



COMUNE DI ROMA
DIPARTIMENTO IX – U.O.2
DIREZIONE

Ai Servizi del Dipartimento IX – U.O. 2
Ai Direttori delle U.O.T. dei Municipi

e, p.c.

All'Assessore preposto alle Politiche di
Attuazione degli Strumenti Urbanistici
On. D'Alessandro
Al Direttore del Dipartimento VI
Dott.ssa Proverbio
Al Direttore dell'Ufficio Decentramento
Dott. Carlizza
Ai Direttori dei Municipi
Ai Comandanti dei Gruppi VV.UU. dei
Municipi

LORO SEDI

OGGETTO: applicazione della Legge 21/12/2001 n.443,
art. 1 comma 6 – c.d. “super d.i.a.”.

Cari colleghi,

com'è noto il prossimo 12 aprile entrerà in vigore il disposto della Legge 443/2001 e – particolarmente rilevante in relazione all'attività delle U.O.T. dei Municipi – il disposto del comma 6 relativo all'applicazione della cosiddetta “super d.i.a.” ovvero sia la possibilità, offerta agli interessati come “alternativa alla richiesta di concessioni od autorizzazioni edilizie” di realizzare, in base a semplice denuncia d'inizio attività una serie di interventi edilizi che comprendono, oltre agli interventi edilizi “minori” già previsti dall'art.2 co.60 della L.662/96, anche:

lett.b) le ristrutturazioni edilizie, comprensive della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma. Ai fini del calcolo della volumetria non si tiene conto delle innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica;

lett.c) gli interventi ora sottoposti a concessione, se sono specificamente disciplinati da piani attuativi che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente

dichiarata dal consiglio comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti. Relativamente ai piani attuativi che sono stati approvati anteriormente all'entrata in vigore della presente legge, l'atto di ricognizione dei piani di attuazione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purchè il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;

lett.d) i sopralzi, le addizioni, gli ampliamenti e le nuove edificazioni in diretta esecuzione di idonei strumenti urbanistici diversi da quelli indicati alla lettera c), ma recanti analoghe previsioni di dettaglio.

Si tratta, com'è evidente, di un provvedimento innovativo, la cui prevalente finalità è, indubbiamente, quella dello snellimento ed alleggerimento del procedimento tecnico amministrativo, attraverso la "delega", al professionista incaricato, di tutte le attività di controllo e verifica preliminare all'inizio dei lavori la cui "asseverazione" sostituisce l'intera attività istruttoria precedentemente svolta dagli Uffici dell'Amministrazione.

La lettura testuale del provvedimento legislativo, come avrete potuto direttamente constatare, si presta ad un insieme di riflessioni che risultano particolarmente stimolanti per gli appassionati della dissertazione dottrinale in materia giuridica.

Un confronto su tale fronte, ancorché interessante e per il quale è francamente mancato il tempo a tutti noi, non può essere sviluppato in questa sede e peraltro non attiene ai compiti di questa Direzione il cui unico ruolo non può che essere quello di fornire utili riferimenti operativi ed alcune informazioni sia sotto il profilo procedimentale che organizzativo.

Eviterò quindi accuratamente di subire la tentazione della dissertazione per entrare nel merito delle questioni che deriveranno dall'applicazione della nuova disciplina, tenendo peraltro ben presente che a breve entrerà in vigore la disciplina del D.P.R. 380/2001 con la costituzione dello "Sportello Unico dell'Edilizia" (S.U.E.) che indurrà tutti noi a ridefinire sia i procedimenti che l'organizzazione strutturale degli Uffici operanti nella materia.

Per opportuna informazione, innanzi tutto, ritengo utile trasmettervi il testo della Memoria di Giunta del 5/3/2002 che, affrontando la questione dello S.U.E., offre alcune indicazioni sulla futura attività sia dei Municipi che degli Uffici del Dipartimento IX, individuando una fase intermedia, nella quale continuerà ad avere prevalenza nella materia la funzione centrale del Dipartimento prefigurando tuttavia un futuro e particolarmente rilevante decentramento ai municipi di funzioni ed attività di grande impatto nel rapporto con il territorio e l'utenza.

