

$$\frac{A_{I2}}{232}$$

Un ringraziamento all'Avv. Giuseppe Imbergamo che mi ha affiancato nella revisione delle parti giuridiche del testo con preziosi suggerimenti ed integrazioni; all'Arch. Paola Piermattei che ha contribuito alla stesura cronologica delle leggi normative; alla Dott.ssa Viviana Frigino senza il contributo della quale questo libro non sarebbe mai stato scritto.

Francesco Febbraro

# La macchina inceppata

*Cittadino e Pubblica Amministrazione  
nel settore edilizio dal dopoguerra a oggi.  
Fra controllo e responsabilizzazione*

*Il testo è stato prodotto con la collaborazione  
dell'Arch. Fabio Febbraro*



Copyright © MMVIII  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133 A/B  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-xxxx-x

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: dicembre 2008

*Ai miei genitori,  
che mi hanno dato tutto ciò che avevano,  
ai miei figli che hanno tanto da imparare,  
a Bamby che ha sempre saputo tutto.*



# Indice

## Capitolo I

### L'evoluzione della normativa in materia edilizia ed i titoli abilitativi

1. Le leggi come chiave di lettura della realtà .....	11
2. Fiat lux – La legge 1150/42 .....	12
3. L'importanza e la difficoltà di avere norme chiare .....	13
4. La normativa al servizio del cittadino .....	17
5. La licenza edilizia strumento di controllo .....	18
6. La “rivoluzione” della legge 10/1977 “Bucalossi” .....	22
7. Il senso del nome .....	24
8. Il contributo di concessione .....	25
9. La strada per l'inferno... ..	29
10. Non tutte le concessioni sono onerose .....	31
11. L'abusivismo, un danno per tutti (o quasi) .....	35
12. Fatti furbo, metti il turbo .....	37
13. Pubblico o privato? .....	40
14. Oneri e “nuvole” .....	41
15. Il capannone per uffici .....	43
16. Il computo dello scomputo .....	43
17. In attesa di un segnale .....	50
18. Primi segnali di semplificazione .....	51
19. L'autorizzazione edilizia ed il primo silenzio assenso .....	56
20. Il silenzio assenso come by-pass di un problema .....	60
21. La semplificazione come fuga in avanti .....	61
22. L'estensione del silenzio assenso .....	64
23. Quando la forzatura è l'unica soluzione .....	66
24. Arriva la sanatoria e tutto diventa più semplice .....	71
25. Urgono posti auto! .....	74

26. La chiave di volta del cambiamento .....	76
27. Procedura oscillante e responsabilità univoche .....	78
28. La D.I.A. inizia a prendere il largo .....	80
29. Con il Testo Unico “sospeso” decolla la D.I.A. ....	83
30. Il T.U. unifica, ma la Legge obiettivo innova .....	86
31. Con la D.I.A. si può realizzare un edificio! .....	91
32. Cambia il nome, si chiude un periodo .....	93
33. La ristrutturazione: lacrime e sangue .....	96
34. La facoltà di scegliere .....	100
35. Responsabilità personale o condivisa? .....	106
36. Ma i tecnici comunali sono soli .....	108
37. A Cesare quel che è di Cesare .....	111
38. Lo Sportello unico .....	114
39. Organizzazione e funzionalità .....	118
40. La nuova procedura “in deroga” .....	121
41. L’autocertificazione dei requisiti igienici .....	125
42. C’è ancora tanto da lavorare .....	129

## Capitolo II

### Il triangolo di fuoco

1. Le figure in gioco .....	133
2. Il cittadino “utente” .....	138
3. Il professionista .....	148
4. Il funzionario comunale .....	171

## Capitolo III

### Tra controllo e responsabilizzazione

1. Un’amministrazione padre–padrone .....	193
2. La macchina inceppata .....	196
3. Il pendolo della semplificazione .....	197
4. Norme e linguaggio .....	199
5. Il sistema dei controlli .....	203
6. Controllo e potere .....	206



7. La necessità del “tutore” .....	209
8. Il fattore tempo .....	212
9. La tentazione del <i>silenzio assenso</i> .....	214
10. Fidarsi è bene ... ..	216
11. Non fidarsi è meglio? .....	222
12. Le esigenze di una società che cambia .....	227
13. Le esperienze degli altri .....	229
14. Una proposta di cambiamento aderente al nostro sistema ....	233
15. Il coraggio della scelte .....	257

#### Capitolo IV

##### “Arrendetevi, siete circondati!” Riflessione personale

1. Una buona ragione .....	261
2. Gli avversari .....	266
3. I motivi per resistere .....	270
4. Premesse per una strategia .....	273
5. Gli strumenti della strategia .....	275
6. Da che parte state? .....	291

<i>Bibliografia</i> .....	295
---------------------------	-----



## **Capitolo I**

### **L'evoluzione della normativa in materia edilizia ed i titoli abilitativi**

#### **1. Le leggi come chiave di lettura della realtà**

Lo studio dell'evoluzione della normativa che governa l'urbanistica e l'edilizia, nonostante la dimensione strettamente settoriale nella quale si colloca, si presenta come un'interessante strumento per analizzare lo sviluppo del complesso ed articolato rapporto fra il cittadino, nella sua veste basilare di utente, e la Pubblica Amministrazione. Un rapporto che si è sviluppato, nel tempo, con fasi alterne ed a volte contraddittorie.

L'obiettivo dell'analisi che andremo a sviluppare, è quello di dare uno sguardo alla fase temporale che va dai primi anni del novecento ai giorni nostri.

Con una singolare lente di ingrandimento ci proponiamo di analizzare il rapporto tra il proprietario di un immobile, che intende intervenire su di esso per edificare ex novo o trasformare l'esistente, e l'Amministrazione pubblica, rappresentata prevalentemente dall'Ente locale comunale, alla quale è riservato il diritto, o, possiamo dire, è assegnato il compito, di esercitare forme di controllo sullo sviluppo del territorio e sull'edificato, autorizzando o meno determinati tipi di intervento.

Questo rapporto ed il dibattito culturale e giuridico che ne è scaturito, che sul versante del diritto edificatorio ha sfiorato, a tratti, persino alcuni aspetti inerenti ai presupposti stessi dello Stato democratico, ha raggiunto nel corso degli anni livelli piuttosto accesi e ha visto evolve-

re e mutare, in maniera anche sostanziale, il rapporto fra pubblico e privato.

## 2. Fiat lux – La legge 1150/42

L'inizio del "confronto" tra pubblico e privato possiamo farlo coincidere con l'emanazione della Legge Urbanistica Nazionale, la Legge 31/08/1942 n. 1150, che ha sostanzialmente generalizzato l'obbligo di acquisire il "titolo" per procedere all'edificazione ed alle trasformazioni edilizie.

Ma sul tema della "necessità" di un titolo edilizio non si devono trascurare precedenti di tutto rilievo.

Prima della L.U.N., il riferimento normativo principale è costituito dal Regio Decreto Legge n. 640 del 25 marzo 1935, in cui, all'art. 4, viene imposto l'obbligo di richiedere al Podestà l'autorizzazione sia per realizzare nuove costruzioni, sia per modificare o ampliare quelle esistenti.

Nello stesso R.D. è anche prevista la possibilità che il Podestà eserciti funzioni di controllo ed attui iniziative repressive: *"qualora i lavori iniziati in base ad autorizzazione non siano condotti secondo le norme stabilite dal regolamento edilizio comunale"*. In questo caso l'attività edilizia viene sospesa e le opere possono essere demolite *"a spese del contravventore"*.

La perentorietà dell'affermazione e gli ampi poteri conferiti al Podestà per obbligare al rispetto della legge, in una società in cui la gerarchia godeva di un oggettivo rispetto, ci fanno immaginare, non avendone precise notizie e certezze, una certa efficacia della norma. Ma di questa efficacia si è persa ogni traccia negli anni successivi, quando si è sviluppato, con la virulenza che tutti conosciamo, il fenomeno incontrollato dell'abusivismo.

In queste prime formulazioni della norma, sono già chiaramente presenti gli elementi che costituiranno il riferimento per la definizione dei rapporti tra Amministrazione e cittadino negli anni seguenti.

Ruoli, compiti ed obblighi, sanzioni e regole di riferimento. Primo tra tutti il Regolamento Edilizio comunale, le cui buone regole do-

vranno costituire il “canovaccio” da seguire per la corretta esecuzione e la successiva legittimazione giuridica dell’opera realizzata.

La legge urbanistica nazionale fisserà, quindi, in una struttura organica, non solo l’intero sistema delle regole e dei rapporti, ma anche la gerarchia delle fonti del diritto ad edificare e dei suoi presupposti urbanistici.

Questa è la formulazione dell’art. 31 della L.U.N. nella sua versione originaria:

“Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l’aspetto nei centri abitati ed ove esista il Piano Regolatore comunale anche dentro le zone di espansione... ... deve chiedere apposita licenza al Podestà del Comune”.

Poche righe, ma nella loro sintesi assolutamente chiare. Peraltro determinanti per il nostro studio, che cerca di comprendere come si sia sviluppato, nei processi di trasformazione del territorio in questi ultimi 60 anni, il rapporto tra gli utenti e la Pubblica Amministrazione, rappresentata in origine dal Podestà e poi dal Sindaco.

L’art. 31 definisce un obbligo che, perlomeno a livello nazionale, fino a quel momento non sussisteva. È una delle numerose innovazioni introdotte dalla legge 1150/42, che definiva regole chiare ed obblighi imprescindibili riguardo all’edificazione ed alla programmazione dello sviluppo del territorio.

### **3. L’importanza e la difficoltà di avere norme chiare**

Colpisce particolarmente il fatto che quella legge, organica, innovativa e che si rivelerà una delle pietre miliari per la gestione del territorio nazionale, sia stata concepita e promulgata in tempo di guerra. Proprio mentre nel mondo ed in europa, si organizzava quella controffensiva all’aggressione nazi-fascista, che, con la battaglia delle Midway (primavera 1942) e la svolta impressa dalla titanica resistenza della città di Stalingrado (novembre ’42–gennaio ’43), avrebbe aperto le porte alla sconfitta delle forze dell’Asse.

Una legge che, ancora oggi, ci mostra la sua nitida organicità, una rigorosa semplicità ed una indubbia rispondenza all'obiettivo voluto dal legislatore.

Concepire una norma non è impresa facile. Soprattutto quando si ha a che fare con la nostra lingua e con la pessima abitudine, profondamente radicata nel nostro Paese, di ritenere che un linguaggio contorto e complesso rappresenti una "somma capacità intellettuale" di chi scrive. Nei paesi anglosassoni avviene esattamente il contrario. Prerogativa di chi ha grande conoscenza e chiarezza di idee è la capacità di esprimerle con linguaggio chiaro e semplice, tale da rendere accessibili a tutti anche le materie e gli argomenti più complessi.

Da noi è già difficile che le norme siano chiare per *i tecnici* del settore, ancora più improbabile è che siano chiare e comprensibili per i non addetti ai lavori.

Eppure quella legge, che affrontava in modo sintetico ed omogeneo l'intera materia urbanistica ed edilizia, definita infatti nei testi specialistici come "legge urbanistica fondamentale", vi riuscì benissimo.

Ritorniamo più avanti ad analizzare alcuni aspetti, sia generali che di dettaglio, della L. 1150/42; ciò che ora ci interessa sottolineare, è che con la formulazione dell'art. 31 viene introdotto, a livello nazionale e per la prima volta in modo organico e quindi generalizzato, l'obbligo di richiedere all'Autorità amministrativa comunale una "licenza", per poter legittimamente procedere alle trasformazioni edilizie nelle varie possibili fattispecie.

Non si trattava, come abbiamo già accennato, di un'innovazione assoluta. Ancora prima del già citato Regio Decreto Legge n. 640/1935, altre disposizioni prevedevano questo specifico obbligo. La prescrizione era, infatti, già presente in alcuni Regolamenti Edilizi comunali ed in particolare in quelli delle città più importanti. Tra questi, il Regolamento Generale Edilizio di Roma, che con una lunga gestazione venne approvato dal Consiglio Comunale nel periodo compreso tra il Novembre 1909 ed il Gennaio 1912. L'obbligo suddetto era previsto all'art. 1.

La formulazione di questo articolo del R.E. del 1912, com'è facile constatare, non si discosta granché da quella della Legge del 1942. Infatti stabilisce:

“Chiunque voglia eseguire nuove costruzioni, restauri o trasformazioni di fabbricati esistenti, tanto nelle loro parti interne quanto nelle esterne, come pure scavi, rinterri e demolizioni nel territorio del Comune compreso nel Piano regolatore, deve riportarne preventiva autorizzazione, nei riguardi edilizi, della Autorità comunale.”

Il testo del R.E. romano è particolarmente interessante, non solo per notare che tutti i tipi di trasformazioni erano assoggettati all'obbligo di “riportare” la preventiva autorizzazione, ma anche per evidenziare un aspetto, che avremo occasione di rilevare più volte nell'ambito degli argomenti che tratteremo, ovvero il ruolo di avanguardia che ha frequentemente assunto la Capitale in materia di edilizia ed urbanistica. Un ruolo che fa capire d'intuito, quale stretta relazione si sia saldamente istaurata tra l'Amministrazione capitolina e l'imprenditoria edilizia dall'Unità d'Italia in poi.

Con la Legge 1150/42 viene dunque sancito il rapporto di subordinazione tra l'Amministrazione comunale e chiunque intenda trasformare il territorio, sia edificando ex novo, che intervenendo sugli edifici esistenti.

Riguardo al significato del termine “chiunque”, il R.E. di Roma riporta persino una nota di chiarimento, che è utile riportare testualmente:

“L'obbligo di richiedere preventivamente l'autorizzazione è generale per tutti. Tutti sono dovuti pertanto all'osservanza delle norme del regolamento. Interessante in proposito la sentenza della Corte d'Appello di Roma, 9 agosto 1927 — Ministero P.I. — Zevi, nella quale è appunto riconosciuto che le disposizioni dei Regolamenti Comunali Edilizi, relativi all'altezza e alle distanze degli edifici ed all'ampiezza dei cortili, sono applicabili anche agli edifici destinati ad uso pubblico...omissis...”

All'Amministrazione comunale viene quindi assegnato, inizialmente dai regolamenti edilizi e successivamente in forma organica dalla L.U.N., il compito di controllo preventivo e di verifica dell'attività edilizia, tanto privata quanto pubblica, sia in relazione ai singoli interventi, che alla pianificazione urbanistica di cui la stessa legge definisce gerarchie e procedure.

L'art. 31, inoltre, per quanto attiene ai rapporti tra cittadino ed Amministrazione, da una parte stabilisce un termine entro il quale l'Am-

ministrazione, qui rappresentata dal Podestà, deve notificare al richiedente le proprie determinazioni sulla domanda e, dall'altra, individua una precisa responsabilità congiunta, del committente e dell'assuntore dei lavori, per l'eventuale inosservanza delle norme generali, dei regolamenti e delle modalità esecutive fissate nella licenza di costruzione; ad essi attribuisce la responsabilità *“di ogni inosservanza, così delle norme generali di legge e di regolamento, come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza edilizia”*.

La responsabilità che la legge attribuisce al committente ed all'assuntore dei lavori è quindi relativa alla fase di realizzazione dell'opera, al rispetto degli obblighi fissati nel titolo rilasciato dall'Amministrazione ed alla buona esecuzione dei lavori. Mentre il compito di controllare, o meglio verificare, che l'intervento progettato sia conforme agli strumenti di pianificazione preordinati, spetta alla Pubblica Amministrazione.

Il successivo art. 32 affida al Podestà, per tramite degli uffici, compiti di vigilanza per assicurare il rispetto tanto delle norme, dei regolamenti e delle prescrizioni del Piano Regolatore Generale, ove esistente, quanto delle modalità esecutive fissate nella licenza di costruzione. Stabilisce, conseguentemente, le attività repressive da porre in essere in caso di violazioni accertate.

La legge, inoltre, affida al Regolamento edilizio, che in alcuni tratti illustra in dettaglio i singoli passaggi e sembra assumere le caratteristiche del manuale, la definizione della “procedura” ovvero sia la strada che devono percorrere i funzionari preposti all'istruttoria, in virtù di disposizioni normative. Esso stabilisce anche la documentazione a corredo della domanda ed il modo in cui rappresentare il progetto.

Vale la pena di notare come l'informazione fornita dal Regolamento su cosa fare, come farlo e con quali settori dell'Amministrazione, risulti di una precisione certissima. Questo nonostante, sia i Regolamenti quanto le Leggi in materia, si rivolgessero ad una ristretta base di professionisti, che godeva di una buona preparazione, grazie ad una scuola che, per la sua forte connotazione elitaria, offriva un favorevole rapporto numerico tra docenti e studenti.

Anche se, in proposito, il Prof. Salvatore Bellomia, in un suo articolo di qualche anno fa, ha invece fatto notare che all'epoca il Rego-



lamento si riferiva prevalentemente al cittadino, più che al professionista<sup>1</sup>.

Quindi non si può escludere che quella chiarezza, quasi divulgativa, derivava da una necessità, più che una volontà. Ma forse era anche il risultato della evidenza dei diversi rapporti sociali, che non necessitavano, per affermare la distinzione dei ruoli, di alcun ermetismo pseudo disciplinare. Una chiarezza ed una informazione che oggi definiremmo “trasparenza”, ma che difficilmente ritroveremo nei provvedimenti successivi, fino ai giorni nostri.

#### 4. La normativa al servizio del cittadino

L'impressione che si ricava di primo acchito è quindi che vi fosse la concreta volontà di organizzare, strutturare e fornire un vero e proprio servizio agli utenti, siano essi professionisti, proprietari o imprenditori.

L'instaurarsi codificato di un rapporto tra Amministrazione ed utente viene quindi sancito ed esplicitato direttamente dalla legge che definisce chiaramente procedure, rapporti ed obblighi reciproci.

Emerge in modo evidente, dalla lettura testuale, l'affidamento all'Amministrazione di un compito sia di controllo che di assistenza che, considerata la volontà didascalica di alcune parti delle regole dettate, potremmo definire quasi di sostegno.

In realtà all'epoca l'utenza, che si sarebbe misurata con le leggi in materia sia edilizia che urbanistica, era rappresentata non solo da una élite di professionisti generalmente ben preparata, ma anche da un'imprenditoria, che seppur desiderosa di realizzare il massimo profitto, era anche ben organizzata e competente, oltre che da una proprietà fondiaria “protetta”, se si pensa alla quasi totale assenza di concorrenza e che, perlomeno nell'investimento dei capitali, la grande proprietà terriera, erede del latifondo, prevaleva sulla piccola proprietà.

Sul fronte opposto, quello del “*prodotto*” offerto dalla P.A., si rilevava che la materia con cui confrontarsi era relativamente semplice, le

---

<sup>1</sup> Rivista Giuridica dell'Edilizia Anno XLIII fasc. 2–2000 “*Riflessioni critiche sulla Commissione Edilizia comunale e sul suo declino*”.

norme poche e chiare, gli strumenti urbanistici, quando esistenti, di lettura immediata, di facile applicabilità e raramente soggetti ad effettive necessità interpretative. Ad esempio, gli strumenti attuativi del PRG di Roma del 1931 definivano l'assetto urbano a livello più di dettaglio di quanto non abbiano fatto i successivi piani a "zoning". Quegli strumenti, infatti, definivano lo spazio edificato ed il più delle volte le stesse caratteristiche fisiche degli edifici da realizzare.

Sul medesimo fronte, ed altrettanto importante in quanto riferito alla struttura organizzativa dell'Amministrazione pubblica, va rilevata la presenza di una macchina rigidamente e gerarchicamente organizzata, formata da funzionari, ai vari livelli, dotati di un'eccellente formazione di base e con una forte consapevolezza della propria appartenenza ad una condizione altrettanto elitaria di quella dei professionisti.

Nel caso dei funzionari, la condizione elitaria non derivava dal medesimo status socio-economico dei professionisti, tuttavia era il frutto dell'identica solida formazione scolastica, riservata comunque a pochi privilegiati. La conseguenza immediata di tale consapevolezza si riscontrava nei comportamenti "istituzionali", evidenziati in genere da uno spiccato spirito di servizio e da un elevato senso dello Stato.

A queste due realtà, in parte simili, nonostante le profonde diversità sul piano della motivazione e della provenienza, si rivolgeva la Legge Urbanistica Fondamentale. Ad esse attribuiva compiti precisi e per esse fissava ruoli ben determinati e distinti. Proprio in virtù della L.U.N., tale rapporto diviene infatti più chiaro e definito.

Da quella codificazione organica di obblighi e procedure, prende le mosse la storia del controverso rapporto tra cittadino e P.A. nella materia edilizia.

## **5. La licenza edilizia strumento di controllo**

La "licenza edilizia", come vuole la legge, diventa quindi lo strumento attraverso il quale certificare l'avvenuto controllo del progetto ed il rispetto dei dettami della pianificazione generale.

Se si considera che laddove gli strumenti di pianificazione sono inesistenti, in quanto ritenuti superflui, non viene richiesta l'acquisizione di alcun "titolo" abilitativo, diventa del tutto evidente il lega-

me che viene istituito tra il progetto edilizio e la pianificazione urbanistica.

Nella legge, come abbiamo visto, è presente anche il primo riferimento ai tempi "certi" entro i quali va rilasciata la licenza, indicati in sessanta giorni. Torneremo più avanti sull'argomento dei "tempi prefissati" assegnati dalla legge all'Amministrazione, perché avremo modo di verificare quali profonde trasformazioni interverranno nell'evolversi della normativa e con quali "scossoni" verranno impresse improvvisi accelerazioni.

Gli elementi innovativi introdotti dalla L.U.N. verranno ulteriormente precisati ed estesi "*appena*" 25 anni dopo, con la Legge 6/08/1967 n. 765.

L'art. 10 della L. 765/67 riformula pressoché integralmente l'art. 31 della L. 1150, ampliando l'ambito degli interventi per i quali viene prescritta la licenza: "*chiunque intenda, nell'ambito del territorio comunale, eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti, ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al Sindaco.*"

L'elemento di maggiore rilevanza è proprio l'estensione generalizzata del controllo sull'attività edilizia dell'intero territorio comunale, prescindendo quindi dalla presenza o meno di uno strumento urbanistico.

Infatti, la legge 1150/42 prevedeva il controllo sull'attività edilizia con la finalità di verificare che essa fosse conforme alle prescrizioni fissate per l'edificazione nelle aree comprese nell'ambito del "*centro abitato*" (definito da un'apposita deliberazione del Consiglio comunale) oppure nelle zone di espansione, nel caso fosse esistente un Piano Regolatore Generale, ed alle prescrizioni contenute nei regolamenti edilizi comunali e nel titolo rilasciato dall'Amministrazione.

Con la nuova formulazione introdotta dalla legge 765/67, invece, l'Amministrazione si fa carico di verificare che *tutti* gli interventi, non solo quelli ricadenti in aree per le quali venivano stabiliti indici e regole, siano conformi ai regolamenti, edilizio e d'igiene, e alle norme tecniche di attuazione dei piani regolatori.

Tale verifica deve avvenire attraverso un procedimento che avrà come esito il rilascio o il diniego della licenza. Così, l'obbligo di richiedere l'assenso dell'Amministrazione comunale diviene regola fissa e generalizzata.

Nel testo riformato si individuano altri elementi che appartengono alla nuova impostazione e che, nella sostanza, sono ancora presenti nell'ordinamento attuale:

- la precisazione che il rilascio della licenza è subordinato, in ogni caso, all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del Comune della loro realizzazione nel triennio successivo oppure, in alternativa, all'impegno dei privati a realizzarle contestualmente alle costruzioni;
- la conferma del termine di 60 giorni entro cui il Sindaco deve determinarsi sulla domanda, eventualmente decorrente dal completamento della documentazione, qualora ne venga richiesta l'integrazione, ed il diritto del richiedente di ricorrere contro l'eventuale "*silenzio rifiuto*" dell'Amministrazione;
- l'obbligo della pubblicità del rilascio della licenza;
- la facoltà, concessa a chiunque fosse interessato, di prendere visione della licenza edilizia e dei relativi allegati<sup>2</sup>;
- la facoltà di opporsi, con un'eventuale impugnativa dinanzi al tribunale amministrativo regionale, all'eventuale diniego del titolo edilizio da parte del Comune;
- la durata della validità del titolo edilizio: un anno per iniziare concretamente i lavori, (non è quindi sufficiente la semplice recinzione ed il diserbo dell'area di cantiere, né il suo sban-

---

<sup>2</sup> Per quanto attiene all'accesso ai documenti cfr. l'art. 31, nono co., della L. 17 agosto 1942, n. 1150, e ss.mm.ii. Per il diritto di prendere visione ed estrarre copia del permesso di costruire (già licenza e poi concessione edilizia) e dei relativi allegati, compresi gli elaborati progettuali, cfr. TAR Campania, Salerno, Sez. II, sent. 12 giugno 2003, n. 768; TAR Piemonte, Sez. I, sent. 8 marzo 2006, n. 1158; TAR Lazio, Roma, Sez. II bis, sent. 31 ottobre 2000, n. 8813; idem per il diritto di prendere visione ed estrarre copia dei verbali delle sedute della commissione edilizia: cfr. Consiglio di Stato, Sez. V<sup>^</sup>, sent. 9 dicembre 1987, n. 1489, in R.G.E. 9 dicembre 1997, I, n. 286; lo stesso deve dirsi per le planimetrie delle unità catastali immobiliari: cfr. TAR Abruzzo, L'Aquila, sent. 10 ottobre 2001, n. 94, e così pure per i provvedimenti cautelari e di irrogazione di sanzioni amministrative per abusi edilizi: cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. II ter, sent. 25 febbraio 2004, n. 1778. Questione connessa è quella relativa all'esercizio del diritto di accesso agli atti in relazione alla protezione accordata dalla L. 22 aprile 1941, n. 633 e ss.mm.ii. recante la normativa in tema di tutela del diritto di autore, in relazione ai disegni ed alle opere dell'architettura, per le quali si fa rinvio all'art. 99 della cit. L. n. 633/1941, nonché alla giurisprudenza formatasi: cfr. TAR Puglia, Bari, Sez. I, sent. 28 agosto 2000, n. 3827, TAR Lombardia, Brescia, sent. 10 ottobre 1997, n. 887, TAR Abruzzo, Pescara, sent. 19 ottobre 1995, n. 456]

camento, né la realizzazione di qualche plinto di fondazione specie ove si tratti di opere complesse) e tre anni per completarli;

- la decadenza della licenza, ove dovessero subentrare nuove disposizioni urbanistiche con essa contrastanti, nel caso in cui non si sia dato inizio ai lavori o non vi sia stato il completamento delle opere progettate entro il triennio dalla data d'inizio;
- la responsabilità del committente, del progettista e del direttore dei lavori per l'eventuale inosservanza tanto delle leggi nazionali, che dei regolamenti e delle prescrizioni inserite nel titolo rilasciato.

