 20, comma 8, della Legge 15 marzo 1997, n.59.

La procedura consta delle seguenti fasi:

1. La prima fase consiste nell'elaborazione del progetto per la richiesta del parere di conformità, come specificato dall'art.2, comma 2 del D.P.R. sopra indicato; la presentazione della domanda di parere di conformità implica il pagamento di una cifra funzione dell'attività per la quale si richiede il parere;
2. Il comando provinciale di competenza ha 45 giorni di tempo, eventualmente prorogabili di altri 15 in caso di progetti complessi, per esprimere un parere di conformità; se il parere è negativo, il progetto va ripresentato. In alcuni casi il parere favorevole può comunque essere subordinato a specifiche

- richieste da parte del comando che andranno introdotte nel progetto da realizzare;
3. una volta finite le opere va presentata domanda di rilascio del certificato di prevenzione incendi che implica il sopralluogo da parte di un ufficiale del comando provinciale di competenza;
4. in attesa del sopralluogo il titolare dell'attività soggetta deve presentare tutta la documentazione richiesta attestante il rispetto delle prescrizioni normative in merito alla certificazione degli impianti, della reazione al fuoco dei materiali, della resistenza al fuoco delle strutture, il tutto riferito al progetto presentato ed approvato; anche nel caso di richiesta di sopralluogo è necessario il versamento di una cifra funzione delle attività esercite;
5. entro novanta giorni dalla data di presentazione della domanda, il comando effettua il sopralluogo per l'accertamento della corrispondenza di quanto dichiarato con quanto approvato in fase istruttoria;
6. entro 15 giorni dalla data di effettuazione del sopralluogo viene rilasciato al titolare dell'attività, in caso di esito positivo, il certificato di prevenzione incendi che costituisce, limitatamente alla sicurezza antincendio, il nulla osta all'esercizio dell'attività interessata;

Il certificato di prevenzione incendi ha una validità limitata in funzione delle attività esercite. Alla scadenza dello stesso certificato il titolare dell'attività dovrà fare richiesta di rinnovo, con l'inoltro della seguente documentazione:

- _richiesta di rinnovo;
- _dichiarazione di "Nulla mutato", nel caso in cui non siano state effettuati cambiamenti significativi ai soli fini antincendio dell'attività in oggetto;
- _perizia giurata da parte di un professionista abilitato attestante la funzionalità degli impianti per la sicurezza antincendio.

Tutta la documentazione da presentare ai comandi di competenza e relativa alle dichiarazioni e alle richieste deve essere compilata su appositi moduli ministeriali, come

indicato nel Decreto 4 maggio 1998 e s.m.i.

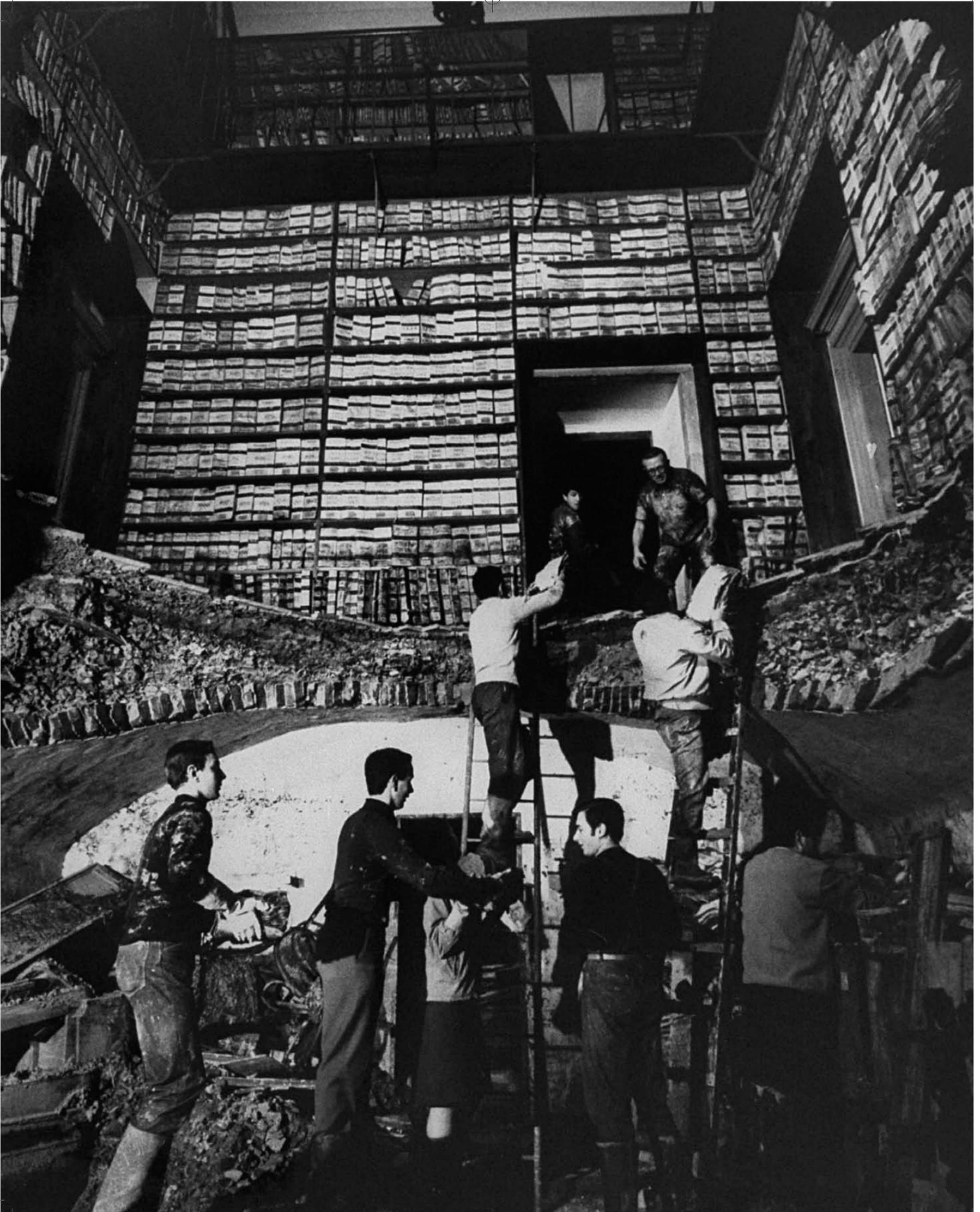
L'impostazione generale della procedura di attestazione della sicurezza antincendio sopra descritta si basa su un principio di tipo prestazionale, ossia fondato sulla richiesta di particolari vincoli di resistenza o reazione al fuoco e nel rispetto della normativa specifica delle attività o di quanto desumibile dall'analisi del rischio. Con il Decreto del Ministero dell'Interno del 9 maggio 2007, è stato introdotto in Italia l'approccio ingegneristico alla sicurezza antincendio, traducendo parte delle procedure della Fire Engineering di derivazione anglosassone. Il metodo si fonda su una serie complessa di procedure ed algoritmi di calcolo che modellizzano la fisica dell'incendio. Attualmente l'applicazione di questa procedura è resa difficile dalla scarsità di programmi di simulazione e dalla scarsa preparazione sia degli operatori che devono compiere i calcoli, sia da parte di chi li dovrebbe controllare.

OSSERVAZIONI

Attualmente le maggiori difficoltà di applicazione della normativa antincendio derivano dalla grande soggettività interpretativa delle norme che troppo spesso produce richieste assurde da parte degli ufficiali istruttori. A questo si aggiunga il fatto che le problematiche dello stesso progetto possono essere interpretate diversamente da parte degli addetti, giungendo a valutazioni talvolta discordanti. L'aspetto più penalizzante si può verificare durante la fase del sopralluogo, dove in una realizzazione di un progetto approvato possono capitare richieste da parte di un diverso ufficiale che impone varianti e vincoli ad opera eseguita. Ferma restando la necessità di garantire un elevato standard di sicurezza antincendio, l'attuale impostazione normativa permette interpretazioni troppo diversificate, ingenerando nei progettisti evidenti imbarazzi. Nel caso di comandi provinciali di grande dimensione, i tempi normativi per le approvazioni e per le verifiche si dilatano notevolmente.

*A destra:
Vienna, l'Hofkammerarchiv,
l'archivio della monarchia asburgica
con interni originali del XIX secolo
Foto Imagno/Franz Hubmann/Getty Images*







Giancarlo Bianchi Janetti*

* *Direttore Settore Sportello Unico per l'Edilizia
Comune di Milano*

*A sinistra:
Durante l'alluvione di Firenze, 1966,
volontari mettono in salvo i volumi
dell'Archivio di Stato degli Uffizi
Foto di David Lees/Time Life Pictures/Getty Images*

Macchina amministrativa ed edilizia

L'ambito dell'edilizia è stato il primo a sperimentare la procedura dell'Asseverazione, prima con la Relazione Asseverata per opere interne (1985) poi con la DIA per tutte le opere minori (1997) infine con la Superdia per interventi di qualsiasi entità (1999). Il Settore quindi ha sviluppato a partire dal 1997, una serie di modalità operative per la trattazione delle Asseverazioni, anche con riferimento ai comportamenti consolidati di operatori/progettisti. *Questi comportamenti in sintesi corrispondono a:*

- a) un ricorso pressoché totale all'Asseverazione, in alternativa all'Autorizzazione esplicita, anche per gli interventi più consistenti (da un minimo del 95% al 100%);
- b) a fronte della scelta dell'Asseverazione, una tendenza dei progettisti a prendere molto alla leggera le relative implicazioni, spesso per non completa conoscenza di tutte le normative in vigore, ma, a volte, con un'evidente sottovalutazione delle responsabilità, anche penali, che si assumono. È significativo che l'ambito nel quale rarissimamente si verificano delle dichiarazioni infedeli è quello dei progetti dei cementi armati dove la responsabilità è evidente. Di conseguenza, si riscontra una pratica nullità dell'effetto dissuasivo delle sanzioni, sia penali che disciplinari, previste per le false Asseverazioni.

Per effetto di questi comportamenti, nel corso degli anni, il Settore ha registrato alcune conseguenze:

- _la falsa Asseverazione ha ripercussioni per la PA in termini di adempimenti che annullano l'effetto semplificativo della stessa (l'emissione di diffide e di segnalazioni all'Autorità Giudiziaria, la necessità di effettuare controlli sullo stato delle opere nonché, nel caso non si sia diffidata o annullata la DIA entro i termini previsti, l'obbligo di ordinare e far eseguire la demolizione di quanto realizzato non ammissibile);
- _non tutte le irregolarità che determinano la falsità dell'Asseverazione hanno gli effetti sopra indicati: solo alcune comportano, se eseguite,

- la sanzione penale, mentre molte possono essere regolarizzate (anche se comportano comunque almeno una parte degli adempimenti prima elencati);
- _Il rapporto tra Istruttori dedicati all'esame tecnico delle pratiche (40 circa) e n° pratiche (12.000 circa), non rende possibile il ricorso alle normali procedure d'istruttoria entro i tempi previsti dalla legge (30 gg solari). *Per far fronte a queste situazioni, il Settore ha sviluppato una serie di modalità operative:*
- _ha innanzitutto effettuato una classificazione e sistematizzazione dell'attività istruttoria in modo da identificare le cause d'inammissibilità e impedire contraddizioni interpretative;
- _in secondo luogo ha introdotto e sviluppato nel tempo una modulistica a domande chiuse attraverso la quale si evidenziano, anche per i progettisti-asseveratori, gli elementi di maggior rilievo determinanti l'ammissibilità dell'intervento;
- _in terzo luogo ha applicato, il più possibile, una procedura di preesame del progetto: all'atto della presentazione della pratica, prima della protocollazione, un istruttore verifica sia la completezza della documentazione sia, sommariamente, che il progetto non presenti irregolarità che lo rendono inammissibile. Se la verifica non dà esito positivo la DIA non viene protocollata;
- _specialmente per le opere di minor rilevanza, il preesame si traduce in una valutazione immediatamente formalizzata dall'Istruttore e che viene poi valutata in brevissimo tempo dal Funzionario responsabile e, nel caso di condivisione della valutazione dell'Istruttore, la pratica viene chiusa a volte anche in un solo giorno;
- _i vantaggi di questa procedura sono quelli di prevenire la presentazione di progetti inammissibili e quindi evitare tutti gli adempimenti connessi. Su questa base si è poi innestata l'informatizzazione integrale della procedura (attraverso un programma di work-flow) e la possibilità per i professionisti di compilare le domande via web con prenotazione di un appuntamento per la presentazione.

Prime considerazioni e potenzialità.

Dopo un quinquennio di esperienza possiamo osservare quanto segue.