Come sempre si pone un'esigenza di uniformità di comportamenti principalmente sotto il profilo dell'interpretazione sia nella fase "istruttoria" che in quella di controllo.

Da qui deriva la finalità principale della presente in ordine a:

competenze – procedimento – controllo.

a) Per quanto attiene alle **competenze**, nella prima fase di applicazione della legge, per ovvie ragioni di opportunità, anche organizzativa di raccordo con il Dipartimento VI, si ritiene indispensabile affidare all'Ufficio Concessioni Edilizie, U.O. 2 del Dipartimento IX, il compito di recepire le D.I.A. che riguardino le attività precedentemente assoggettate a concessione edilizia (quindi le attività indicate alle

lettere b, c, d della legge 443/01). Gli interessati provvederanno a depositare presso il protocollo del Dipartimento IX (ove verrà istituito un apposito sportello) le D.I.A. corredate delle necessarie documentazioni e dei grafici in triplice copia. L'Ufficio ricevente provvederà a rilasciare l'attestazione dell'avvenuto deposito con copia del progetto allegato debitamente protocollata. Altra copia del progetto e degli allegati relativi verrà trasmessa alla U.O.T. del Municipio competente per il compito d'ispettorato edilizio ad esso attribuito.

E' sottinteso che nel caso il richiedente debba acquisire oggi per tramite dell'Ufficio eventuali N.O. dovrà depositare presso il Dipartimento IX anche le copie necessarie per l'acquisizione dei pareri esterni all'Amministrazione.

Tale fase che definiremmo "sperimentale" verrà a cessare quando, costituito lo S.U.E. presso il Palazzo dell'Edilizia (cfr. Memoria) il CO.QU.E. provvederà a redigere i manuali per la qualità progettuale da applicare nell'ambito dei piani attuativi per il quali il Dipartimento VI avrà effettuato la ricognizione richiesta dalla legge 443.

In quel momento potranno integralmente essere trasferite ai Municipi le competenze in materia di D.I.A. alternativa alle concessioni.

- b) Sul fronte del **procedimento** della D.I.A. l'aspetto più rilevante (a parte la non trascurabile circostanza della "alternativa....a scelta dell'interessato") riguarda l'obbligo dell'Amministrazione Comunale di acquisire mediante "Conferenza dei Servizi" i N.O. sui vincoli "la cui tutela non compete all'Amministrazione.....". Nel caso in cui la tutela sia affidata "anche in via di delega" alla stessa Amministrazione Comunale il termine di 20gg. decorre dal rilascio del relativo atto di assenso.

Per le D.I.A. di competenza dei Municipi, a parere di questo Ufficio, l'acquisizione del N.O. da parte dell'Ufficio cui è assegnata l'attività "subdelegata" è preferibile che avvenga direttamente da parte dell'interessato in quanto, in ogni caso, l'Ufficio Centrale (Dipartimento X – Autorizzazioni Paesaggistiche) è soggetto ad un procedimento che richiede il coinvolgimento della Commissione Edilizia (prossimamente sostituita dal Comitato per la Qualità Edilizia cfr. Memoria allegata) per l'espressione del N.O. e quindi, ai fini dello snellimento del procedimento non vi sarebbero vantaggi reali di alcuna natura per l'interessato.

Per le D.I.A. di competenza centrale vale lo stesso ragionamento. Infatti, considerato che non vi è alcun vantaggio effettivo per il richiedente, per la medesima ragione connessa ai tempi del rilascio del N.O., è facile ipotizzare che gli interessati non si avvarranno della D.I.A. ma preferiranno optare per il rilascio del titolo da parte dell'Amministrazione Comunale che offre, a parità di tempo, utilizzando la procedura di istruttoria congiunta, indubbi vantaggi. Questa valutazione avrà ancor maggiore consistenza allorché entrerà in funzione lo S.U.E.

