

## **MANUALE ITER BUROCRATICI**

### **CAP.III – Organi competenti: Stato ed Enti Locali**

#### **La struttura organizzativa degli enti locali e loro specificità**

*Alessandra Montenero*

La definizione “ente locale”, diffusamente usata nell'ordinamento giuridico italiano con il significato più generale di ente pubblico, dovrebbe essere utilizzata solo per una determinata circoscrizione territoriale in quanto ne persegue i relativi interessi pubblici.

Come è noto, l'art. 114 della Costituzione stabilisce che la Repubblica Italiana sia costituita da un ente territoriale nazionale, lo Stato, e da altri enti territoriali locali ovvero i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni. E sempre secondo il citato art. 114, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni in coerenza con i principi fissati dalla stessa Costituzione.

Il territorio nazionale è pertanto suddiviso in regioni, a statuto ordinario o a statuto speciale, e queste a loro volta sono suddivise in province, ulteriormente articolate in comuni, salvo specifiche eccezioni in Val d'Aosta ed in Sicilia.

Gli organi costituzionali della regione sono: il Consiglio Regionale, il Presidente della Regione e la Giunta Regionale. La forma di governo, i principi fondamentali di organizzazione ed il funzionamento di ciascun organo regionale devono essere stabiliti nel rispetto della Costituzione e dei rispettivi statuti regionali. Le regioni sono dotate di autonomia statutaria, legislativa e regolamentare.

I comuni facenti parte delle aree metropolitane, di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Catania, Messina, Trieste, Cagliari e Sassari, possono costituirsi in città metropolitana, che a sua volta dovrebbe svolgere sia le funzioni della provincia che le altre funzioni spettanti ai comuni a livello sovracomunale.

Le città metropolitane, le province e i comuni, sono disciplinati dalla Costituzione e dal D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali” per quanto attiene agli aspetti organizzativi e gestionali degli organi di governo e delle funzioni fondamentali nonché dai rispettivi statuti regionali, che coerentemente ai principi contenuti nel citato Testo unico, stabiliscono l'organizzazione dei medesimi enti. Ciascun ente locale risulta essere comunque dotato di autonomia statutaria e regolamentare.

Da quanto sinteticamente illustrato potrebbe emergere una possibile contrapposizione tra le regioni e gli altri enti territoriali poiché solo le regioni hanno autonomia legislativa, ma anche i comuni, le province e le città metropolitane, seppure non possono legiferare, dispongono di una rilevante autonomia anche nel definire il proprio indirizzo politico diverso da quello dello stato o della regione. Le province ed i comuni, come le regioni, per le loro specifiche competenze, appartengono alla categoria degli “enti autonomi”.

In tutte le Regioni a statuto ordinario, e quindi nella Regione Lazio, la Giunta regionale è l'organo esecutivo che, secondo quanto previsto dallo Statuto, "Realizza gli obiettivi stabiliti nel programma politico e amministrativo del Presidente della Regione e negli atti di indirizzo del Consiglio regionale ed esercita la funzione regolamentare e le funzioni amministrative secondo quanto previsto negli articoli 47 e 48" dello stesso Statuto regionale.

In particolare, il sistema organizzativo della Giunta regionale del Lazio è suddiviso in due Dipartimenti che assicurano lo svolgimento delle attività amministrative-gestionali e sono articolati in dodici Direzioni Regionali, più 4 Agenzie. Ogni Direzione, a sua volta, presenta al suo interno "aree" con specifiche competenze.

Ma se la regione Lazio ha attualmente una articolazione in province simile a quella delle altre regioni, a seguito della decisione del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012, la Provincia di Roma dovrebbe cessare di esistere a partire dal 1° gennaio 2014, venendo sostituita dalla istituenda "Città metropolitana di Roma", che riunirà tutti i comuni della vecchia provincia di Roma. Tale decisione del Consiglio dei Ministri, approvata nell'ambito della cosiddetta "Revisione della spesa pubblica", convertita nella legge n. 135 del 7 agosto 2012 dava una forte accelerata alla costituzione delle città metropolitane.

La città metropolitana è un ente locale previsto per la prima volta dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 (artt. 17-21) sulla riforma dell'ordinamento degli Enti locali ed in seguito, con la riforma del titolo V della Costituzione contenuto nella legge costituzionale n. 3/2001 ha acquisito completa dignità costituzionale con la modifica dell'art. 114, pertanto la città metropolitana è inserita di diritto tra gli enti locali che costituiscono la Repubblica Italiana.