- a) Lo strumento del preesame del progetto presenta alcune criticità;
 - _eccessivo potere in mano all'Istruttore che effettua il preesame, con il rischio che alcuni soggetti lo esercitino "dispoticamente", contestando irregolarità non essenziali per l'ammissibilità dell'intervento come motivazione per respingere il progetto;
 - _essendo il numero delle pratiche notevole e non esistendo nella DIA un obbligo tassativo di conclusione del procedimento ed essendo la responsabilità della regolarità principalmente in capo al progettista, si innesca un meccanismo di deresponsabilizzazione dell'Istruttore che, avendo sommariamente verificato l'ammissibilità dell'intervento, non approfondisce tale valutazione e magari effettua l'esame completo con grande ritardo (con il rischio di contestare irregolarità non fondamentali ma che comunque richiedono modifiche del progetto, ad opere eseguite);
 - _le verifiche eccessivamente "pignole" del preesame spingono alcuni operatori a consegnare i progetti al Protocollo Generale per evitare rischi di ritardo nella presentazione ovvero evitare di dover produrre ulteriore documentazione. Questa procedura viene scelta anche da chi, ben conscio del proprio difetto, spera di approfittare dei tempi d'esame più lunghi per avviare opere che poi scontano diffide, richieste d'integrazioni ecc..
- Si potrebbe definire una "procedura con aggiramento".
- b) Da quando il Settore si è dotato di una procedura totalmente informatizzata (work flow) e ha aperto l'interfaccia web per la compilazione delle domande, si sono resi disponibili alcuni importantissimi strumenti:
 - _sono stati registrati oltre 8000 professionisti abilitati e tutti quelli che non scelgono coscientemente la "procedura con aggiramento" preferiscono l'accesso via web che garantisce una compilazione guidata del modulo e, specialmente, evita le file agli

sportelli grazie alla prenotazione dell'appuntamento (in genere entro 10 gg solari);
 _il programma di work-flow contiene una catalogazione molto minuta delle possibili tipologie d'intervento in quanto il programma gestisce tabelle di confronto che associano il tipo d'intervento alla procedura e al relativo elenco della documentazione necessaria. Questa struttura è suscettibile di qualsiasi evoluzione;
 _i dipendenti comunali si sono totalmente abituati all'utilizzo dello strumento informatico in via principale (e non come succedaneo della carta) anche se residuano due aree di resistenza: l'abitudine a stamparsi quanto contenuto nel data-base e conservarne copia (come se diffidassero dell'immatereale); la cronica carenza nella compilazione dei campi nel data-base che comporta, per molti dei fascicoli, la perdita della possibilità di avere, con la sola consultazione del programma e senza il supporto cartaceo, un quadro complessivo della pratica.

Gli effetti sono:

_la situazione delle pratiche e dei carichi di lavoro è assolutamente controllabile (in precedenza si verificavano casi di pratiche "introvabili") malgrado dal 1999 il numero degli interventi sia notevolmente cresciuto;
 _la compilazione via web con il preesame e l'uso dello strumento informatico fanno sì che le pratiche più semplici siano chiuse in 1 giorno
 e) C'è una significativa percentuale di utenti che apprezzano lo strumento del preesame perché vogliono avere la sicurezza delle correttezza della pratica, ma non sono disposti ad accettare i tempi più lunghi per il rilascio del permesso, invece che i 30 gg della DIA, e mal sopportano le verifiche "pignole" di cui sopra.

Criticità

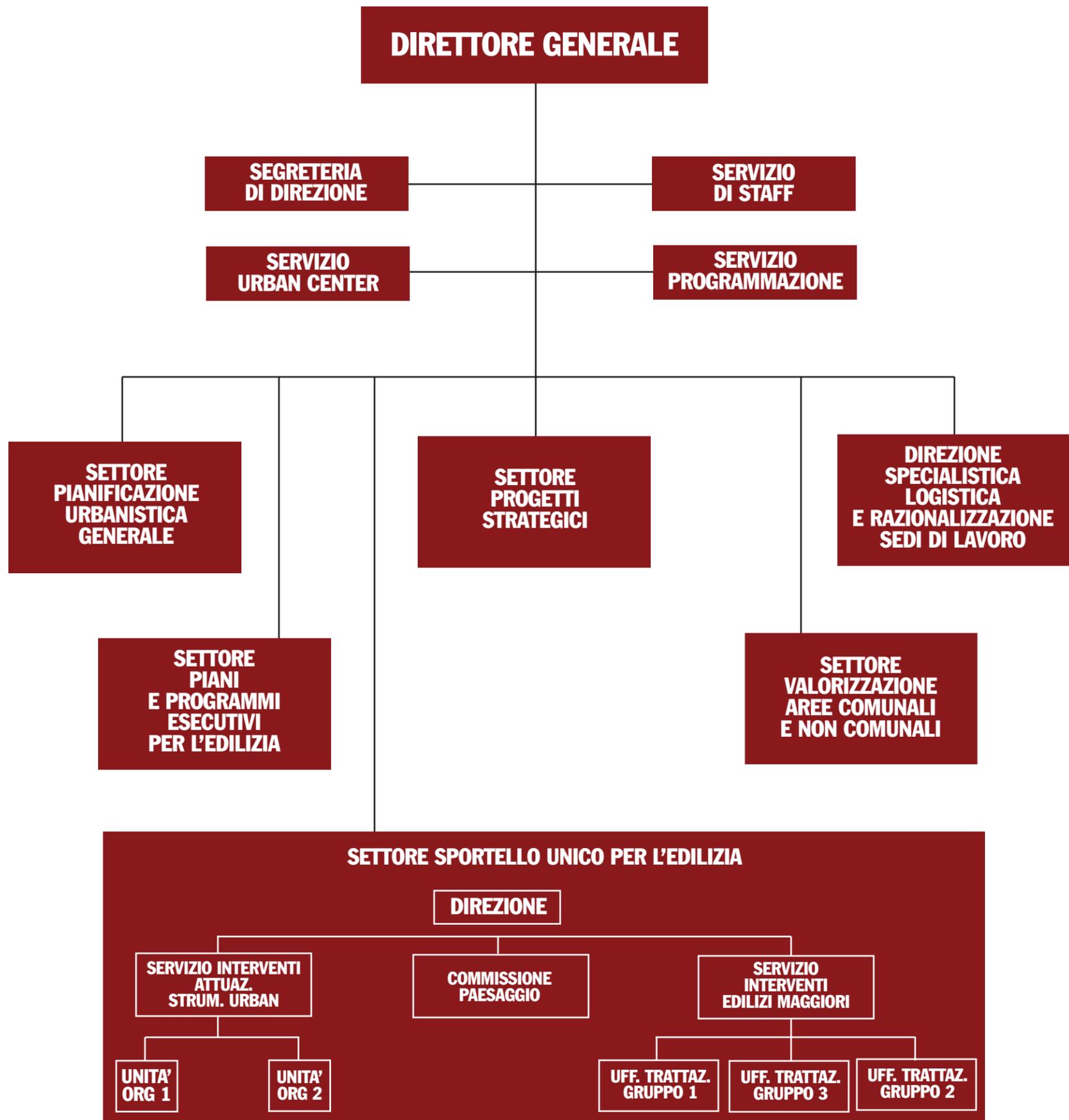
_un incremento del numero degli interventi, particolarmente per quelli di maggior rilievo, più che quadruplicati dal 1999, aggravato dall'abitudine di molti operatori di presentare diverse varianti successive sullo stesso progetto (normalmente 4 o 5, con un caso patologico di 76!);
 _la riduzione del personale tecnico del 30%, considerando anche i numerosi part-time, e la difficoltà a reperire risorse tecniche (a volte i concorsi sono andati quasi deserti);
 _l'accumularsi di arretrato nella conclusione delle pratiche, vista la quasi totalità di opere realizzate in DIA, comporta il fatto che i progetti vengono esaminati quando l'intervento è in corso magari da un anno. Proprio per far fronte a questa criticità era stato introdotto il preesame in sede di presentazione che, però, in conseguenza di quanto prima considerato in merito alla deresponsabilizzazione degli Istruttori, ha prodotto un ulteriore tipo di arretrato: la pratica esaminata ed accettata in preesame e ripresa dopo troppo tempo può nascondere complicazioni, inducendo alcuni Istruttori

a rimuovere il problema accantonando il fascicolo che, conseguentemente, non viene mai chiuso. Questa casistica riguarda in particolare il fenomeno prima evidenziato della pluralità di varianti che non comportano l'adeguamento del contributo di costruzione;
 _le opere interne alle unità immobiliari sono, per Regolamento Edilizio, di competenza dei Consigli di Zona e a questi devono essere presentate. L'organigramma delle strutture del decentramento prevede però l'assegnazione di un solo geometra per Zona, a volte nemmeno presente, perciò queste pratiche vengono molto sommariamente verificate dal geometra di zona oppure non vengono in alcun modo verificate e sono trasmesse al Settore. Dato il loro elevato numero (il complesso delle pratiche per opere interne è di almeno 5000 all'anno) le DIA per opere interne che vengono ricevute dal Settore non sono inserite nell'Applicativo gestionale e sono esaminate dando precedenza a quelle più complesse presentate direttamente al Settore. Se dal punto di vista penale ed urbanistico difficilmente le opere interne hanno rilevanza, la loro mancata catalogazione potrà comportare conseguenze dal punto di vista impositivo, specialmente nella prospettiva della prossima sinergia tra Catasto e pratiche edilizie (decentramento catastale, Modello Unico Digitale per l'Edilizia). Allo stato attuale, però, il Settore non è assolutamente in grado di farsi carico anche delle procedure delle opere interne sebbene la distinzione delle competenze tra Settore e Decentramento non abbia alcun senso. A questo ultimo proposito assume, ovviamente, particolare rilievo la modifica dell'elenco delle opere definite di "attività edilizia libera" nel TU dell'edilizia attualmente all'esame del Parlamento. Si deve però osservare che, prescindendo dal sicuro effetto di ridurre il numero delle pratiche edilizie (e nel caso specifico di rimuovere alla radice la criticità ora evidenziata), rimane l'obbligo di rispettare le norme regolamentari e catastali, non più in capo al Tecnico asseverante, ma al proprietario;
 _la previsione della LR 12 dell'attestazione formale della conclusione del procedimento sulle DIA, imponendo esplicitamente l'obbligo di apertura/chiusura di una procedura per ogni DIA, annulla alla radice la possibilità, più volte e da più persone ipotizzata, di procedere solo a verifiche campione per ovviare alla sproporzione tra numero delle pratiche e numero degli esaminatori.

Di fronte alla prospettiva dell'incremento di carico di pratiche, conseguente ad una eventuale competenza nell'esame delle DIA per opere interne, e per razionalizzare l'utilizzo del personale tecnico sempre più scarso, il Settore ha progettato l'introduzione di una procedura di presentazione e istruttoria delle pratiche edilizie relative agli interventi di minor rilievo (sicuramente le opere interne) via web e totalmente informatizzata. L'obiettivo è quello di realizzare una procedura che consenta di compilare, trasmettere via Web le DIA, registrarle, verificarle e quindi archivarle

in modo totalmente automatico.
 La procedura si basa sul principio che, poiché la DIA deve essere obbligatoriamente sottoscritta dal richiedente e dal progettista (il primo anche al fine della dichiarazione sostitutiva di atto notorio della propria condizione di avente titolo e il secondo per gli effetti di cui agli articoli 359 e 481 del codice penale) la sottoscrizione, in attesa di un più diffuso utilizzo della firma digitale, può avvenire a mezzo di una cosiddetta "procedura d'identificazione forte" cioè attraverso un codice utente certo, associato ad una password nell'esclusiva disponibilità dell'utente. Questa procedura è già presente nell'Applicativo gestionale in uso nel Settore per i professionisti che si avvalgono della compilazione via Web delle DIA, i quali vengono identificati anche con riferimento alla loro qualifica professionale e ricevono il codice utente da utilizzare (sono gli oltre 8000 professionisti prima ricordati). Questa forma d'identificazione può valere quale sottoscrizione dell'Asseverazione. Il portale dei pagamenti del comune di Milano consente già di effettuare pagamenti tramite carta di credito con una procedura d'identificazione tramite Carta Regionale dei Servizi (CRS) e relativo PIN. Tale forma d'accesso può essere quindi utilizzata sia per gestire il pagamento dei diritti di segreteria dovuti per la presentazione della DIA che come identificazione per la sottoscrizione della DIA da parte dell'avente titolo. Già i moduli di presentazione della DIA sviluppati dal Settore contengono, nella parte dedicata all'Asseverazione, una serie di domande chiuse che servono a verificare la presenza di documentazione aggiuntiva obbligatoria (N.O. Vigili del fuoco o della Soprintendenza, cementi armati, progetto impianti ecc.). Si prevede di estendere questa metodologia alla verifica delle norme di RE, secondo schemi differenziati per tipologia d'intervento. Il tutto sarà compreso in una routine di compilazione analoga a quella utilizzata nei correnti modelli informatici di dichiarazione, con verifica degli errori ed assistente di compilazione collegato ai testi delle norme di riferimento (Dichiarazione dei redditi ecc.). Una volta scelto il tipo d'intervento, il sistema offrirà un percorso tra le norme regolamentari ed urbanistiche che hanno attinenza con l'intervento scelto e, attraverso domande chiuse, verificherà la rispondenza tra quanto richiesto dalla norma e quanto previsto nel progetto (naturalmente la gran parte delle verifiche avvengono su base dichiarativa). La verifica potrà restituire sia un link al testo della norma, per maggiore informazione nel caso di risposta sbagliata, sia proporre un diverso tipo d'intervento quando le opere che risultano dalla dichiarazione fossero incompatibili con l'intervento richiesto. Un passaggio fondamentale della verifica è il controllo della destinazione di PRG e della presenza di vincoli: la procedura interrogherà un mapp-service che, a partire dai dati toponomastici e catastali, aprirà la relativa finestra cartografica e consentirà di acquisire nella domanda i dati di PRG e vincoli. L'applicativo di verifica procederà poi ai

Direzione centrale sviluppo del territorio





controlli sulle destinazioni, sulla presenza dell'Autorizzazione paesaggistica (le autorizzazioni paesaggistiche, di competenza comunale, sono già trattate con il programma gestionale e il controllo può essere effettuato direttamente nel relativo DB) Allegati alla compilazione del modulo d'Asseverazione, dovranno essere trasmessi gli elaborati grafici in file di formato immutabile, a dimostrazione grafica di quanto dichiarato nell'Asseverazione.