Il provvedimento classifica inoltre tra le ristrutturazioni edilizie anche la demolizione e ricostruzione "con la stessa volumetria e sagoma". Per il Comune di Roma l'aspetto "differenziale" relativo all'adeguamento alla normativa antisismica non assume alcuna rilevanza non essendovi parti del territorio comunale classificate S9 e quindi soggette a tale normativa.

In questa prima fase non essendo decentrate ai Municipi le ristrutturazioni edilizie (ancorché soggette a D.I.A.) non si pone una necessità di omogenea interpretazione nella fase istruttoria mentre si pone un problema nella fase di controllo – soprattutto per quanto attiene alla valutazione degli eventuali "reati urbanistici" connessi alle difformità riscontrabili.

Com'è noto, infatti, il “declassamento” da intervento soggetto a concessione ad intervento per il quale vi è la facoltà di accedere alla D.I.A. pone un rilevante problema in fase di riscontro di eventuali difformità. Questione che si pone, a maggior ragione, in forma sostanzialmente identica, anche per gli interventi di nuova edificazione oggi realizzabili mediante D.I.A.

La difficoltà interpretativa sulla materia è stata sottolineata anche dai rappresentanti della magistratura in un recente incontro al quale ho avuto occasione di essere invitato.

- c) Sotto il profilo del **controllo** si ritiene quindi opportuno riferire e segnalare quanto sostenuto dallo scrivente in quella occasione (peraltro condiviso dai magistrati presenti) e cioè che in caso di difformità tra la D.I.A. presentata e le opere realizzate – ferma restando la responsabilità del D.L., “esercente un servizio di pubblica necessità” – occorre distinguere tra difformità sostanziali e non sostanziali.

E' di tutta evidenza che tra le difformità non sostanziali vanno individuate tutte quelle difformità che possono essere sanate “a posteriori” con la presentazione di una D.I.A. “integrativa” che legittimi le opere in corso di realizzazione o già realizzate, secondo quanto fissato per la D.I.A. ex art.2 co.60 punto 13 della L.662/96.

Tra le difformità sostanziali vanno invece individuate tutte quelle opere per le quali non vi siano margini di sanabilità “a posteriori”.

In questo caso, a parere dello scrivente, non si è in presenza di difformità dalla D.I.A. presentata. Tenendo infatti presente che in tali casi la D.I.A. non sarebbe stata legittimamente presentabile – in quanto non vi sarebbe la possibilità, da parte del professionista incaricato, di attestare la rispondenza alle normative vigenti – le opere devono ritenersi realizzate “in assenza di titolo” e non in difformità dallo stesso.

Non è da escludere che possano esservi da parte degli interessati ricorsi al T.A.R. rispetto a tale interpretazione tuttavia essa, per le ragioni suesposte, è da ritenersi del tutto attendibile.

Per ovvie ragioni di equità nell'azione amministrativa si può parlare di difformità dalla D.I.A. solo nel caso in cui la parte difforme (che definirei in questo caso “aggiunta”) sia autonomamente e chiaramente individuabile. In tale caso per la parte corrispondente al progetto depositato si potrà parlare di difformità (causata dalla presenza della parte “aggiunta”) mentre per la parte c.d. “aggiunta” si parlerà di opere realizzate in assenza di titolo.

E' ben chiaro a chi scrive che una tale interpretazione (da cui deriva l'applicazione delle relative sanzioni) non sarà esente da critiche, tuttavia appare l'unico criterio per consentire all'Amministrazione Comunale di intervenire con procedure repressive che, consentendo la eventuale immediata demolizione delle opere abusive, possono rappresentare – oltre al deterrente derivante dalla segnalazione all'Autorità Giudiziaria del professionista responsabile degli abusi – un reale strumento di dissuasione nei confronti di chi dovesse cedere, avvalendosi della procedura semplificata, alla tentazione di aggirare o travisare la normativa di P.R.G.

In una tale ottica ed al fine di evitare inutili e defatiganti contenziosi appare essenziale sia il momento della verifica degli atti documentali allegati alla D.I.A. all'atto del deposito, che il momento della verifica e monitoraggio costanti dei cantieri avviati in attuazione della D.I.A.