Un insieme di novità, che incidono in modo rilevante sulla sfera del diritto e dal rapporto sia tra i cittadini che tra questi e l'Amministrazione.

Le leggi sono “figlie” del loro tempo e anche questa non fa eccezione<sup>3</sup>.

Infatti, la legge 765/67 è in gran parte figlia di una crescente coscienza sociale, che rivendica — ricordiamo che siamo alle soglie del fatidico '68 — non solo uno sviluppo ordinato della città, ma anche la necessità di raccordare lo sviluppo della città ai necessari ed indispensabili servizi.

Al momento la legge si preoccupa di stabilire che vengano assicurati i servizi essenziali, costituiti dalle urbanizzazioni primarie, ma da lì a poco, con il D.M. n. 1444/68, verranno resi obbligatori e proporzionati al tipo di insediamento, anche quei servizi che assicurano condizioni minimali di vivibilità sociale: i cosiddetti “*standard minimi*” urbanistici, giustamente definiti quale *minimum* di civiltà urbana<sup>4</sup>.

Una conquista delle lotte sociali e della crescente coscienza civile dell'epoca, che qualcuno oggi, a quasi 40 anni di distanza e con le strutture urbane che abbiamo sotto gli occhi, tenta di mettere in discussione con singolare ed ingiustificabile leggerezza.

---

<sup>3</sup> Sia per le vicende urbanistiche di quegli anni, che per il rapporto tra sviluppo della città in relazione alle tendenze in materia di normativa edilizia e pianificazione urbana vale la pena leggere Vezio De Lucia “*Se questa è una città*” ed. Donzelli 2006.]

<sup>4</sup> L. Falco “*I nuovi standard urbanistici*” Ediz. Delle Autonomie, 1987. Sulle flessibilità applicative degli standard urbanistici cfr. G. Imbergamo, “*Gli standard urbanistici*” in V. Mazzei “*Fondamenti di diritto urbanistico*” NIS, 1996, pgg. 185 e ss.

Le medesime rivendicazioni politiche e sociali dell'epoca avevano sollecitato anche la nuova visione, connotata da maggiore trasparenza, dell'operato dell'Amministrazione attraverso la pubblicità della licenza e la possibilità, da parte di chiunque, di prendere visione degli atti e, ove ne ravvisi il contrasto con leggi, regolamenti o prescrizioni, di ricorrere contro il rilascio della stessa.

È il primo passo per l'avvio di un rapporto di *“collaborazione”*, di indubbio valore democratico, tra cittadino ed Amministrazione, che si svilupperà, seppur con alterne vicende, negli anni successivi e la cui validità è confermata, nei nostri giorni, dall'intero corpo normativo, che punta ad assicurare l'assoluta trasparenza degli atti amministrativi<sup>5</sup>.

Per i cittadini utenti si apre anche la prospettiva di una forma di tutela nei confronti delle possibili inefficienze delle Amministrazioni comunali, grazie alla possibilità di ricorrere contro il silenzio inadempiente della burocrazia, finalmente e chiaramente definito *“silenzio rifiuto”*.

## 6. La “rivoluzione” della legge 10/1977 “Bucalossi”

Con la Legge 28/01/1977 n. 10, comunemente nota come *“Bucalossi”* dal nome del ministro dei LL.PP. dell'epoca, si introduce per la prima volta nella materia edilizia il principio della *“onerosità”* del titolo che abilita alla edificazione ed alla trasformazione del territorio.

Va infatti ricordato che il regime precedente all'entrata in vigore della L. n. 10/1977 (art. 91 del T.U.L.C.P. — R.D. 3 marzo 1934, n. 383) imponeva ai Comuni di provvedere all'esecuzione degli impianti pubblici. Allo stesso modo l'art. 44 del T.U. sull'edilizia popolare (R.D. 28.4.1938 n. 1165) imponeva ai Comuni l'obbligo di provvede-

---

<sup>5</sup> Cfr., in proposito, la L. 7 agosto 1990, n. 241, avente ad oggetto *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”* ivi, in particolare, l'art. 10 e gli artt. 22 e ss., il D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 avente ad oggetto *“Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi”* nonché il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 avente ad oggetto *“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”* ivi, in particolare, l'art. 10, nonché i regolamenti comunali sul diritto di accesso e di informazione dei cittadini].

re a loro spese, contemporaneamente alla costruzione delle case popolari od economiche, “*alla costruzione delle fogne, alla posa delle condutture stradali per l'acqua potabile, all'impianto per l'illuminazione, alla sistemazione delle strade, piazze ed altri suoli d'uso pubblico*”. Ma nulla veniva imposto al titolare della costruzione.

La legge 28/01/1977 n. 10 stabilì invece che chiunque intendesse costruire ex novo, oppure trasformare in modo rilevante l'esistente, era tenuto a concorrere, per la sua parte, agli oneri che gravano sulla collettività per dotare dei servizi essenziali il territorio oggetto di trasformazione.

È opportuno sottolineare, per sgomberare immediatamente il campo dal dubbio che si tratti di un *balzello* imposto come gravame sulla libera attività imprenditoriale, che si tratta di un “*concorso*” negli oneri che gravano sulla collettività.

Il costruttore versa, infatti, all'Amministrazione un parziale contributo rispetto ai costi che la collettività deve effettivamente sostenere per dotare il territorio dei necessari servizi di base.

Servizi di urbanizzazione primaria (strade, parcheggi, fognature, reti di distribuzione idrica elettrica e gas, illuminazione pubblica, verde attrezzato) e secondaria (servizi scolastici, mercati, servizi pubblici in genere, religiosi, sportivi, sociali, culturali, sanitari, verde attrezzato) così come a suo tempo definiti dall'art. 4 della L. 29/9/64 n. 847<sup>6</sup>.

Contestualmente, con questa legge, il nuovo termine di “*concessione edilizia*” prende il posto del vecchio termine di “*licenza edilizia*”.

Non si tratta di una mera modifica nominale. Il nuovo termine utilizzato dalla legge n.10/1977 vuole evidenziare un capovolgimento della prospettiva: la netta distinzione tra la proprietà del suolo e lo “*jus aedificandi*”, che viene ora attribuito al Comune. In pratica, secondo la legge n. 10/1977, al proprietario dell'area (od a pochi altri soggetti del pari legittimati a richiedere il titolo edificatorio al Comune), non spetta più automaticamente e *naturaliter* il diritto di sfruttare per fini edificatori l'area (c.d. *ius aedificandi*); questo diritto spetta, da quel momento in poi, al Comune che, appunto, lo “*concede*” se ed in quanto ha previamente previsto negli strumenti di pianificazione urbanistica l'edificabilità dell'area, e nei limiti, modi, e tempi ivi stabiliti.

---

<sup>6</sup> Cfr. ora, l'art. 16 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

In sintesi, lo *ius aedificandi* non appartiene più automaticamente al proprietario dell'area, ma al Comune, sicché esso può essere esercitato solo ed in quanto l'Amministrazione abbia rilasciato il titolo edilizio, e cioè la concessione edilizia, senza il quale l'eventuale edificazione deve considerarsi abusiva e, pertanto, da sanzionare sul piano amministrativo e, nei casi più gravi, anche su quello penale.

Le vicende storiche relative alla "*tragedia*" della scissione dello *ius aedificandi* dal diritto di proprietà richiederebbero una trattazione a parte. Per approfondirla rimandiamo il lettore a quanto scritto da Vezio De Lucia in "*Se questa è una città*".

## 7. Il senso del nome

Può essere qui utile esaminare in cosa consista la differenza tra *concessione* ed *autorizzazione* (o licenza) sotto il profilo del diritto amministrativo.

Questo testo si rivolge non solo agli addetti ai lavori, ma si propone anche di far condividere l'esperienza e le conoscenze di chi scrive agli studenti delle facoltà di Architettura ed Ingegneria civile. Proverò quindi ad esemplificare la differenza tra i due titoli abilitativi con un breve accenno. Soprattutto chiaro e sintetico. Per quanto possibile in relazione alla complessità della disciplina nella quale ci addentriamo.

La concessione, secondo il diritto amministrativo, rappresenta il provvedimento con cui la P.A. "*conferisce ex novo posizioni giuridiche attive al destinatario, ampliandone così la sfera giuridica*" (A.M. Sandulli). Ciò in quanto essa, diversamente dall'autorizzazione, non si limita a rimuovere un limite ad una posizione soggettiva preesistente, ma attribuisce o trasferisce posizioni o facoltà nuove al privato, cioè ad esso precedentemente non appartenenti. Come dire, insomma, che il diritto dell'individuo ad edificare è generato dalla concessione, che viene rilasciata dalla P.A. Diritto che quindi non sussisteva automaticamente e per il semplice fatto di essere proprietario del terreno. Qual-cosa di molto diverso dall'autorizzazione, che costituisce invece lo strumento attraverso il quale si ottiene la rimozione di un ostacolo giuridico all'esercizio di un diritto già esistente e già appartenente all'interessato.



Le licenze, in genere, costituiscono una delle più discusse categorie di provvedimenti amministrativi che operano su diritti e doveri.

La dottrina dominante riconduce tutte le licenze alla figura dell'autorizzazione, considerandole dei *“provvedimenti permissivi”* in quanto, mirando alla rimozione di un limite legale, che si frappone all'esercizio di un'attività inerente ad un diritto soggettivo, ne rendono possibile l'esercizio.

Ho spesso utilizzato con i miei studenti un'esemplificazione, che non ha spessore giuridico, ma ha l'indubbio vantaggio di essere comprensibile a tutti.

Quando l'individuo nasce, ha dei diritti che gli derivano dal fatto di nascere in quel determinato luogo ed in quel determinato momento. Uno di questi, ad esempio, nella nostra società, è il diritto di ottenere la patente di guida. Tale diritto, tuttavia, per poter sostanzarsi, necessita della rimozione di alcuni ostacoli che si frappongono al suo esercizio: il superamento del limite minimo di età (18 anni), il superamento di un esame teorico pratico e di alcuni esami medici. Rimossi questi ostacoli il diritto non può essere compresso, né limitato ed interviene la *“licenza”* di guida.

È del tutto evidente, quindi, che anche il termine utilizzato dal legislatore volesse rendere esplicita l'innovativa visione, che caratterizzava la legge *“Bucalossi”*. In essa il diritto del privato, proprietario delle aree e futuro costruttore, sussiste solo al verificarsi di determinate condizioni, che vengono valutate dalla P.A. *“concedente”*, sia in termini di programmazione, sia in relazione alla compartecipazione del richiedente agli oneri, che gravano sulla collettività in relazione agli interventi edilizi che intende realizzare.

Questo *“punto di vista”* è chiarito già in modo inequivocabile dall'art. 1 nel quale viene specificato che *“ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione di opere è subordinata a concessione da parte del Sindaco”*.

## 8. Il contributo di concessione

Il nuovo termine e l'introduzione del principio della compartecipazione agli oneri sostenuti dalla collettività sono due innovazioni di

grande rilievo, tanto sociale, quanto politico. Con importanti risvolti sul piano giuridico.

Quella legge, essendo il frutto delle lotte sociali degli anni Settanta e di una cultura urbanistica, che trovò nel dibattito culturale fertile terreno su cui crescere e svilupparsi, affermava due principi fondamentali del rapporto tra proprietà individuale e collettività:

- 1 Lo sviluppo e lo sfruttamento edilizio del territorio appartiene alla collettività, che ne regola la pianificazione e ne governa i processi di trasformazione e, attraverso la *concessione*, rimuove l'ostacolo all'esercizio del diritto di edificare.
- 2 La trasformazione del territorio nelle sue varie forme, dalla nuova edificazione alla trasformazione dell'esistente, comporta un onere per la collettività. Una parte di questo onere deve essere a carico del soggetto proprietario che interviene nelle trasformazioni.

È un principio semplice, verrebbe da dire semplicemente democratico. Oggi condiviso da tutti, imprenditori edili inclusi. Ma all'epoca scatenò le ire della grande proprietà fondiaria, che temeva di vedere assottigliati i margini del proprio utile e le ire dei costruttori edili, che digerivano a fatica l'imposizione di quello che consideravano un balzello e che si andava a sovrapporre, in quel momento, ad una delle più gravi crisi dell'edilizia legale, minacciata in maniera consistente dallo sviluppo incontrollato dell'abusivismo.

Nonostante la naturale avversione di una parte dell'imprenditoria e della proprietà fondiaria, il principio comunque venne saldamente difeso nel testo di legge.

Walter Tocci nel suo libro *“Roma che ne facciamo”* evidenzia che, oltre al fenomeno dilagante dell'abusivismo edilizio, che ovviamente aggredirà le aree agricole più periferiche nelle quali non erano certo previste opere di urbanizzazione, tre fattori incideranno pesantemente nel rendere marginali, almeno nei primi anni, gli effetti positivi derivanti dalla partecipazione dei privati all'onere sostenuto dalla collettività. E lo faranno tanto su scala nazionale, quanto e ancora di più nell'area romana.

I tre fattori che evidenzia Tocci sono:

1. il ritardo con cui il Ministero dei LL.PP. pose mano agli aggiornamenti del costo medio di costruzione. Rimasto fisso a 150.000 £/mq per lungo tempo, mentre il costo effettivo di realizzazione era aumentato in 10 anni del 300%<sup>7</sup>.
2. L'impossibilità, o meglio l'incapacità e forse la precisa volontà, di non intervenire nel governare i processi di terziarizzazione delle città. Mi riferisco alla trasformazione in uffici degli immobili destinati, inizialmente, a funzioni produttive. I costruttori si avvalsero di una furbesca e sistematica forzatura delle procedure, utilizzando interpretazioni normative al limite della legalità. *“Vere e proprie truffe alle casse comunali... si è consentito di realizzare normali uffici nelle zone destinate ad insediamenti produttivi dove non si pagano gli oneri di concessione<sup>8</sup> Se i proprietari avessero realizzato gli stessi uffici nelle zone previste dal Piano Regolatore avrebbero invece dovuto pagare 30.000 lire per ogni metro cubo. L'affare riguardava una cubatura complessiva di 7,5 milioni di metri cubi e di conseguenza una mancata entrata nelle casse comunali di 225 miliardi (pari a 164 milioni di euro n.d.r)”*;
3. L'incapacità di intervenire sui fattori strutturali della rendita fondiaria. *“La rendita fondiaria ha compiuto una vera e propria rapina ai danni delle pubbliche finanze. Il capitale fisso edilizio sviluppato negli anni Ottanta è pari in totale a 47,7 milioni di metri cubi; ricordiamo che si era stimato in un milione a metro cubo il rendimento del terziario; se anche ammettessimo un rendimento dieci volte inferiore per gli altri usi, si avrebbe una rendita complessiva di circa 10.000 miliardi. A fronte di questi guadagni i proprietari hanno versato al Comune, al momento*

---

<sup>7</sup> Tocci ha stimato che la proprietà fondiaria, fino al 1990, abbia sottratto alle casse dei Comuni *“su scala nazionale una cifra stimata in circa 9.000 miliardi”*, di cui 466 miliardi relativi alla sola area romana.]

<sup>8</sup> In verità l'art. 10 della legge, al primo comma, prevede un contributo pari all'incidenza delle sole opere di urbanizzazione per questi insediamenti: *“Art. 10 – La concessione relativa a costruzioni o impianti destinati ad attività industriali o artigianali dirette alla trasformazione di beni ed alla prestazione di servizi comporta la corresponsione di un contributo pari all'incidenza delle opere di urbanizzazione, di quelle necessarie al trattamento o allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi e di quelle necessarie alla sistemazione dei luoghi ove ne siano alterate le caratteristiche”*]

*del rilascio delle autorizzazioni a costruire, gli oneri concessori previsti dalla legge...in lire al 1990: 225 miliardi, è una quantità del tutto trascurabile”.*

La riflessione di Tocci aiuta a comprendere che, seppur modificato e migliorato, il rapporto tra gli oneri sostenuti dalla collettività e la contribuzione dei privati è ancora pesantemente a sfavore dell'interesse pubblico. Bisogna riconoscere, però, che le colpe, in parte, sono delle stesse Amministrazioni e del sistema che le governa. Basti pensare ai tempi ed ai costi di realizzazione delle urbanizzazioni, al malcostume di certi politici nelle scelte di sviluppo, al giro di mazzette negli uffici comunali preposti ai controlli ed agli sprechi di tutto il sistema. Circostanze che non giustificano la speculazione e l'abusivismo, ma rendono più chiaro e completo il quadro generale. Soprattutto per i cittadini che, in quanto acquirenti degli immobili, rappresentano l'anello finale che sopporta i costi ed il malcostume di tutta la catena.

L'altro elemento che rende evidente la portata innovativa della legge 10/77, risiede nella circostanza che i proventi degli oneri concessori sono destinati (art. 12) prevalentemente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento dei centri storici, all'acquisizione delle aree per la realizzazione dei Programmi pluriennali di attuazione.

La legge intende così stabilire una diretta connessione tra le somme che l'Amministrazione incamera dai privati, che sono appunto i proventi derivanti dagli oneri concessori, e l'attuazione degli strumenti urbanistici generali. Nel farlo introduce una chiara indicazione di raccordo tra lo sviluppo urbanistico, attuato dagli interventi edilizi di iniziativa privata, e la programmazione degli investimenti per la realizzazione di infrastrutture sul territorio. Tale diretta connessione deve tuttavia essere bene intesa: il contributo concessorio è senz'altro un contributo causale nel senso sopra delineato, cioè nel senso che le somme riscosse a titolo di oneri di urbanizzazione debbono andare a finanziare, almeno tendenzialmente, gli oneri di urbanizzazione, che il Comune affronta per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, costituenti il presupposto degli insediamenti umani. Ma il versamento di tali contributi, non costituisce titolo per il privato costruttore per

pretendere che quelle somme siano specificamente utilizzate per le urbanizzazioni relative al *suo* intervento edificatorio.

Fermo quanto appena sopra precisato, v'è da dire che, comunque, la citata legge prevede una certa correlazione con l'attività edificatoria privata e le connesse opere di urbanizzazione. Infatti al 4° comma del medesimo articolo 12, stabilì che nei comuni obbligati alla formazione del P.P.A., la concessione edilizia potesse essere rilasciata solo per gli interventi ricadenti nelle aree incluse nel Programma Poliennale oppure per gli interventi per i quali la concessione edilizia è a titolo gratuito ai sensi dell'art. 9<sup>o</sup> e che in attesa dell'approvazione del P.P.A. la concessione edilizia, fatta sempre eccezione per quelle esentate dal contributo, potesse essere rilasciata solo su aree dotate di opere di urbanizzazione o per le quali esista l'impegno dei privati a realizzarle.

Di più, la legge prevede che i proprietari delle aree inserite nel P.P.A., che non si fossero attivati per la loro edificazione nel periodo di programmazione dello stesso (variabile da tre a cinque anni), potessero essere espropriati. Questo in quanto la loro inerzia avrebbe potuto da un lato ridurre le entrate indispensabili alla realizzazione delle opere pubbliche e dall'altro rendere vana la programmazione stessa. Rigosamente logico, assolutamente corretto e razionale. Anche se la pre-

---

<sup>9</sup> Art. 9: Concessione gratuita (abrogato dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001) a) . Il contributo di cui al precedente articolo 3 non è dovuto: a) per le opere da realizzare nelle zone agricole ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'articolo 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153; b) per gli interventi di restauro, di risanamento conservativo e di ristrutturazione che non comportino aumento delle superfici utili di calpestio e mutamento della destinazione d'uso, quando il concessionario si impegni, mediante convenzione o atto d'obbligo unilaterale, a praticare prezzi di vendita e canoni di locazione degli alloggi concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione; c) per gli interventi di manutenzione straordinaria, restando fermo che per la manutenzione ordinaria la concessione non è richiesta; d) per gli interventi di restauro, di risanamento conservativo, di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20 per cento, di edifici unifamiliari; e) per le modifiche interne necessarie per migliorare le condizioni igieniche o statiche delle abitazioni, nonché per la realizzazione dei volumi tecnici che si rendano indispensabili a seguito della installazione di impianti tecnologici necessari per le esigenze delle abitazioni; f) per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attenuazione di strumenti urbanistici; g) per le opere da realizzare in attenuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità.

visione di esproprio, poi, si dimostrò essere una strada impercorribile per carenza di disponibilità di bilancio.

Un'intenzione condivisibile da chiunque pensi che uno sviluppo ordinato del territorio, non possa esistere senza una adeguata programmazione e senza una connessione strettissima tra sviluppo attuato dai privati e gli investimenti pubblici nelle infrastrutture di supporto e nelle urbanizzazioni primarie e secondarie.

## 9. La strada per l'inferno...

Tuttavia, come avverte un vecchio detto *“la strada per l'inferno è lastricata di buone intenzioni...”* ed in questa materia la storia patria è spesso paragonabile ad una vera e propria autostrada verso incredibili fallimenti delle migliori intenzioni.

Il Programma pluriennale, salvo rarissime eccezioni rappresentate da Amministrazioni comunali all'avanguardia nella pianificazione territoriale, non decollerà mai come effettivo strumento di programmazione degli investimenti pubblici a sostegno dell'espansione programmata.

Anzi, si paleserà in breve tempo come un ulteriore strumento di contrattazione tra imprenditori edili, proprietà immobiliare ed amministratori.

Attraverso il P.P.A. verrà stabilito quali aree potranno svilupparsi e quali no. In attesa dell'approvazione dei Programmi, gli unici interventi possibili saranno quelli in aree urbanizzate o in aree di cui è prevista l'urbanizzazione da parte dei proprietari. Ma di programmazione degli investimenti pubblici se ne vedrà ben poca.

In alcune città ciò produrrà due effetti negativi. In primo luogo, per via degli interessi in gioco, lo scatenarsi di una contrattazione feroce tra gli amministratori comunali ed i proprietari delle aree di espansione. In particolare per quegli ambiti dei quali il PRG prevede l'attuazione mediante lo strumento della lottizzazione convenzionata.

Il Piano di lottizzazione è uno strumento urbanistico esecutivo assistito da una convenzione, che fissa tempi, metodi e garanzie reciproche tra i proprietari, di norma rappresentati da un Consorzio, e l'Amministrazione comunale, sia per l'edificazione che per la realizzazione delle opere di urbanizzazione.

L'inserimento della lottizzazione nei programmi pluriennali consente la stipula della convenzione, la realizzazione delle urbanizzazioni da parte del Consorzio ed il conseguente rilascio delle concessioni edilizie. La competizione si concentrerà sull'inserimento nel programma e sulle priorità tra le convenzioni da stipulare.

In secondo luogo verranno avviate dai proprietari faticose vertenze sulle aree escluse dal P.P.A. La volontà è quella di farle valutare dagli uffici come aree di "*completamento*" attraverso la certificazione sia della "*interclusione*", che della sussistenza delle opere di urbanizzazione primaria. In queste vertenze il successo verrà assicurato anche da alcune sentenze dei TAR, impegnati ad inseguire astratte logiche auto-referenziali, quasi "*ombelicali*" direi, avulse da qualunque ragionamento di natura urbanistica.

La responsabilità non è però solo dei TAR, che svolgono il loro lavoro di settore in forma sostanzialmente asettica e che non possono entrare nelle scelte di merito della pianificazione urbanistica, è anche della debolezza della pianificazione urbanistica in sé e delle complesse e faticose procedure che ad essa si accompagnano. Si tratta di una pianificazione che spesso è incapace di dare risposte adeguate ai problemi che si presentano di volta in volta e nella quale l'eccessiva politicizzazione e l'inquinamento da interessi alieni hanno paralizzato o distorto la soluzione di problematiche urbanistiche non irrisolvibili.

L'adozione del P.P.A. nei comuni dove il rigore amministrativo e la capacità di programmazione sono deboli aprirà il fronte ad un indegno mercato, che vanificherà gli aspetti programmatori pubblici a favore delle aspettative edificatorie dei privati.

Lo stesso P.P.A., ad esempio, finisce per costituire lo strumento e l'occasione per gonfiare artificiosamente i prezzi delle aree edificabili incentivando l'inflazione. Infatti la creazione di aree elettive di intervento edificatorio genera plusvalore e diventa fin troppo facile innescare tale processo di "*valorizzazione immobiliare*" semplicemente presentando domanda di inclusione nel P.P.A.

Va comunque ricordato che una pianificazione temporale degli interventi edificatori, coordinata con le urbanizzazioni ad essi necessarie, era almeno in astratto possibile già da prima che la legge prevedesse la necessità di predisporre il P.P.A. Era infatti già prevista l'eventualità di assoggettare gli interventi edificatori a strumenti urbani-

stici attuativi di iniziativa pubblica o privata nei quali, attraverso la determinazione in convenzione dei termini per l'ultimazione delle edificazioni, eventualmente suddivise in subcomparti, venisse assicurata la contestuale realizzazione delle opere di urbanizzazione.

In ogni caso il sistema non decollò, in quanto era mancata la previsione di una efficace contribuzione agli oneri di urbanizzazione da parte dei privati direttamente interessati all'attività edificatoria.

## 10. Non tutte le concessioni sono onerose

La legge 10/1977 tiene nella dovuta considerazione anche le differenze tra le diverse categorie di trasformazione e, oltre alla concessione onerosa *tout court*, per la quale è prevista la corresponsione integrale degli oneri, tanto per l'urbanizzazione primaria e secondaria, quanto per il contributo relativo al costo di costruzione, individua altre due categorie: quella della *concessione a titolo gratuito* e quella della *concessione parzialmente onerosa*.

Nell'art. 9 della legge 10/77 è esplicitato l'elenco delle opere che possono essere esonerate dalla contribuzione. Esaminiamone alcune in dettaglio perché ciò ci offre l'occasione per qualche utile, seppur sintetico, commento.

Alla lettera a) troviamo le opere da realizzare nelle zone agricole, comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo *a titolo principale*.

Principio sano per un Paese che voglia favorire il mantenimento di una vocazione agricola dei terreni e lo sviluppo di una moderna attività imprenditoriale in agricoltura. Per questa finalità risultano indispensabili tanto gli edifici produttivi, quanto quelli destinati ad ospitare adeguatamente la manodopera, in relazione alle necessità dell'imprenditore agricolo "*a titolo principale*", specifica la norma. Ovvero colui per il quale, nella denuncia dei redditi, è prevalente l'introito derivante dall'attività imprenditoriale agricola.