Sarà opportuno introdurre una dimensione massima e una risoluzione minima dell'elaborato grafico, per garantirsi la leggibilità a monitor.
Esito della compilazione, a buon fine di tutte

le verifiche, sarà un pre-inoltro della pratica da parte del professionista con contestuale sottoscrizione virtuale dell'Asseverazione. Alla DIA pre-inoltro verrà assegnato un codice ed essa sarà registrata in un archivio informatico provvisorio, come già avviene attualmente per la compilazione dei moduli DIA prima che venga richiesto l'appuntamento per la presentazione. L'avente titolo, dopo l'accesso identificato, "preleverà" la pratica dal deposito e la inoltrerà definitivamente pagando i diritti. Il sistema protocollerà la pratica restituendo, tramite posta certificata, gli estremi dell'avvenuta protocollazione nonché l'attestato di conclusione del procedimento previsto dalla LR 12.

I presupposti di questo passaggio della procedura sono:

1_ la legge pone l'obbligo al Comune di verificare le Asseverazioni e quindi di effettuare una procedura e di attestarne la relativa conclusione, ma non dà indicazioni su come deve essere effettuata la verifica. Quindi una verifica come quella che si propone, che valuta la conformità al PRG e richiede puntualmente il controllo delle norme di RE coerenti con l'intervento, è da considerare adeguata a quanto richiesto

2_ il Comune è tenuto a controllare che le norme siano rispettate non a verificare l'esistenza di false rappresentazioni da parte dell'asseveratore, pertanto la formula di attestazione di conclusione





del procedimento farà riferimento a quanto dichiarato dall'asseveratore nell'ambito della procedura di verifica
 3_rimarrà sempre all'AC la facoltà di procedere a verifiche più di dettaglio a campione o, più efficacemente sulla base di indicatori di rilevanza che individueranno automaticamente le pratiche da esaminare. La procedura è in corso di realizzazione tramite un finanziamento della Presidenza del Consiglio all'interno del "Programma ELISA" il quale prevede che gli applicativi in esso sviluppati siano in riuso gratuito a qualsiasi altra Amministrazione.
 La procedura indicata, oltre agli evidenti vantaggi, presenta però lo svantaggio di eliminare il contatto tra progettisti e tecnici



comunalità che ora si realizza principalmente nella fase di accettazione e che rappresenta una forma di "consulenza" per i progettisti in quanto in essa vengono date indicazioni di modifica dei progetti, se non ammissibili. **NB** è evidente che questo rapporto presenta notevoli profili di criticità, alcuni dei quali sono già stati evidenziati parlando di verifiche pignole ed altri riguardano la nota delicatezza del rapporto tra il funzionario pubblico e il privato. Sussistono infine parecchi casi in cui la parte esprime l'esigenza di avere l'assenso esplicito sul progetto, anche se poi non vorrebbe rinunciare ai vantaggi d'ordine temporale assicurati dalla DIA, ed è molto diffusa, tra i progettisti, l'abitudine di utilizzare gli orari di apertura al pubblico degli uffici per verificare con i tecnici la fattibilità degli interventi, molto spesso prima ancora di aver redatto il progetto, quindi con una verifica del tutto "verbale".
Questa abitudine ha degli effetti devastanti:
 1_gli equivoci sono all'ordine del giorno ("mi hanno detto"... "io avevo capito"). Spesso non si riesce neanche a capire con chi hanno parlato o se effettivamente hanno avuto indicazioni
 2_questa forma di consultazione non ha alcun riconoscimento, anzi è fortemente osteggiata dalla Dirigenza, ma in mancanza di canali alternativi è difficilmente estirpabile e, in un certo modo, è stata incentivata dalla DIA
 3_"verba volant" quindi i tecnici comunali sono fortemente deresponsabilizzati nel fornire risposte ai quesiti e danno pareri approssimativi, superficiali e interpretabili da chi "capisce quello che voleva sentire"
 4_In questa fattispecie riveste rilievo il NB precedente.
 Per rispondere a tutte queste problematiche, contemporaneamente al progetto della DIA telematica, si propone, nella revisione del Regolamento Edilizio, l'introduzione di una nuova procedura.

Valutazione preliminare, art. 111

Il suo presupposto è quanto previsto nel vigente RE all'art 111 che stabilisce la possibilità di richiedere alla PA una valutazione preliminare del progetto che ne attesti la conformità regolamentare ed urbanistica. Tale valutazione "non può essere modificata se non per mutamento delle caratteristiche del progetto o per il sopravvenire di nuove disposizioni normative e pianificatorie". Questa opportunità è stata usata pochissimo dagli utenti per due principali ragioni:
 a)non sono prescritti termini entro i quali la valutazione preliminare deve essere resa e, allo stato attuale, i tempi di rilascio sono di diversi mesi, quasi simili a quelli di un premezzo;
 b)una volta ottenuta la valutazione preliminare la si può allegare alla DIA, avendo così la certezza che il progetto non sarà oggetto di osservazioni da parte della PA, ma bisogna comunque aspettare 30 gg (che si aggiungono ai tempi precedenti) per dare inizio alle opere.

Si propone quindi, nell'ambito della modifica del RE:
 1_di introdurre un termine perentorio per il rilascio della valutazione preliminare, subordinando la richiesta al pagamento di un diritto d'esame, in quanto attività collaterale, così come accade presso le ASL e i Vigili del fuoco,
 2_introdurre la previsione che, nel caso si allegi la valutazione preliminare alla DIA, le opere possono essere avviate prima della scadenza dei 30 gg, in quanto la valutazione tiene luogo delle verifiche di competenza dell'AC da effettuare nel termine suddetto,
 3_come già sostanzialmente previsto dal RE vigente, la DIA accompagnata dalla valutazione preliminare non verrebbe sottoposta a nessuna verifica da parte del Settore, salvo la completezza documentale e la verifica degli oneri, sino all'entrata in funzione del programma di calcolo automatico
 4_la verifica preliminare dovrebbe concludersi comunque con un provvedimento espresso, anche nel caso di esito negativo.
 In tale eventualità il provvedimento dovrebbe puntualmente indicare i rilievi negativi
 5_per assicurare il rispetto dei termini d'esame perentori, si propone di destinare il fondo creato con i diritti d'esame all'incentivazione del personale istruttore secondo il seguente schema:
 5.1_per evitare qualsiasi possibilità di rapporti non corretti con progettisti, l'assegnazione delle pratiche dovrebbe essere assolutamente "cieca", gestita casualmente dal sistema sulla base dei carichi di lavoro e della complessità della pratica individuata sulla base di specifici indicatori
 5.2_agli istruttori competerebbe la suddivisione dei diritti d'esame, da ripartire in proporzione sia alla quantità di pratiche concluse sia alla loro complessità
 5.3_per ottenere dei riflessi positivi sull'attività ordinaria, oltre che per rispettare un principio di corretta premialità, l'ammissione degli istruttori all'attività incentivata non sarà generalizzata ma legata alla sussistenza e al mantenimento di livelli di produttività

Il "combinato disposto"

delle due innovazioni dovrebbe consentire:

- a_di ridurre in modo consistente la quantità di carta in circolazione
- b_conseguentemente di ridurre anche l'attività del personale amministrativo che, allo stato attuale, per le Piccole Opere passa buona parte del tempo a tenere in ordine le carte
- c_di assorbire l'impatto dell'attribuzione al Settore delle opere interne che attualmente vengono presentate ai CdZ
- d_di ridurre l'attività istruttoria dei tecnici delle Piccole Opere, che attualmente esaminano un notevole numero di progetti di scarsa rilevanza, concentrandoli sugli interventi più significativi o trasferendoli alle Grandi Opere
- e_di migliorare il rapporto con l'utenza in termini di trasparenza e certezza

*A sinistra:
 Archivi
 Foto Getty Images*



Luca Benzoni*

* *Avvocato*

I tempi del procedimento amministrativo

La legge 7 agosto 1990 n. 241 "Nuove norme sul procedimento amministrativo" è stata modificata lo scorso anno dalla legge 18 giugno 2009 n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, nonché in materia di processo civile". *Le modifiche introdotte hanno riguardato principalmente:*
 _la durata del procedimento amministrativo
 _l'indicazione dei termini entro i quali il procedimento deve essere concluso
 _la previsione espressa del diritto del privato ad ottenere il risarcimento del danno derivante dal mancato rispetto dei termini da parte delle Pubbliche Amministrazioni. La disciplina sui termini del procedimento ha assunto così un ruolo centrale rispetto alle disposizioni dettate dalla 241/1990. Infatti, in assenza

di un preciso dovere da parte della P.A. di concludere il procedimento con un provvedimento espresso entro un determinato termine, gli stessi diritti inerenti il procedimento fissati dalla L. 241/1990 finirebbero per perdere di reale significato e utilità per il cittadino. L'art. 2 della L. 241/1990 è stato riscritto dall'art. 7 della legge n. 69/2009. L'obbligo per la P.A. di dare una risposta al cittadino mediante un provvedimento, di accoglimento o di rigetto dell'istanza, da assumere entro un preciso termine massimo di tempo, costituisce il cardine stesso del funzionamento della disciplina sul procedimento. Ogni tipo di procedimento amministrativo deve concludersi entro un tempo determinato, definito per legge o per regolamento (per gli enti locali). Le pubbliche amministrazioni hanno tempo sino al 4 luglio 2010 per adottare termini specifici per ogni proprio procedimento. Detti termini dovranno essere di 90 giorni al massimo, con possibile estensione a 180 in presenza di fattori quali "il profilo dell'organizzazione amministrativa", "la natura degli interessi pubblici tutelati" e "la particolare complessità del procedimento". Il termine standard, che attualmente è di 90 giorni, dal 4 luglio 2010 sarà di 30 giorni. Il computo del termine di conclusione del procedimento amministrativo decorre "dall'inizio del procedimento

d'ufficio o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte". È prevista l'ipotesi di sospensione nella decorrenza dei termini per la conclusione del procedimento, da adottare una sola volta, e "per un periodo non superiore a trenta giorni", allorché la P.A. debba acquisire informazioni o 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". Il comma ottavo dell'art. 2 disciplina il caso in cui la P.A. non licenzi il provvedimento entro i termini di legge. In questa ipotesi e "salvi i casi di silenzio assenso" il cittadino può ricorrere contro il silenzio dell'amministrazione "anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente, fintanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini" (di 30 o 90 giorni). L'ultimo comma dell'art. 2 della legge 241/90 prevede un coinvolgimento del dirigente nel caso di mancata

17

18

19

20

21

emanazione del provvedimento entro i termini; detta condotta rappresenta infatti uno degli elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale. Come sopra anticipato, la novella ha introdotto un ulteriore e significativo strumento di tutela a favore del cittadino nei confronti della inerzia della P.A. L'art. 2 bis ("Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento") prevede infatti che: "Le pubbliche amministrazioni (e i soggetti privati chiamati ad erogare il servizio) sono tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento. Le controversie sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Il diritto al risarcimento si prescrive in cinque anni". Si tratta dunque di un'azione risarcitoria, esperibile innanzi al giudice amministrativo nel termine di cinque anni, per il ristoro del "danno ingiusto", il c.d. "danno da ritardo" elaborato dalla giurisprudenza. Se la responsabilità è addebitabile ai pubblici funzionari che, con dolo o colpa, non hanno rispettato i termini di conclusione del procedimento, gli stessi potranno essere, conseguentemente, chiamati a rispondere avanti la Corte dei Conti per danno erariale. Il mancato rispetto del termine per provvedere è pertanto un danno ingiusto, risarcibile, se consegue a dolo o colpa. Si tratta evidentemente di una novità sostanziale. Ai sensi dell'art. 29 della richiamata legge, le disposizioni della legge 1990/241 si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali, mentre a tutte le amministrazioni pubbliche si applicano le disposizioni di cui agli art. 2 bis, 11, 15 e 25 comma 5, 5bis e 6 nonché quelle del capo IV bis. L'art. 29 dispone tuttavia che attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, le disposizioni della legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso

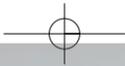
alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti. Le Regioni e gli enti locali, nel disciplinare i provvedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela. In parole comprensibili si può pertanto affermare che quanto di interesse evidenziato precedentemente si applica anche ai Comuni e alle Regioni. È dunque questo l'ambito normativo generale entro il quale deve essere inquadrato anche il procedimento amministrativo relativo alle pratiche edilizie ed urbanistiche per le quali il DPR 6 giugno 2001 n. 380 e, per la Lombardia, la L.R. 11 marzo 2005 n. 12 hanno dettato tempistiche dettagliate in relazione al rilascio del permesso di costruire e all'istruttoria anche dei piani attuativi. È infatti in questa ottica di trasparenza e di qualità del servizio che la tempistica e la certezza nel riscontro da parte della P.A. alle istanze del cittadino costituiscono elementi di primaria rilevanza. È evidente che il rispetto dei termini di durata del procedimento deve essere garantito non solo da una legge o un regolamento ma anche dalla riorganizzazione complessiva degli Uffici, dalla qualificazione dei dipendenti e dalla precisa individuazione delle funzioni e delle responsabilità degli stessi, dalla corretta gestione delle pratiche attraverso gli strumenti informatici e della ricerca di soluzioni a eventuali ritardi degli uffici nell'espletare le istruttorie. È infatti di comune conoscenza che negli enti locali di grandi dimensioni le questioni da esaminare sono complesse e articolate, o spesso tali vengono rese, e dunque alla istruttoria edilizia o urbanistica concorrono vari uffici, ognuno con le sue peculiarità e tempi. Il che rende i termini elastici e lunghi. L'amministrazione non può però disattendere le esigenze legislativamente individuate rendendosi così responsabile di reiterate illegittimità. Non può poi esimersi dal supportare i propri funzionari mettendoli in grado di provvedere nei tempi giusti, organizzando le procedure in modo opportuno. È pertanto necessario dettare norme



regolamentari che organizzino gli uffici e gli atti interni in modo tale da rendere certo il rispetto dei termini. Il Regolamento Edilizio deve necessariamente tenere conto di queste esigenze e quindi dettare i tempi rispetto ai procedimenti di esame delle pratiche riguardanti i permessi di costruire, i piani attuativi e le conferenze di servizi, tra gli uffici delle stesse amministrazioni, i tempi, le modalità, le funzioni e i passaggi tra gli Uffici, così da garantire la conclusione del procedimento entro il termine massimo prescritto. La legge regionale Lombardia 11 marzo 2005 n. 12 "Legge per il governo del territorio" indica all'art. 28 che il Regolamento Edilizio disciplina, in conformità alla presente legge e alle altre in materia edilizia, le modalità di compilazione dei progetti di opere edilizie, nonché i termini e le modalità per il rilascio del permesso di costruire. *L'art. 38 della L.R. 12 marzo 2005 n. 12 stabilisce tempi precisi per gli enti locali in relazione alla data di presentazione della istanza del permesso di costruire e alla dimensione dell'ente:*
 _10/20 giorni per nominare il responsabile del procedimento
 _60/120 per acquisire i pareri degli altri uffici comunali e della commissione del paesaggio, formulare una proposta di provvedimento, chiedere modifiche al progetto
 _15/30 giorni dalla proposta

di provvedimento per emanare il provvedimento finale ecc. Se è dunque la legge a fissare il termine massimo per la conclusione del procedimento spetta invece alla amministrazione comunale, attraverso le proprie norme regolamentari quali il Regolamento Edilizio, prevedere l'esatta scansione temporale dei diversi passaggi dell'istruttoria della pratica edilizia tra gli Uffici e anche le conseguenze nel caso di mancato rispetto dei termini previsti, onde evitare che, come purtroppo ancor oggi spesso accade, le pratiche possano arrestarsi in attesa del vaglio da parte di qualche ufficio o commissione. In proposito potrebbe, ad esempio, essere utile stabilire che, trascorso inutilmente un certo periodo di tempo, l'esame da parte del singolo Ufficio sia comunque da considerare positivo, con conseguente passaggio alla fase successiva dell'iter burocratico e relativa assunzione di responsabilità, secondo il meccanismo del silenzio devolutivo già normativamente previsto. Non appare, in conclusione, incongruo affermare che la legislazione ha posto le basi per poter dare impulso dinamico ai procedimenti amministrativi e stabilito le conseguenze; spetta però al cittadino far valere i propri diritti in sede giurisprudenziale onde spingere le amministrazioni a rispettare i termini, pagando le conseguenze del mancato rispetto degli stessi. Le stesse amministrazioni, dal canto loro, si devono far carico dei propri obblighi individuando soluzioni a livello regolamentare.



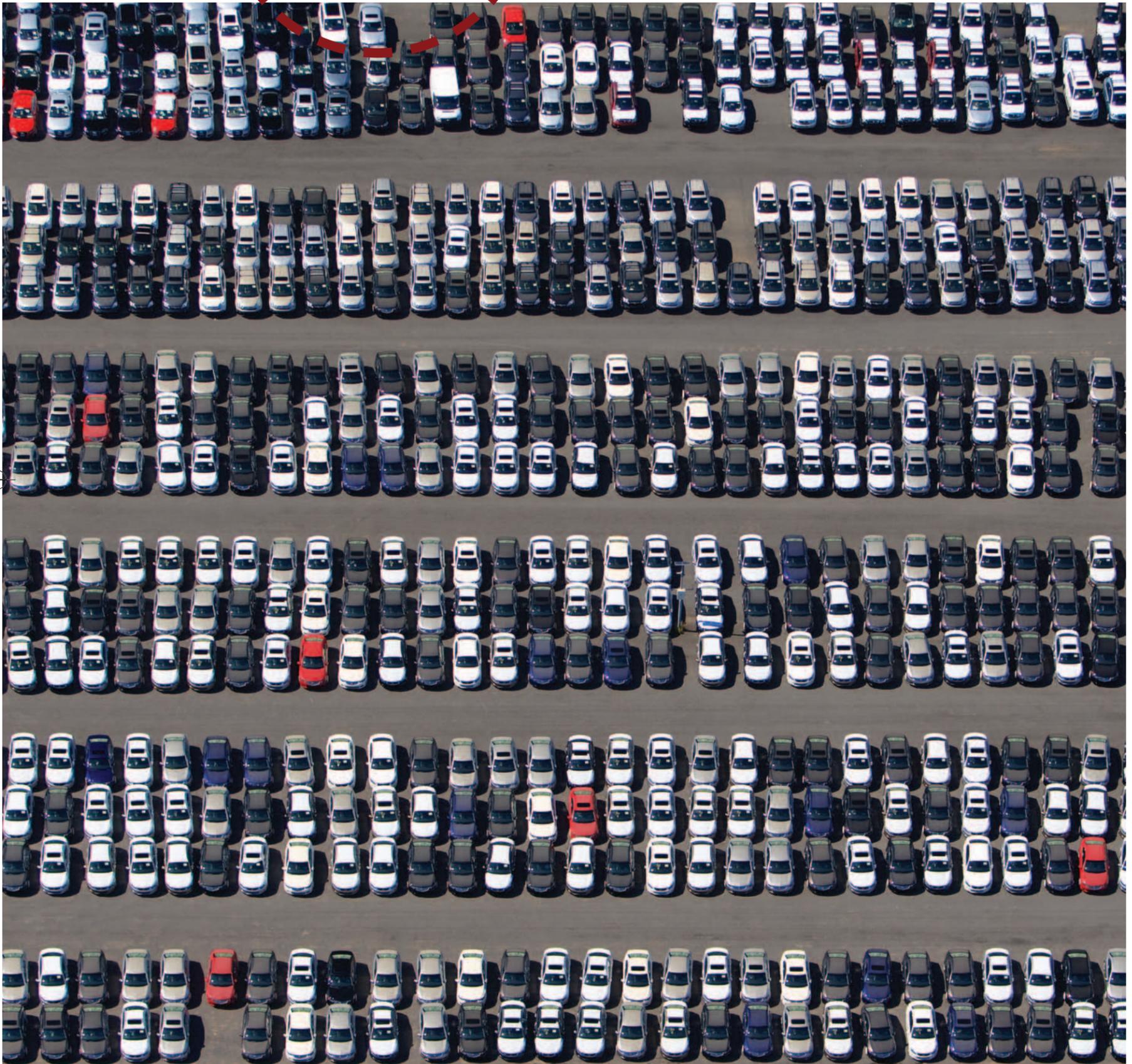


*In questa doppia:
Area Garibaldi_Milano.
Stato avanzamento lavori PII di Garibaldi,
città della moda. Maggio 2010
Foto di Donato Di Bello*





Il PGT riforma della c





A sinistra:
Veduta aerea di un rivenditore di automobili
Foto James Lauritz / Getty Images

disciplina

Giovanni Oggioni*

* Direttore Settore Pianificazione Urbanistica Generale
Comune di Milano

I tempi della trasformazione urbanistica sono sempre stati tempi lunghi. Questo assunto che spesso si cattura dalle parole di politici, amministratori, tecnici, imprenditori e professionisti costituisce solo una verità parziale e spesso distorta da quelle che sono le dinamiche che sovrintendono la trasformazione urbana. Innanzitutto vediamo cosa significa: la trasformazione del suolo, l'attività edilizia e più in sintesi qualsiasi atto progettuale che ha necessità di un avallo dalla pubblica amministrazione ha, oggi, come primo riferimento, la conformità allo strumento urbanistico generale.

Ma se lo strumento urbanistico generale ha esaurito la capacità di contenere risposte adeguate alla necessità di cambiamento, cioè se, per ciascuna trasformazione territoriale, occorre l'interessamento di organi istituzionali, ecco che non solo i tempi si dilatano ma principalmente le possibilità di interpretazione e discrezione si moltiplicano a dismisura generando un groviglio burocratico difficilmente districabile. Non solo. L'origine normativa dell'attuale strumento urbanistico generale contiene nella sua costituzione la conformazione dell'uso del suolo come fondamento di governo dello stesso. Previsione di indici fondiari massimi e rigide percentuali delle distribuzioni funzionali hanno indotto ad una attuazione del piano di tipo incrementale: saturate le densità; occorre trovare nuovi suoli variamente giustificati di volta in volta da piani casa, da provvedimenti di emergenza, da necessità di infrastrutturazione ecc. creando un modo di operare che ha originato fiumi di giurisprudenza basata su parametri non congruenti alla continua evoluzione del fatto urbano che per sua natura è in continuo divenire.

Questo ha prodotto nel tempo una cristallizzazione della forma urbana e parallelamente una banalizzazione della stessa tale da generare una sorta di deformazione nell'applicazione dei più elementari principi dell'urbanistica. Una coincidenza della norma con la forma incapace di tradursi in architettura, di fare città, a favore di disegni che sfruttavano al massimo le capacità consentite dallo strumento e che, a strumento esaurito, piegavano le norme promuovendo una deformazione del rapporto forma e funzione. Come scritto da Sebastiano Brandolini - "Non è facile distinguere una determinata materia dalle leggi, dai regolamenti e dalle norme che la governano. Anzi, proprio perché

non sono facili da distinguere spesso pensiamo che la materia e le norme coincidano e così, secondo una logica coerente, per migliorare la qualità della materia pensiamo che la cosa più urgente sia approntare nuove leggi." Per cui la prima sfida non è stata correggere la norma ma rifondarla rimandando ad altro. Il quadro normativo vigente si struttura sostanzialmente a partire da due componenti: una relativa alle destinazioni d'uso e l'altra relativa alle quantità in genere definite da un indice fondiario. Entrambe origine della dilatazione dei tempi nell'attuazione del vigente piano regolatore. La possibilità di introdurre nuove quantità e nuove funzioni si è scontrata con la rigidità della norma di piano e con la necessità della approvazione di strumenti urbanistici attuativi ad hoc, che comportano uno o più passaggi negli organi politici deputati, Giunta e/o Consiglio Comunale. La prima risposta a tali incongruenze è stata data dall'Amministrazione Comunale con il documento di inquadramento delle politiche urbanistiche nel quale a fronte della possibilità di introdurre variazioni allo strumento urbanistico generale chiedeva agli investitori un impegno di restituzione di vantaggi pubblici adeguati. Ma sia la proposizione delle iniziative che l'esame, l'adozione e l'approvazione, sono risultate faticose e indigeste per il loro lungo iter amministrativo. Da qui la scelta originale della riforma amministrativa in materia di strumenti urbanistici generali. Il nuovo piano scardina questa impostazione e determina che, oltre alle aree destinate allo spazio pubblico siano esse esistenti o in programmazione, tutta la restante parte del territorio comunale ha la possibilità di edificare riconvertendo la quantità di volumetria esistente sulla stessa area. Qualora poi non vi sia già capacità volumetrica esistente, l'indice applicato è uguale per tutti. In sostanza la differenza tra uno strumento urbanistico tradizionale e uno strumento come il PGT è intrinseca alla loro natura normativa. Il primo sterilizza la città definendo cosa, dove e quanto sia possibile costruire prefigurando una ripartizione di volumi definita e di difficile modifica, trovando un elemento di valore nelle caratteristiche tese alla conservazione. Conservazione che presuppone un limite, limite che a sua volta presuppone una verifica della possibilità di modificarlo e contraddirlo entrando in diretta collisione con le regole e richiedendone pertanto procedure che necessitano di tempo e di continue valutazioni di organi tecnici e politici.