Nel primo caso si potrà evitare l'avvio di cantieri illegittimi (con conseguente risparmio di energie da parte dell'interessato) nel secondo si potrà intervenire con atti repressivi al primo verificarsi di difformità rilevabili, evitando di dover intervenire su opere edilizie in avanzato stato di realizzazione.

Com'è facile intendere sarà indispensabile un organico e fattivo raccordo tra Dipartimento VI – Dipartimento IX e Municipi.

Per tale finalità, perlomeno nella fase “sperimentale” verrà istituito presso il Dipartimento IX – U.O. 2 un recapito telefonico dedicato sia agli utenti che alle U.O.T. ed ai Comandi VV.UU. dei Municipi per consentire il necessario coordinamento e raccordo e fornire ai Municipi - ove richiesta - la necessaria assistenza per l'interpretazione dei casi di maggiore difficoltà interpretativa.

Il Dipartimento IX peraltro, d'intesa con l'Ufficio Decentramento e Coordinamento Metropolitano, con il quale vi sono già contatti avviati, si farà carico di organizzare seminari di studio e di approfondimento sulla materia.

Sotto il profilo squisitamente pratico si forniscono inoltre le seguenti utili informazioni:

1. per quanto riguarda la ricognizione prevista dall'art. 6 lett.c) essa verrà sviluppata dal Dipartimento VI nel più breve tempo possibile individuando, come assicurato dalla Direzione del Dipartimento VI stesso, specificatamente i piani per i quali sussistono i presupposti di che trattasi. Nelle more, come previsto dal medesimo articolo, potrà essere richiesto direttamente al Dipartimento VI dagli interessati l'atto di ricognizione che dovrà essere effettuato nel termine di 30 gg. decorso il quale gli interessati potranno autocertificare la sussistenza dei requisiti indicati dalla legge. La relazione di autocertificazione che verrà depositata unitamente alla D.I.A. verrà tempestivamente trasmessa al Dipartimento VI per acquisirne l'eventuale conferma. Gli “idonei strumenti urbanistici diversi” di cui alla lett. d) non ci risulta sussistano per il Comune di Roma in quanto è logico pensare che si tratti dei programmi di fabbricazione. A meno che con tale indicazione non si vogliano intendere strumenti diversi quali gli Accordi di Programma, etc., ma tale ipotesi non gode di molto credito tra i colleghi consultati.
2. sotto il profilo della procedura, alla denuncia dovranno essere allegati:
 - a) una relazione che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici adottati o approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie e che contenga nella medesima asseverazione una descrizione dello stato dei luoghi e la dichiarazione circa la legittimità delle preesistenze;
 - b) n.3 elaborati grafici contenenti: stralcio di P.R.G.-foglio catastale-P.P., rilievo del lotto con profili, piante prospetti e sezioni in scala 1:100 ante-inter-post operam;
 - c) dichiarazioni di conformità alle Leggi: 13/89 – 46/90 – 10/91 – smaltimento materiali di risulta;
 - d) atto d'obbligo richiesto dalle N.T.A.;
 - e) determinazione degli oneri concessori ove dovuti (da versare prima dell'inizio dei lavori);
 - f) pagamento dei diritti di segreteria e tassa istruttoria.

Al termine dei lavori, entro tre anni dall'inizio, il progettista abilitato deve emettere un certificato di collaudo finale che attesti la conformità dell'opera al progetto presentato previa comunicazione di fine lavori.

L'istruttoria dell'Ufficio avverrà entro 20 gg. sulla scorta della relazione asseverata e degli elaborati grafici presentati in ordine a:

1. vincoli;
2. edificabilità;
3. ammissibilità relativamente alle N.T.A.;
4. verifica calcolo oneri concessori.

Nell'auspicio di aver fornito una utile linea di conforme comportamento, ringrazio anticipatamente i colleghi sia per la collaborazione che vorranno fornire nella fase di avvio della nuova procedura sia per eventuali osservazioni o riflessioni che vorranno trasmettere a questo Dipartimento.

IL DIRETTORE
(Francesco Febbraro)