Ma alla fine degli anni Settanta, l'esodo dalle campagne si è già consumato e la fuga dall'attività agricola è un dato oggettivo.

L'agricoltura langue, abbandonata al suo destino dalla totale assenza di leggi di sostegno. I braccianti si sono trasformati nella forza lavoro



delle fabbriche del nord e l'abusivismo ha divorato interi poderi, lottizzati e venduti in forma frazionata dai proprietari del latifondo urbano o da imprenditori improvvisati privi di scrupoli. D'altronde il latifondista è quasi sempre un imprenditore agricolo "*a titolo principale*". Ma saranno proprio le terre dei grandi proprietari terrieri, nomi noti della nobiltà ai quali se ne associano altri, meno noti ma molto più numerosi, ad essere oggetto di vendite frazionate, che produrranno le tante lottizzazioni abusive che "*giustizieranno*" l'ultimo residuo di attività agricola nei grandi centri urbani ed in particolare nell'Agro romano.

Al danno di perdere le aree agricole si aggiungerà il danno economico subito dalle Amministrazioni comunali. Queste, infatti, saranno costrette a rincorrere sul territorio gli insediamenti abusivi per portarvi le urbanizzazioni, estendendo a macchia d'olio, esattamente come la città, le condotte dei servizi e le linee dei trasporti pubblici. Tutto questo non solo subendo i danni economici dell'evasione dell'IVA e dell'ICI, ma anche la realtà di una manodopera sottopagata e priva di sicurezza nei cantieri.

Il danno più grave, però, è la delusione dei cittadini onesti, ridicolizzati agli occhi dei "*furbi*", che finirà per generare un malcostume comportamentale diffuso, capace di minare alle basi il fondamento della vita civile.

Gli effetti devastanti del "*farsi furbo conviene*" sono oggi sotto gli occhi di tutti.

Ma non è solo una storia di grande speculazione. L'opportunità di esenzione dal contributo, che viene offerta dalla legge, favorisce anche chi, pur non essendo né imprenditore agricolo a titolo principale, né latifondista, realizza manufatti destinati alla conduzione del fondo.

Nella gran parte dei Piani regolatori dei Comuni dell'area romana è prevista la possibilità di realizzare nelle aree agricole, di norma su fondi di un ettaro, ma in alcuni casi anche di pezzatura inferiore, manufatti agricoli per la conduzione dei fondi che, per la loro dimensione ridotta, sono generalmente destinati a orti o vigneti. Si tratta dei cosiddetti "*tinelli agricoli*", manufatti la cui realizzazione era consentita per favorire una minuta, quasi hobbistica, attività agricola. La gran parte di questi "*tinelli*" hanno subito il destino di essere trasformati in prime e seconde case di campagna. I Comuni sono stati inermi, ma più spesso direi inerti, di fronte a queste forme di abuso. Non solo per insi-

pienza o per una certa connivenza molto diffusa nelle piccole comunità, ma anche a causa della classificazione del tipo di abuso o di reato edilizio. Esso rientra infatti nella categoria della *ristrutturazione edilizia*, per via del cambio d'uso, che tuttavia interviene persino ad alterare gli standard urbanistici, e di alcune opere ad esso connesse, per il quale la possibilità di prevenzione è pressoché inesistente e l'efficacia della repressione modestissima.

Posso rassicurare il lettore sul fatto che, almeno in questo caso, non c'entrano né i vigili urbani, né gli uffici tecnici, "*corrotti*" o "*conniventi*".

Vorrei attirare l'attenzione sull'affinità concettuale tra questo tipo di reato edilizio ed una tecnica, ovviamente del tutto immaginaria, di rapina eseguita con un metodo, che nel mio esempio chiamo della "*pistola smontata*".

Mi spiego meglio: immaginate di trovarvi a conversare con una persona che, mentre vi parla rilassata e tranquilla, poggia sul tavolo una serie di pezzi di metallo i quali, presi singolarmente, non hanno alcuna ragione di essere considerati pericolosi, pur somigliando in modo impressionante alle parti di una pistola... Man mano che il tizio davanti a voi monta i pezzi, non potete accusarlo di nulla, anche se il sospetto è fortissimo. Quando gli ultimi pezzi sono velocemente assemblati ed avviene il rapido inserimento del caricatore, vi ritrovate ormai indifesi ed in balia di chi tiene un'arma che sta per sparare, senza alcuna possibilità per voi di difesa.

Certo, avreste potuto fermarlo prima; ma avreste rischiato di sentirvi accusare di un ingiusto ed inaccettabile processo alle oneste intenzioni di questo brav'uomo.

Se l'esempio non è chiaro, renderà meglio l'idea un'esperienza di vita vissuta.

Negli anni in cui ho diretto l'Ufficio tecnico di un piccolo comune della provincia romana, mi è capitato spesso di imbattermi in simili abusi.

In occasione di un sopralluogo, rilevai che un "*tinello*" agricolo era sostanzialmente divenuto, nel corso dei lavori, una villetta; con tanto di angolo cottura, telefono, videocitofono, pavimenti di cotto e... maioliche griffate nel bagno. Da lì l'immediata contestazione dell'abuso, la sospensione dei lavori e l'avvio dei provvedimenti repressivi. Nei piccoli centri il contatto con gli amministratori è diretto ed immediato, quindi il responsabile dell'abuso corse subito dal Sindaco a la-

mentarsi contro chi gli stava ingiustamente mettendo sotto sequestro il cantiere. La tesi sostenuta era che l'Ufficio tecnico fosse prevenuto. In fondo, cosa c'era di male ad avere il telefono o il videocitofono in campagna, utile per controllare l'accesso di eventuali malintenzionati? Perché non poteva fare i pavimenti in cotto o utilizzare le piastrelle di Valentino? Si trattava di rimasugli di magazzino regalati da amici e quindi più economiche e vantaggiose dei materiali poveri usati di consueto. Insomma, l'Ufficio stava abusando del suo potere facendo un *“processo alle intenzioni”*.

Riuscimmo a spuntarla, almeno momentaneamente, per un eccesso dell'abusivo, che, nella sua certezza d'impunità, aveva sfrontatamente realizzato anche l'impianto di riscaldamento, notoriamente inutile ed anzi nocivo per le lavorazioni agricole, soprattutto vinicole. In ogni caso riuscimmo ad ottenere soltanto che smontasse quella parte di impianto. Ma l'avrà poi smontata veramente o l'avrà nascosta sotto l'intonaco? Fatto sta che, oggi, quell'abuso è ancora lì e fa bella mostra di sé: una mini villetta, realizzata come molte altre, con la stessa procedura furbesca. Il Comune, naturalmente, ha dovuto poi provvedere a portare fin là anche la fogna, la luce ed il gas, per dotare la zona dei servizi. Un dovere determinato dalla successiva *“perimetrazione”* del nucleo abusivo e la sanatoria edilizia del 1985.

La prima di una lunga, triste e puntualmente ripetuta serie di sanatorie, con cadenza fissa, ormai decennale.

## 11. L'abusivismo, un danno per tutti (o quasi)

Vorrei aggiungere un'ultima riflessione sull'effetto che producono gli abusi edilizi realizzati nelle zone agricole sulle casse dell'erario comunale: i contributi concessori, com'è noto agli addetti ai lavori, vengono calcolati con un sistema parametrico. Uno dei coefficienti o parametri è rappresentato dalla densità territoriale. Il parametro che concorre a definire il valore economico del contributo di concessione in relazione alla densità territoriale è inversamente proporzionale alla densità territoriale stessa. Vale a dire che il contributo, nelle zone a bassa densità (tra queste vi sono indubbiamente le zone agricole) è più elevato. Si tratta di un criterio ragionevole in quanto tiene conto del

fatto che l'onere che la collettività deve sostenere per urbanizzare le zone agricole è più elevato a causa del basso numero di utenti che vengono serviti da reti che hanno un elevato costo di realizzazione.

È quindi facile capire quale ingente danno abbia comportato, per le finanze dei comuni e quindi per la collettività, l'urbanizzazione incontrollata e a titolo gratuito dell'agro. È poco rilevante, non me ne vogliono gli amici dell'Unione Borgate, la circostanza che successivamente, attraverso la sanatoria, siano stati versati gli oneri concessori. Si tratta di un contributo che, per ovvie ragioni politiche e in particolare nelle prime sanatorie, è fissato in forma molto ridotta rispetto all'edilizia regolare.

Finita la stagione dell'abusivismo di necessità, la violazione delle norme urbanistiche ed edilizie è divenuta un ottimo affare, in quanto, oltre a risparmiare sui contributi concessori, può far godere anche di un indiscutibile ritorno economico.

Non possiamo infatti trascurare, in un bilancio complessivo, la rendita cosiddetta differenziale, incamerata da chi compie l'abuso. Il terreno reso edificabile è stato acquistato a valori agricoli, con un enorme risparmio iniziale rispetto al mercato dell'edilizia legittima. Nel momento in cui viene versato il contributo sanatorio al Comune, non viene considerata affatto la rendita differenziale determinata dall'aumento di valore del terreno una volta edificato. Né queste costruzioni, una volta sanate, sono andate a far parte di un mercato parallelo, dove il prezzo di vendita, in virtù del minore costo iniziale dell'area, è inferiore a quello del mercato legittimo.

Il fenomeno, purtroppo, riguarda un numero troppo elevato di persone, o di elettori, se preferite, e forse è questa la ragione per la quale nessuna forza politica, movimento od organizzazione ha mai proposto norme legislative efficaci, né per limitare il fenomeno, né per ridurne i vantaggi.

Sarebbe forse sufficiente una norma che limiti il tetto massimo dei prezzi di vendita e di locazione delle case ex abusive, sfruttandone gli effetti sul mercato immobiliare. Magari inserendo l'obbligo, per i proprietari ex abusivi che intendano vendere od affittare, di contrarre esclusivamente con soggetti aventi i requisiti per l'assegnazione di alloggi di edilizia economica e popolare inviati loro dal Comune. Una norma equa? Non lo so, ma potrebbe essere un modo per convertire il

patrimonio edilizio abusivo in una sorta di Edilizia Residenziale Pubblica, a costo zero per la collettività. Tra l'altro raggiungendo effetti calmieratori del mercato immobiliare legale, senza imporre ai proprietari ex abusivi di vendere o di locare, ma semplicemente creando una sorta di "*proprietà limitata*" in base al ragionevole principio che, chi ha più danneggiato l'interesse pubblico, deve concorrere di più, anche in forma specifica, a reintegrarlo.

Ma non credo di trovare molti sostenitori su questa proposta, nemmeno tra i più arrabbiati sostenitori delle alternative radicali.

Indipendentemente dagli effetti del gigantesco fenomeno abusivo, possiamo comunque affermare che, alla condivisibile volontà del legislatore di favorire, con la gratuità della concessione, l'edilizia per la conduzione del fondo agricolo, ha corrisposto, in molti casi, un effetto del tutto negativo, favorendo, involontariamente, un'occasione di speculazione.

## 12. Fatti furbo, metti il turbo

Un altro caso di gratuità della concessione, che induce interessanti riflessioni, è quello previsto dalla lettera f) del già citato art. 9, che riguarda "*gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici*".

Anche qui ci troviamo in presenza di un criterio non solo condivisibile ma, addirittura, ovvio. Non avrebbe molto senso, infatti, assoggettare al versamento del contributo la realizzazione di opere pubbliche o di interesse generale realizzate per soddisfare importanti esigenze della collettività.

Si instaurerebbe infatti una singolare "partita di giro" con oneri concessori versati nelle casse di un Ente locale che, di norma, utilizza i proventi degli oneri concessori per realizzare (o contribuire a realizzare) quelle stesse opere.

Negli anni in cui venne promulgata la legge 10/1977 questa norma era di facile lettura ed applicazione; i suoi presupposti erano chiari, gli effetti di utilità pubblica del tutto evidenti.

All'epoca, infatti, gli impianti, le attrezzature e le opere pubbliche di interesse generale erano ben individuabili e classificate: sedi di Ministeri o di uffici delle Istituzioni, caserme ed impianti militari, ospedali ed attrezzature sanitarie ecc. Altrettanto individuabili erano gli enti "*istituzionalmente competenti*"; in genere Aziende dello Stato: ENEL, SIP-TELECOM, ALITALIA, ITALGAS, RAI, per citarne solo alcuni.

A ciò si aggiunga che gli strumenti urbanistici individuavano, per la realizzazione di tali edifici, zone specifiche ad essi destinate: a Roma, ad esempio, le aree individuate dal PRG con la sigla M/1, "Servizi pubblici generali".

Tuttavia, anche per questa categoria, sono intervenute nel tempo circostanze che ne hanno sostanzialmente modificato l'essenza.

Tra il 1970 ed il 1990 le cicliche crisi economiche e gli effetti delle dissennate e prolungate politiche di assistenzialismo clientelare e di sperpero del danaro pubblico, avevano ridotto consistentemente la capacità di spesa dello Stato, con una conseguente contrazione della capacità d'investimento.

Ciò suggeriva la necessità di adottare una politica che puntasse alla diminuzione dell'esposizione finanziaria dello Stato nella realizzazione degli edifici pubblici, dando la preferenza a forme di acquisizione dilazionata o di minore impatto dell'investimento iniziale sulle finanze degli organismi statali.

Un innovativo orientamento giurisprudenziale iniziava a suggerire possibili alternative all'impegno diretto delle Istituzioni nella realizzazione degli impianti pubblici o di interesse generale. Veniva prendendo sempre più consistenza il principio, teoricamente del tutto corretto, della indifferenza del realizzatore dell'opera rispetto alla finalità perseguita e rispetto all'utente finale cui era destinata.

Per intenderci, non appariva indispensabile che una caserma dell'Arma venisse realizzata direttamente dal Ministero della Difesa, su un'area di sua proprietà.

In coincidenza con la fase di avvio di questo nuovo orientamento, le sentenze della Corte Costituzionale<sup>10</sup> avevano escluso la possibilità per la P.A. di fare riferimento al "*valore agricolo medio*" per stimare il prezzo d'esproprio di aree considerate edificabili dai Piani urbanistici

---

<sup>10</sup> Corte Costituzionale n. 5/ 1980 e n. 223/1983.

Volendo rimanere aderente alle questioni che interessano in modo specifico questa trattazione, ometterò qui di sviluppare le inevitabili considerazioni sulla illogicità di un criterio che, in assenza di un principio di indifferenza dei suoli rispetto all'edificazione, costringa l'Amministrazione pubblica a pagare più del loro valore agricolo le aree alle quali essa stessa, in virtù delle decisioni assunte con il Piano Regolatore Generale, aveva attribuito una capacità edificatoria. Ma è certo che questo orientamento sul valore da attribuire ai terreni da espropriare per realizzare le opere pubbliche non aiutava le già traballanti finanze pubbliche.

L'orientamento di una parte della giurisprudenza sulla questione della realizzazione degli edifici di interesse dello Stato, che indicava strade precedentemente mai percorse, quale quella di non legare direttamente la proprietà dell'area e la finalità dell'opera con lo status pubblico del realizzatore, sembrava rappresentare, in quel contesto, un utile supporto per sperimentare soluzioni alternative.

Avvenne così che i privati, proprietari delle aree destinate a servizi generali, si proponessero per la realizzazione di edifici pubblici da offrire in locazione agli organi dello Stato, previo accordo preliminare con gli organismi ministeriali preposti, possibilmente con patto di futura vendita. Una soluzione gradita a molte Amministrazioni statali, sia per evitare il faticoso iter della gara pubblica, che per la possibilità di scegliere il partner "*giusto*" sotto molteplici profili.

Il caso più emblematico, noto anche per le vicende giudiziarie che ne scaturirono e per il lungo contenzioso sulla determinazione degli oneri concessori richiesti successivamente dal Comune, è quello dell'edificio della Magliana, destinato ad ospitare un importante Ministero.

Si tratta di un edificio di circa 340.000 mc., realizzato da un importante gruppo imprenditoriale romano su un'area di sua proprietà, che era prevista per servizi generali (M/1), per destinarlo a sede del Ministero.

Non sappiamo, né ci interessa in questa sede, se il valore di locazione o di vendita tenesse conto della circostanza che non sarebbero stati versati nelle casse comunali oneri concessori per circa 39 miliardi di lire dell'epoca.

Fatto sta che, per una lunga vicenda giudiziaria, il Ministero non si insediò mai in quel complesso e solo dopo un pesantissimo contenzioso

con la proprietà, il Comune ha potuto incassare gli oneri dovuti. La proprietà ha poi tentato di recuperare parte di quella somma attraverso una nuova azione giudiziaria, che riconoscesse un diverso criterio di determinazione degli oneri ed il valore delle Opere di urbanizzazione a suo tempo realizzate dalla proprietà per rendere accessibile il complesso.

Le “*telenovelas*” che hanno per protagonista la Pubblica Amministrazione hanno un numero di puntate superiore a quelle di “*Beautiful*” ed analoghi continui colpi di scena; questa è ancora in corso, staremo a vedere come andrà a finire...

Molte operazioni immobiliari hanno visto imprenditori ben introdotti negli ambienti ministeriali acquisire, a prezzi da esproprio, aree destinate a servizi, per realizzare un interessante business immobiliare, sfruttando le oggettive necessità degli organismi statali, senza versare una lira di oneri concessori. Sono ovvi i riflessi negativi tanto sulle casse comunali, quanto sugli oneri sostenuti dalla collettività.

### 13. Pubblico o privato?

L'altro aspetto, che ha fatto entrare in crisi l'applicazione della norma in esame, è stata la trasformazione degli Enti statali o parastatali in S.p.A., società che, sebbene partecipate da prevalente capitale pubblico, sono ormai escluse dal regime di monopolio nell'espletamento dei loro compiti d'istituto ed agiscono in regime di concorrenza sul libero mercato.

Da un certo punto in poi gli Uffici comunali non hanno più saputo che pesci prendere. Come valutare, cioè, sotto il profilo degli oneri concessori, gli interventi realizzati da questi enti? La domanda era, in buona sostanza: se la RAI non è tenuta a pagare gli oneri concessori, perché dovrebbero pagarli Mediaset o Sky? E quale sarebbe la differenza tra Telecom ed Omnitel o Wind sotto il profilo edilizio?

Il caso più recente è quello dell'edificio direzionale dell'Enel e delle società ad essa collegate, sulla via Tuscolana verso il GRA. Peraltro, almeno nella stesura originaria, un gran bel progetto, oggetto anche di un premio internazionale per l'elevata qualità architettonica espressa.

Un edificio progettato per ospitare non solo le attività istituzionali dell'azienda erogatrice di energia elettrica, ma anche le attività di socie-



tà collegate non riferibili alla “*core mission*” dell’Azienda. Un bel rompicapo decidere se e cosa assoggettare al contributo di concessione.

Solo un’intuizione, giuridicamente ineccepibile, dell’Avvocatura comunale, come sempre molto equilibrata e puntuale, ha consentito all’Amministrazione comunale di venirne a capo.

In buona sostanza il principio affermato dall’Avvocatura comunale è questo: se gli edifici sono destinati all’attività istituzionale dell’Ente, quindi connessi all’erogazione del servizio specifico, ancora effettuato in regime esclusivo, oppure riguardano impianti direttamente connessi alla produzione di energia (esclusi quindi, ad esempio, uffici dei servizi immobiliari o finanziari della Società) essi non devono essere assoggettati ad oneri concessori.

Eccellente soluzione sotto il profilo sia giuridico che logico. Anche se, trattandosi di area destinata dal PRG ad M/1 “*servizi pubblici*”, nella tabella allegata alla deliberazione che a suo tempo fissò il “*quantum*” relativo ai singoli parametri per la determinazione degli oneri concessori, non è previsto alcun parametro per queste aree. Fatto comprensibile poiché all’epoca della definizione dei parametri non sussisteva l’ipotesi dell’insediamento di un’azienda a capitale privato in area M/1 di PRG.

Con decisione salomonica, per ovvie ragioni di affinità, si è deciso di applicare il parametro fissato per le aree M/2, quelle cioè dei servizi privati. In questi giorni sembra che l’Azienda abbia deciso di vendere l’area ad un privato “*puro*”. Ciò risolve d’incanto la questione degli oneri, indubbiamente dovuti, ed apre però quella, ancor più complessa, della compatibilità urbanistica. Avevo detto Telenovela, no?

## **14. Oneri e “nuvole”**

Ancora più anomalo e complesso, a mio avviso, è stato il caso del nuovo Centro Congressi all’EUR, la famosa “*nuvola*” del geniale progetto dell’architetto Fuksas.

Per ragioni di sintesi mi limito a richiamare gli aspetti più sostanziali.

Il Progetto è stato selezionato in un concorso di progettazione bandito dall’Amministrazione comunale. La realizzazione viene affidata,

attraverso un bando pubblico, ad un soggetto privato con la procedura del “*project financing*”.

Il privato realizzatore pretende di non pagare il contributo di concessione (dopo l'entrata in vigore del DPR 380/01 si continua ad usare il termine universalmente affermato per consuetudine) per i seguenti motivi: l'affidamento è avvenuto secondo le regole fissate dalla legge 109/94 sui Lavori Pubblici; il “*project financing*” presuppone che vi sia una fonte di introiti da sfruttare per un certo periodo prefissato per finanziare l'opera pubblica; una parte dei proventi del finanziamento dell'opera si ottiene per mezzo di una importante struttura alberghiera prevista nel progetto. Fate bene attenzione però, la pretesa di non pagare gli oneri riguarda non solo la parte relativa al Centro Congressi vero e proprio, circostanza sulla quale sostanzialmente concorda la stessa Amministrazione comunale, ma anche la parte relativa alla struttura alberghiera, con i suoi annessi e connessi. Qui, come capite, la questione si fa più complessa. Personalmente ho sostenuto la tesi opposta, ma non escludo che le ragioni del concessionario, sostenute in maniera giuridicamente argomentata da ottimi avvocati, avrebbero potuto prevalere nella discussione presso il TAR. Anche se l'area sulla quale si realizzerà il Centro Congressi è indicata dal PRG con la sigla M/2 “servizi privati”. Un bel rompicapo che aumenta la confusione e le difficoltà per gli uffici dell'Amministrazione. Anche qui sarebbe stato interessante vedere come si sarebbe conclusa la vicenda. Ma non è dato sapere. Infatti la “*telenovela*” ha improvvisamente visto il cambio dei protagonisti, con la rescissione “*consensuale*” del contratto tra la proprietaria EUR S.p.A. ed il Concessionario .

La nuova gara è stata bandita con presupposti diversi, rendendo più chiara la natura pubblica dell'opera. La congruenza urbanistica, grazie a dio, non è in discussione.

Anche in questi casi, dunque, buone intenzioni per la finalità che si proponeva il legislatore, ma risultati quanto meno contraddittori, nella sua attuazione pratica.

## 15. Il capannone per uffici

La terza fattispecie prevista dalla legge è quella che riguarda “*costruzioni o impianti destinati ad attività industriali o artigianali dirette alla trasformazione di beni ed alla prestazione di servizi*”.

In questo caso, con la finalità evidente di incentivare gli insediamenti produttivi, il contributo è previsto in misura ridotta. Non viene richiesto il versamento del contributo relativo al costo di costruzione, per cui l'onere che deve essere assunto dal concessionario risulta pari alla incidenza delle opere di urbanizzazione, di quelle opere necessarie al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti derivanti dalla produzione e di quelle necessarie alla successiva sistemazione dei luoghi, nel caso in cui dovessero essere alterati dalla presenza dell'insediamento che si va a realizzare. La definizione dell'incidenza di questo contributo viene demandata ad una deliberazione del Consiglio comunale che si determinerà sulla base di parametri prefissati dalle Regioni in base ai diversi tipi di attività.

Ci troviamo ancora una volta in presenza di un principio del tutto condivisibile. In altra parte di questo testo, tuttavia, il lettore troverà esempi di come anche questa norma sia stata, in alcuni casi, stravolta e piegata a fini del tutto opposti al fine voluto dalla legge. L'obiettivo era, come già detto, quello di favorire ed assecondare lo sviluppo degli insediamenti industriali ed invece, grazie ad alcuni artifici tecnici ed ad alcune interpretazioni tecnico giuridiche di notevole fantasia, è avvenuto che quel principio fosse sfruttato, invece, per assicurare un notevole risparmio ad iniziative immobiliari degne della più furbesca speculazione edilizia.

Nonostante gli esempi negativi o contraddittori che ho illustrato, considero la 10/77 una legge eccellente. Ciò che mi premeva evidenziare per mezzo di questi esempi è che, se non vengono controllate nelle loro applicazioni pratiche, anche le norme migliori possono essere stravolte e utilizzate per finalità diametralmente opposte.

## 16. Il computo dello scomputo

Nel successivo art. 11 è prevista la possibilità che il concessionario realizzi direttamente ed a proprio carico, a scomputo totale o parziale

della quota di oneri dovuta, le opere di urbanizzazione necessarie al nuovo insediamento.

È una importante opportunità, offerta sia all'imprenditore, che all'Amministrazione, per assicurare un'immediata corrispondenza temporale tra gli interventi di edificazione e l'urbanizzazione del territorio in un corretto rapporto, sia quantitativo che temporale, tra investimenti privati e servizi pubblici necessari al territorio oggetto di trasformazione.

Alcune amministrazioni comunali, è il caso di Roma, sfruttando fino al limite estremo legittimamente ammissibile il principio dello scomputo e sfruttando intelligentemente l'opportunità offerta dal secondo Condono Edilizio (Legge 724/94) sono riuscite a farne una "*bandiera*" del loro impegno per la riqualificazione ed il risanamento dei quartieri sorti abusivamente nell'estrema periferia.

Al di là dei problemi giuridici, di cui si dirà poi, si tratta di una opportunità di notevole interesse, almeno per le grandi città come Roma, anche per lo stretto rapporto che su questo tipo di iniziative si è sviluppato tra Amministrazione centrale e Municipi (strutture di decentramento sul territorio delle funzioni amministrative centrali) nella definizione degli interventi prioritari da attuare. Una di quelle forme di gestione "*partecipata*", sempre auspiccate dai movimenti democratici e dalle organizzazioni dei cittadini, ma spesso poco utilizzate. In questo caso, peraltro, particolarmente importante perché mirata all'attuazione degli investimenti pubblici sul territorio.

Va però detto che, il sistema può prestarsi ad abusi e danni per l'interesse pubblico se gli attuatori dovessero essere soggetti privi di scrupoli.