Non citando altri passaggi legislativi, il 7 agosto 2012, con l'approvazione del Decreto sulla Revisione della spesa pubblica, l'istituzione della città metropolitana subisce un'ulteriore accelerata ed, in particolare l'articolo 18 ne stabilisce gli organi elettivi, le funzioni amministrative, le risorse umane e strumentali, nonché la contestuale soppressione delle Province del relativo territorio.

Mentre le altre metropoli italiane sarebbero diventate città metropolitane (enti territoriali previsti dalla legge fin dal 1990) con poteri tra loro uguali, la legge 42/2009, art.24 c.2 ha stabilito che *... "Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. L'ordinamento di Roma Capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali."*

Il 26 luglio 2010 la provincia di Roma ha espresso parere favorevole al Decreto che dispone la creazione del nuovo ente "Roma Capitale", ed il Consiglio dei ministri, nella seduta del 17 settembre 2010, ha approvato il DLgs n.156 che, in attesa dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane, detta norme transitorie per Roma Capitale. Detto decreto n. 156, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 219 del 18 settembre 2010, è entrato in vigore il 3 ottobre 2010.

Pertanto Roma Capitale dal 3 ottobre 2010 è un "comune speciale" dotato di una particolare autonomia che amministra con lo stesso livello di governo e gli stessi confini il territorio comunale di Roma, a seguito della riforma del titolo V parte II della Costituzione italiana del 2001, e con lo scopo

di garantire alla città una migliore gestione del proprio territorio. Nel 2013, l'istituzione delle Città metropolitane unitamente alla "soppressione, accorpamento e riordino" previsto per le diverse Province italiane si è nuovamente bloccata, dopo il parere espresso dalla Corte Costituzionale. Infatti, la Consulta ha dichiarato incostituzionale il decreto sulla spending review per "violazione dell'art. 77 Costituzione, in relazione agli artt. 117, 2° comma lett. p e 133, 1° comma, in quanto il decreto-legge, destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate nel presente giudizio". Per intervenire su questa materia che riguarda enti previsti dalla carta costituzionale è dunque necessaria una legge o un decreto legislativo. Attualmente il ministro per le Autonomie locali, Graziano Delrio, ha promosso una riforma dell'ordinamento in tempi brevi con un disegno di legge costituzionale già approvato dal Consiglio dei ministri il 5 luglio 2013.

Ovviamente la nuova denominazione di Roma Capitale, assunta nel 2010 dal comune di Roma, certamente non ha coinciso con il previsto progetto di Città metropolitana di Roma e fin quando non sarà costituita la "Città metropolitana di Roma" i comuni della provincia mantengono i loro ordinamenti e strutture di carattere ordinario.

Per quanto riguarda le "Procedure autorizzative per interventi privati su aree e/o edifici in presenza di vincoli culturali e paesaggistici", in ordine a quanto disposto dal DLgs n.42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio" oltre all'espressione del necessario parere da parte delle Soprintendenze statali competenti per territorio, spettano ai comuni ed alle regioni alcune specifiche attività di controllo ai fini del rilascio del richiesto titolo abilitativo e per tutte le conseguenti verifiche delle trasformazioni edilizie e del territorio.

Le strutture organizzative degli Enti locali e dei relativi uffici tecnici, dipendendo dalla dimensione territoriale e demografica degli stessi Enti, risultano essere tra loro molto differenziate. Ovviamente, tra i comuni costituenti il territorio provinciale, la struttura organizzativa di Roma Capitale rappresenta un caso singolare sia per la sua dimensione fisica, con la conseguente articolazione amministrativa in 15 municipi, e sia per la presenza della Sovrintendenza Comunale ai B.B.C.C

Tra le funzioni che l'Amministrazione romana ha decentrato ai municipi è compreso il controllo di tutti gli interventi edilizi che si realizzano in ciascun territorio di competenza ed il rilascio o la valutazione delle richieste o delle documentazioni presentate per ottenere i vari titoli abilitativi con esclusione dei permessi di costruire. Lo svolgimento di tali funzioni comporta l'esistenza di appositi Uffici tecnici municipali complementari all'Ufficio dipartimentale preposto, tra l'altro, al rilascio dei permessi a costruire.