Il Piano di Governo del Territorio, differentemente, pone al centro della sua piattaforma normativa la forma dello spazio pubblico e non la regolazione delle edificazioni private. Il Piano fa in buona sostanza una scelta di campo: lo spazio collettivo come principio guida delle singole trasformazioni urbane. In sintesi: dove la città esiste già come organo urbano preesistente, ne conferma la sua forma - dal nucleo di antica formazione a tutte quelle parti di città che si sono costruite via via sulla falsa riga dei diversi piani - e dove la città non ha ancora acquisito un carattere, ne suggerisce l'organizzazione spaziale tracciando il tessuto connettivo ed un sistema ambientale continuo. Questo principio, unitamente alla liberalizzazione delle destinazioni funzionali, permette al Piano di rappresentare l'indice di un libro bianco, di volta in volta scritto dall'architettura capace di interpretare al meglio la risposta al bisogno da cui scaturisce la trasformazione. In sostanza: liberate le destinazioni funzionali, piegata la densità edilizia ad un ragionamento sulla forma urbana e non schiacciata da un indice fondiario massimo, attribuito un indice perequato uguale per tutti, abbiamo dato vita a nuove premesse affinché il progetto si possa attuare senza particolari impegni di verifiche giustificative o di contorsioni normative per essere valutato. Di fatto la semplificazione normativa, che è garante della accelerazione dei processi, si fonda sulla certezza del diritto. In particolare l'art. 11 delle norme di attuazione del piano delle regole, così come trasmesso al consiglio comunale per la sua adozione, prevede che la quasi totalità degli interventi si attuino mediante intervento edilizio diretto, quindi né convenzionato né tantomeno con pianificazione attuativa. Viene limitata l'attuazione mediante piano attuativo, o strumento equivalente, a casi estremamente circostanziati: nelle aree di trasformazione definite dal documento di piano, dove la complessità e l'ampiezza di territorio trasformato è tale da mettere in gioco intere parti di città oppure quando le trasformazioni proposte superano un determinato indice fondiario. In conclusione potremmo affermare che se il piano sarà un buon piano, la buona architettura sarà anche più veloce perché è interesse di tutti promuoverla. Da qui il prossimo passo amministrativo già in divenire consisterà nel plasmare e ordinare la macchina procedurale in risposta alle ambizioni del Piano.



Carlo Maccari*

* Assessore alla Semplificazione e Digitalizzazione
Regione Lombardia

Semplificare davvero!

La IX Legislatura regionale, appena inaugurata dopo l'appuntamento elettorale di fine marzo, sarà caratterizzata da un fortissimo impegno del Governo regionale per la realizzazione di importanti riforme strutturali a sostegno della competitività, del welfare e del federalismo. Un segnale preciso, in tal senso, è stato dato già nella fase di assegnazione delle deleghe, anche tramite un riassetto degli Assessorati e delle Direzioni Generali, che sono state ripensate e riorganizzate in diversi settori, con accorpamenti o nuove assegnazioni che garantissero all'Ente Regionale di poggiare su una struttura solida e funzionale ai nuovi obiettivi. In questo riassetto è stato istituito l'Assessorato alla Semplificazione e alla Digitalizzazione, con delega anche all'accessibilità dei servizi pubblici verso l'EXPO 2015, che ho avuto l'onore di essere chiamato a guidare e che sarà la cabina di regia, a supporto di tutto il sistema pubblico, per la riforma della P.A. operante in Lombardia. Una struttura che, lavorando in modo trasversale con tutti gli altri settori, pone l'innovazione tecnologica, lo snellimento delle procedure, l'alfabetizzazione informatica del cittadino e l'attivazione di servizi rapidi, come obiettivi imprescindibili nel processo di semplificazione. Non è quindi un caso, ma l'esito di una forte volontà politica, se il Presidente Roberto Formigoni ha voluto concentrare in un solo punto di coordinamento, del tutto nuovo e unico in Italia, tutte le leve di cui un Governo regionale dispone per promuovere il cambiamento culturale, giuridico, organizzativo e tecnologico nel rapporto tra la Pubblica Amministrazione, le imprese e la società. Certo in Lombardia sui questi temi non siamo all'anno zero. Anzi, posso

affermare con orgoglio che la semplificazione e l'apertura al cittadino e all'impresa sono iscritti nel codice genetico delle Giunte che si sono succedute dal 1994 ad oggi. Lo testimonia la massiccia potatura del corpus normativo, che con l'abrogazione di circa 1.500 leggi e l'approvazione di 10 testi unici nella sola legislatura appena trascorsa, vede oggi la Lombardia in posizione privilegiata rispetto al resto del Paese, con un ossatura di sole 60 leggi fondamentali. Penso anche a leggi fondamentali come la l.r. 1 del 2 febbraio 2007 sulla competitività e la l.r. 8 del 2 aprile 2007, in materia sanitaria, che hanno apportato importanti snellimenti procedurali e gestionali, a partire dalla introduzione della DIAP Online ad effetto immediato per l'apertura di moltissime attività economiche.

Tra gli atti più recenti e di maggiore interesse per il settore dell'edilizia, vorrei ricordare i seguenti:

_*l'adozione in via ordinaria da parte della DG Sanità dal 1 gennaio di quest'anno, della notifica online per l'apertura dei cantieri – circa 15mila l'anno – che sostituisce gli atti cartacei da consegnare manualmente sia all'ASL sia alla Direzione provinciale del Min. del Lavoro in attuazione delle disposizioni contenute nel T.U. sulla sicurezza del lavoro;*

_*le modifiche fatte con la l.r. 3 del 4 marzo 2009 alla disciplina relativa agli espropri per pubblica utilità, così da accelerare l'iter autorizzatorio e realizzativo di tante opere pubbliche che oggi richiedono magari tempi di 4-6 volte più lunghi per l'ottenimento dei permessi rispetto ai tempi di esecuzione;*

_*il bando regionale aperto a febbraio per finanziare le opere pubbliche fino a 400mila euro nei piccoli comuni con meno*

di 5mila abitanti, caratterizzato da criteri di assoluta snellezza, che ha permesso di rimettere in moto il settore con immediatezza e investimenti diffusi in tutta la Lombardia, ridando fiato a tanti amministratori e a numerosissime imprese. Eppure tutto questo non basta e ne siamo profondamente consapevoli. Occorre compiere oggi una vera rivoluzione, capovolgendo l'approccio con cui finora la P.A. ha guardato il cittadino e l'imprenditore. E' indispensabile ripensare completamente la cultura amministrativa dei controlli, rendendoli sempre più sostanziali ed efficaci, favorendo la conoscenza dei comportamenti virtuosi e la loro standardizzazione, adottando comportamenti e codici di controllo che assicurino coerenza ed uniformità a prescindere dai singoli o dagli enti delegati. E' un compito enorme, da affrontare con tenacia ascoltando e comprendendo i bisogni, e poi analizzando i processi e individuando gli intoppi, cercando di capire dove e a quale livello di responsabilità vanno ricercati i rimedi. Occorre verificare dove è realmente necessario perseguire e tutelare l'interesse pubblico, adottando una visione moderna, innovativa ed efficiente della P.A., modificando profondamente e magari abrogando completamente interi ambiti di regolamentazione laddove non siano più funzionali. Solo così, partendo con un atteggiamento di grande umiltà e concretezza, potremo dire di avere voltato pagina verso una nuova stagione di vera semplificazione. Regione Lombardia ha lanciato un segnale forte istituendo un Assessorato ad hoc proprio con la volontà di uscire allo scoperto, perché fin dai prossimi mesi i miei uffici dovranno

produrre risultati, tradotti in atti amministrativi, proposte, progetti che richiedano la partnership di esperti, società private e organizzazioni professionali. È la "via lombarda alla semplificazione", una scommessa sulla quale tutti noi puntiamo tanto da aver inserito la trasparenza, la semplificazione, l'informatizzazione tra gli obiettivi principali del programma di governo. Anche la creazione di una task force anti-burocrazia, già operativa e a cui siete invitati a partecipare tramite la Vostra associazione di rappresentanza, è il segnale della ferma volontà di avere a disposizione uno strumento, per lavorare a un processo di modernizzazione concreto su tutte le grandi tematiche che interessano la vita dei lombardi. Certamente sono alte anche le aspettative provenienti dal settore edilizio, che in questi mesi non ha fatto mancare, anche a livello nazionale, una serie di proposte per sostenere la competitività dopo un periodo difficile. Regione Lombardia ha registrato l'entrata in vigore lo scorso 26 maggio della legge n. 73 del 22 maggio 2010, di conversione del D.L. n. 40/2010, che all'art. 5 detta disposizioni in materia di attività edilizia, andando a sostituire l'art. 6 del T.U. dell'edilizia (D.P.R. n. 380/2001). In particolare, viene modificata la procedura per effettuare interventi di manutenzione straordinaria che non riguardino le parti strutturali. La modifica, che si pone nel solco dei precedenti provvedimenti anticrisi adottati dal Governo e dal Parlamento nell'ambito della propria politica economico-finanziaria, pare introdurre una disciplina uniforme dell'attività edilizia libera, finalizzata a definire un livello minimo di semplificazione non derogabile in senso restrittivo dalla Regione,





A sinistra:
Strada tortuosa in un paesaggio innevato
Foto di Ken Kohey / Getty Images

alla quale è consentito solo di integrare e adattare la normativa statale. Il decreto legge, infatti, aggiunge ulteriori sette tipologie di interventi ai tre già esistenti. Tra questi, sono stati inseriti le opere cosiddette precarie, ossia dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e a essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni; le opere volte all'installazione di pannelli solari, fotovoltaici e termici, da realizzare al di fuori dei centri storici; i parchi giochi condominiali e ludici senza fini di lucro e gli elementi di arredo alle aree pertinenziali degli edifici. Come detto, l'innovazione più significativa riguarda però la liberalizzazione degli interventi di manutenzione straordinaria. D'ora in avanti, la legge 73/2010 consente di eseguire un intervento inviando al Comune, prima di aprire il cantiere, una Comunicazione corredata di relazione tecnica e progetto firmati da un progettista abilitato. Inoltre, non è più necessario aspettare 30 giorni prima di iniziare i lavori. Ora basta una semplice comunicazione che di fatto sostituisce la DIA. Una procedura più snella che semplifica le pratiche e accorcia i tempi per tutti quei cittadini che vogliono effettuare interventi nelle proprie abitazioni. La nuova normativa si applica su tutto il territorio nazionale. Pertanto, anche in Regione Lombardia, trova immediata applicazione il regime semplificato delineato a livello statale per gli interventi di manutenzione straordinaria e per gli altri normativamente individuati. Noi non mancheremo, su questo, così come su altri ambiti, di attivarci per assicurare con il Governo nazionale e con tutte le sue istituzioni periferiche, la massima sinergia e collaborazione, valorizzando ogni spazio di modernizzazione e di cambiamento.

Assimpredil Ance

I tempi delle gare

Nel settore dei lavori pubblici, con l'entrata in vigore alla fine del 2008 delle disposizioni del terzo decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici, si è registrata una notevole dilatazione dei tempi di aggiudicazione degli appalti. In una situazione di crisi economica e del settore quale quella attuale sarebbe invece fondamentale, anche in chiave anticiclica, poter "cantierare" le opere in tempi accelerati, così da mettere effettivamente in circolo gli importi stanziati per gli investimenti in infrastrutture. Il prolungamento dei tempi creato dal terzo correttivo è collegato alle più complesse modalità di valutazione delle offerte anomale: sono state ridotti ai minimi termini i casi in cui è possibile ricorrere alla procedura di esclusione automatica delle offerte con ribassi eccessivi, mentre è stato previsto come regola generale l'obbligo per le stazioni appaltanti di vagliare la bontà e la serietà dell'offerta alla luce delle analisi e delle giustificazioni prodotte dall'offerente. Questo aggravio procedurale ha portato un surplus di lavoro per le amministrazioni che, già in affanno sotto il profilo dell'organico, si sono viste costrette a raddoppiare o a triplicare i tempi necessari per aggiudicare i lavori. La stima fatta dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici è che oggi intercorrono mediamente 200 giorni fra la data della gara e quella di effettivo affidamento dei lavori. Le imprese rimangono quindi in questa situazione di attesa per circa 6 mesi, mentre, in questo stesso periodo, gli uffici dell'amministrazione, impegnati nelle procedure di verifica, stentano a varare nuovi bandi. Ma quella creata dal terzo correttivo non rappresenta certo una novità: procedure e tempi rappresentano da sempre due nodi cruciali in tema di appalti pubblici. Per questa ragione, qualsiasi riforma del quadro delle regole in tema di lavori pubblici (in discussione in questo periodo) non può prescindere da una conoscenza approfondita degli step e dei tempi attraverso cui si snoda il percorso realizzativo delle opere pubbliche nel nostro paese. Le fasi, in cui si articola il ciclo di vita di qualsiasi intervento, sono: la progettazione, la gara, la realizzazione dei lavori e quella del collaudo. Da uno studio curato dalla Direzione Affari economici e Centro studi dell'Ance emerge che è proprio la fase progettuale a richiedere i tempi maggiori: mediamente circa 4 anni e mezzo per le opere di importo inferiore ai 50 milioni di euro e di quasi sei anni per le opere di importo superiore.