La realizzazione di queste urbanizzazioni avviene "*per quanto di competenza*" dello scomputo, cioè nei limiti dell'importo da scomputare da parte degli interessati e non necessariamente per lotti funzionali. Per giunta spesso senza alcun coordinamento tra loro. Il risultato può essere, in alcuni casi, la mancata "*presa in carico*" delle opere da parte del Comune a causa dell'esito negativo del collaudo; in altri può generare elevati costi di manutenzione delle opere se non sono eseguite a perfetta regola d'arte con un aggravio imprevisto dei bilanci comunali; in altri casi ancora, ad esempio nel caso in cui la carenza riguardi le opere igieniche, possono esserci riflessi negativi sull'abitabilità degli edifici costruiti che non possono allacciarsi alle reti fognarie.

Oltre alle spese giudiziarie per il recupero di quanto dovuto da coloro che eseguirono le OO.UU. non collaudabili ed al risarcimento dei danni che possono riguardare anche il deturpamento del territorio e dell'ambiente.

L'estensione del principio dello scomputo, inoltre, ha alimentato un acceso dibattito sulla procedura in relazione al delicato tema del sistema di affidamento degli appalti pubblici. Un dibattito controverso con dubbi di legittimità sulla procedura dello scomputo, rafforzati dalla sentenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea (sez. VI, 12/7/2001, causa C- 399/98).

Il punto concettuale di partenza del ragionamento è costituito da tre presupposti giuridici, e cioè 1) che il rilascio della concessione edilizia o del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione (nonché al costo di costruzione, qui non di interesse); 2) che ove le opere di urbanizzazione siano realizzate direttamente dal titolare della concessione edilizia o del permesso di costruire, a scomputo del contributo per opere di urbanizzazione, esse devono essere acquisite al patrimonio indisponibile del Comune (art. 16, secondo co., del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), cioè sono opere pubbliche; 3) che la realizzazione di tali opere pubbliche da parte del privato avviene a scomputo del contributo altrimenti dovuto dal privato stesso, quindi non si tratta di una disinteressata liberalità a favore del Comune, bensì di un vero e proprio rapporto sinallagmatico dalla cui esecuzione delle opere di urbanizzazione a perfetta regola d'arte, consegue la liberazione del debitore, cioè di colui che era altrimenti tenuto a versare al Comune l'importo degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e, quindi, l'estinzione del debito.

Il punto concettuale di arrivo è se tale sistema di realizzazione delle opere pubbliche, che sul piano nazionale sviluppa un mercato imponente nel settore dei lavori pubblici, sia o meno coerente con la normativa europea in tema di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici.

In effetti il meccanismo dello scomputo presenta un'evidente anomalia: come si è detto, il titolare della concessione edilizia, attraverso la procedura dello scomputo, realizza opere pubbliche: strade, spazi verdi attrezzati, parcheggi, aree a servizi e le realizza "*a scomputo*",

non gratuitamente. Nonostante ciò il legislatore nazionale, con l'art. 2, quinto co., della citata legge n. 109/94, intitolata *“Legge quadro in materia di lavori pubblici”*, ebbe a disporre che

“Le disposizioni della presente legge non si applicano agli interventi eseguiti direttamente dai privati a scomputo di contributi connessi ad atti abilitanti all'attività edilizia o conseguenti agli obblighi di cui al quinto comma dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, o di quanto agli interventi assimilabile; per le singole opere d'importo superiore alla soglia comunitaria i soggetti privati sono tenuti ad affidare le stesse nel rispetto delle procedure di gara previste dalla citata direttiva 93/37/CEE.”

Né potrebbe essere altrimenti, dato che si tratta di opere che possono essere realizzate a scomputo solo da colui che è tenuto al versamento del contributo per oneri di urbanizzazione e, quindi, unico legittimato a richiedere l'esecuzione a scomputo, fatta salva, come si dirà, l'ipotesi in cui tale soggetto si impegni ad affidare la realizzazione di tali opere di urbanizzazione nel rispetto della citata normativa europea.

L'Amministrazione, infatti, si limita in questa circostanza a valutare la congruità tecnico economica delle opere da realizzare; verifica la corrispondenza tra importo delle opere e somme che sarebbero dovute secondo il calcolo degli oneri concessori; ne condivide l'utilità, ne accerta la qualità e ne autorizza la realizzazione. È di tutta evidenza che si tratta di un modo anomalo di realizzare un'opera pubblica.

Anche adottando il criterio scelto dal Comune di Roma, che applica alle previsioni economiche degli interventi (i computi metrici estimativi delle opere da realizzare a scomputo) il ribasso medio rilevato negli appalti dell'anno precedente, l'anomalia giuridica in parte resta. Se non altro per il sistema di scelta dell'esecutore, che è diretto e non mediato dall'esperimento di una gara che assicuri trasparenza e libera concorrenza e, conseguentemente, per la qualità e quindi la collaudabilità del realizzato, spesso da prendere in carico, poi, dall'Amministrazione comunale con i connessi oneri manutentivi.

Le questioni, quindi, che erano state sottoposte dal TAR della Lombardia alla Corte di Giustizia, erano le seguenti:

*“1) se le normative statali e regionali che consentono in capo al costruttore (titolare di concessione edilizia o di piano di lottizzazione*

*approvato) la diretta realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale della quota dovuta (art. 11 della L. n. 28 gennaio 1977, n. 10, artt. 28 e 31 della L. 17 agosto 1942, n. 1150; artt. 8 e 12 della L. della Regione Lombardia 5 dicembre 1977, n. 60), si pongano o meno in contrasto con la direttiva 93/37/CEE; quanto sopra in relazione ai principi di rigorosa concorsualità che l'ordinamento comunitario impone agli stati membri in tutta la materia dei lavori pubblici con rilevanza pari o superiore a 5 milioni di euro;*

*2) se, nonostante i principi di concorsualità appena esposti, possano ritenersi compatibili con l'ordinamento comunitario gli accordi fra amministrazione e privato (consentiti in via generale dall'art. 11 della L. 7 agosto 1990, n. 241) in materie caratterizzate dalla scelta, da parte della Pubblica Amministrazione, di un soggetto con il quale pattuire prestazioni di sorta, nel caso in cui tali prestazioni eccedano la soglia di rilevanza prevista dalle direttive di settore" (cfr. il punto 37 delle premesse della cit. sentenza comunitaria).*

La sentenza della Corte di Giustizia ha "risolto" il problema, ma il legislatore italiano ha creduto di operare i "distinguo" di cui si dirà.

La Corte di giustizia, infatti, con la citata sentenza del 12 luglio 2001, pronunciando nel merito delle questioni sollevategli, statui che:

*"97. Sulla scorta delle considerazioni che precedono occorre concludere che la realizzazione diretta di un'opera di urbanizzazione secondo le condizioni e le modalità previste dalla normativa italiana in materia urbanistica costituisce appalto pubblico di lavori ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva.*

*98. Ne consegue che, nel caso di importo stimato di un'opera di questo tipo, IVA esclusa, eguagli o superi la soglia fissata dall'art. 6, n. 1, della direttiva, quest'ultima trova applicazione.*

*99. Tale constatazione implica che l'Amministrazione comunale ha l'obbligo di rispettare le procedure previste dalla detta direttiva ogni volta che intende attribuire un appalto pubblico di lavori rispondente a tali caratteristiche" (cfr. i punti 97, 98 e 99 della motivazione della cit. sentenza comunitaria).*

Conseguentemente ed a stretto rigore, per la realizzazione a scomputo delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria deve essere applicata la direttiva europea che prescrive la gara ad evidenza pubblica, escludendo l'affidamento diretto e, soprattutto, evitando il frazionamento non funzionale delle opere di urbanizzazione al fine di sottrarsi all'applicazione della normativa europea: *"Nessun progetto d'opera ... può essere frazionato al fine di escluderlo dall'osservanza delle norme che troverebbero applicazione se il frazionamento non vi fosse stato"* (art. 29, quarto co., del D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163).

Dovrebbe invece rimanere possibile la realizzazione degli interventi urbanistici, comprensivi delle relative opere di urbanizzazione, in *"lotti funzionali"* (completi ed autosufficienti), anche se tali opere di urbanizzazione, per avventura, dovessero risultare al di sotto della *"soglia"* comunitaria.

A seguito di tale sentenza comunitaria, pertanto, divenne d'uso inserire nelle convenzioni e negli atti d'obbligo relativi all'urbanizzazione di aree oggetto di interventi edificatori di varia natura, l'impegno, da parte dei soggetti tenuti al versamento del contributo per oneri di urbanizzazione, ad affidare la realizzazione di singole opere di urbanizzazione di importo superiore alla soglia comunitaria, nel rispetto delle procedure di gara previste dalla cit. direttiva 93/37/CEE.

L'ultimo atto della telenovela è costituito dall'art. 32, primo co., lett. g, e secondo co.; dall'art. 122, ottavo co.; e dall'art. 253, ottavo co., del D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 concernente *"Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"*<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Articolo 32, primo comma lett. g) e secondo comma: "1. Salvo quanto dispongono il comma 2 ed il comma 3, le norme del presente titolo, nonché quelle della parte I, IV e V, si applicano in relazione ai seguenti contratti, di importo pari o superiore alle soglie di cui all'art. 28 [e cioè, per quanto qui di interesse, per i lavori il cui valore stimato al netto dell'IVA sia pari o superiore ad euro 5.278.000]: ... g) lavori pubblici da realizzarsi da parte di soggetti privati, titolari di permesso di costruire, che assumono in via diretta l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso, ai sensi dell'art. 16, comma 2, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e dell'art. 28, comma 5, della L. 17 agosto 1942, n. 1150. L'Amministrazione che rilascia il permesso di costruire può prevedere che, in relazione alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, il titolare del permesso di costruire assuma la veste di promotore, presentando all'Amministrazione medesima, entro novanta giorni dal rilascio del permesso di costruire, la progettazione pre-



## Si tratta di questioni nodali di estrema importanza, per le ricadute

liminare delle opere. All'esito della gara bandita ed effettuata dal promotore sulla base della progettazione presentata, il promotore può esercitare, purché espressamente previsto nel bando di gara, diritto di prelazione nei confronti dell'aggiudicatario, entro quindici giorni dalla aggiudicazione, corrispondendo all'aggiudicatario il 3% del valore dell'appalto aggiudicato. 2. Ai soggetti di cui al comma 1, lettere ... g) non si applicano gli articoli 63; 78 comma secondo; 90 comma sesto; 92; 128; in relazione alla fase di esecuzione del contratto si applicano solo le norme che disciplinano il collaudo. ..." Art. 122, ottavo comma. "Le disposizioni di cui all'articolo 32, comma 1, lett. g) **non** si applicano alle opere di urbanizzazione **primaria** di cui all'articolo 1, comma 1, lett. b e all'art. 4, comma 1, della legge 29 settembre 1964, n. 847, correlate al singolo intervento edilizio assentito, per le quali continua ad applicarsi l'art. 16, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni". Art. 253, ottavo comma. "Limitatamente ai lavori di importo sottosoglia, le disposizioni dell'articolo 32, comma 1, lett. g) e dell'articolo 122, comma 8, non si applicano alle opere di urbanizzazione secondaria da realizzarsi da parte di soggetti privati che, alla data di entrata in vigore del Codice, abbiano già assunto nei confronti del Comune l'obbligo di eseguire i lavori medesimi a scomputo degli oneri di urbanizzazione". La confusione del legislatore appare evidente, giacché sussistono, infatti, notevoli incertezze, circa il regime di esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria sopra soglia (specie in ipotesi di interventi complessi di rilievo urbanistico, come nel caso di specie, non configuranti singolo intervento edilizio), nonché circa il regime di esecuzione delle opere di urbanizzazione secondaria anche sotto soglia (l'articolo 122, ottavo comma, del cit. D. Lgs. n. 163/2006 testualmente esclude le sole opere di urbanizzazione primaria dall'applicazione del cit. art. 32, primo comma lett. g, articolo, quest'ultimo, che infatti riguarda l'esecuzione in via diretta delle opere di urbanizzazione ma "di importo pari o superiore alle soglie di cui all'art. 28", cioè di importo pari o superiore ad euro 5.278.000, e le esclude solo se strettamente correlate ad un singolo intervento edilizio. Inoltre, come è stato esattamente osservato, "Il codice ha ... accolto una soluzione di compromesso che, tuttavia, se soddisfa le categorie imprenditoriali interessate, non è ancora in linea con il diritto comunitario. Infatti si prevede per l'affidamento delle opere di urbanizzazione il regime del project financing, in cui il titolare del permesso di costruire assume l' veste di promotore finanziario, e dunque ha un diritto di prelazione per l'affidamento delle opere medesime. Inoltre per le opere di urbanizzazione sottosoglia, sono state restituite al mercato le opere di urbanizzazione secondaria, mentre rimangono suscettibili di affidamento diretto quelle di urbanizzazione primaria. Le opere di urbanizzazione secondaria, poi, vengono, al fine del loro valore, artificiosamente frazionate, infatti vengono correlate al singolo intervento edilizio, laddove invece dovrebbe aversi riguardo allo opere nel loro complesso, in considerazione del risultato percepito. Tutte e tre le previsioni danno adito a dubbi di compatibilità comunitaria: – la prelazione a favore del promotore finanziario con pagamento di una indennità ad altro concorrente, si traduce in una sorta di tangente tra privati, per consentire in fatto una trattativa privata, anche perché il codice prevede che la gara sia bandita dal promotore finanziario, sulla base di suo progetto, e che dunque il promotore sia al tempo stesso, di fatto, autore della gara e concorrente della stessa; – la sottrazione al mercato delle opere di urbanizzazione primaria sotto soglia, che sono il nucleo duro delle opere pubbliche, potrà dare luogo a fenomeni distortivi del mercato; – in contrasto con il diritto comunitario è anche il frazionamento artificioso di opere pubbliche di urbanizzazione secondaria sopra soglia per renderle sotto soglia e sottrarle al mercato" (R. De Nictolis, "I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Ambito oggettivo e soggettivo. Procedure di affidamento", Giuffrè editore, ediz. 2007, pgg. 25 – 26).

che potrebbero avere su tutti quei moduli o strumenti urbanistici che prevedono la realizzazione diretta di opere di urbanizzazione a scomputo oppure la realizzazione di opere pubbliche dietro attribuzione al privato esecutore, a titolo compensativo, di volumetrie edificabili o di altri vantaggi economici (per una interessante fattispecie cfr. la sentenza della Corte di Giustizia della Comunità europea, sez. I, 18 gennaio 2007, procedimento C — 220/2005 Jean Auroux c/ Comune di Roane, e Società d'équipement du département de la Loire).

## 17. In attesa di un segnale

Ritornando all'argomento prevalente della nostra trattazione, va rilevato che, al di là dell'innovativo ed indiscutibilmente rilevante aspetto dell'onerosità del titolo edilizio e dello scorporo dello *ius aedificandi* dal diritto di proprietà e della realizzazione di un sistema di vigilanza e sanzionatorio degli interventi edilizi, la disciplina introdotta dalla L. 10/77 non comportò invece modifiche radicali nei rapporti tra cittadino e P.A. rispetto a quanto già impostato con la precedente L. 765/67.

Tutti gli interventi che possono comportare trasformazione edilizia ed urbanistica del territorio vengono infatti vagliati e “*validati*” dalla Pubblica Amministrazione attraverso il rilascio di un titolo esplicito; un documento che materialmente rappresenta gli effetti dell'esame svolto dagli uffici dell'Amministrazione ed assicura, nei confronti della collettività, la rispondenza del progetto al complessivo corpo delle norme vigenti, con favorevoli effetti indiretti anche su aspetti in nulla attinenti ai profili urbanistico-edilizi, quale, ad esempio, la possibilità di concedere mutui per la realizzazione dell'immobile concessionato dalla P.A. Il rilascio del titolo edilizio da parte dell'Amministrazione pubblica quindi, come vedremo anche più avanti affrontando il delicato argomento del “silenzio assenso”, se non assolve ad alcuna funzione di garanzia sulla incontroversa realizzabilità delle opere (basti pensare che la P.A. od il Giudice amministrativo lo possono successivamente annullare), genera tuttavia una relativa stabilità dell'accertamento di conformità urbanistico-edilizia dell'intervento ivi contenuto, cui viene riconosciuta,

da parte degli operatori economici, una certa presunzione di affidabilità.

Possiamo affermare che in questa fase si raggiunse, storicamente, il punto più elevato della funzione di controllo che la pubblica amministrazione abbia mai esercitato sull'attività edilizia privata. Immaginando di avere un grafico che relazioni sulle ascisse il tempo e sulle ordinate l'esercizio del potere di controllo da parte della P.A., alla legge 10, quindi all'anno 1977, corrisponderebbe il vertice di una parabola ascendente, evidenziando che il ruolo di controllore da parte degli uffici dell'Amministrazione raggiunge qui il suo massimo livello, anche se la qualificazione degli interventi era ancora incerta e, in taluni casi, eccessiva. Ad esempio, tra la data di entrata in vigore della L. 28 gennaio 1977 n. 10 e quella di entrata in vigore della L. 5 agosto 1978, n. 457, artt. 31 e 48, era richiesta la concessione edilizia per una manutenzione straordinaria senza che vi fosse una definizione della manutenzione straordinaria univoca sul territorio nazionale, e l'errore poteva essere fatale su piano penale.

Restano quindi invariati e piuttosto problematici i rapporti tra controllore e controllato. Tra l'altro, la nuova legge non incide affatto sulle procedure o sui tempi di conclusione dei procedimenti istruttori, né, tantomeno, sul fronte della semplificazione.

Il versante *burocratico* del problema resta immutato, i tempi di istruttoria sono ancora lunghi ed in qualche misura incontrollati sia per il semplice spostamento di un muro, quanto per la realizzazione di un nuovo edificio.

Emerge tuttavia con sempre maggiore forza, la necessità di semplificare una materia che è diventata difficile da gestire, sia per la pubblica amministrazione, la quale deve accogliere e vagliare una enorme e crescente quantità di domande, che per il cittadino, costretto ad attendere tempi lunghi ed a subire un gravoso iter burocratico, con risvolti negativi sui costi generali anche per richieste di intervento molto "leggere".

## 18. Primi segnali di semplificazione

L'esigenza di distinguere gli interventi "*leggeri*" da quelli più rilevanti e di semplificarne l'iter è particolarmente sentita nelle grandi città.

L'Amministrazione comunale di Roma, con grande anticipo rispetto ai successivi provvedimenti legislativi che avrebbero ufficializzato questa distinzione, per ovviare al problema, si era decisa fin dalla fine degli anni Sessanta ad adottare una sorta di sub titolo edilizio, passato nel linguaggio comune degli addetti ai lavori sotto la denominazione di "*piccola licenza*".

Una distinzione che, oltre all'aspetto nominale del tutto ufficioso, operava una diversificazione rilevante sotto il profilo della procedura.

La "*piccola licenza*" riguardava gli interventi minori: opere interne, manutenzioni che non intervenivano sulla modifica dell'aspetto degli edifici, alcune tipologie di recinzione o di modesti lavori. Si avvaleva di una procedura accelerata e di fatto semplificata, tra cui l'esclusione dell'esame da parte della Commissione edilizia.

Ciò consentiva di alleggerire l'iter amministrativo da un faticoso passaggio istruttorio, se non altro per i tempi di esame, rendendolo particolarmente agile.

In questo caso, come avverrà in altre occasioni e per altri temi, il Comune di Roma svolgeva un ruolo di apripista rispetto alle rigide normative vigenti.

I tempi erano ormai maturi per un primo passo nella direzione della semplificazione dei rapporti tra utenti ed Amministrazione e per la riduzione degli adempimenti istruttori. Quasi immediatamente dopo l'emanazione della L. 10/77, viene infatti adottato un provvedimento legislativo che, prendendo atto della grave crisi del settore edilizio denunciata dall'ANCE e dalle organizzazioni degli imprenditori edili, tanto nei convegni, quanto sulla stampa nazionale, cambierà sostanzialmente il quadro normativo preesistente.

Con l'articolo 48 della legge 457 del 07/08/1978 recante "*Norme per l'edilizia residenziale*", viene infatti introdotto un nuovo titolo abilitativo, l'autorizzazione edilizia, che incide profondamente sul precedente sistema incentrato in via esclusiva sulla concessione edilizia.

Per mezzo dell'autorizzazione possono essere realizzati, con una procedura finalmente semplificata, solo gli interventi di manutenzione straordinaria (e solo se riguardanti immobili residenziali), la cui definizione, insieme alle altre categorie di intervento, è contenuta, per la prima volta ed in forma organica, nell'art. 31 della cit. della legge 457. Tutto il resto, ad eccezione della manutenzione ordinaria (cfr. l'art. 9,

primo co., lett. c, della L. 28 gennaio 1977, n. 10), rimase sotto concessione edilizia (art. 1 della L. 28 gennaio 1977, n. 10), inoltre per il non residenziale rimase sotto concessione edilizia anche la manutenzione straordinaria<sup>12</sup>.

Tuttavia il grande merito della L. n. 457/1978 è, per questo aspetto, consistito nell'aver operato, nel suo articolo 31, per la prima volta una

---

<sup>12</sup> La giurisprudenza amministrativa e penale aveva limitato ai soli immobili residenziali la funzione classificatoria degli interventi edilizi già svolta dall'art. 31 della L. 5 agosto 1978, n. 457, deducendo tale conclusione dal fatto che l'applicabilità di tale articolo *"per le sole opere di edilizia residenziale è stata espressamente prevista dal titolo della legge [L. 5 agosto 1978, n. 457 n.d.r.] nonché dal quarto e dal quinto comma dell'art. 27 relativi alla necessità del mantenimento della destinazione d'uso residenziale (poi sostituiti con la L. 17.2.1992, n. 179), ed è resa evidente dalle finalità perseguite dal legislatore, il quale discrezionalmente non ha ritenuto di estendere la possibilità di effettuare ai sensi dell'art. 31 interventi edilizi per opere non aventi natura residenziale"* (cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 22 marzo 1995, n. 451, in Rass. del Cons. di Stato, 1995, I, 363 e ss., ed ivi, in particolare, cfr. pg. 366; Cassaz. Pen., Sez. III, 27 gennaio 1998, in Rass. del Cons. di Stato, 1998, II, pg. 1496; Cassaz. Pen., Sez. III, 22 febbraio 1994, in Cass. Pen., 1994, pg. 2528; cfr., in ultimo, Cons. di Stato, Sez. V, 26 gennaio 2000, n. 338, in Rass. del Cons. di Stato, 2000, I, 108). A giudizio di autorevole dottrina, *"Il principio non trova conferma nella disciplina posta dal cit. art. 3 T.U.E. (così come in precedenza dal co. 7 dell'art. 4, D.L. n. 398/1993), che non opera alcuna preclusione e, comunque, non fa riferimento al cit. art. 31, L. n. 457/1978, da ritenersi abrogato per incompatibilità con la nuova disciplina. In tal modo deve assumersi che la definizione di tali interventi siano stati estrapolati dall'ambito dell'edilizia residenziale; pertanto, non c'è motivo per escludere dalla procedura di denuncia di inizio attività gli stessi interventi ove interessino immobili a destinazione diversa da quella residenziale (commerciale, artigianale, terziaria, industriale, ecc.)"* (P. Falcone, *"La denuncia di inizio attività dopo il D.L. n. 301/2002: prime note"*, pubblicato sul Giornale di diritto amministrativo, n. 4 del 2003, pagg. 334 – 344). In tale ultimo senso cfr. TAR Veneto, Sez. II, sent. 9 giugno 2004, n. 2031, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che in relazione alla norma ora contenuta nell'art. 9, secondo co., del D.P.R. n. 380/2001 per la quale *"Nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione, oltre agli interventi indicati al comma 1, lett. a), sono consentiti gli interventi di cui alla lett. d) del primo comma dell'art. 3 del presente testo unico che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse. Tali ultimi interventi sono consentiti anche se riguardino globalmente uno o più edifici e modifichino fino al 25% delle destinazioni preesistenti, purché il titolare del permesso si impegni, con atto trascritto a favore del Comune ed a cura e spese dell'interessato, a praticare, limitatamente alla percentuale mantenuta ad uso residenziale, prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il Comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione di cui alla sezione II del capo II del presente titolo"*, ha statuito che *"Invero tale norma si applica anche agli edifici con destinazione diversa da quella residenziale in quanto, pur costituendo una riproduzione dell'estensione recata dall'art. 27 della L. n. 457/1978, ha assunto nel nuovo corpo normativo una valenza generale, non limitata al solo patrimonio edilizio residenziale, nell'ambito del riordino normativo anche sostanziale prodotto dal testo unico"*.

classificazione unica nazionale degli interventi e di aver disposto che tale qualificazione prevale su quelle eventualmente difformi generate dalla fervida fantasia delle tante amministrazioni comunali d'Italia.

L'importanza della classificazione contenuta nel cit. art. 31 della L. 5 agosto 1978, n. 457 ora art. 3 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 è evidente<sup>13</sup>:

---

<sup>13</sup> Si riporta l'art. 3 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. "Articolo 3 (L) Definizioni degli interventi edilizi. (*legge 5 agosto 1978, n. 457, art. 31*). 1. Ai fini del presente testo unico si intendono per: a) «interventi di manutenzione ordinaria», gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti; b) «interventi di manutenzione straordinaria», le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico- sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni d'uso; c) «interventi di restauro e di risanamento conservativo», gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio; d) «interventi di ristrutturazione edilizia», gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica; e) «interventi di nuova costruzione», quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali: e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6); e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune; e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo ineditato; e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio- ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione; e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee; e. 6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualifichino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale; e. 7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo ineditato; f) gli «interventi di

L'esatta qualificazione giuridica di un determinato intervento edilizio appare pregiudiziale, sia per capire se l'intervento è conforme o meno alle norme e prescrizioni urbanistico-edilizie, sia in ordine all'individuazione del tipo di procedimento e dell'eventuale titolo edilizio abilitativo di cui occorre necessariamente e previamente munirsi per la sua legittima realizzazione, fatta salva l'ipotesi di attività edilizia libera (cfr. ora l'art. 6 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), sia in ordine al regime contributivo (cfr. ora gli artt. 16 e ss. del cit. D.P.R. n. 380/2001) ed al trattamento sanzionatorio ad esso afferente in caso di intervento realizzato in assenza od in difformità dal titolo edilizio richiesto (cfr. ora gli artt. 27 e ss. del cit. D.P.R. n. 380/2001).

Occorreranno tuttavia molti e molti anni di giurisprudenza amministrativa per dare un senso preciso alle categorie di interventi edilizi individuate dalla L. n. 457/1978 per gli interventi oggetto di immobili residenziali. Inoltre, dopo il D.P.R. n. 380/2001 che ha eliminato il collegamento di tale qualificazione con gli interventi su immobili residenziali, tali categorie di interventi si applicano, fin dove è ragionevolmente possibile, anche in riferimento agli immobili a destinazione industriale, artigianale, commerciale, direzionale, ma residuano molte zone d'ombra per strutture non facilmente definibili in base ai criteri definitivi utilizzati in tali categorie di interventi.