La rilevante consistenza del patrimonio comunale di valore storico aveva indotto il comune di Roma ad istituire, già nel 1872, una Commissione Archeologica Comunale con il compito di controllare le attività edilizie che stavano trasformando la città a cui seguirono nel 1900 la nomina del Comitato di Storia ed Arte e della Commissione per la Conservazione delle Mura. Nei decenni successivi, il notevole accrescimento del patrimonio comunale, archeologico e monumentale ha determinato la costituzione di una specifica Sovrintendenza Capitolina con il compito sia di gestire, mantenere e valorizzare i beni culturali di proprietà di Roma Capitale sia di assicurare un'interfaccia con le Soprintendenze di Stato che, come è noto, nel territorio romano sono quattro. Ed è proprio la ricchezza storica del territorio romano a causare anche evidenti intrecci tra i nuovi bisogni di dotare

la città di edifici o infrastrutture di uso collettivo e l'esigenza di salvaguardare i beni culturali e paesaggistici presenti nei luoghi interessati dagli interventi programmati. In tali casi di interventi pubblici, la Sovrintendenza Comunale rappresenta un valido ausilio ai diversi uffici tecnici comunali impegnati direttamente nella elaborazione di strumenti urbanistici o nella realizzazione di lavori pubblici.

Inoltre, nelle norme tecniche di attuazione del Piano Regolatore approvato nel 2008, è previsto un necessario parere consultivo della Sovrintendenza Comunale per consentire, ad esempio, la realizzazione di interventi privati ricadenti in ambiti da salvaguardare per la loro rilevanza storica ed architettonica, seppure in assenza di vincoli specifici imposti dallo Stato. Ciò si verifica sia per il rilascio dei titoli abilitativi alla costruzione e sia per l'approvazione degli strumenti urbanistici attuativi di iniziativa privata. E proprio a tal proposito una sentenza della Corte Costituzionale ha riconosciuta la legittimità delle prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio approvate dagli Enti locali che sono semplicemente integrative a quelle di tutela contenute nei vincoli apposti con decreto da parte delle Soprintendenze di Stato.

A Roma Capitale, avviene con molta frequenza, che nelle elaborazioni progettuali svolte dai Tecnici dipendenti di Uffici tecnici comunali siano previste collaborazioni da parte dei tecnici che operano presso la Sovrintendenza ai Beni Culturali di Roma Capitale, che attualmente è articolata in tre Direzioni, delle quali quella Tecnico – Territoriale ha carattere operativo e di controllo sul territorio.

Le strutture organizzative dei 121 comuni costituenti la provincia di Roma sono generalmente molto semplici, risultando comunque coerenti con quanto disposto dal D.P.R. 380, del 2001, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", anche se spesso l'articolazione interna degli uffici tecnici dipende dall'insieme degli strumenti urbanistici e dei Regolamenti comunali da gestire. Ne consegue che alcuni contenuti normativi a livello locale possano determinare, in ciascun comune, procedure tra loro diverse per il rilascio dei titoli abilitativi per la realizzazione degli interventi edilizi.

Il citato D.P.R. stabilisce all'art. 4, " *Regolamenti edilizi comunali (legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 33)*" che detti regolamenti adottati dai comuni ai sensi dell'articolo 2, comma 4, debbano contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitario, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi e specifica all'art. 5 " *Sportello unico per l'edilizia*" che lo Sportello tra l'altro " *cura tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di denuncia di inizio attività*".

In base alle L.R. 22 Giugno 2012, n. 8 " *Conferimento di funzioni amministrative ai comuni in materia di paesaggio ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n.137). Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locali per la realizzazione del decentramento amministrativo). Abrogazione della legge regionale 16 marzo 1982,*

*n. 13 (Disposizioni urgenti per l'applicazione nella Regione Lazio della legge 29 giugno 1939, n. 1497, in materia di protezione delle bellezze naturali), degli articoli 1,2,3,4, 5 e 8 della legge regionale 19 dicembre 1995, n. 59 (Subdelega ai comuni di funzioni amministrative in materia di tutela ambientale e modifiche delle leggi regionali 16 marzo 1982, n. 13 e 3 gennaio 1986, n. 1) e dei commi 6,7 e 8 dell'articolo 9 della legge regionale 6 luglio 1998, n.24 ( Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesaggistico) . all'art. 1 comma 2 si precisa che "il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche avviene in conformità alle previsioni dell'art. 146 del d.lgs. 42/2004. Le autorizzazioni sono pubblicate nell'albo pretorio", ciascun Comune è organizzato per svolgere le conferenze di servizio al fine di ottenere, per le richieste d'intervento presentate, il necessario atto di assenso, comunque denominato e rilasciato ai sensi degli art 20,21, 22, 29 e 146 del D.lgs n. 42/2004 da parte della preposta Soprintendenza e ciò si verifica nei casi in cui il soggetto richiedente non abbia già provveduto ad ottenerlo. In caso di dissenso all'intervento espresso dalla Soprintendenza viene seguita la procedura dell'art.25 dello stesso D.lgs n. 42 e s.m.i.*