Tempi di progettazione

Nei tempi della progettazione sono compresi, oltre ai tempi di redazione degli elaborati progettuali, anche i tempi necessari per le autorizzazioni. L'elevata incidenza temporale di questa fase non è da ascrivere tanto ai ritardi nell'elaborazione progettuale, quanto piuttosto alle farraginosità del processo autorizzativo, in particolare laddove connesso all'espletamento della conferenza di servizi. Uno snellimento dell'iter globale di realizzazione dell'opera pubblica passa dunque necessariamente attraverso la semplificazione del processo formativo e del meccanismo decisionale, così da consentire agli enti autorizzatori di assumere agevolmente le proprie determinazioni, ma passa anche attraverso la previsione di termini perentori per l'assunzione delle decisioni stesse. La celerità dell'iter decisionale e tecnico amministrativo e la qualità progettuale dell'intervento sono però anche strettamente correlate all'attività di programmazione che deve essere svolta dall'Amministrazione in un momento antecedente a quello progettuale. In altri termini, perché tutte le fasi successive possano risultare efficaci e più snelle (in primis la progettazione) occorre che le Amministrazioni individuino con assoluta precisione le caratteristiche delle opere che vogliono realizzare. Bisogna pretendere che in sede di studi di fattibilità venga effettuata, da subito, una valutazione approfondita e seria: del contesto territoriale,

Tempi di progettazione

Nei tempi della progettazione sono compresi, oltre ai tempi di redazione degli elaborati progettuali, anche i tempi necessari per le autorizzazioni.

Per opere < 50 mil euro: 1. 591 GIORNI (4 anni e 6 mesi) così composti:

540 giorni (1 anno e 6 mesi) per il preliminare
652 giorni (1 anno e 9 mesi) per il definitivo
399 giorni (1 anno e 1 mese) per l'esecutivo

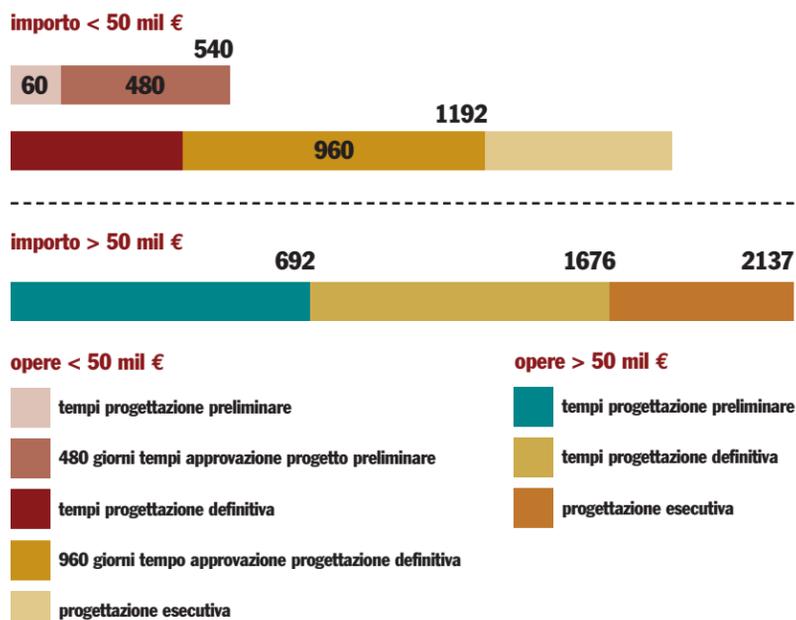
Tempi approvazione dei progetti < 50 mil €

480 giorni 1 anno e 4 mesi per il progetto preliminare
960 giorni 2 anni e 8 mesi per il progetto definitivo

Per opere > 50 mil euro: 2. 137 GIORNI (6 anni) così composti:

694 giorni (1 anno e 5 mesi) per il preliminare
982 giorni (2 anni e 11 mesi) per il definitivo
461 giorni (1 anno e 3 mesi) per l'esecutivo

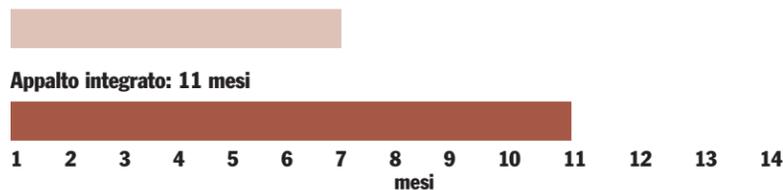
Durata media progettazione grandi opere espressa in giorni



Tempi della gara in funzione dell'oggetto del contratto

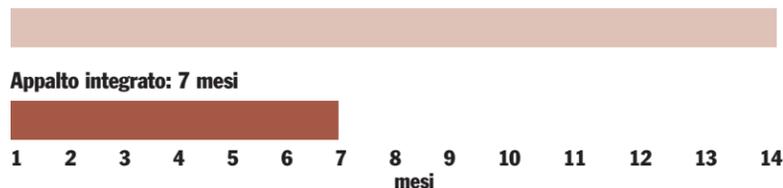
GARA PER OPERE DI DIMENSIONE RIDOTTA < 50 MIL €

Appalto di sola costruzione: 7 mesi



GARA PER OPERE DI DIMENSIONE RIDOTTA > 50 MIL €

Appalto di sola costruzione: 14 mesi





socio-economico, istituzionale, normativo, programmatico, nel quale deve inserirsi l'opera, delle finalità dirette e indirette e delle possibili connessioni con altri interventi e opere, delle possibili alternative progettuali, della sostenibilità finanziaria. E' in questa fase, in cui l'opera viene pensata, che vanno posti sul piatto e affrontati i nodi che condizionano e rallentano l'iter verso la realizzazione: gli approfondimenti tecnici e geologici, le verifiche su alternative di localizzazione, le mitigazioni e compensazioni ambientali. La qualità della realizzazione dipende dalla capacità dell'ente appaltante di definire con chiarezza le caratteristiche del prodotto finale che deve ottenere.

Tempi di redazione del bando di gara

L'intervallo di tempo tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando di gara, mediamente di 4/5 mesi per le opere ordinarie, è correlato alle dimensioni dell'intervento, pur essendo questa fase sufficientemente standardizzata e compilativa.

Tempi della gara

L'analisi condotta dall'Ance evidenzia che la durata della fase di scelta del contraente è correlata alla dimensione dell'intervento, ma subisce influenza sia in relazione all'oggetto del contratto, sia in relazione al criterio di selezione dell'offerta.

Tempi della gara in funzione dell'oggetto del contratto

Lo studio citato dimostra come le gare di sola costruzione presentino per le opere di minori dimensioni tempi più ridotti rispetto all'appalto integrato, mentre la situazione si capovolge in caso di appalti di grandi dimensioni. In ogni caso, il ricorso all'appalto integrato, sia nella forma più semplice -che prevede l'esecuzione dei lavori e la progettazione esecutiva-, sia nella forma più complessa -dove l'offerente oltre all'esecuzione dei lavori e alla progettazione esecutiva provvede anche a redigere la progettazione preliminare- garantisce un percorso realizzativo più celere ed economicamente in linea con le previsioni iniziali. Il coinvolgimento dell'impresa in fase progettuale, infatti, oltre a ridurre i tempi della redazione degli elaborati, consente di ridurre il contenzioso nella fase di esecuzione del contratto.

Tempi della gara in funzione del criterio di selezione dell'offerta

L'indagine di Ance riferisce che i tempi delle gare per le opere di taglio minore non risultano influenzate dal criterio di selezione dell'offerta. La scelta del massimo ribasso rispetto all'offerta economicamente più vantaggiosa consente di risparmiare solo pochi giorni (circa 10). Per le opere maggiori, il tempo risparmiato ammonta, invece, a circa un mese. Il rallentamento dei tempi nella fase di affidamento delle opere,

oltre alle accennate difficoltà in tema di valutazione delle offerte anomale, è frequentemente influenzato dalla presenza di ricorsi amministrativi da parte di imprese escluse o risultate non aggiudicatarie. Spesso i ricorsi vengono presentati con lo scopo di conseguire non tanto l'affidamento dei lavori, quanto piuttosto il risarcimento del danno da parte dell'amministrazione. Per evitare un utilizzo distorto del ricorso e ridurre gli effetti negativi potrebbero ipotizzarsi meccanismi di disincentivazione, ad esempio una penale da versarsi alla stazione appaltante da parte dell'impresa soccombente.

Tempi di realizzazione dei lavori (ritardi)

Mediamente il ritardo accumulato nella fase realizzativa è quantificabile in 292 giorni (nove mesi) pari al 43.2% del tempo contrattuale.

Appalto integrato

tempi medi di ritardo: 136 giorni, pari al 23,1% del tempo contrattuale

Appalto di sola esecuzione

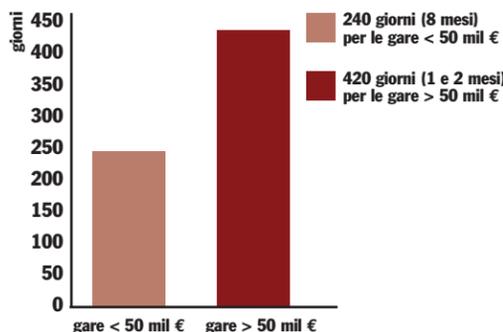
tempi medi di ritardo: 318 giorni, pari al 47% di ritardo

Molto interessante l'analisi del ritardo in relazione alla tipologia di affidamento: nei casi in cui l'appalto comprende anche l'attività progettuale (appalto integrato) il ritardo nell'esecuzione dei lavori è di gran lunga inferiore rispetto agli appalti di sola costruzione. La causa principale del ritardo è da ascrivere alla necessità di ricorrere alle varianti in corso d'opera che comportano tempi lunghi di istruzione ed approvazione. Pertanto, ai fini di uno snellimento procedurale e temporale, sarebbe opportuno venissero fissati termini perentori per la definizione delle perizie di variante, oltre i quali la sospensione diviene illegittima.

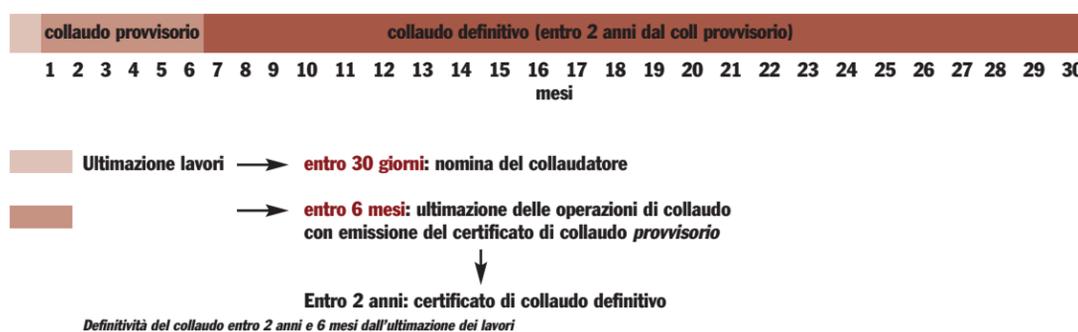
Tempi del collaudo

La normativa sui lavori pubblici prevede tempi stringenti per le operazioni di collaudo; tempi che, purtroppo, nella prassi vengono ampiamente disattesi. In particolare è previsto che entro 30 giorni dall'ultimazione dei lavori debba essere nominato il collaudatore, mentre le operazioni di collaudo dovrebbero essere portate a termine "non oltre 6 mesi dall'ultimazione dei lavori" (Art. 141 del D.Lgs 163/2006). La norma da ultimo citata fa salvi solo i casi di particolare complessità dell'opera in cui il termine può essere elevato sino ad un anno. Qualora l'opera non presenti difetti o mancanze, dunque, entro 6 mesi dall'ultimazione dei lavori dovrebbe intervenire il certificato di collaudo che ha carattere di provvisorietà, divenendo definitivo solo decorsi i due anni dalla data di emissione. Nell'arco di questo periodo l'esecutore è tenuto alla garanzia per le difformità ed i vizi dell'opera. Ricordare la scansione temporale prevista dalla legge è quanto mai opportuno considerato che le imprese appaltatrici pubbliche ne lamentano la pressoché totale inosservanza.

Tempi della gara



Tempi di collaudo



Bruno Simini*

** Assessore alle Infrastrutture, Lavori Pubblici
Comune di Milano*

Conversazione con Bruno Simini
raccolta da C.B.

Appalti di opere pubbliche nel Comune di Milano

Situazione

Arriviamo da due anni difficili per quanto riguarda gli appalti delle opere pubbliche, da un periodo di irrigidimento del sistema delle regole, di nuovi passaggi burocratici che, seppur nati da principi adeguati su scala nazionale, hanno determinato soprattutto nelle grandi stazioni appaltanti rallentamenti nella consegna e quindi nella realizzazione dei lavori. La soglia di valutazione delle anomalie delle domande di partecipazione alle gare si è abbassata da 5 milioni di euro a 1 milione; in concreto per i lavori pubblici di importo superiore al milione si sono dovute valutare approfonditamente tutte le offerte, senza possibilità di esclusione a priori di nessuna di esse. Questa modifica, probabilmente efficace per i comuni di piccole dimensioni, ha complicato molto le cose per le grandi stazioni appaltanti quali il Comune di Milano. Il 90% dei nostri progetti è al di sopra della soglia del milione di euro e la quasi totalità degli stessi ha dovuto percorrere questo nuovo tunnel di procedure. L'applicazione della nuova soglia ha causato l'insorgere di risultati negativi principalmente in due ambiti:

_nei tempi di elaborazione dei processi;
_nella qualità della domanda di lavoro.