La classificazione degli interventi nella formulazione dell'art. 31 non risolverà, quindi, tutti i dubbi e lascerà le ampie zone d'ombra nelle quali si sovrappongono parti delle opere elencate, soprattutto la paludosa zona di confine tra la manutenzione straordinaria, la ristrutturazione edilizia e la demolizione e ricostruzione parziale. Quest'ultima risolta solo dalla promulgazione della L. 443/2001 e dalla successiva Circolare del Ministero delle Infrastrutture n. 4174 del 7 agosto 2003.

---

ristrutturazione urbanistica», quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico- edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale. 2. Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi. Resta ferma la definizione di restauro prevista dall'articolo 34 del *decreto legislativo* 29 ottobre 1999, n. 490".

## 19. L'autorizzazione edilizia ed il primo silenzio assenso

L'autorizzazione edilizia non ha natura di provvedimento oneroso. Inoltre, nei casi in cui i lavori possano essere effettuati senza allontanare dall'immobile gli eventuali occupanti e l'immobile non sia soggetto ai vincoli di tutela previsti dalle leggi 1089/39 "tutela delle cose di interesse artistico e storico" e 1497/39 "protezione delle bellezze naturali", per la domanda di autorizzazione venne previsto un "*silenzio assenso*": l'autorizzazione edilizia, infatti, trascorsi 90 giorni dalla presentazione, in caso di mancata pronuncia del Sindaco si intendeva automaticamente accolta, (cfr. l'art. 48, secondo co., della L. 5 agosto 1978, n. 457).

Non si trattava di una novità di poco conto nel rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione.

Introducendo per la prima volta il principio del "*silenzio assenso*", viene finalmente emesso, ancorché debole, un segnale di segno diametralmente opposto, tanto al silenzio rifiuto della legge 765/67, quanto al precedente silenzio "*e basta*", in termini giuridici: "*silenzio- inadempiamento*". Un segnale che arriverà forte e chiaro solo molti anni più tardi.

Perché il provvedimento assume il nome di autorizzazione?

La finalità di questo testo suggerisce di risparmiare al lettore i distinguo e le differenze rilevabili nelle dotte interpretazioni degli esperti del diritto amministrativo. Suggerisco tuttavia a quelli che come me hanno grande curiosità per tutti gli aspetti della propria professione, di dedicarsi alla lettura di un buon testo di diritto amministrativo e, soprattutto, alle sentenze della Corte Costituzionale, che dichiararono incostituzionale il disegno dello scorporo dello *ius aedificandi* dal diritto di proprietà<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. la sentenza della Corte Costituzionale n. 5/1980 (in Rivista Giuridica dell'Edilizia, 1980, I, 17), ove si legge che "*il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà ed alle altre situazioni che comprendono la legittimazione a costruire, anche se di esso sono stati tuttavia compressi e limitati portata e contenuto, nel senso che l'avente diritto può solo costruire entro i limiti, anche temporali, stabiliti dagli strumenti urbanistici*", si veda altresì la sentenza della medesima Corte costituzionale n. 223/1983. Sulla nozione, fondamento normativo, contenuto e limiti dell'attività di zonizzazione cfr. G. Imbergamo, "*La zonizzazione*", in V. Mazzei "*Fondamenti di diritto urbanistico*" NIS, 1996, pgg. 159 – 183).].



Il groviglio di posizioni e di considerazioni, in gran parte estranee alla semplicità logica della formazione tecnica, non li aiuterà a saperne di più o ad avere maggiori certezze, figuriamoci(!), ma fornirà l'unica certezza possibile, quella della complessità della materia.

Per ampliare tuttavia la nostra sfera di conoscenze in materia, accenniamo nuovamente alla natura dell'autorizzazione, integrando quanto già detto in precedenza, mentre esaminavamo il concetto di *licenza edilizia*.

Secondo la dottrina prevalente, l'autorizzazione è *“quel provvedimento mediante il quale la P.A., nell'esercizio di un'attività discrezionale in funzione preventiva, (e normalmente ad istanza dell'interessato) provvede alla rimozione di un limite legale posto all'esercizio di una attività inerente ad un diritto soggettivo o ad una potestà pubblica. Questi ultimi devono però, già precedentemente, far capo al soggetto.”*.

In altri termini, nel caso delle attività assoggettabili ad autorizzazione, il diritto del titolare sussiste già prima che, attraverso la rimozione dei limiti legali che lo impedivano, venga consentito di esercitarlo. Il presupposto, tuttavia, non appare dissimile da quello della *licenza edilizia*, che ho già trattato.

Si parla, tuttavia, di autorizzazione ogni qual volta il libero esercizio dell'attività di un soggetto sia condizionato al consenso di altro soggetto, che permette tale attività sulla base di valutazioni svolte esaminando caso per caso.

In genere si tratta di attività il cui libero svolgimento può, in alcuni casi, costituire un danno o pericolo per l'interesse generale, ma che tuttavia non è opportuno inibire del tutto; perciò la legge attribuisce all'autorità amministrativa il potere di consentirne o meno l'esercizio, al ricorrere dei presupposti o delle valutazioni previste dalla normativa regolamentante il potere della P.A..

L'Autorizzazione incide, quindi, sui diritti già esistenti in capo all'interessato, ma in certo modo paralizzati quanto al loro esercizio, in quanto condizionati a previa autorizzazione della P.A. Essa cioè non attribuisce al privato alcun diritto o potere nuovo, ma si limita a rimuovere un ostacolo all'esercizio del diritto, che è già nella sfera giuridica del soggetto. Per questa ragione molti autori convengono nel sostenere che l'autorizzazione amplia la *“sfera d'azione”*, ma non la

*“sfera giuridica”*, quest’ultima intesa come patrimonio di posizioni giuridiche di cui il singolo già dispone.

Secondo una parte della dottrina del diritto amministrativo, le autorizzazioni hanno carattere personale e da ciò deriverebbe la non trasmissibilità automatica a terzi, a meno che non abbiano i medesimi presupposti. Ma il discorso meriterebbe più ampi approfondimenti. Ad esempio, è di comune constatazione che, con il trasferimento dell’immobile o dell’azienda commerciale, generalmente si subentra anche nel relativo titolo edilizio o commerciale, rispettivamente giustificanti la legittimità urbanistico-edilizia dell’immobile o la legittimità dell’attività commerciale svolta. La cessione dell’autoveicolo, invece, non determina il subentro dell’acquirente nella patente di guida altrui. Ultima caratteristica: di regola, l’autorizzazione allo svolgimento di una determinata attività, nel caso di specie edificatoria, è a termine, perché l’esercizio di tale diritto è connesso con la realizzazione di un interesse pubblico entro termini ragionevoli.

Dunque si vuole impedire la situazione di incertezza per l’interesse pubblico ove una determinata attività da parte di un privato non venga posta in essere a tempo indeterminato. Per esempio, l’autorizzazione amministrativa per l’esercizio dell’attività di panificazione è strettamente connessa all’interesse del privato, all’esercizio di una attività economica ed al suo diritto al lavoro, ma altresì è connessa all’interesse pubblico e a che generi alimentari di prima necessità siano regolarmente resi disponibili ai consumatori. Allo stesso modo, una volta chiesta ed ottenuta la concessione edilizia per edificare, questa è espressione dell’esercizio del diritto di proprietà o di altri diritti individuali, ma l’attività edificatoria contribuisce anche a realizzare un determinato assetto urbanistico del territorio comunale, che è di interesse pubblico ed è strettamente correlato con l’esercizio, da parte dei pubblici poteri, dell’attività e delle connesse scelte di pianificazione urbanistica, le quali non possono rimanere paralizzate dall’indecisione o dall’inerzia del privato (cfr. l’art. 15 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

Alcuni autori definiscono il diritto, che viene esercitato per tramite dell’autorizzazione, *“diritto fievole”*, intendendo così un diritto in attesa di espansione.

Il diritto è fievole in quanto la norma, che pur lo prevede, tuttavia dispone altresì che il suo esercizio sia ostacolato o variamente condi-

zionato per motivi di interesse pubblico. Il titolare di un siffatto diritto è quindi già tale sin da subito, ma per l'effettivo esercizio di esso, ha bisogno di un atto dell'Autorità amministrativa, che consenta tale esercizio ove siano verificate le condizioni di interesse pubblico stabilite dalla norma attributiva del diritto stesso.

In sintesi: il corretto assetto urbanistico di una città viene di fatto realizzato attraverso l'esercizio del diritto di edificazione da parte dei privati. Ma l'esercizio di tale diritto non è libero, bensì conformato nei tempi e nei modi dalle determinazioni di pianificazione urbanistica di competenza della P.A..

Ne segue che il titolo edificatorio, chiamato un tempo "*concessione*" ma, in realtà, avente natura di autorizzazione amministrativa, come chiarito dalle storiche sentenze della Corte Costituzionale (citate in nota 14), non abilita alla realizzazione a tempo indeterminato dell'interesse del privato, bensì nei termini di inizio e fine lavori stabiliti ex lege e nel titolo edilizio abilitante; analogamente gli strumenti urbanistici attuativi e le convenzioni che ad essi sovente si accompagnano, così come anche il P.P.A., prevedono tutti dei termini ben precisi entro i quali l'interesse pubblico al corretto assetto urbanistico deve trovare realizzazione per mezzo dell'esercizio di un diritto privato chiamato *ius aedificandi*, spettante di norma ai proprietari delle relative aree.

Il contemperamento, che si realizza attraverso la cooperazione di tali due interessi, è solitamente sanzionato con la decadenza del titolo edilizio o della convenzione o, talvolta, con l'esproprio d'ufficio dell'area (cfr. l'art. 13, sesto co., della L. 28 gennaio 1977, n. 10), ed i connessi obblighi di interesse pubblico (ad es. realizzazione di O.O.UU. a scomputo, connesse all'edificazione) spesso sono garantiti con fideiussioni, con possibilità di esecuzione diretta d'ufficio da parte della P.A., con azioni giurisdizionali volte ad ottenere la condanna ad adempiere ed il risarcimento dei danni sopportati dalla P.A..

Un quadro, dunque, complesso di interessi pubblici e privati che, come visto, produce riflessi unitari sia sul rapporto amministrativo intercorrente tra il privato e la P.A. ai fini del rilascio del titolo edificatorio, sia sul versante degli obblighi civilistici spesso connessi.

Credo ce ne sia abbastanza. Ora, forse, ne sappiamo di più e ne capiamo di meno.

Spero che gli amici giuristi perdoneranno sia l'eccessiva sintesi, che l'improvvida invasione di campo.

## **20. Il silenzio assenso come by-pass di un problema**

Tornando al filone principale della nostra trattazione, nel gennaio 1982 il Governo, per attenuare gli effetti della terribile crisi degli alloggi che era esplosa come reazione alla legge sull'Equo Canone (L. 15/2/1980 n. 25), emana un provvedimento con una doppia finalità: arginare gli effetti devastanti degli sfratti esecutivi emessi nei confronti degli inquilini per i quali è scaduto il contratto di locazione e favorire nel contempo un programma straordinario di edilizia abitativa per fronteggiare l'emergenza.

La legge sull'equo canone era il frutto delle durissime battaglie popolari combattute negli anni '70 per impedire una nuova ondata di espulsione dei ceti popolari dalle zone intermedie delle città. Con essa si intendeva assicurare un criterio oggettivo per equilibrare il rapporto tra il canone d'affitto e le caratteristiche degli alloggi: superficie, localizzazione, epoca di costruzione, stato di manutenzione.

La legge voleva arginare la spinta al rialzo degli affitti da parte della proprietà immobiliare, che in questo modo puntava a sostituire con nuclei familiari a reddito elevato le famiglie che occupavano alloggi divenuti ormai di pregio per la loro localizzazione in zone intermedie della città.

Quella legge scatenò la reazione dei proprietari, dando vita ad un'alleanza del tutto inedita tra piccola e grande proprietà immobiliare.

Si trattava in effetti di una legge di elevato valore sociale e politico, che introduceva "*elementi di socialismo*", secondo una famosa frase di Enrico Berlinguer, in uno Stato che di socialista aveva ben poco, a parte la presenza del più grande Partito Comunista dell'occidente, che raccoglieva il consenso anche di gran parte della piccola borghesia grazie alle sue salde radici democratiche.

L'effetto di quella legge, voluta per difendere i ceti più deboli, fu involontariamente perverso e di fatto negativo per tutti. Per i piccoli proprietari, che si videro sottrarre il controllo sul reddito dell'unica fonte patrimoniale accumulata nell'arco di una vita e per

le giovani coppie e le famiglie in cerca di abitazione, che sul mercato non trovavano alcuna disponibilità di alloggi. Le uniche offerte del mercato erano costituite da alloggi in affitto a “*non residenti*” con la formula “*uso foresteria*” a prezzi elevatissimi e fuori di qualunque controllo. L’effetto generale fu una sorta di congelamento dello status quo.

Chi godeva di una casa in affitto usufruiva dell’effetto calmieratore della legge, chi la cercava non la trovava. A meno di accettare formule fantasiose come quella della “*foresteria*”, arredata alla meno peggio, o ricattatorie costituite da pagamenti sottobanco anticipati di quattro anni, pari alla differenza tra la cifra “*equa*” fissata dalla legge e quella ritenuta “*congrua*” dal proprietario.

Il Decreto del Governo emanato il 23/1/ 1982, meglio noto come Decreto “*Nicolazzi*” (dal nome del ministro dei LL.PP. proponente) e successivamente convertito in legge 25/3/1982 n. 94, contiene, oltre alle norme sugli sfratti, alcune disposizioni per favorire il rilancio dell’attività edilizia su scala nazionale.

La crisi dell’edilizia era particolarmente acuta e condizionata da tre spine nel fianco dell’imprenditoria edilizia: l’equo canone, il dilagante abusivismo edilizio, l’andamento crescente dei tassi d’interesse bancario.

Sono gli anni in cui il Presidente dell’ACER, Ing. Marcello Santoboni, denuncia che “*la crisi dell’edilizia ogni giorno si fa più drammatica*” (1980), in cui si susseguono frenetiche riunioni in Prefettura per l’emergenza sfratti (Paese Sera del 30 gennaio 1981), in cui un’inchiesta giornalistica sull’edilizia denuncia che “*È l’Italia il paese europeo che costruisce meno case*” (Paese Sera 2 aprile 1981) ed il Messaggero di Roma titola “*Edilizia in crisi: i costruttori sparano a zero sui responsabili*” (27 ottobre 1981).

## 21. La semplificazione come fuga in avanti

Nel testo della legge 94/82 troviamo due elementi di novità, che incideranno in modo rilevante sulle procedure edilizie.

Innanzitutto, con l’art. 7 del cit., D.L. 23 gennaio 1982, n. 9 (c.d. “decreto Nicolazzi”, convertito con modifiche in L. 25 marzo 21982, n. 64), viene ampliato il novero delle opere per le quali è previsto il ri-

lascio dell'autorizzazione edilizia in luogo della concessione. Alla manutenzione straordinaria su immobili a destinazione residenziale si aggiungono gli interventi di restauro e risanamento conservativo su immobili aventi la stessa destinazione abitativa, che, secondo la definizione della lettera c) dell'art. 31 della Legge 457/78, comprendono "il consolidamento, il ripristino ed il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi *estranei all'organismo edilizio*" (art. 7) ed altre opere considerate minori, purché non sottoposte ai vincoli delle L. 1089/39 e 1497/39, quali: le opere costituenti pertinenze (e cioè le cose destinate da chi ne ha il diritto in modo durevole al servizio o all'ornamento di una cosa principale: cfr. l'art. 817 del Codice civile) o impianti tecnologici a servizio di edifici esistenti, le occupazioni di suolo mediante deposito di materiali o esposizione di merci a cielo libero, le opere di demolizione, i rinterri e gli scavi che non riguardino la coltivazione di cave o torbiere.

Vengono inoltre escluse dalla necessità di qualsiasi titolo abilitativo, quindi anche dell'autorizzazione edilizia, le opere temporanee per le attività di ricerca nel sottosuolo a carattere geognostico o eseguite in aree esterne al centro edificato.

Anche per questi interventi varrà la possibilità di avvalersi del silenzio-assenso ed il limite temporale assegnato ai Sindaci per pronunciarsi sulle istanze di autorizzazione viene ridotto da 90 a 60 giorni (cfr. l'art. 7, terzo co., del cit., D.L. 23 gennaio 1982, n. 9 conv. con modiff. in L. 25 marzo 1982, n. 64).

Inoltre, ed ancor più rilevante per gli effetti che ne deriveranno, con l'art. 8 del medesimo provvedimento legislativo venne introdotto, limitatamente agli interventi di edilizia residenziale o di recupero del patrimonio edilizio esistente (in linea con gli obiettivi che si proponeva la legge), il principio del "*silenzio-assenso*", con un tempo massimo assegnato all'Amministrazione comunale per determinarsi sulle domande di concessione edilizia di 90 giorni e per un periodo provvisorio, che avrebbe dovuto concludersi il 31/12/1984, ma che fu prolungato con successive proroghe per oltre un decennio,

Ancora più ridotto è, ovviamente, il tempo disponibile per l'acquisizione di atti endoprocedimentali, quali autorizzazioni, nulla osta e visti necessari e propedeutici al rilascio della concessione.

Tempi ridottissimi soprattutto per le grandi città e in relazione alla complessità dei procedimenti, in relazione all'obbligo di acquisire il parere della commissione edilizia, ancorché non vincolante, ed allo squilibrato rapporto esistente tra quantità di domande e personale ad-detto all'istruttoria.

Infine merita di essere ricordata la previsione, contenuta nel medesimo articolo 8 del cit. provvedimento legislativo, concernente l'obbligo, per i Comuni con popolazione superiore a trentamila abitanti, di rilasciare *“a chi abbia titolo alla concessione edilizia, un certificato in cui siano indicate tutte le prescrizioni urbanistiche ed edilizie riguardanti l'area o gli immobili interessati. Il certificato conserva validità per un anno dalla data del rilascio, se non intervengono modificazioni degli strumenti urbanistici vigenti. La domanda di concessione che il progettista attesti, anche ai sensi dell'art. 373 del Codice Penale, conforme al certificato previsto dal presente comma, si intende assentita qualora entro novanta giorni non venga comunicato il provvedimento motivato con cui viene negato il rilascio. ...”*

Si trattava della risposta governativa alle lamentele degli imprenditori particolarmente esacerbat, sia dalle lungaggini burocratiche, che dall'arroganza menefreghista di certi uffici tecnici.

Le critiche alla lentezza ed all'inadeguatezza dei meccanismi burocratici comunali ed all'eccesso di formalismo nei procedimenti, a volte ottusamente farraginosi, vanno condivise senza riserve. Tuttavia è sempre controproducente lanciarsi verso soluzioni che non tengano conto di come si lavora negli uffici tecnici comunali.

Quanti cittadini romani, ad esempio, si soffermano a pensare che l'estensione del territorio del Comune di Roma (il territorio nell'attività urbanistica ed edilizia è un indicatore di tutto rilievo) è pari a quello delle 9 maggiori città italiane sommate? E che il territorio del solo Municipio VIII è più esteso di quello dell'intera città di Milano?

L'Ufficio centrale del Comune di Roma, che cura l'istruttoria dei progetti edilizi dell'intera città, è composto da circa 40 tecnici, tra laureati e diplomati. In proporzione all'estensione territoriale è come dire, ad esempio, che a Milano o Napoli l'istruttoria per l'intera attività edilizia di quelle città sia svolta da 4 o 5 tecnici. Pensate sia possibile? Certamente no. Credo anzi che nemmeno città più piccole si trovino in questa situazione. È quindi facile immaginare cosa possa aver signi-

ficato, per una città di queste dimensioni, dettare tempi così ridotti, per giunta in un procedimento di silenzio– assenso.

## 22. L'estensione del silenzio assenso

La stagione del “*silenzio assenso*”, durata con alterne vicende fino al 1996, per alcuni versi ha rappresentato un vero e proprio trauma, tanto per le amministrazioni, che per gli utenti. Una stagione che ha visto svilupparsi contenziosi pesantissimi, interventi della magistratura e cantieri sequestrati. Con qualche danno collaterale per la perdita di aree nelle quali era necessario evitare l'edificazione.

L'istituto del *silenzio assenso* prevede che il richiedente, che intenda avvalersi di quella procedura, ne dichiari l'intenzione fin dalla presentazione dell'istanza. In tal caso questa deve essere corredata dalla certificazione urbanistico–edilizia prevista dal comma 8 dell'art.8 della legge 94/82. I comuni dovrebbero rilasciare quella certificazione entro 60 giorni; ridotti successivamente a 30 dall'art. 18 della L. 47/85, che ha previsto, una volta decorso il termine assegnato al comune, anche la possibilità di autocertificazione.

La domanda di concessione, attestata conforme al certificato allegato al progetto dal professionista ai sensi dell'art. 373 del Codice Penale, può avvalersi del *silenzio assenso* decorso il termine di 90 giorni. Una rivoluzione.

In realtà, stando alle cifre rilevabili almeno nel comune di Roma, non vi è stata, da parte tanto dei professionisti, quanto dei proprietari, la corsa all'eldorado del *silenzio assenso* e ciò per diversi motivi.

Innanzitutto per la diffidenza, generalizzata, nei confronti di un istituto fortemente innovativo in un quadro normativo e di pianificazione fortemente arretrato.

Mi riferisco alla plétora di norme, regolamenti, circolari, ordini di servizio, pareri e persino prassi, che governavano, e in parte governano ancora, la materia urbanistico edilizia, all'interno dei quali districarsi risulta particolarmente difficile per chiunque.

Nel 1984, in un numero speciale di “*A.R.*” il periodico dell'Ordine degli Architetti romani, dedicato alla raccolta di deliberazioni ed ordini di servizio del Comune di Roma, l'Arch. Gianfranco Sigismondi,



Presidente dell'Ordine, ma anche dirigente tecnico dell'Amministrazione capitolina, scriveva nell'articolo di fondo dal titolo *“Semplificare per rilanciare la fantasia”*: *“La lettura che i colleghi faranno della nuova raccolta, unita a quella precedente, temiamo che produca un certo disorientamento. Le deliberazioni e le circolari applicative da rammentare ed applicare sono tante e pertanto non appare facilmente controllabile la loro integrale applicabilità. Ciò rischia di vanificare il senso della raccolta e può riaprire uno spazio di possibile contenzioso che trova alimento, non più sulla disinformazione ma sulla incontrollabilità del complesso dispositivo normativo. Non va dimenticato peraltro che le disposizioni comunali rappresentano ben poca cosa rispetto al complesso di norme legislative che nel settore urbanistico edilizio Stato e Regione continuano ad emanare. Inoltre, norme d'igiene, antincendio, antisismiche, procedure per la struttura degli edifici, norme per la sicurezza sul lavoro, rendono l'esercizio della professione di architetto tutt'altro che fantasioso”*. Permettetemi di aggiungere *tutt'altro che facile*.

In secondo luogo per la diffidenza nei confronti dell'attività di controllo esercitata a posteriori, quindi a cantiere avviato, dal Comune e in particolare dai Vigili Urbani che, investiti del ruolo di ausiliari di Polizia Giudiziaria, si sono spesso cimentati, senza però la necessaria formazione di base, in fantasiose ed anche avventurose interpretazioni giuridico urbanistiche, che potevano provocare il fermo del cantiere e l'apertura di un lungo contenzioso innanzi ai TAR. Per tacere poi dei guai di natura penale.

E come ultimo motivo, ma non per importanza, la riluttanza degli Istituti di Credito a concedere finanziamenti a cantieri che iniziassero i lavori avvalendosi della procedura del silenzio assenso.

Quest'ultimo motivo è risultato il punto di debolezza prevalente dell'istituto innovativo del *silenzio assenso*.

Mi tornano alla mente interminabili discussioni con imprenditori e professionisti i quali, pur essendosi avvalsi del silenzio-assenso per avviare i lavori, si rivolgevano successivamente all'Ufficio comunale per ottenere comunque il *“pezzo di carta”* col timbro dell'Amministrazione. Magari ricorrendo ad una variante in corso d'opera, che gli consentisse di avere il titolo formale.

Erano anche giustamente spinti dalla singolare e per molti incom-

prensibile formulazione del comma 4 dell'art. 8 che recitava: *“la domanda di concessione o quella di autorizzazione...deve essere corredata dei provvedimenti abilitativi anche se i lavori o le opere da eseguire siano stati assentiti con le modalità di cui al precedente comma”*. Le modalità di cui al comma precedente erano però quelle secondo cui *“Le autorizzazioni, i nulla osta, i visti ed ogni altro atto previsto da norme dello stato, regionali o comunali, nel procedimento per il rilascio della concessione di edificare, qualora non intervengano entro il termine di sessanta giorni decorrenti dalla presentazione della domanda, si intendono assentiti”*.

Un bel pasticcio, che rende evidente l'enorme difficoltà di interpretare le norme di cui abbiamo già parlato. Insomma, un povero cristo si rivolge ad un Ente, che deve emettere un parere o un nulla osta; non lo ottiene per 60 giorni e quindi, come recita la legge, lo suppone implicitamente assentito. Tuttavia, anche se i lavori sono stati avviati avvalendosi di una procedura di assentimento implicito, la domanda di concessione deve essere corredata dei provvedimenti abilitativi. Si tratta dei nulla osta che non si sono ottenuti prima?

Con quale coraggio, in un simile quadro, un imprenditore avrebbe potuto avviare un intervento, che magari costava qualche miliardo di lire? C'era di che far lavorare fior di avvocati, cosa che avvenne regolarmente.