A seguito di quanto disposto dallo stesso D.P.R. n. 380, da un sommario esame effettuato sui "portali" attivati dalla generalità dei Comuni è emerso che molte Amministrazioni comunali abbiano inserito all'interno del Regolamento Edilizio una specifica regolamentazione riferita proprio agli interventi di recupero e conservazione da eseguire sugli edifici vincolati o ubicati nella zona omogenea A . Si verifica altresì che alcuni Comuni approvino strumenti urbanistici con Norme Tecniche di Attuazione più restrittive rispetto a quanto generalmente previsto dalla legislazione nazionale per i diversi interventi edilizi arrivando a specificare che gli elaborati di progetto da presentare devono contenere oltre a quanto già indicato dalla generalità dei Regolamenti Edilizi, anche elementi di dettaglio sullo stato dei luoghi e/ degli edifici, ad esempio richiedendo rilievi ed elaborati progettuali alla scala 1:50 proprio per consentire all'Ufficio tecnico preposto al rilascio del titolo abilitativo la completa valutazione dell'intervento che il privato intende realizzare ritenuto molto importante per il mantenimento o la trasformazione edilizia del territorio comunale.

Per quanto analizzato risulta che nei casi in cui gli interventi edilizi privati interessano edifici o aree con qualsivoglia vincoli o prescrizione di tutela, gli iter burocratici che il proprietario dell'immobile deve seguire risultano tanto più sicuri e rapidi quanto più dettagliatamente viene specificata dal competente comune tutta la documentazione necessaria per l'ottenimento del relativo titolo abilitativi.

Molti comuni, nei portali da consultare on-line contenenti le informazioni utili relativamente all'organizzazione della struttura comunale e degli uffici, forniscono anche i Testi delle disposizioni e dei Regolamenti comunali ed i riferimenti normativi contenuti nelle leggi e/o decreti nazionali.

Come semplice esemplificazione dei diversi regolamenti comunali che devono essere gestiti dal competente Ufficio Tecnico si può citare il caso di un comune della provincia di Roma, neppure di grande dimensioni, che ha approvato per meglio garantire la qualità degli interventi, nelle aree sottoposte a tutela i seguenti atti: Regolamento Edilizio Comunale - approvato con delibera della G.R. n. 1922 del 21/05/1976 - testo coordinato con le modifiche e le integrazioni adottate con Delibera C.C. n. 15/2012); Regolamento per la tutela degli edifici e nuclei di interesse storico, architettonico o ambientale: Tavola 1 - Tavola 2 - Tavola 3 - Tavola 4 - Tavola 5 (Delibera C.C. n. 14/2012) ; Regolamento per la disciplina relativa ai contenuti, alla approvazione ed alle modalità di attuazione del piano di utilizzazione aziendale (Delibera C.C. n. 16/2012); Regolamento per

l'applicazione delle norme sulla repressione degli abusi edilizi (Delibera C.C. n. 7/2011); Regolamento di organizzazione e funzionamento dello Sportello Unico per l'Edilizia - Tabella Diritti di Segreteria (Delibera G.C. n. 113/2010). Il contenuto di detti regolamenti deve essere conosciuto dal soggetto richiedente ovvero dal progettista dell'intervento al fine di garantire l'ottenimento dei richiesti titoli edilizi.

Ad eccezione di casi particolari, e per concludere, si può affermare che gran parte dei comuni della provincia di Roma anche con strutture organizzative di piccola dimensione hanno istituito lo Sportello unico e pongono a disposizione dell'operatore e del progettista incaricato della progettazione dell'intervento tutte le informazioni necessarie per poter presentare una richiesta d'intervento edilizio su aree e/o edifici con presenza di vincoli culturali e paesaggistici.