Il principio che ha ispirato il governo ha indubbiamente una sua valenza, poiché l'obbligo per l'ente locale di valutare negli appalti anche le ipotesi di maggiore sconto può offrire ovviamente l'opportunità di fare più lavori. Questo, tuttavia, ha provocato delle criticità, forse non prevedibili, nelle grandi città. In sostanza nelle gare d'appalto sopra il milione di euro anche i grandi comuni si sono trovati obbligati a non scartare a priori, come poteva avvenire in passato, quelle aziende che si propongono con percentuali di sconto maggiore e palesemente in contrasto con le tendenze di mercato. L'abbassamento dell'asticella al milione di euro ha generato nelle grandi città un effetto perverso, tanto più dannoso proprio perché sopravvenuto in un momento di crisi, per cui ci si è ritrovati a dover prendere in considerazione non tanto sconti più appetibili e interessanti, ma convenienze economiche più

preoccupanti: il 30%, 40%, a volte anche il 50% di ribassi d'asta. Sono condizioni che possono spiazzare alcuni presidi qualitativi, tenuto conto che il prezzario adottato dal Comune di Milano è assolutamente coerente con le logiche del mercato, anzi è spesso preso come riferimento anche dal settore privato.

Qualità

Sulla relazione tra qualità e prezzo di gara, a mio giudizio, i ribassi di offerta destano preoccupazione dal punto di vista della qualità almeno per i seguenti motivi:

_In primo luogo l'imposizione a termini di legge per gli enti locali di non escludere a priori sconti favorevoli, ha creato l'allontanamento dal mercato di tutte quelle aziende che, rispetto ad altre che riescono ad accettare lavori apparentemente sottocosto, si sono sentite tagliate fuori in partenza. Negli ultimi

due anni si è avuta perciò una diminuzione del numero di aziende partecipanti, che non potendo fornire queste condizioni non si cimentavano nemmeno. Normalmente la media della partecipazione alle gare del Comune di Milano era di 80 aziende:

negli ultimi mesi si è scesi ampiamente al di sotto di questa media e la contrazione degli operatori partecipanti è andata a discapito di un mercato vivo e attivo.

_In secondo luogo, le proposte inverosimili rispetto ai ribassi, allarmano anche perché proiettano l'ipotesi, altrettanto scongiurabile, di continue variazioni nel corso delle lavorazioni e di interminabili e complicati contenziosi.

_Infine, è evidente che ipotesi di opere sotto costo possono aprire a forme di risparmio e convenienze su cui rischiano di inserirsi logiche ai confini della legalità.

Le conseguenze sui tempi

Il settore Gare e Contratti del Comune di Milano ha avuto riconoscimenti anche di livello internazionale; è stato più volte premiato da autorevoli organizzazioni internazionali per la trasparenza (Transparency International - ONU) per l'efficienza dei controlli e per la correttezza; è un aspetto questo di cui siamo molto fieri, che passa dalla puntuale, caparbia e coraggiosa professionalità delle donne e degli uomini dedicati a questi compiti, ma ovviamente rischia di essere un fattore che può richiedere tempi difficilmente comprimibili. La verifica delle anomalie, un tema su cui non siamo disponibili ad alcun tipo di scorciatoia, prevede, infatti, che si parta dall'esame della proposta che propone il massimo del ribasso, la quale può essere composta anche di 700 voci, e che si debba controllare voce per voce, con verifiche puntuali, analizzando tutte le certificazioni, anche e soprattutto relative alle forniture che sono l'elemento essenziale della proposta. E' un lavoro che occupa qualche mese. Terminata la valutazione della prima offerta, se questa non risulta corretta in qualche sua parte, si passa a quella successiva: riparte un altro controllo scrupoloso di tutte le voci e passano altri mesi per la verifica. Se dobbiamo escludere anche questa proposta, si passa a un'altra e così via, finché non viene identificata un'offerta formalmente ineccepibile. Ciò crea un'oggettiva incertezza che impedisce all'Amministrazione, anche a fronte di progetti





APPALTI LAVORI ANNI 2008-2009-2010

| Anno di riferimento | Numero appalti banditi | Importo appalti banditi | Numero appalti aggiudicati | Appalti aggiudicati Importo bandito totale progetto | Appalti aggiudicati Importo contrattuale |
|---------------------|------------------------|-------------------------|----------------------------|--|---|
| 2008 | 97 | € 126.260.211,51 | 85 | € 175.664.145,01 | € 125.299.716,38 |
| 2009 | 69 | € 154.662.835,58 | 56 | € 96.124.054,4 | € 59.549.266,39 |
| 2010 | 38 al 30 aprile 2010 | € 63.693.948,18 | 17 | € 55.629.288,11 | € 32.791.483,59 |

di Milano

e finanziamenti certi, di dire con esattezza ai cittadini quando un intervento atteso magari da tempo, si possa effettivamente realizzare.

La risposta nei poteri commissariali

Il Sindaco Letizia Moratti ha voluto rispondere alle criticità che abbiamo illustrato, dotando il suo operato di poteri commissariali che potessero, soprattutto in un momento di crisi e riguardando EXPO, rimettere a disposizione della comunità attraverso le nostre imprese, progetti, finanziamenti e lavori. Questo strumento ci ha consentito di riportare la soglia di valutazione delle anomalie dove stava prima, ossia sopra ai 5 milioni di Euro. E' importante ribadire che questo dispositivo si pone con assoluto rigore, nel pieno rispetto delle norme comunitarie che regolano la materia.

L'obiettivo che noi abbiamo proposto e raggiunto, anche attraverso i poteri commissariali, è stato quello di ripristinare un meccanismo di verifica e controllo che ottiene due risultati eccezionalmente virtuosi: accorciare i tempi e aumentare la qualità. Sopra i 5 milioni di euro si controlla tutto quello che è importante in un'offerta, per le opere da 1 a 5 milioni (che sono poi la maggior parte degli appalti comunali come detto) abbiamo la possibilità di escludere con un automatismo quelle proposte al massimo ribasso che di questi tempi hanno toccato picchi allarmanti.

Eliminare il massimo ribasso

Eliminare il massimo ribasso tagliando il 10% delle ali (10% proposte con lo sconto più basso e il 10% di quelle con il più alto sconto) la verifica di gara viene effettuata sulla media delle proposte.

Questa modifica genera conseguenze positive fondamentali:

_aumento della velocità delle procedure, delle aggiudicazioni, e quindi dell'assegnazione dei fondi e della consegna dei lavori, un fattore che permette al mercato di cominciare a rimettersi in marcia. Dalla situazione illustrata precedentemente nella quale, con rimando di 3 mesi e in 3 mesi, le gare potevano durare anche 12 mesi prima di giungere alla chiusura di un'aggiudicazione, siamo passati ora a poter chiudere le gare in 2 o 3 mesi; e ciò senza l'incertezza di cadere nelle mani di aziende che praticano il 50% di sconto ma che lasciano perplessità sulla qualità e lo svolgimento dei lavori: in questo senso ci sono già buoni riscontri per quanto riguarda il numero dei partecipanti alle gare;

_in questi primi due mesi dall'introduzione della modifica ci attestiamo sui 110, anche 130 iscritti ai bandi (+30%).

Questa partecipazione rivitalizzata è importante, perché significa che abbiamo riagganciato quelle aziende che possono dare il massimo delle garanzie sulla qualità del lavoro svolto, ritornando a una competitività vera e a prezzi nei quali il mercato si riconosce;

_il ritorno alla soglia dei 5 milioni di euro, ha innescato un'accelerazione che influisce positivamente su tutto il meccanismo progettuale-realizzativo, finalizzato anche a liberare le imprese dai lavori che eventualmente le impegnano con il Comune di Milano da qui al 2012/13, per consentire loro di essere disponibili per i lavori legati ad Expo, usufruendo dei grandi investimenti che deriveranno da Expo stessa e non solo dagli enti locali;

_assolti gli impegni in corso, la città potrà dedicarsi ai lavori strutturali

e manutentivi, ossia correre perché nel 2015 la città si presenti nel migliore modo possibile.

Gli impegni, passati e presenti

Nel 2008 abbiamo impegnato circa 125 milioni di euro, nel 2009 154 milioni, nel 2010, primo quadrimestre, 60 milioni, ma pensiamo di riuscire a impegnare complessivamente oltre i 200 milioni nel 2010. Rispetto al 2008 abbiamo quasi un raddoppio, ciò significa che il meccanismo si sta traducendo in un potere effettivo di impiego delle risorse per trasformarle in opere. Abbiamo bisogno di trasformare rapidamente i finanziamenti disponibili in lavori; lo chiediamo noi, lo chiedono i nostri territori, lo chiede il mercato. Una diminuzione dei tempi non deve mai andare a discapito del rigore e dei controlli: sono preferibili tempi lunghi e certezza di trasparenza, rispetto a scorciatoie il cui risultato possa rischiare di essere dubbio. Quando il comune per esempio ha denunciato 430 casi in cui a nostro parere vi era un'ipotesi di collegamento sostanziale tra aziende che si presentavano alle gare e sussisteva il sospetto che ci fosse un cartello, purtroppo da un lato, e per fortuna dall'altro, la Magistratura ha riscontrato nel 100% delle nostre segnalazioni delle gravi responsabilità. L'elevato numero delle denunce nel nostro comune del resto non credo sia attribuibile a una maggiore presenza di "furbi" nella nostra città rispetto ad altre; anzi, l'esperienza insegna che di norma i mercati del malaffare vanno dove non ci sono i controlli (non a caso prosperano nei subappalti, nella movimentazione terra ecc...). Semmai è vero il contrario: la certezza che a Milano ci siano i controlli già di per sé pulisce il mercato; prova ne è che i "tentativi" a Milano sono drasticamente diminuiti.

Parcheggi e metropolitana

Lo sviluppo del piano dei parcheggi, dopo un rallentamento, da un paio d'anni si è rimesso in moto.

Il valore dell'intero piano è di circa 800 milioni di euro, quindi pari a quello di una metropolitana; è un volano straordinario che, grazie al rapporto pubblico/privato, offre la possibilità di creare un ampio indotto, di portare una ricaduta virtuosa sulle nostre aziende e soprattutto può colmare lo spaventoso deficit di spazi regolamentari destinati alla sosta, con i disagi conseguenti noti a tutti.

Ma la sfida infrastrutturale più importante è certamente lo sviluppo della rete Metropolitana.

L'estensione di M1, M2, M3, e la realizzazione di M4 ed M5 porteranno sostanzialmente al raddoppio della rete ampliando ad oltre 140 gli attuali 74 km di percorsi.

Anche le Metropolitane possono essere una grande occasione per valorizzare le imprese locali, la grande professionalità e la storia che le imprese delle nostre regioni hanno saputo rappresentare.

Questi investimenti sono determinanti per sostenere più aziende in questo momento di contrazione del mercato. Bisogna poi continuare a puntare sulla qualità, consapevoli anche di come le sole convenienze economiche, possono innescare meccanismi da scongiurare.

Si sa che spesso nel risparmio piantano le radici il rischio, il malaffare, lo sfruttamento del lavoro e le cattive pratiche in genere, soprattutto su questioni centrali come la sicurezza sui luoghi di lavoro.



Riccardo Delli Santi*

* Partner Responsabile del Dipartimento Real Estate
di NCTM Studio Legale Associato

In basso:
Cartellette sugli scaffali
Foto di Myriam Babin/Getty Images

Piena conoscenza della Concessione I

Le pratiche di approvazione dei progetti edilizi, a quanto risulta dai sondaggi che stiamo effettuando con il Politecnico di Milano, costituiscono uno degli elementi di maggiore incertezza per gli operatori immobiliari.

Per identificare i correttivi alla normativa urbanistica ed edilizia al fine di risolvere, o sensibilmente migliorare, la situazione dobbiamo partire da qualche assunto, la cui condivisione è necessaria.

In primo luogo dobbiamo prendere atto che non sempre le procedure comportano tempi non accettabili.

In molti comuni i tempi di istruttoria sono relativamente brevi e gran parte del tempo percepito come tempo di attesa è speso per modifiche al progetto, concordate e discusse con la Pubblica Amministrazione prima della formale presentazione del progetto.

Tipica dei committenti è, infatti, la tendenza ad adottare interpretazioni tese ad ampliare il più possibile le normative 'favorevoli' all'edificazione. L'approccio ideale è, tuttavia, di tipo opposto: è meglio chiedere un po' di meno di quanto pacificamente consentito per poi, eventualmente, insistere su quanto può creare un problema interpretativo.

Ciò per almeno due ragioni: a) in presenza di una applicazione della norma largamente condivisa il procedimento non viene interrotto al fine di ottenere chiarimenti o integrazioni; b) il titolo abilitativo frutto di un'interpretazione estensiva della normativa edilizio-urbanistica sarebbe successivo a quello originario, che potrebbe 'rimanere in piedi' in ipotesi di un'interpretazione, da parte del TAR, diversa da quella condivisa anche dalla Pubblica Amministrazione.

Il secondo assunto è che spesso ci si rivolge preliminarmente al cd tecnico comunale (sia esso il tecnico del piccolo comune o il dirigente responsabile del procedimento in una grande città) per sapere cosa sia possibile fare.

Il funzionario è dotato di grande esperienza e competenza e può rappresentare la prassi del comune ma esulano dalla sua attività disquisizioni giuridiche su casi dubbi che dovrebbero essere prima approfondite dal committente e poi condivise con il funzionario. Il procedimento inverso finisce per allungare i tempi.

Il terzo assunto riguarda i tempi per l'impugnativa del titolo abilitativo.

E' infatti a tutti noto che sino al termine della costruzione chiunque abbia interesse può agire, impugnando innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale il titolo abilitativo.