### **23. Quando la forzatura è l'unica soluzione**

Per semplificare, il silenzio assenso dette i suoi frutti prevalentemente in due casi:

a) i casi *“disperati”*, per i quali l'effettiva possibilità edificatoria risultava dubbia e che quindi, attraverso la forzatura del sistema *“semplificato”*, costringevano il *“ragno”* dell'Amministrazione ad *“uscire dal buco”* dei dubbi interpretativi nei quali, non sapendo che decisione assumere, rimaneva rintanato. In tale ipotesi, la speranza del privato era che, attraverso il meccanismo del *silenzio-assenso*, l'Amministrazione comunale fosse allertata a verificare ed individuare in breve tempo l'effettiva condizione giuridica dell'area interessata dal progetto. In questo modo avrebbe potuto provvedere, prima dell'avvio dei lavori,

lavori, all'emanazione di un provvedimento “*esplicito*” di annullamento del titolo, formatosi implicitamente a seguito del silenzio dell'Amministrazione, e fermare sul nascere l'investimento finanziario, da parte del proprietario dell'area e dei successivi terzi acquirenti dell'immobile da edificare, spesso ingente e non privo di rischi, dal momento che era mancante un titolo edilizio del Comune che avesse accertato la legittimità dell'intervento edificatorio. Nel caso in cui il Comune fosse rimasto inerte dinanzi al *silenzio-assenso*, la legittimità dell'intervento edificatorio ne sarebbe uscita rafforzata, almeno dinanzi agli occhi dei terzi acquirenti. Una sorta di silenzio-assenso non contestato.

C'è da chiedersi che razza di titolo è e quale certezza e stabilità di investimento può offrire un titolo edilizio basato sul *silenzio-assenso*, che si presenta come una sorta di fragile presunzione di legittimità. Un titolo che, per di più, è sottoposto alla condizione di poter essere annullato in qualunque momento dal Comune, con la conseguente irrogazione di sanzioni e con danni tanto più ingenti, quanto più è avanzata la realizzazione delle opere. I danni possono per giunta ripercuotersi anche su soggetti terzi, come gli acquirenti delle unità immobiliari, che hanno sottoscritto contratti preliminari sulla base delle piantine mostrate loro magari in baracche di cantiere.

Molte Amministrazioni intervennero subito, adottando i provvedimenti di annullamento di propria competenza e prevenendo così danni al territorio ed ai terzi incolpevoli, mostrando in questo modo estrema sensibilità per quella che è, o dovrebbe essere, la loro finalità genetica: erogare i servizi ai cittadini in maniera tempestiva, efficace, certa e nel rispetto delle leggi vigenti

La via del silenzio-assenso, tuttavia, non assicurava che ciò avvenisse. Gli uffici comunali meno attenti e tempestivi avrebbero potuto astenersi dall'intervenire nella fase iniziale, “*lasciando scorrere*” la procedura e i tempi. Salvo intervenire successivamente, in virtù del potere di annullamento delle concessioni edilizie, incluse quelle formatesi per *silenzio-assenso*, che rimane in capo all'Amministrazione a tempo indeterminato. Le concessioni edilizie, com'è noto, non sono revocabili. Ma, verificata la loro illegittimità, possono essere annullate in qualunque momento. L'annullamento ha efficacia “*ex tunc*”, rendendo illegittimo fin dall'origine, e dunque abusivo, tutto ciò che è stato realizzato. Con la conseguente irrogazione delle san-

zioni amministrative previste dalla legge, incluso l'ordine di demolizione.

“*Meglio tardi che mai*” è un principio non giuridico. Esso, tuttavia, viene applicato spesso dai funzionari comunali, soprattutto quando l'intervento tempestivo è ad alto rischio. L'annullamento frettoloso del *silenzio-assenso*, espone infatti i funzionari ai ricorsi ed alle richieste di risarcimento avanzate in sede giurisdizionale. Inoltre, riguardo al contenuto del provvedimento di annullamento del *silenzio-assenso*, era intervenuto l'art. 8 della stessa legge 94/1982. Esso prevedeva che il provvedimento, oltre ad essere motivato e con l'indicazione degli eventuali vizi procedurali o degli elementi progettuali che fossero risultati in contrasto con le norme vigenti, assegnasse anche agli interessati un termine, non inferiore a trenta e non superiore a novanta giorni, per provvedere alle modifiche richieste. Si introduceva, così, una fase di contraddittorio che obbligava i funzionari comunali ad assumere una responsabilità diretta, tanto nella decisione di sospendere i lavori del cantiere ormai avviato, quanto nel successivo annullamento della concessione;

b) i casi come quelli delle aree residuali, che erano lotti divenuti con il passare del tempo più o meno interclusi, di limitate dimensioni e in ambiti sostanzialmente urbanizzati. Per queste aree, solo una forzatura dell'interpretazione normativa avrebbe consentito di procedere all'edificazione.

Si trattava di aree nelle quali il P.R.G. aveva previsto l'edificazione, ma l'aveva subordinata, per la sua concreta edificabilità, alla previa redazione di uno strumento urbanistico attuativo della zona. Una scelta che, all'epoca dell'adozione del Piano Regolatore, era coerente alla situazione dei luoghi, che necessitavano, data l'assenza delle infrastrutture di base, di un disegno urbanistico organico.

Decorso qualche decennio, però, lo stato dei luoghi era radicalmente mutato. La zona risultava urbanizzata ed il lotto ormai intercluso da altre costruzioni, realizzate magari abusivamente. La previsione del P.R.G., di subordinare il rilascio delle concessioni alla redazione di uno strumento urbanistico esecutivo era divenuta a quel punto superflua ed addirittura non attuabile, legittimando il dubbio sulla sua effettiva necessità. Essa appariva ormai come una condizione ingiustificatamente ostativa, fortemente datata e non più rispondente alla reale ed

effettiva situazione dei luoghi. Analoghi problemi esistevano sui vincoli espropriativi dei lotti edificabili con destinazione residenziale nei P.E.E.P. . Vincoli reiterati, talvolta anche per più di quaranta anni per ragioni di pubblica utilità, ma in realtà mai attuati e senza alcun interesse pubblico concreto, che potesse giustificare la legittima compressione, oltre ogni limite temporale, del diritto di proprietà.

Dinanzi al divieto formale imposto dal P.R.G., anche se ormai privo di giustificazione, e dinanzi alla generica formulazione del quinto comma dell'art. 8 della Nicolazzi, ottenere l'assenso degli Uffici al rilascio del titolo edificatorio era comunque una impresa titanica e non priva di rischi<sup>15</sup>.

In questo senso l'istituto del *silenzio-assenso* ha avuto l'indubbio vantaggio di consentire all'interessato di provare a costringere l'Amministrazione ad abbandonare il tradizionale comportamento da "*bella addormentata*" e assumere invece decisioni pertinenti e conclusive. E quando al *silenzio-assenso* seguiva una decisione sfavorevole per l'interessato, restava la possibilità di portare tale decisione alla conoscenza del giudice amministrativo.

È forse per questo motivo che la Corte Costituzionale, chiamata a valutare la legittimità del nuovo istituto, con la sentenza n. 1033 di ottobre– novembre 1988, ne riconosceva l'utilità stigmatizzando la lentezza e la macchinosità delle procedure comunali e delle amministrazioni preposte al rilascio di pareri e nulla osta. Ritardi che, sostanzialmente, prima e al di fuori della Nicolazzi, si concludevano invece con quel *silenzio- rifiuto*, che offriva sicuramente meno chance che non la procedura di cui al cit. art. 8 della Nicolazzi.

La Suprema Corte attribuiva, infatti, all'art. 8 della L.94/82 la natura di norma fondamentale di riforma economico–sociale, in quanto. "*l'introduzione e l'estensione dell'istituto del silenzio assenso sulla domanda di concessione edilizia si inquadrano nelle norme della L. 28 gennaio 1977 n. 10 che hanno natura di norme fondamentali di riforme economico–sociali avendo lo scopo di far*

---

<sup>15</sup> Secondo il 5° comma dell'art. 8 della legge Nicolazzi, le disposizioni in tema di silenzio–assenso "*si applicano per gli interventi da attuare su aree dotate di strumenti urbanistici attuativi vigenti ed approvati non anteriormente all'entrata in vigore della L. 6 agosto 1967, n. 765, nonché quando la concessione o autorizzazione è atto dovuto in forza degli strumenti urbanistici vigenti ed approvati non anteriormente alla predetta data*".

*fronte alla grave carenza di disponibilità degli alloggi ed alla situazione di emergenza determinata dal blocco dell'attività edilizia, attraverso l'agevolazione dell'acquisizione di alloggi e la ripresa produttiva".*

Tranne rarissime eccezioni, possiamo tuttavia affermare che l'utilizzo del *silenzio-assenso* richiedeva la contemporanea presenza di tre figure: un imprenditore particolarmente esacerbato, agguerrito e dotato di proprie risorse finanziarie, in quanto le banche, per un cantiere di quel tipo, di soldi non ne davano di certo; un professionista dotato di grande conoscenza della norma e delle procedure, compresa la conoscenza delle falle normative nelle quali inserirsi; uno studio di avvocati altrettanto competenti ed agguerriti.

I vari studi legali dei quali ricordo sia le battaglie, che gli scontri con l'Avvocatura comunale, si sono, mi si passi l'espressione, "leccati i baffi" nel contrastare l'Amministrazione e le sue deboli difese, condotte spesso con armi spuntate.

L'insipienza di certi modi di condurre la macchina tecnico amministrativa, la debolezza nell'organizzare in maniera efficiente gli uffici della P.A., la contorsione linguistica e la confusione dispositiva di certi testi di legge, ma soprattutto il ritardo nell'assumere le necessarie decisioni urbanistiche e tecnico normative, non hanno fatto mai mancare il lavoro agli studi legali. Soprattutto a quelli più attrezzati e competenti, specializzati nella materia urbanistica ed edilizia.

Ma la stagione del *silenzio-assenso*, che ha rappresentato una fase indiscutibilmente epica per alcuni studi professionali, ha anche prodotto l'effetto, che personalmente giudico assolutamente negativo, di sottrarre quasi completamente la competenza sulla materia urbanistica agli uffici tecnici, sia pubblici che privati, per delegarla agli studi legali.

Non me ne vogliano gli amici avvocati. Per molti di loro nutro grande stima e ne apprezzo la correttezza e la competenza. Ma resta, se non incomprensibile, certamente ingiustificabile, che, in una fase come quella odierna, contraddistinta da sostanziale efficienza e da procedure indiscutibilmente trasparenti, alcuni di loro si sentano inconsolabilmente orfani di un istituto così pericoloso. Fino ad invocare: "*non solo un intervento del legislatore ripristinatorio di detto istituto, ma anche un'estensione dello stesso all'edilizia non residenziale*" (G. Lavitola).

C'è di che essere molto preoccupati, almeno finché permane l'attuale "*evidente stato confusionale*" del quadro normativo.

La pesante mannaia del TAR del Lazio, peraltro, si è spesso abbattuta con severità sulle inadempienze e sulle incertezze dell'Amministrazione. In alcuni casi il ritardo con il quale l'Amministrazione è intervenuta ad interrompere la realizzazione di cantieri avviati con procedure di *silenzio-assenso*, ha fatto sì che si realizzassero edifici in aperto contrasto con gli indirizzi del P.R.G. A volte, però, sono stati gli imprenditori, avventuratisi sulla base di deboli presupposti, a farne le spese.

Chi ne è uscito sconfitto, oltre alla credibilità del sistema, è il rapporto tra amministrazione e cittadino, reso ancor più complesso e faticoso da un clima di reciproca sfiducia, se non di sospetto.

Resta tuttavia l'elemento sostanziale. Il ribaltamento del sistema del "*silenzio-rifiuto*", previsto dalla legge 1150/42 per far fronte ad un'emergenza straordinaria, ha rappresentato un cambiamento radicale nei rapporti fra la pubblica amministrazione e il cittadino.

## **24. Arriva la sanatoria e tutto diventa più semplice**

Alcuni anni dopo viene promulgata la legge 28/2/1985 n. 47, che introduce il primo condono edilizio e grazie alla quale si chiuderanno, finalmente, molte delle complesse vertenze dovute all'uso della norma sul silenzio-assenso.

La finalità principale della legge è quella di legittimare a posteriori, per mezzo del condono, l'edilizia abusiva o "*spontanea*" come viene definita con un garbato eufemismo.

Nel Capo Secondo della 47/85 il legislatore affronta il difficile tema dello snellimento delle procedure urbanistiche ed edilizie. Non credo che si possa individuare un rapporto di causa-effetto tra la farraginoso pesantezza delle procedure edilizie e l'abusivismo. Però è indiscutibile che una parte dell'edilizia abusiva, in un certo periodo storico, sia stata causata anche dalla ribellione nei confronti del ritardo insopportabile con il quale venivano adottati, per non parlare di approvati, gli strumenti urbanistici esecutivi e della ottusa rigidità delle norme verso alcune tipologie di trasformazioni edilizie. Primi fra tutti i cambi di destinazione d'uso e le ristrutturazioni.

La legge affrontò alcuni aspetti della semplificazione introducendo accorgimenti che, in particolar modo sul versante della pianificazione urbanistica di secondo livello, favorivano effettivamente lo snellimento.

Con l'art. 26 della legge, venne introdotta la possibilità di procedere alla realizzazione delle opere interne alle costruzioni mediante la semplice comunicazione al Sindaco. Il proprietario dell'unità immobiliare doveva trasmettere, contestualmente all'inizio dei lavori, una relazione sulle opere da realizzare, corredata da una relazione "asseverata" da un professionista abilitato alla professione, con l'indicazione puntuale delle opere da eseguire. Con la relazione asseverata deve anche essere assicurato il rispetto delle norme di sicurezza e delle norme igienico sanitarie vigenti ed attestato che gli interventi siano conformi agli strumenti urbanistici adottati o approvati ed al regolamento edilizio comunale.

Viene quindi individuata, timidamente come vedremo, una categoria di opere che non è soggetta né ad autorizzazione, né a concessione e che rappresenta il primo esempio di titolo edilizio sottratto alla competenza dell'Amministrazione ed affidato per la sua piena legittimazione al professionista.

La facoltà concessa riguarda interventi di modesta entità, opere interne alle costruzioni che non modifichino la sagoma del fabbricato, né dei prospetti, che non aumentino le superfici utili, né il numero delle unità immobiliari, che non modifichino la destinazione d'uso e rispettino, per gli edifici compresi nella zona omogenea "A" dell'art. 2 del D.M. 2 aprile 1968 (di solito coincidente con le aree dei centri storici, ma a Roma, ad esempio, estesa anche ad aree esterne a questi) le originarie caratteristiche costruttive.

In ogni caso l'insieme degli interventi appena elencati non può avvalersi del procedimento semplificato ed automatico nel caso in cui gli immobili siano vincolati ai sensi delle leggi 1089/39 e 1497/39. Quindi in quasi tutte le aree storiche o di pregio ambientale.

Non si può che condividere la necessità di evitare che si avviino interventi di trasformazione sugli immobili storici o ricadenti in aree di pregio architettonico o ambientale senza le opportune verifiche preventive, che evitino compromissioni gravi o di difficile reversibilità.

Ma non si può nemmeno tacere della lentezza con la quale le Soprintendenze statali o gli Uffici regionali delegati all'emissione del pa-



rere e persino gli uffici comunali subdelegati dalle Regioni esprimono il loro parere. Ciò avviene, in genere, a causa delle ben note carenze di personale e per la complessità degli studi necessari a valutare il tipo di tutela da adottare. Ma avviene anche per via della quasi totale mancanza di responsabilizzazione dei titolari degli uffici che causavano il ritardo. Sono rari, infatti, i casi in cui venga assegnato agli organismi preposti alla tutela dei beni storici, archeologici ed ambientali un termine perentorio per l'espressione dei propri pareri o nulla osta. Uno dei pochi casi è rappresentato dalla legge 9 gennaio 1989 n. 13 sull'eliminazione delle barriere architettoniche, dove all'art.4 viene fissato il termine massimo di 90 giorni, trascorso il quale, al mancato pronunciamento, corrisponde una forma, anche qui, di silenzio assenso. Ma è un caso particolare nel quale è difficile sollevare obiezioni. Si tratta infatti di assicurare un tempo rapido di risposta ad istanze presentate da persone svantaggiate i cui diritti sono giustamente tutelati dalla legge.

La tematica della semplificazione delle procedure nelle aree soggette a vincoli è sempre stata di difficile trattazione ed è evidente che non si possono correre rischi su questa delicata materia.

È quindi preferibile accettare che ci siano ritardi nei procedimenti piuttosto che danneggiare irreversibilmente il patrimonio edilizio storico o un complesso ambientale. Tuttavia non si può accettare supinamente un criterio di assoluta e indistinta prevalenza dell'interesse storico-ambientale su tutti gli altri interessi. Anche perché, com'è ormai dimostrato, un regime vincolistico eccessivamente rigido non protegge, ma anzi favorisce, le trasformazioni illegali. Basta un breve giro in elicottero sui grandi centri storici, Roma su tutti, per rendersene conto.

Solo l'introduzione dello Sportello Unico dell'Edilizia, che si avvale della procedura unificata nella sede della Conferenza dei Servizi, di cui parleremo più avanti, riuscirà a limitare in parte il grave disagio dell'utenza.

All'epoca della promulgazione della legge, si discusse molto sulla valenza della asseverazione e sulla sua natura sotto il profilo giuridico e, di conseguenza, sulla responsabilità che ricadeva sul professionista nel caso di asseverazione infedele od erronea. L'attività del professionista al quale è richiesta la citata relazione asseverata, infatti, non essendo ancora considerata, come avverrà successivamente, attività

svolta da “*persona esercente un servizio di pubblica necessità*” ai sensi dell’art. 359 del Codice Penale e non essendo sotto forma di perizia giurata, si prestava ad una difficile interpretazione dei risvolti sia civili, che penali che comportava.

Per quanto mi è dato conoscere, non mi risultano casi clamorosi di contestazione, in sede penale, di attività svolte da professionisti nell’ambito delle funzioni ad essi assegnate dalla procedura prevista dall’art. 26.

È da dire, comunque, che nonostante il limitato campo di azione e le ambiguità sulla responsabilità del professionista, con l’art. 26 veniva finalmente posta, e timidamente riconosciuta dalla legge, l’utilità di snellire le procedure edilizie, delegando al professionista l’insieme delle verifiche sulla ammissibilità degli interventi e sottraendole del tutto alla Pubblica Amministrazione.

Si trattava di un piccolo passo. Ma significativo ed enormemente innovativo, in quanto antenato di tutta la serie di attività edilizie “delegate”, che verranno successivamente inquadrare sistematicamente nell’ordinamento giuridico nazionale con la Denuncia d’inizio attività.

## **25. Urgono posti auto!**

Con la legge 24 marzo 1989 n. 122, recante disposizioni in materia di parcheggi, viene ampliata la gamma degli interventi oggetto di autorizzazione, includendo tra questi la realizzazione dei parcheggi da destinare a pertinenza delle singole unità immobiliari.

La norma — art. 9 della cit. L. n. 122/1989 — era così formulata:

*“I proprietari di immobili possono realizzare nel sottosuolo degli stessi ovvero nei locali siti al piano terreno dei fabbricati parcheggi da destinare a pertinenza delle singole unità immobiliari, anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti. Tali parcheggi possono essere realizzati, ad uso esclusivo dei residenti, anche nel sottosuolo di aree pertinenziali esterne al fabbricato, purché non in contrasto con i piani urbani del traffico, tenuto conto dell’uso della superficie sovrastante e compatibilmente con la tutela dei corpi idrici. Restano in ogni caso fermi i vincoli previsti dalla legislazione in materia paesaggistica ed ambientale ed i poteri attribuiti*

*dalla medesima legislazione alle regioni ed ai Ministeri per l'ambiente e per i beni culturali ed ambientali da esercitare motivatamente nel termine di novanta giorni.*

*L'esecuzione delle opere e degli interventi previsti dal comma 1 è soggetta ad autorizzazione gratuita. Qualora si tratti di interventi conformi agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti, l'istanza per l'autorizzazione del sindaco ad eseguire i lavori si intende accolta qualora il sindaco stesso non si pronunci nel termine di sessanta giorni dalla data della richiesta. In tal caso il richiedente può dar corso ai lavori dando comunicazione al sindaco del loro inizio<sup>16</sup>.*

L'urgenza di individuare soluzioni semplici al pressante problema della "collocazione" delle auto nei grandi centri, suggerì al legislatore

---

<sup>16</sup> La giurisprudenza chiara che "per il combinato disposto degli artt. 7 della L. 25 marzo 1982 n. 94, 26 della L. 28 febbraio 1985, n. 47, e 9 della L. 24 marzo 1989, n. 122, sono soggette ad autorizzazione gratuita le realizzazioni dei soli parcheggi aventi natura pertinenziale, e cioè di proprietà dello stesso soggetto titolare dell'immobile con destinazione residenziale cui accedono; pertanto, i box privi del requisito della pertinenzialità sono soggetti al regime della concessione edilizia onerosa" (TAR Lombardia, MI, Sez. II, sent. 19 agosto 2003, n. 3706, in I TAR 2003, I, pg. 3731), che il medesimo articolo 9 della L. 24 marzo 1989, n. 122 "che consente ai proprietari di immobili di realizzare nel sottosuolo ovvero nei locali siti al piano terreno parcheggi da destinare a pertinenze delle singole unità immobiliari anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti, trova applicazione soltanto nelle ipotesi che si tratti di parcheggi pertinenziali, nel senso che devono essere al servizio delle singole unità immobiliari, anche se l'immobile è ad uso commerciale (ma, in tale ultimo caso, pur sempre destinati ai soli residenti), e non anche a tutti coloro che accedono abitualmente all'esercizio commerciale" (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. 17 febbraio 2003, n. 844, in Consiglio di Stato, 2003, I, pg. 327) e che lo stesso articolo 9 "si applica solo all'ipotesi di fabbricati già esistenti, e non può riguardare le concessioni edilizie rilasciate per realizzare edifici nuovi, per le quali provvede, invece, il precedente art. 2, comma 2, che, nel sostituire l'art. 41 sexies della L. 17 agosto 1942, n. 1150, stabilisce l'obbligo di riservare appositi spazi per parcheggi di misura non inferiore ad 1 mq. per ogni 10 mc. di costruzione" (cfr. Consiglio di Stato Sez. V, sent. 24 ottobre 2000, n. 5676, in Consiglio di Stato, 2000, I, pg. 2296; idem TAR Lombardia, MI, Sez. II, sent. 23 gennaio 2003, n. 115, in I TAR 2003, I, pg. 1121). La realizzazione di parcheggi a servizio degli edifici preesistenti, con vincolo pertinenziale, insuscettibili di uso indifferenziato, non provoca aumento del carico urbanistico della zona (TAR Lombardia, MI, Sez. II, sent. 20 maggio 2003, n. 1845, in I TAR 2003, I, pg. 2571). Per ulteriori approfondimenti, cfr. M. Annunziata "I parcheggi privati e pubblici nel diritto vigente (civile, urbanistico, e penale)" Casa editrice CEDAM, ediz. 2003. La legge di semplificazione n. 246 del 2005 ha poi aggiunto un nuovo comma all'art. 41 - sexies della legge 1150/42 disponendo la eliminazione del vincolo di pertinenzialità e la conseguente commerciabilità dei posti auto, previsti dalla legge nel rapporto di 1 mq. ogni 10 mc. al servizio degli immobili.

non solo di consentire che quegli interventi potessero realizzarsi, ove necessario (e lo è quasi sempre) *“in deroga alle norme urbanistiche”*, ma anche mediante un titolo edilizio semplificato, quale l'autorizzazione, estendendo ad esso il principio del *silenzio-assenso*, ma nel solo caso in cui l'intervento fosse conforme agli strumenti urbanistici ed al regolamento edilizio.

Ancora un piccolo passo, il cui valore è quello di confermare una traccia ormai segnata. Successivamente, come vedremo, questo tipo di intervento sarà assoggettato a semplice DIA.

## 26. La chiave di volta del cambiamento

La traccia segnata da questi iniziali ed un po' timidi tentativi di delega non avrebbe avuto forse mai la forza di trasformarsi nel solco che conosciamo oggi, se non fosse intervenuta a dissodare il terreno arido e compatto della burocrazia una fase del tutto nuova nella vita sociale e politica del Paese. Questa fase consentì la produzione di due provvedimenti legislativi, la legge 8 giugno 1990 n. 142 e la 7 agosto 1990 n. 241, che possiamo considerare senza ombra di dubbio *“le chiavi di volta”* — mi si passi la contraddizione contenuta nell'uso del plurale — del nostro attuale ordinamento in materia.

In particolare nell'art. 19 della L. 7/08/1990 n. 241 trova i suoi presupposti giuridici la DIA, Denuncia di Inizio Attività che, estendendo il concetto della *“comunicazione”* introdotto dall'art. 26 della legge 47/85, prevede la possibilità che una serie di attività, già soggette a controllo preventivo, possano essere avviate a seguito di semplice comunicazione, prefigurando quindi la liberalizzazione di alcune attività private.

L'obiettivo primario della legge 241/90 è quello di restituire capacità operativa, ovvero efficacia ed economicità, all'azione amministrativa.

Viene quindi sottratto alla P.A. (art. 19) il potere di autorizzare attività *“il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, senza l'esperimento di prove a ciò destinate che comportino valutazioni tecniche discrezionali e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo per il rilascio degli at-*

*ti stessi” sostituendo questa attività di verifica e controllo “ex ante” con una denuncia di inizio attività da parte dell’interessato, nella quale lo stesso attesti “l’esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge, eventualmente accompagnata dall’autocertificazione dell’esperimento di prove a ciò destinate ove previste”.*

All’Amministrazione residua, nel termine di sessanta giorni dal deposito della denuncia, la verifica della sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge. Nel caso di un riscontro negativo, dovrà disporre il divieto di proseguire l’attività e la rimozione dei suoi effetti; a meno che al proprietario non sia possibile ricondurre nell’alveo della legittimità l’attività stessa, conformandosi alla normativa vigente entro un termine prefissato dall’Amministrazione.

Del pari non è estraneo alla medesima finalità di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa, il contenuto del successivo articolo 20, il quale, non a caso posto in contiguità diretta con il 19, traccia le linee per determinare, mediante un regolamento, che verrà successivamente adottato con il D.P.R. n. 300 del 26 aprile 1992, i casi in cui “...la domanda di rilascio di un’autorizzazione, licenza, abilitazione, nulla osta, permesso o altro atto di consenso comunque denominato, cui sia subordinato lo svolgimento di un’attività privata, si considera accolta qualora non venga comunicato all’interessato il provvedimento di diniego entro il termine fissato...”.

Insomma viene riproposto, con rinnovato vigore, il tema del *silenzio-assenso*, del quale abbiamo già accennato e che, con alterne vicende, ritroveremo ancora fino all’abrogazione degli artt.7 e 8 della legge 94/82, finalmente decisa dall’art. 136, lett.e) del DPR 380/01.

Con la legge 241/90 si imboccava quindi in maniera irreversibile una strada di riforma, che avrebbe inciso in modo determinante sia nei rapporti tra cittadino e P.A., che sui comportamenti stessi dell’Amministrazione pubblica.

Sul fronte dell’attività edilizia, gli effetti si sarebbero evidenziati pienamente nel volgere di qualche anno, con la radicale riforma del procedimento edilizio.

Infatti, ad eccezione della norma sul *silenzio-assenso*, per alcuni tipi di attività, il complesso delle norme che abbiamo esaminato non aveva ancora sciolto il nodo centrale, che riguardava questo specifico settore: il tempo necessario per ottenere una concessione edilizia.

## 27. Procedura oscillante e responsabilità univoche

All'inizio del 1993, con il Decreto Legge 8 aprile 1993 n. 101, viene finalmente ridefinito il procedimento per il rilascio delle concessioni edilizie.

Si tratta di un provvedimento caratterizzato da forti elementi di novità:

- l'individuazione del Responsabile del Procedimento come figura cardine della procedura tecnico amministrativa, con la definizione dettagliata dei suoi compiti e delle conseguenti responsabilità;
- l'attribuzione al progettista di un compito di autocertificazione, tramite asseverazione, della conformità dell'intervento da realizzare alle prescrizioni urbanistiche, edilizie, di sicurezza e sanitarie;
- la fissazione di 90 giorni come termine perentorio per la conclusione del procedimento, decorso il quale si concretizza l'implicito assenso derivante dal silenzio dell'Amministrazione;
- la responsabilità diretta e congiunta del Responsabile del Provvedimento e del Responsabile del Procedimento, figure che quindi possono non coincidere, per i danni derivanti da un eventuale illegittimo diniego, con il conseguente obbligo al risarcimento degli stessi.

Il decreto legge venne reiterato con D.L. 398/93 e successivamente convertito nella Legge 4 dicembre 1993 n. 493, recante *“Disposizioni per l'accelerazione degli investimenti ed il sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia”*.

La conversione in legge da parte del Parlamento, tuttavia, non confermò l'ipotesi del *silenzio-assenso*, preferendo ad esso la scansione puntuale dei tempi del procedimento ed introducendo la facoltà di ricorrere, in caso d'inerzia dell'Amministrazione, al Presidente della Giunta regionale per ottenere la nomina di un *“Commissario ad acta”* dotato del potere di determinarsi sull'istanza al posto dell'amministrazione comunale.

Inoltre, in sede di conversione venne modificata sostanzialmente l'ipotesi del risarcimento del danno da parte dei responsabili del ritardo o di un ingiustificato diniego, limitandola al caso di palese *“comportamento inadempiente”* dei funzionari.

Pochi mesi dopo, tuttavia, il Governo decide di imboccare nuovamente la strada del *silenzio-assenso*, che ritroveremo nella interminabile sequenza di Decreti legge che si sono succeduti dal 26 luglio del 1994 fino all'ultimo del 24 settembre 1996, non convertito in legge, ma sostituito prima da un disegno di legge e poi inserito, sul filo di lana, nel collegato alla legge finanziaria 23 dicembre 1996 n. 662.

Si è trattato di una delle vicende più intricate e maldestre della nostra storia recente in materia di legislazione in edilizia, che l'avvocato G. Lavitola, nel suo libro sulla Denuncia di Inizio Attività (ed. CEDAM Padova 2003), ha correttamente definito “*un episodio normativo durato tre anni*”.

Episodio normativo, che ha a lungo complicato la vita delle amministrazioni comunali per l'incertezza che ha generato attraverso il continuo modificarsi delle disposizioni contenute nei testi dei 14 decreti che si sono succeduti.

L'esame dettagliato delle differenze tra ciascun decreto ed il successivo non rientra tra le finalità di questa trattazione, ma suggerisco la lettura comparata dei testi a chiunque voglia approfondire l'argomento attraverso una conoscenza diretta, rammentando che in quella sequenza di decreti, venne anche ridefinito il senso e la natura del Programma Pluriennale di Attuazione del PRG.

Ciò che invece ci interessa sottolineare, è che con questo ultimo provvedimento viene sostanzialmente riscritto il testo dell'art. 4 della Legge 493/93 sul procedimento edilizio ed assume piena dignità l'istituto della D.I.A. in edilizia, sia pure con un campo di applicazione notevolmente limitato rispetto a quello riservato all'attuale D.I.A. (cfr. infatti, ora, l'art. 22 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), all'epoca invece sostanzialmente coincidente, ma non del tutto, con quello che era il campo di applicazione dell'autorizzazione edilizia ovvero gli interventi edilizi minori in zona non vincolata.

Queste le novità introdotte nella procedura per il rilascio della concessione:

- centralità della figura del Responsabile del Procedimento;
- impiego della Conferenza dei Servizi, ancorché “*eventuale*”,

come sistema di unificazione del procedimento e di acquisizione dei pareri esterni ed interni all'Amministrazione;

- tempi certi ed improrogabili per tutti i passaggi istruttori, fatta salva la possibilità di interrompere la scansione temporale una sola volta per acquisire eventuali documentazioni mancanti. Tra i passaggi istruttori è incluso il fatidico parere della Commissione edilizia dalla quale il R.P. può prescindere, se non espresso nei termini prefissati;
- facoltà per i Comuni, attraverso il Regolamento Edilizio, di individuare i casi in cui il parere della C.E. può non essere richiesto, limitando finalmente i casi in cui sussiste l'obbligo della acquisizione del parere consultivo.

## **28. La D.I.A. inizia a prendere il largo**

L'aspetto più interessante del provvedimento riguarda, tuttavia, l'individuazione degli interventi che divengono oggetto di Denuncia d'Inizio Attività, con la definizione puntuale del relativo procedimento e la responsabilità che assume il professionista in relazione alla asseverazione delle opere da eseguire e dei conseguenti effetti giuridici.

Esaminando il contenuto dei DD. LL. che si sono succeduti durante il lungo "*episodio normativo triennale*", si possono anche individuare e criticare gli andamenti contraddittori ed i passi indietro fatti con il testo conclusivo rispetto alle attività consentite tramite DIA, ma la portata innovativa del provvedimento non può certo essere messa in discussione.

Semplificazione del procedimento da un lato e delega ai professionisti dall'altro, diventano finalmente fatti concreti, dopo anni di affermazioni di principio senza esito concreto.

Con l'art. 11 del D.L. 25 marzo 1997 n. 67, convertito in Legge 23 maggio 1997 n. 135, la facoltà di utilizzare la D.I.A. viene estesa anche agli immobili compresi nelle zone omogenee A di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968 (Centri Storici) ove essa non comporti modifica della destinazione d'uso degli stessi.

Alcuni autori, sin dall'entrata in vigore della norma, hanno sostenu-



to che nonostante la legge 662/96 stabilisca che alcuni interventi siano “*subordinati*” a denuncia d’inizio attività, essa non abbia escluso la facoltà dell’interessato di richiedere, ove lo ritenga preferibile, la concessione edilizia; soprattutto nei casi in cui possano sussistere dubbi sulla classificazione del tipo d’intervento.

In passato ho avuto occasione di dissentire su questa interpretazione, ponendo il dubbio che una tale eventualità potesse vanificare la portata del provvedimento.

Tale dubbio è stato successivamente sciolto in maniera inequivocabile dall’art. 22 del DPR 380/01 “*Testo unico dell’edilizia*” di cui parleremo tra poco<sup>17</sup>.

La rivoluzionaria portata della L. 662/96 sarà determinante per consentire alle amministrazioni più determinate e convinte dell’urgenza del cambiamento di aprire un nuovo fronte, che si rivelerà vincente, contro le inefficienze burocratiche.

---

<sup>17</sup> Ai sensi dell’art. 22, terzo e settimo co., del D.P.R. n. 380/2001, disposizione avente grado legislativo è stato infatti disposto che “*In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività: a) gli interventi di ristrutturazione di cui all’art. 1, comma 10, lett. c; b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all’entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall’atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l’esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate; c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche*” “e persino che “*È comunque fatta salva la facoltà dell’interessato di chiedere il rilascio del permesso di costruire per la realizzazione degli interventi di cui ai commi 1 e 2 ...*”, cioè anche per gli interventi edilizi minori. Va anche ricordato che la Corte Costituzionale, con sentenza 1 ottobre 2003, n. 303, ebbe a riconoscere legittima ed espressione di un principio generale tale facoltà di scelta, avendo precisato che l’edilizia fa parte del governo del territorio (cfr. il § 11.1 di tale sentenza) e che, pertanto, “*si versa in materia di competenza concorrente*” (cfr. ivi, il § 11.2) e che da un accurato esame della disciplina di cui ai commi da 6 a 12 e di cui al comma 14 della L. 21.12.2001, n. 443, “*non vi è nulla in essa che non sia riconducibile ad una enunciazione di principio e che possa essere qualificata normativa di dettaglio*” (cfr. ivi, parte iniziale del § 11.2), pervenendo pertanto alla conclusione che “*Resta come principio la necessaria compresenza nella legislazione di titoli abilitativi preventivi ed espressi (la concessione o l’autorizzazione e, oggi, nel nuovo testo unico n. 380 del 2001, il permesso di costruire) e taciti, quale è la D.I.A. ...*” (cfr., ivi, la parte finale del § 11.2).

Questo cambiamento avrebbe dato anche l'opportunità di diradare le nebbie nelle quali aveva buon gioco un certo sottobosco amministrativo.

Aver sottratto agli uffici dell'Amministrazione il procedimento per la formazione del titolo che autorizza una serie di interventi edilizi "*minori*", non ha rappresentato una circostanza secondaria nel riordino di alcuni uffici tecnici comunali.

Anche perché, sebbene per le loro caratteristiche possano essere considerate attività minori, scorrendo il lungo elenco del punto 7 del comma 60 dell'art. 2 della Legge 662/96, non lo sono affatto in relazione alla quantità.

Avendo presente lo squilibrato rapporto tra addetti all'istruttoria e quantità di richieste presentate, cui abbiamo già accennato, è facile immaginare cosa possa aver significato, soprattutto nelle grandi città che hanno importanti centri storici o un vasto patrimonio edilizio esistente, aver definitivamente sottratto al lento esame degli uffici la manutenzione straordinaria, il restauro ed il risanamento conservativo, i parcheggi pertinenziali, le recinzioni e, soprattutto, le varianti in corso d'opera.

Fino all'emanazione del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 non vi saranno, ad eccezione di alcune disposizioni regionali, iniziative di particolare interesse per la nostra trattazione. Per ragioni di chiarezza ed anche per rendere più evidente al lettore l'importanza dei mutamenti che verranno introdotti dal D.P.R. n. 380/2001, ricordiamo che la portata innovativa della L. n. 662/96 era in parte offuscata dalla presenza di alcuni elementi di poca chiarezza. In particolare le osservazioni critiche erano concentrate sulla mancanza di una visione globale degli argomenti trattati, rispetto al quadro normativo. Limite giustificato solo in parte dalla circostanza che il testo era stato inserito in maniera frettolosa nel provvedimento collegato alla legge finanziaria di fine anno. Basti pensare ai problemi che ha dato agli Uffici comunali la mancata abrogazione esplicita dell'art. 26 e l'incongruenza contenuta nella limitazione dell'uso della DIA per gli immobili vincolati.

## 29. Con il Testo Unico “sospeso” decolla la D.I.A.

Fino all'entrata in vigore del T.U., l'attività edilizia sarà, di fatto, sottoposta a quattro diversi “percorsi” tecnico amministrativi:

- la comunicazione, per le opere interne alle costruzioni secondo l'art. 26 della L. 47/85.
- la Denuncia di Inizio Attività, sulla base della previsione normativa introdotta dal citato art. 19 della L. 241/90, per le categorie di opere elencate dal punto 7 del comma 60 dell'art. 2 della Legge 662/96, ove sussistano le condizioni indicate nella medesima legge;
- l'Autorizzazione, per le categorie di opere elencate nella L. 94/82 (pertinenze; occupazioni di suolo con deposito ed esposizione di merci a cielo libero; demolizioni e reinterri) e per le opere che, sebbene elencate dalla L. 662/96 tra quelle per le quali vige il regime semplificato, non possano avvalersi della DIA in quanto ricadenti in ambiti “...assoggettati dagli strumenti urbanistici a discipline espressamente volte alla tutela delle loro caratteristiche paesaggistiche, ambientali, storico-archeologiche, storico-artistiche, storico-architettoniche e storico-testimoniali” insomma in tutti gli ambiti vincolati;
- la concessione, per tutti gli altri interventi, secondo quanto prescritto dalla L. 28 gennaio 1977 n. 10.

A questi, per la precisione, si dovrebbe aggiungere l'attività edilizia libera che, sebbene non soggetta ad alcun tipo di comunicazione od autorizzazione fa comunque parte dei possibili percorsi per la realizzazione degli interventi edilizi.

Con l'entrata in vigore del D.P.R. 380/2001 e successive modificazioni, i percorsi si riducono a due:

a) il permesso di costruire, che sostituisce in tutto la concessione edilizia;

b) la Denuncia di Inizio Attività, con la quale si possono realizzare tutti gli interventi indicati nell'art. 22 del cit. D.P.R. n. 380/2001.

L'articolo 22 così recita:

*Articolo 22**Interventi subordinati a denuncia di inizio attività.*

*1. Sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività gli interventi non riconducibili all'elenco di cui all'articolo 10 e all'articolo 6, che siano conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.*

*2. Sono, altresì, realizzabili mediante denuncia di inizio attività le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini del rilascio del certificato di agibilità, tali denunce di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori.*

*3. In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività:*

*a) gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c);*

*b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;*

*c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta ese-*

*cuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.*

*4. Le regioni a statuto ordinario con legge possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti. Restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste all'articolo 44.*

*5. Gli interventi di cui al comma 3 sono soggetti al contributo di costruzione ai sensi dell'articolo 16. Le regioni possono individuare con legge gli altri interventi soggetti a denuncia di inizio attività, diversi da quelli di cui al comma 3, assoggettati al contributo di costruzione definendo criteri e parametri per la relativa determinazione.*

*6. La realizzazione degli interventi di cui ai commi 1, 2 e 3 che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistica-ambientale, è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle relative previsioni normative. Nell'ambito delle norme di tutela rientrano, in particolare, le disposizioni di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.*

*7. È comunque salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio di permesso di costruire per la realizzazione degli interventi di cui ai commi 1 e 2, senza obbligo del pagamento del contributo di costruzione di cui all'articolo 16, salvo quanto previsto dal secondo periodo del comma 5. In questo caso la violazione della disciplina urbanistico-edilizia non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44 ed è soggetta all'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 37”.*

Residua, ovviamente, l'attività edilizia libera, che il T.U., all'art. 6, prende in esame dettagliatamente, indicando quali interventi possano essere eseguiti senza titolo abilitativo, fatte salve eventuali diverse disposizioni contenute negli strumenti urbanistici o previste dalla disciplina regionale.

Come vedremo, non sono queste le uniche novità contenute nel DPR 380/01, che ha avuto peraltro una vicenda abbastanza singolare a causa dei rinvii che ha subito prima della effettiva entrata in vigore.

La legittimità della scelta anomala, operata dal legislatore del Testo Unico dell'Edilizia, di non limitarsi al compito assegnatogli, che era quello di strutturare un quadro chiaro della normativa vigente, è stata oggetto di un ampio dibattito, tanto tra i giuristi, quanto tra i tecnici addetti ai lavori, professionisti e funzionari pubblici.

Non sono tra coloro che se ne dolgono.

Indipendentemente dall'aspetto formale, che sotto il profilo giuridico assume anche valore sostanziale, ritengo il “*di più*” operato dal T.U.E. qualcosa di molto utile e per alcuni versi necessario.

In effetti la legge 8 marzo 1999 n. 50, legge di delega generale nella materia della de-legificazione e di testi unici, stabilisce in maniera inequivocabile che l'attività che viene delegata al Governo, deve concretizzarsi e limitarsi al mero “*coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo*”.

Come hanno rilevato numerosi giuristi, se di coordinamento formale doveva trattarsi, non sussisteva alcun margine di manovra per eventuali inserimenti di natura sostanziale, com'è invece avvenuto.

### **30. Il T.U. unifica, ma la Legge obiettivo innova**

Al di là di queste considerazioni, che possono essere approfondite su altri testi dai lettori più appassionati, vediamo, in estrema sintesi, quali sono gli aspetti più innovativi contenuti nel Testo Unico dell'Edilizia.

Il T.U.E. è strutturato in tre parti: a) l'attività edilizia; b) la normativa tecnica per l'edilizia; c) le disposizioni finali.

La parte che ci riguarda di più è la prima, perché, in relazione alla nostra trattazione, presenta gli aspetti maggiormente innovativi: quattro di assoluta rilevanza, con effetti che possiamo definire “*strutturali*”, altri che invece, come vedremo, assumono grande rilievo sotto il profilo procedimentale.

Gli aspetti strutturali possono così riassumersi:

1. la riduzione dei titoli abilitativi a due sole fattispecie (artt.10 e 22);
2. l'estensione dei casi in cui è possibile avvalersi della DIA (art. 22, terzo co.);
3. l'individuazione e la classificazione delle trasformazioni edilizie

ed urbanistiche, anche in relazione alla necessità del “*permesso di costruire*” (artt. 3 e 10).

4. l'istituzione dello Sportello Unico dell'Edilizia (art. 5).

Le innovazioni di natura procedimentale sono invece:

1. ulteriori snellimenti del procedimento edilizio, per il rilascio del “*permesso di costruire*” (art. 4/2, 20/3, 20/5.) e del “*Certificato di agibilità*” (artt. 24, 25, 26);
2. la Conferenza dei Servizi posta come cardine del procedimento (art. 20, sesto co.);
3. la soppressione dell'istituto del *silenzio-assenso* e la ridefinizione del procedimento sostitutivo regionale (artt. 136 e 21);
4. la ridefinizione del procedimento e dei presupposti del permesso di costruire “*in deroga*”(art. 14);
5. nuove forme di collaborazione e maggiore trasparenza tra P.A. e cittadini (art. 5/2b).

Accenneremo agli effetti di queste innovazioni suggerendo, a chi vuole approfondire l'argomento con l'analisi dettagliata dei singoli aspetti tecnico giuridici, la lettura dei testi specialistici indicati in bibliografia.

Prima di esaminare il T.U.E. è però necessario raccordarlo con quanto intervenuto a seguito della promulgazione della L. 21 dicembre 2001, n. 443, cosiddetta Legge-obiettivo, recante “*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio della attività produttive*”; successivamente modificata dalla Legge 1 agosto 2002, n. 166 e dal D. Lgs. 27 dicembre 2002, n. 301. Legge che è stata giustamente definita da alcuni autori una “*normativa interinale*” (Ghiloni-Manzo).

Il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, secondo quanto stabilito nelle “*disposizioni finali*” all'art. 138, avrebbe dovuto entrare in vigore il 1° gennaio 2002. Il termine è stato poi prorogato al 30 giugno 2002 (dall'art. 5bis della L. n. 463 del 31 dicembre 2001, recante proroghe e

differimenti di termini) e successivamente al 30 giugno 2003<sup>18</sup>.

Va evidenziato, per ragioni di precisione, che la citata L. 463/01, che dilazionava il termine di entrata in vigore del T.U., essendo stata pubblicata il 9 gennaio 2002, ha di fatto “*lasciato vivere*”, seppure per il breve periodo che va dall’1 al 9 gennaio 2002, tutte le norme contenute nel T.U.E.<sup>19</sup>

Questa circostanza non assume particolare rilievo per la nostra trattazione, ma ha grande importanza per coloro che, in quel breve periodo, hanno ritenuto di avvalersi delle norme del T.U.E. e che avranno avuto il loro bel da fare per mettere d’accordo il tempo della presentazione dell’istanza con la validità e la vigenza della legge ed i “*tempi di reazione*” della P.A.

Questo tipo di discrasie non sono nuove nel modo di procedere del nostro meraviglioso Paese, dove sembra quasi che il principale pensiero del legislatore sia quello di rendere oscuro il senso e conseguentemente più difficile l’osservanza delle leggi. Un modo che, oggettivamente, tende a procurare lavoro a non finire agli Avvocati ed ai Tribunali.

Rammento che, all’entrata in vigore della legge n. 47/1985, la prima

---

<sup>18</sup> Dall’art. 2 del D.L.122/2002 conv. in L. 1 agosto 2002, n. 185), infine, limitatamente alle disposizioni del capo V della parte seconda (artt. 107 – 121 “*Norme per la sicurezza degli impianti*”) di detto D.P.R., fino all’1 gennaio 2004 (ex art. 4 D.L. 24 giugno 2003, n. 147, come modif. dalla legge di conv.) e, successivamente, fino all’1 gennaio 2005 (ex art. 14 del D.L. 24.12.2003, n. 355 e relativa legge di conv.) con la precisazione, tuttavia, che la proroga non si applica agli edifici scolastici di ogni ordine e grado, infine l’efficacia delle cit. disposizioni del capo V della parte seconda (artt. 107 – 121 “*Norme per la sicurezza degli impianti*”) è stata differita fino all’1 luglio 2006, ai sensi dell’art. 5 bis, secondo co., del D.L. 27 maggio 2005, n. 86, convertito con modiff. nella L. 26 luglio 2005, n. 148.

<sup>19</sup> La L. n. 463/2001, il cui art. 5 bis ha testualmente disposto che “*Il termine di entrata in vigore del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, è prorogato al 30 giugno 2002*”, risultò pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale in data 9 gennaio 2002. Fu, pertanto, sostenuto, che il Testo Unico dell’Edilizia è entrato in vigore nei giorni intercorrenti dall’1 al 9 gennaio 2002, con la conseguenza di aver prodotto, fra l’altro, l’abrogazione di tutte le disposizioni ivi indicate nell’art. 136, tra cui quelle di natura penale di cui alla L. 28 febbraio 1985, n. 47 (sulla questione cfr. Cassaz. Pen. Sez. III, 20 maggio 2002, n. 19377 in Settimana Giuridica 2003, III, 7, ed in Rass. Con. Stato, 2003, II, 39; nonché Donato N. L. Palombella “*L’abrogazione dei reati edilizi – recenti considerazioni*”, reperibile sul sito [altalex.com](http://altalex.com)). Tale periodo di vigenza è stato comunque riconosciuto utile ai fini di cui all’art. 2 del Codice penale, conseguentemente, nei giudizi in corso sono state ritenute applicabili le più favorevoli disposizioni di cui al Testo Unico dell’edilizia (Cassaz. Pen., Sez. III, 14 maggio 2002, in Settimana Giuridica 2002, III, pg. 122), il che contrasta con la tesi del differimento.].



sanatoria, un noto Avvocato, che svolgeva attività di consulenza presso la Regione, mi disse di aver deciso di assecondare il figlio, che desiderava seguire le orme paterne, dopo la promulgazione di quella legge. Non aveva più dubbi, grazie a quella legge per gli avvocati vi sarebbe stata abbondanza di lavoro per almeno altri 20 anni. Una battuta che appariva esagerata, ma che si è rivelata una previsione azzeccatissima.

Dunque, nelle more dell'entrata in vigore del T.U. dell'edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n.380), che come abbiamo detto sarebbe poi avvenuta il 30 giugno 2003, entra in vigore la Legge-obiettivo n. 443/2001, che introduce alcune importanti innovazioni sui procedimenti edilizi.

La legge 21 dicembre 2001, n. 443 (pubblicata nel Suppl. Ord. alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Serie Gen.le n. 299 del 27 dicembre 2001), nella parte edilizia qui di interesse, entra in vigore l'11 aprile 2002.

Il comma 12 dell'art.1 stabilisce, infatti, che le cit. norme in materia edilizia sarebbero divenute applicabili dal 90°giorno dall'entrata in vigore della legge. Le leggi, ove non specificato diversamente, entrano in vigore decorsi 14 giorni dalla loro pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, cioè il quindicesimo giorno dopo la pubblicazione in G.U.<sup>20</sup>

Dall'11 aprile 2002 e fino al 30 giugno 2003, dunque, è in vigore la disciplina edilizia introdotta dal sesto comma dell'art. 1 della Legge-obiettivo n. 443/2001, che prevede:

- la facoltà, a scelta dell'interessato, di optare per la D.I.A., in alternativa alla concessione edilizia o all'autorizzazione, per i seguenti casi:
  - a) interventi edilizi minori già individuati all'art.4, co.7, del D.L.398/93 [convertito in legge 493/93, così come poi modificato dall'art.2, co.60, della L.662/96];
  - b) ristrutturazioni edilizie comprensive della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma;
  - c) gli interventi già sottoposti a concessione, se disciplinati da

---

<sup>20</sup> L'art. 10 delle Preleggi al Codice civile dispone che *"Le leggi ed i regolamenti divengono obbligatori nel decimoquinto giorno successivo a quello della loro pubblicazione, salvo che sia altrimenti disposto"*.

piani attuativi che contengano precise disposizioni plano– volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata o venga attestata dal Comune;

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.

- L'obbligo di corrispondere gli oneri anche nei casi di D.I.A. se tali oneri sono dovuti per le procedure pre– vigenti;
- La possibilità di procedere mediante D.I.A. anche per gli immobili soggetti a tutela storico–artistica o paesaggistico–monumentale, previa acquisizione del parere dell'Amministrazione preposta al vincolo, regolamentando contestualmente la procedura per acquisirlo, sia che dipenda dal Comune o altro ente subdelegato, sia che dipenda da ente esterno. E se il N.O. non è già allegato, viene utilizzata la Conferenza dei Servizi come strumento di accelerazione del procedimento.

Dalla lettura comparata del testo del succitato comma 6, sia con il testo originario del D.P.R. n. 380/2001 (T.U.E.), che con il comma 60 dell'art. 2 della 662/96, che con il testo definitivo del cit. T.U.E., si rilevano alcune innovazioni nei vari passaggi ed è possibile verificare, in dettaglio, le differenze.

Seppur per grandi linee, è utile sviluppare lo studio di alcuni aspetti delle innovazioni e differenze, in modo da comprendere come si modifica la volontà del legislatore in relazione al tipo di attività delegate al privato ed in relazione agli obiettivi di semplificazione normativa.

Ciò che per noi è di maggiore interesse, è l'elenco delle attività che possono essere avviate per tramite della D.I.A.; ma in questo caso risulta altrettanto interessante vedere come si è trasformata, nel breve tempo, la classificazione e la specificazione dell'intervento di demolizione e ricostruzione.

### 31. Con la D.I.A. si può realizzare un edificio!

Gli elementi di maggiore spicco, particolarmente interessanti per la nostra trattazione, sono: la possibilità, offerta per la prima volta concretamente all'utente, di realizzare tramite D.I.A. interventi di nuova costruzione; la facoltà, riconosciuta all'interessato, di ricorrere alla denuncia di inizio attività in alternativa alla richiesta di concessione od autorizzazione. La scelta alternativa avviene sulla base dell'autonoma valutazione discrezionale dell'utente sulla convenienza o l'opportunità di scegliere l'una o l'altra soluzione.