La questione nasce dalla piena conoscenza del provvedimento causativo della lesione necessaria ai fini della decorrenza del termine per l'impugnazione.

Come è noto, la piena conoscenza di un provvedimento amministrativo si realizza quando l'interessato ha contezza dell'esistenza dell'atto medesimo e della sua lesività; tale momento, a norma dell'art. 21 della Legge n. 1034 /1971, determina l'inizio del termine decadenziale per proporre ricorso davanti al TAR. Invero, ai sensi dell'art. 21 della menzionata Legge n. 1034/1971 "il ricorso deve essere notificato tanto all'organo che ha emesso l'atto impugnato quanto ai controinteressati ai quali l'atto direttamente si riferisce, o almeno ad alcuno tra essi, entro il termine di sessanta giorni da quello in cui l'interessato ne abbia ricevuta la notifica, o ne abbia comunque avuta piena conoscenza, o, per gli atti di cui non sia

richiesta la notifica individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione, se questa sia prevista da disposizioni di legge o di regolamento, salvo l'obbligo di integrare le notifiche con le ulteriori notifiche agli altri controinteressati, che siano ordinate dal tribunale amministrativo regionale. Tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso tra le stesse parti, connessi all'oggetto del ricorso stesso, sono impugnati mediante proposizione di motivi aggiunti. In pendenza di un ricorso l'impugnativa di cui dall'articolo 25, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241, può essere proposta con istanza presentata al presidente e depositata presso la segreteria della sezione cui è assegnato il ricorso, previa notifica all'amministrazione ed ai controinteressati, e viene decisa con ordinanza istruttoria adottata in camera di consiglio".

In altre parole, sino al momento in cui tale piena conoscenza non si forma non inizia a decorrere il termine di 60 giorni per la notifica del ricorso al TAR o di 120 giorni per quella del ricorso straordinario al Capo dello Stato. Se questi sono gli assunti da cui si muove l'analisi, dobbiamo portare le nostre riflessioni su una maggiore presa di coscienza da parte dei progettisti del ruolo determinante che essi svolgono nei confronti della committenza.

Le norme in materia edilizia stanno diventando sempre più complicate in tutti gli ordinamenti. Il principio della sostenibilità degli edifici che man mano si sta affermando porterà altre norme e ulteriori processi di valutazione.

In questo scenario il progettista deve poter avere un quadro di riferimento il più possibile certo.





Edilizia

Ciò si potrebbe ottenere introducendo, per via normativa, un procedimento di interpretazione dei casi dubbi, il cui esito si abbia al termine di un certo periodo di pubblicazione e previo svolgimento di una procedura assimilabile a quella di presentazione di osservazioni e di eventuali controdeduzioni. All'esito di detta procedura, si deve assumere e presumere che vi sia la piena conoscenza del provvedimento da parte di tutti gli interessati ai fini della decorrenza del termine di impugnazione.

In altre parole l'interpretazione data dal responsabile del procedimento, con le opportune cautele, costituirà, un precedente non più impugnabile essendo decorsi i termini dalla piena conoscenza determinata nel modo sopra descritto. Non si intende, con questa soluzione, suggerire che un singolo funzionario possa modificare con la propria interpretazione le norme di un piano urbanistico approvato da un organo collegiale dell'amministrazione comunale. Si intende solo affermare che la piena conoscenza (e quindi il termine per impugnare) decorre dalla data della pubblicazione delle controdeduzioni alle osservazioni eventualmente presentate e non dalla data di ultimazione dei lavori. E' utile ricordare che gli investitori istituzionali non assumono, in linea di principio, alcun rischio urbanistico ed edilizio lasciando ad operatori locali il compito ed il profitto di gestire le pratiche edilizie ed urbanistiche.

La procedura sopradescritta potrebbe modificare di molto la percezione del rischio da parte degli investitori, inducendoli a partecipare più attivamente al procedimento

di formazione del progetto edilizia.

Le conseguenze potrebbero essere molto positive: i progetti sarebbero tagliati sulle necessità dell'utilizzatore finale, il funzionario sarebbe supportato nella sua azione dall'esame della collettività, i problemi interpretativi sarebbero immediatamente suscettibili di essere portati all'esame della magistratura amministrativa.

La norma introduttiva del procedimento così ipotizzato potrebbe altresì prevedere che la validità del titolo abilitativo, eventualmente impugnato, sia estesa automaticamente per il tempo intercorrente tra l'impugnativa e il passaggio in giudicato della decisione eventualmente favorevole.

Ma chi può fare una riforma di tal genere?

Occorre considerare che la questione riguarda aspetti connessi alla tutela giurisdizionale.

Ciò non di meno, vi sono anche aspetti più propriamente legati al governo del territorio di competenza concorrente delle regioni. Anche i comuni possono introdurre un meccanismo di questo genere nelle norme dello strumento urbanistico generale (in Lombardia, Piano di Governo del territorio). La pubblicazione e le controdeduzioni, infatti, sono riconosciute dalla prevalente giurisprudenza come elemento costitutivo della piena conoscenza. Ne deriva che l'intervento normativo ottimale sarebbe quello integrato e concorrente: la norma nazionale pone il principio e disciplina i rapporti con il diritto processuale amministrativo (ad esempio imponendo i termini previsti per gli appalti all'impugnativa di questi atti), la regione di riferimento declina il principio in una procedura ed il comune la applica introducendola nelle proprie norme.

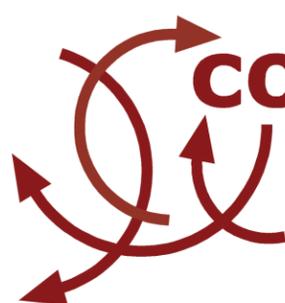
Aspettare la perfezione, però, non è spesso una buona soluzione e pertanto auspico che un Comune coraggioso introduca la norma nel proprio PGT per costituire quel precedente suscettibile di avere un indotto di natura innovativa. Si pensi, in proposito, a come si è cominciato con il principio della perequazione che ora è dai più accettata come se ci fosse stata una riforma urbanistica mentre in effetti, nella maggior parte dei casi, si tratta di una norma regolamentare introdotta dagli strumenti urbanistici generali sulla base delle disposizioni regionali.

Vi è però un'altra fase delicata che può aiutare gli investitori ad avere una relativa certezza del diritto nel nostro ordinamento.

Questa fase è quella del 'dopo-costruzione'. In molti paesi europei è impensabile che, dopo il termine della costruzione, un terzo possa essere legittimato a ricorrere o che la stessa pubblica amministrazione, a distanza di anni (in alcuni casi anche molti) possa attivarsi per colpire difformità tra progetto approvato e progetto realizzato o addirittura annullando d'ufficio, in via di autotutela, il titolo abilitativo illegittimamente rilasciato.

Sarebbe opportuno rilasciare un 'certificato di legittimità' a conclusione dei lavori che attesti che l'immobile è stato costruito nel rispetto delle norme vigenti. Detto certificato non può essere in contrasto con quanto rilasciato con il procedimento interpretativo sopra descritto, ma può tener conto di norme sopravvenute più favorevoli per autorizzare ex post eventuali modifiche conformi alla normativa vigente poste in essere nel procedimento costruttivo.





consorzio ancenergia

UN CONSORZIO DI IMPRESE DEL SISTEMA ANCE

I servizi del consorzio

Convenzioni e contrattualistica con operatori e gestori di reti

ANCENERGIA affianca i consorziati nella gestione della cantierizzazione dei lavori e delle sottoreti al fine di favorire l'operatività delle imprese edili nella formazione, gestione e dismissione delle "sedi di produzione diretta".

Il Consorzio funge da centro di raccolta delle informazioni per "ottimizzare" le richieste e divenire un interlocutore più forte e organizzato nel rapporto con i gestori: flessibilità contrattuale e rapporti più facili nella gestione del cantiere, tempistica, allacciamenti e trasparenza dei preventivi.

Attraverso il Consorzio ANCENERGIA le imprese possono essere affiancate per focalizzare le difficoltà gestionali e la natura dei problemi che generano ritardi.

Accesso al libero mercato dell'energia elettrica e del gas

Il Consorzio, con mandato di rappresentanza da parte dei consorziati, valuta offerte dal libero mercato stipulando i migliori contratti per le imprese. L'obiettivo è di ottenere condizioni di maggior vantaggio commerciale, sia in forza di volumi consistenti di energia e gas trattati, sia grazie alle competenze tecniche del Consorzio, in grado di valutare prezzi e condizioni contrattuali.

Il Consorzio ANCENERGIA si configura come gruppo di acquisto.

Trasferimento tecnologico

Singole imprese stanno sperimentando nuove tecnologie per rispondere agli obiettivi ed alle nuove sfide del mercato. I risultati delle attività dei Centri di ricerca, delle Università e dei produttori di componenti non sono trasferiti all'insieme della filiera.

Il Consorzio ANCENERGIA sta lavorando alla creazione di una rete di diffusione delle conoscenze che porti valore a tutto il sistema; per far conoscere le opportunità sviluppate dal mercato ed in primo luogo dalla ricerca; per mettere in rete le esperienze riconoscendo a questa azione il valore di innovazione e di fattore di competizione per accedere a fondi pubblici per l'innovazione; per favorire il dialogo tra imprese e mondo universitario e per non vivere passivamente i processi di innovazione in atto.

Fornitura di tecnologie energetiche

L'appartenenza al Consorzio ANCENERGIA consente alla singola impresa un maggior potere contrattuale, grazie al quale stipulare, con selezionati fornitori, contratti a condizioni più vantaggiose della media di mercato.

Le attività effettuate sono: analisi e selezione del mercato delle tecnologie e valutazione delle prestazioni; valutazione delle alternative di prodotto all'interno delle singole tecnologie, in relazione alle tipologie di prodotto edilizio; creazione di una banca dati per l'individuazione di soluzioni standard ottimali secondo un'analisi costi/benefici; acquisto di tecnologie per i consorziati.



assimpredil ance

PER CONTATTARE IL CONSORZIO INVIARE UN MESSAGGIO ALLA SEGUENTE E-MAIL:
consorzioancenergia@assimpredilance.it
LA SEDE E' A MILANO, PRESSO ASSIMPREDIL ANCE, L'ASSOCIAZIONE DELLE IMPRESE EDILI E COMPLEMENTARI DELLE PROVINCE DI MILANO, LODI, MONZA E BRIANZA.
 Via San Maurizio 21 - 20123 - MILANO tel.02.8812951 - fax.02.8056802.



Cassa Edile di Mutualità ed Assistenza di Milano Lodi, Monza e Brianza

Ente bilaterale costituito da
Assimpredil-ANCE e FeNEAL-UIL, FILCA-CISL, FILLEA-CGIL

Cassa Edile di Milano, Lodi, Monza e Brianza per la promozione della regolarità di settore

Cassa Edile di Milano, Lodi, Monza e Brianza è l'ente bilaterale che:

- per i lavoratori**
 - garantisce l'applicazione del trattamento economico e normativo previsto dalla contrattazione di settore vigente (ferie, gratifica natalizia e Anzianità Professionale Edile);
 - eroga prestazioni assistenziali integrative
- per le imprese**
 - promuove la leale concorrenza tra le imprese di settore, grazie all'attività di verifica della correttezza dei rapporti di lavoro;
 - **Fornisce servizi tra cui:**

novità

Con il servizio telematico di monitoraggio degli accessi al cantiere... più garanzie in materia di responsabilità solidale

Vista la rilevanza normativa che la responsabilità solidale tra committente/appaltatore/subappaltatore ha assunto in materia di appalti, Cassa Edile ha progettato e sviluppato un sistema telematico di verifica innovativo a supporto dei soggetti obbligati in solido (ex. art. 29, comma 2, D. Lgs. 276/2003 ed art. 35, comma 28, D. L. 223/06).

Il sistema telematico di monitoraggio degli accessi al cantiere svolge, infatti, una funzione cautelativa che consente all'impresa detentrica dell'appalto di prevenire eventuali provvedimenti sanzionatori in caso di verifica in cantiere da parte degli organi di vigilanza competenti.

Il servizio ha le seguenti caratteristiche:

- è di **semplice utilizzo**;
- permette all'impresa detentrica dell'appalto di **verificare** rapidamente e puntualmente l'**accesso di tutta la manodopera impiegata presso il cantiere**;
- segnala eventuali anomalie riscontrate e permette all'impresa di effettuare una verifica **tempestiva** e di intraprendere le necessarie **azioni correttive**;
- i dati verificati rimangono di proprietà dell'impresa;
- **SARÀ GRATUITO PER I PRIMI 100 CANTIERI ATTIVATI NEL 2010**

Leggi il numero speciale del **Notiziario di aprile** dedicato al monitoraggio telematico

Per maggiori informazioni visitare il sito www.cassaedilemilano.it



die
assimpredil ance

Nel prossimo numero:

Torri!

Finalmente dopo anni di pensieri qualche torre inizia a bucare lo skyline, altre si rivestono di nuovi materiali.

Nonostante il mercato assonnato le trasformazioni progettate negli anni precedenti finalmente prendono corpo.

E' l'inizio di un cambiamento che si farà carico anche delle nuove quantità "liquide" che il PGT progetta. Cosa sta salendo, cosa salirà e cosa, negli anni recenti, è cresciuto solo sulla carta e non ha mai visto la realizzazione? Quali sono le quantità in gioco nei prossimi anni?