Si tratta di una flessibilità che, per la materia edilizia, non ha precedenti nel nostro ordinamento. Essa corrisponde alla volontà di offrire tutte le possibili opportunità di tutela a chi si accinge ad investire risorse nell'attività edilizia, tenendo conto del rischio che deriva dall'oggettiva arretratezza delle normative urbanistiche.

L'utilità di norme che consentano di semplificare la vita dei cittadini è indiscutibile; quindi ben vengano norme che deleghino all'interessato, per tramite del professionista di fiducia, l'attività edilizia, senza sottostare alle lungaggini od alle ottusità di insostenibili passaggi burocratici.

Tuttavia, non diversamente da quanto abbiamo sottolineato in relazione alle norme sul *silenzio-assenso*, residua un'alea di rischio anche in questo quadro normativo. Ecco perché, come è stato sottolineato da più parti, una norma, che offra al cittadino la possibilità di scegliere liberamente la strada da seguire, risulta del tutto opportuna. L'utente deciderà se farsi "*guidare*" nel percorso di approvazione dell'intervento edilizio dalla struttura dell'Amministrazione, accettandone di conseguenza le regole organizzative, ma non i ritardi, peraltro ormai non più così evidenti ed insopportabili; oppure potrà decidere, dopo aver valutato i possibili rischi, di avviarsi sul percorso alternativo dell'autodeterminazione senza sottostare alle lungaggini burocratiche. Fidandosi delle proprie conoscenze ma, soprattutto, affidandosi alle conoscenze ed all'esperienza del proprio tecnico di fiducia.

Ritourneremo su questo argomento quando esamineremo quali rischi e quali opportunità concrete sussistano oggi per un'alternativa che poggi le basi esclusivamente sul ruolo del professionista e quali condizioni si possono creare per aprire un percorso che, seguendo

questo binario, si muova nella direzione di un nuovo futuro possibile.

Qui è sufficiente rilevare la circostanza innovativa introdotta dal doppio binario, che, in parte, ritroveremo con qualche elemento di diversa connotazione nel T.U.E.

La possibilità di realizzare, sempre per mezzo della D.I.A., interventi di nuova costruzione o di demolizione e ricostruzione, finalmente classificata “*ristrutturazione edilizia*”, è l’altro elemento, come dicevamo, di grande rilievo.

Nel nuovo ordinamento viene dunque introdotta la possibilità di utilizzare quella che da più parti è stata definita “*super D.I.A.*” o “*D.I.A. pesante*”; distinguendola dalla D.I.A. originaria che, considerata la categoria edilizia degli interventi ammissibili, può invece essere definita “*leggera*”.

Il termine “*super*” o “*pesante*” viene utilizzato da molti autori per evidenziare la circostanza che tali interventi, la cui incidenza sul territorio è rilevante, precedentemente potevano essere realizzati esclusivamente per tramite di una concessione edilizia. Si usa il termine “*pesante*” anche quando la D.I.A. riguarda gli interventi di ristrutturazione attraverso demolizione integrale e successiva ricostruzione. Questo per distinguerla dalla ristrutturazione “*leggera*” che, pur trasformando l’oggetto edilizio preesistente, conserva sostanzialmente gran parte dell’organismo originario.

Si tratta di termini che non sono né tecnici, né giuridici e che, come ho prima accennato, fanno riferimento all’incidenza dell’intervento sul territorio. Per quanto mi riguarda preferisco non fare distinzione all’interno della categoria della D.I.A.; a mio avviso, la distinzione può sussistere solo tra la “*attività delegata*” (D.I.A.) e la “*attività non delegata*” (concessione edilizia, oggi permesso di costruire).

Ma anche il termine di “*attività delegata*”, che ho indicato è puramente convenzionale e privo di base giuridica. In effetti, chi opta per la D.I.A. non ha bisogno di munirsi di alcun atto di delega dell’Amministrazione comunale per effettuare gli interventi. Chi dovesse optare per la D.I.A., tanto “*leggera*” quanto “*pesante*”, infatti, dovrà solo preoccuparsi di verificare di essere all’interno delle ipotesi previste dall’art. 22 del D.P.R. n. 380/2001. Dovrà quindi conoscere in manie-

ra perfetta la classificazione degli interventi e saper qualificare in quale di essi ricade l'intervento che egli intende attuare con D.I.A. Ovviamente, dovrà anche sincerarsi che le opere oggetto di D.I.A. siano conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti, ai regolamenti edilizi e non in contrasto con gli strumenti urbanistici adottati o con altre disposizioni normative comunque incidenti sull'esercizio dell'attività edilizia.

In ogni caso il termine "*Superdia*", che prevale nell'uso sul termine "*D.I.A. pesante*", è entrato ormai nel linguaggio comune di tecnici, funzionari e committenti e dunque, indipendentemente dalla sua raffinatezza tecnica o giuridica, non c'è nulla di male nell'utilizzarlo.

## 32. Cambia il nome, si chiude un periodo

Nel periodo che intercorre tra aprile 2002 e luglio 2003, pertanto, accanto alla D.I.A. continua a sussistere il regime del doppio titolo abilitativo esplicito, di provenienza pubblica (concessione ed autorizzazione edilizia, nei rispettivi campi di applicazione sopra delineati). Questa situazione verrà definitivamente risolta, con la riduzione del doppio titolo ad un solo titolo esplicito, quando il 30 giugno 2003, con notevole ritardo rispetto alla data di promulgazione, entrerà finalmente in vigore, riveduto e corretto, il DPR 380/2001, che opera la soppressione dell'autorizzazione edilizia.

La legge 443/2001, infatti, confermava la presenza dei due titoli abilitativi, autorizzazione e concessione, conservandone intatta la denominazione. Da parte di numerosi autori si è sottolineato che ciò era del tutto corretto, in quanto la finalità di quella legge non era affatto il riordino della materia o la sua innovazione.

Lo snellimento introdotto dalla legge n. 443/2001, attraverso la possibilità da essa offerta agli interessati di utilizzare, in "*alternativa*" ai due titoli esistenti, la superD.I.A., corrispondeva alla mera volontà di semplificare alcune procedure per favorire l'obiettivo, dichiarato, di rilanciare alcune attività produttive.

Il comma 14 dell'art. 1 della L. n. 443/01 anzi, stabiliva: "*Il Governo è delegato ad emanare, entro il 31 dicembre 2002, un D. Lgs. volto ad introdurre nel Testo Unico delle disposizioni legislative e rego-*

*lamentari in materia edilizia, di cui all'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, e successive modificazioni, le modifiche strettamente necessarie per adeguarlo alle disposizioni di cui ai commi da 6 a 13."*

Il T.U. avrebbe quindi dovuto semplicemente adeguarsi alle disposizioni contenute nella 443/2001. Poiché la legge di delega n. 50/1999, già citata, prescriveva peraltro nella redazione dei testi unici un'attività di puro "*coordinamento formale del testo delle norme vigenti*", si rafforza la convinzione di coloro che sostengono che il legislatore, con il T.U. D.P.R. 380/01, sopprimendo inopinatamente l'autorizzazione edilizia, sia incorso in un caso di incostituzionalità per eccesso di delega.

Questa convinzione, come le altre di segno opposto che sostengono che il legislatore della L. n. 443/01 non avrebbe potuto fare diversamente, in quanto il T.U. n. 380/2001, sebbene già approvato, non era ancora entrato in vigore, hanno una rilevanza secondaria nella nostra trattazione ed eviteremo quindi di entrare nel merito di considerazioni che rafforzino l'una o l'altra tesi.

Abbiamo tuttavia ritenuto utile fornire questa informazione per completezza del quadro, anche al fine di sottolineare le differenze tra i due provvedimenti ed in particolare la conferma dell'esistenza, nel testo della L. n. 443/2001, di un doppio titolo abilitativo edilizio in relazione alla "*pesantezza*" dell'intervento: concessione per gli interventi "*pesanti*", autorizzazione per gli interventi "*leggeri*", e di un doppio regime, sotto il profilo del procedimento, determinato dalla possibilità di utilizzare o meno, per alcune attività che troviamo in entrambe le tipologie di intervento, l'alternativa della D.I.A.. Come abbiamo visto, alcuni autori tenderanno, a loro volta, a distinguere tra "*DIA pesante*" e "*DIA leggera*".

Il Governo assolse il compito assegnatogli dal comma 14 dell'art. 1 della L.443/01 emanando il Decreto Legislativo 27 dicembre 2002, n. 301.

Questo provvedimento del Governo chiude la partita giocata sul terreno della disquisizione circa la sussistenza o meno del doppio titolo, in quanto, collegandosi a quanto previsto dal T.U.E., opta per una soluzione di tipo sostanziale, non entrando nel merito delle questioni di forma e confermando la semplificazione in due soli regimi abilitativi, oltre alla variazione del "*nomen juris*" di *concessione edilizia* in quello di *permesso di costruire*.

Abbiamo già accennato alla diversità dei fatti giuridici che derivano dall'uso di uno o di un altro specifico termine, differenziando tra licenza, autorizzazione e concessione. Desideriamo, per ragione di chiarezza, riportare un passaggio del parere del Consiglio di Stato n. 3/2001 che entra nel merito di questa disquisizione nominale, chiarendo il senso del termine adottato: “...la relazione di accompagnamento [al provvedimento n.d.r.] rimette al Consiglio di Stato la soluzione del dubbio circa il mantenimento o meno del nomen juris da dare al titolo abilitativo, se, cioè, confermare il nome di concessione oppure adottarne uno diverso come “autorizzazione” od altro.

*In proposito va considerato che, in seguito alle innovazioni legislative intervenute, il termine concessione ha perduto in parte la valenza originaria, la quale già non corrispondeva appieno, nel sistema, alle intenzioni di chi lo introdusse nel nostro ordinamento.*

*È preferibile, quindi, adottare un termine che per un verso non denoti una recessione del diritto del proprietario e che per converso non disconosca la funzione sociale del diritto ad edificare, affermata dalla Costituzione. Un termine, cioè, che lasci intendere che lo ius aedificandi non discende dall'autorità che lo concede, essendo connaturato alla proprietà (o diritto equipollente), ma che al tempo stesso non revochi in dubbio che quel diritto è sottoposto, nell'interesse comune e per la salvaguardia di superiori valori, ad un regime di governo e controllo amministrativo, ancorché significativamente snellito e semplificato dalla riforme introdotte”.*

Il Consiglio di Stato ritenne quindi opportuno sostituire il termine “concessione” con quello di: “*permesso o permissione o assentimento o altro*” per mantenere intatto il segnale della rivisitazione sistematica operata dalle norme riformatrici”.

Prevale, alla fine, mutuandolo dal francese “*permis de construction*”, il permesso di costruire.

Un termine per mezzo del quale, mi permetto di sostenere, vengono definitivamente “*tumulate*” le battaglie, condotte negli anni Settanta, per separare il diritto di edificare dalla proprietà del suolo.

D'altronde, parlare di legge sul regime dei suoli, nel nostro Paese è argomento tabù. Non è stato possibile condurre a compimento la battaglia negli anni Sessanta–Settanta, nonostante l'impegno profuso nelle lotte popolari ed in concomitanza con il punto di massi-

mo consenso del più forte Partito Comunista dell'Occidente, figuriamoci dopo.

Dobbiamo però rammentare che gli effetti di quelle battaglie si erano già affievoliti dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 5 del 30 gennaio 1980, che aveva riconosciuto l'inerenza dello *jus aedificandi* al diritto di proprietà.

Con quella sentenza si era finito per attribuire al termine "*concessione edilizia*", adottato dalla L. n. 10/1977, una valenza puramente nominale, in quanto la consistenza sostanziale si era di fatto ridotta a quella di un'autorizzazione.

Il D.P.R. 380/2001, quindi, non ha fatto altro che registrare, con quello che potremmo definire un atto di pietà o un certificato postumo di accertamento di "*morte clinica*", quanto si era già verificato nel nostro ordinamento fin dal 1980.

### 33. La ristrutturazione: lacrime e sangue

L'altro elemento particolarmente rilevante introdotto dal D. Lgs. n. 301/2002, riguarda l'intervento edilizio della "*demolizione e ricostruzione*" che, finalmente inserita nella categoria della ristrutturazione edilizia, ha subito diversi rimaneggiamenti, fino a pervenire alla stesura attuale del T.U.E. di cui al D.P.R. n. 380/01, che così recita: "*Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.*" (cfr., ora, l'art. 3, primo co., lett. d, del cit. D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380<sup>21</sup>).

---

<sup>21</sup> Non costituisce, pertanto, una novità la precisazione (contenuta nell'ultima parte del primo comma lett. d, dell'art. 3 T.U.E.), che "*nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente*", giacché si tratta di previsione già presente nell'ordinamento in forza dell'art. 1, sesto co., lett. b, della L. 21 dicembre 2001, n. 443 e, comunque, relativa ad un concetto già acquisito da tempo dalla giurisprudenza amministrativa. Tuttavia essa appare molto opportuna, a fronte della diversa e più restrittiva posizione manifestata in passato dalla magistratura penale.



Ribadisco “finalmente”! I più giovani tra i miei lettori non possono comprendere il senso liberatorio di questa affermazione, ma i più anziani, ahimè miei coetanei, rammentano sicuramente quante “*lacrime e sangue*” è costata questa conquista. Lacrime vere e sangue virtuale di liberi professionisti e tecnici comunali perseguiti penalmente, possiamo dire oggi ingiustamente, per aver “*sconfinato*”, seppur marginalmente, nella demolizione e ricostruzione, partendo da interventi di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione di precedente classificazione.

Per queste lacrime dobbiamo “*essere grati*” al sistema delle ambiguità normative, che si presta ad interpretazioni profondamente diverse, generato da definizioni non dotate di sufficiente chiarezza descrittiva.

Purtroppo una parte di quelle lacrime la dobbiamo anche a certi colleghi, che hanno svolto l'attività di Consulenti Tecnici presso i Tribunali Penali con un atteggiamento inquisitorio degno di migliore causa. Infatti, se è pur vero che la definizione di “*ristrutturazione*” si è prestata ad interpretazioni molto diverse, è altrettanto vero che alcuni C.T.U., pur di assecondare la tesi dell'accusa ed ingraziarsi la simpatia dei P.M., che li hanno ricompensati con ripetuti e ben remunerati incarichi, non si sono preoccupati di cercare la verità, favorendo la giustizia. Si sono invece impegnati nel ricercare l'interpretazione più sfavorevole ai colleghi indagati. Il dubbio che nell'errore di interpretazione potesse esserci buona fede, non è mai venuto loro. Anzi, per esperienza devo aggiungere che, nei casi dubbi, hanno preferito calcare la mano. A conferma di quanto scrivo, nella maggioranza dei casi le perizie di questi C.T.U. non hanno resistito alle verifiche del dibattimento.

Un motivo in più per rilevare con soddisfazione che la diversa classificazione e la nuova definizione introdotte dal T.U. hanno “*chiuso una partita*” durata circa tre decenni, dalla L. 457/78 ai giorni nostri.

La classificazione dell'intervento della demolizione e ricostruzione nella categoria della ristrutturazione, si colloca in piena sintonia con lo spirito più autentico delle politiche di recupero del patrimonio edilizio esistente.

L'inserimento degli interventi di demolizione finalizzati alla ricostruzione fedele dell'immobile nella categoria della ristrutturazione edi-

lizia, con la asciutta formulazione “*ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma*”, rappresenta una vera e propria rivoluzione.

Ho sempre sostenuto che fosse indispensabile ed improcrastinabile favorire al massimo il recupero del patrimonio edilizio esistente e che tale recupero venisse fatto attraverso norme che consentissero interventi senza eccessive limitazioni. Fermo restando il rispetto delle prescrizioni sulle destinazioni d'uso, quindi sull'incidenza dell'intervento sugli standard urbanistici, delle norme di sicurezza e, ovviamente, delle prescrizioni igienico sanitarie che costituiscono l'obiettivo primario degli interventi di recupero.

La crescita smisurata delle città, con i problemi che ha comportato di riflesso, obbliga a perseguire obiettivi che puntino alla riduzione al minimo del consumo di territorio. Ciò presuppone, anche per motivi di economia, il recupero delle quantità già edificate; soprattutto nei casi in cui queste risultino inadatte alle funzioni cui dovrebbero essere destinate o in contrasto con la programmazione urbanistica.

Per la medesima ragione ho sempre ritenuto che si dovessero incentivare questo tipo di interventi, tenendo conto che la loro onerosità, che deriva dalle difficoltà operative degli interventi nei centri densamente abitati, dal lungo periodo di immobilizzo passivo del capitale investito, dalla necessità di risolvere i rapporti con gli eventuali occupanti da tutelare ecc., sotto il profilo strettamente imprenditoriale, debba essere adeguatamente “ricompensata”. Questo non solo attraverso un margine operativo che si sostanzia nella *snellezza procedurale*, che rappresenta già un imponente passo in avanti, ma anche una *compensazione*, i cui vantaggi siano tali da stimolare una nuova stagione di investimenti nel settore del recupero.

Tra i vantaggi potrebbero sostanzarsi la riduzione degli oneri concessori e alcune facilitazioni nella trasformazione delle preesistenti destinazioni d'uso, a condizioni determinate e prefissate, che offrano vantaggi tangibili anche agli interessi della collettività.

Il tema scatena discussioni e critiche, ma la sua centralità e delicatezza rende il confronto non solo necessario, ma indispensabile.

Dovendo quindi inevitabilmente affrontare critiche, aggiungo alla precedente affermazione una considerazione, che probabilmente provocherà qualche fastidio ai conservatori estremi: perché mai questo ti-

po di interventi deve rimanere confinato nella città consolidata e non può essere ammesso nella “città storica”?

O meglio, perché mai questo tipo di interventi può essere attuato nella città storica solo a condizione di avviare faticosi piani di recupero, oggetto di insopportabili contrattazioni decennali, o solo attraverso altrettanto faticosi Accordi Procedimentali, il cui effetto finale è lo stesso di una “normale” autorizzazione, anche se subordinata al controllo preventivo della soprintendenza, ma costringe l'interessato ad affrontare le forche caudine del potere burocratico e politico?

Chi condivide la premessa culturale e le implicazioni che sottende questa domanda è già dalla mia parte.

Non vorrei essere frainteso, non ipotizzo affatto una sorta di liberalizzazione tout-court. Penso invece ad una norma che, a fronte di una sostanziale semplificazione degli interventi, soprattutto se assistiti dai necessari elementi di incentivazione, li condizioni a rigidi e ben individuati presupposti di interesse collettivo, sottoponendoli ad un'attenta verifica.

La moderna urbanistica si sta muovendo, ancorché lentamente, in questa direzione.

Ho ritenuto, e ritengo tuttora, che l'intervento di demolizione e ricostruzione “fedele” possa essere addirittura considerato nella categoria del recupero e del risanamento conservativo, quindi ben al disotto della categoria della ristrutturazione.

Il cosiddetto declassamento dell'intervento di demolizione e ricostruzione alla categoria della ristrutturazione edilizia, introdotto dal D.P.R. n. 380/2001, era stato di fatto già riconosciuto da ripetute sentenze amministrative. Ma la stessa cosa non era avvenuta per quanto riguardava il Giudice penale, che continuava ad emettere sentenze in aperta discordanza con il Giudice Amministrativo, classificando quel tipo di intervento nella categoria della nuova costruzione, o ricostruzione. Nell'ambito penale, infatti, non veniva dato alcun rilievo alla circostanza che preesistesse un edificio identico o comunque di identiche caratteristiche (volume, superfici, altezza, sagoma, distacchi ecc.) ritenendo che l'intervento di ri-costruzione dovesse sottostare ai medesimi limiti della costruzione ex novo. Questo comportamento aveva una chiara giustificazione nel diverso tipo di approccio al problema e, in parte minore, nello scarso soste-

gno dato al Giudice penale dalla consulenza tecnica di cui parlavamo in precedenza.

Resta il fatto che il Giudice Amministrativo ha sempre mostrato una maggiore apertura e flessibilità verso questo tema. Il legislatore gli ha dato ragione; purtroppo con eccessivo ritardo.

In occasione di alcuni convegni cui sono stato invitato, il Dott. G. Falcone, consigliere di Stato, persona di indiscutibile competenza e di indubbio equilibrio, ha addirittura avanzato l'ipotesi che il "*quantum*" edificato possa essere considerato come una sorta di "*bonus edilizio*" che, se legittimamente realizzato, dovrebbe poter essere "*speso*" senza limitazioni di sorta, che non siano naturalmente il mantenimento della quantità preesistente e la destinazione d'uso, nel caso in cui a questa siano imposte limitazioni dalle normative urbanistiche. Come dire che ciò che esiste, ed è ormai "*metabolizzato*" dal territorio su cui insiste, non dovrebbe essere soggetto, in caso di intervento di demolizione e ricostruzione, ad alcuna limitazione che non sia il volume preesistente (o le superfici lorde se preferite) e la destinazione d'uso ammissibile secondo le norme.

Ovviamente condivido il punto di vista, ma ho sollecitato l'autorevole amico a convincere il legislatore ad emanare una simile disposizione, perché, in assenza di una specifica norma, una siffatta interpretazione condurrebbe velocemente, chi dovesse sottoscriverla come tecnico o avallarla come funzionario pubblico, diritto avanti al Giudice penale. Per non parlare del linciaggio morale da parte dei sostenitori di quello pseudo-ambientalismo fondamentalista cui accennavo prima.

### **34. La facoltà di scegliere**

Sviluppati questi necessari richiami al sovrapporsi, nel breve arco temporale, di diversi provvedimenti e alle disquisizioni di natura giuridica che ne sono derivate, possiamo finalmente tornare ai contenuti ed agli effetti della stesura definitiva del D.P.R. n.380/2001 e al regime introdotto dalla sua entrata in vigore, avvenuta il 30 giugno 2003.

Vediamo in particolare quali sono gli altri elementi innovativi di tale D.P.R. n. 380.

Innanzitutto il legislatore ha voluto non solo specificare, ma anche rafforzare l'esistenza di due soli titoli abilitativi, allorquando, all'art. 22, primo comma, ha affermato che sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività gli interventi che non siano riconducibili né all'attività di edilizia libera (art. 6), né alle opere soggette a permesso di costruire (art. 10). La Denuncia d'Inizio Attività va quindi ad occupare tutti gli spazi lasciati liberi dalle definizioni inserite nei due articoli citati.

Un ampio spettro, che tuttavia lascia ancora qualche margine di insoddisfazione, in quanto, limitandosi alla lettura testuale degli articoli, non contempla alcuni interventi che siamo obbligati a classificare nella nuova costruzione, ma che nel precedente regime sarebbero stati oggetto di una semplice autorizzazione edilizia.

La centralità della DIA, voluta dal nuovo ordinamento, è il frutto della spinta dell'opinione pubblica, soprattutto imprenditoriale, che sollecitava il legislatore a sottrarre al controllo preventivo degli uffici dell'Amministrazione un'ampia categoria di opere la cui semplificazione, peraltro, appariva del tutto giustificata.

Nell'ambito della semplificazione, tra gli interventi oggetto di "*declassamento*", trovano finalmente spazio, oltre alle categorie già introdotte dalla L. 662/96, interventi di maggiore peso nell'attività edilizia, quali la ristrutturazione, nelle sue forme definite appunto "*pesanti*", ed alcuni interventi di nuova edificazione.

La scelta del legislatore di assecondare un'ulteriore spinta alla semplificazione, ha una solida base di ragionevolezza. Soprattutto se si tengono presenti due circostanze: 1) la possibilità, per l'interessato, di accedere al regime semplificato, scegliendolo come alternativa alla richiesta di permesso di costruire; 2) il quadro all'interno del quale può avvenire la nuova edificazione con il regime semplificato, caratterizzato da premesse tali da assicurare sia la certezza normativa, che la congruenza del tipo di intervento, con le scelte di pianificazione dell'Amministrazione.

La prima circostanza altro non è che la conferma dell'indicazione contenuta nella Legge-obiettivo di cui abbiamo già parlato ampiamente.

La seconda procede dal presupposto che, qualunque intervento edilizio, che sia congruente con le puntuali indicazioni fornite dall'Amministrazione in sede di pianificazione, deve essere realizzabile con

procedure assolutamente semplificate, indipendentemente dal suo peso. Peraltro, una volta assicurata la rispondenza alle prescrizioni di dettaglio: volumetrico, costruttivo e persino qualitativo, non c'è alcuna ragione che deponga a favore della tesi opposta.

Una soluzione eccellente e del tutto condivisibile. Specialmente se si pensa che, l'eventuale scelta di edificare con la procedura semplificata, ha le seguenti caratteristiche:

- è il risultato di una valutazione preliminare, di opportunità, che l'interessato avrà sicuramente svolto con la necessaria attenzione, valutando i possibili rischi e sciogliendo, preliminarmente, tutti i possibili dubbi. Avvalendosi, se necessario, anche dell'assistenza degli uffici comunali che, comunque, interverranno successivamente nel procedimento;
- si avvale, nell'ambito del procedimento semplificato, del “*paracadute*”, che viene attivato dal comma 6 dell'art. 23. Si tratta di un paracadute che si apre in caso di “*rischio*” ovvero nel caso in cui, nel termine dei 30 giorni che devono intercorrere tra la denuncia e l'inizio dei lavori, il dirigente responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale rilevi delle inadempienze ed impartisca l'ordine di non eseguire l'intervento;
- interviene in sintonia con l'Amministrazione, che ha già fornito il proprio consenso di massima, indicando tutti i parametri specifici cui l'edificazione dovrà attenersi ed in particolare le già citate disposizioni planovolumetriche, tipologiche, formali e costruttive.

Il procedimento è quindi di assoluta garanzia.

Eppure, stando alle analisi pubblicate nel 2006 da “*Il Sole 24 Ore*”, il meccanismo, a livello nazionale, non decolla come dovrebbe e secondo alcuni articoli comparsi sulla stampa la situazione varia enormemente da città a città<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> A Milano, che si avvale di una normativa favorevole che prende le mosse dalla legge regionale 22/1999, le super-DIA, soprattutto dopo l'introduzione della norma che consente di ristrutturare i sottotetti modificandone la destinazione d'uso, si avvicinano al 90% dell'intera attività edilizia, con una percentuale di procedure sospese pari al 12%. Ma a Brescia, che si avvale della stessa normativa regionale, le super-DIA non vanno oltre il 35% e sono gli stessi

Cerchiamo di capirne il motivo.

La difficoltà iniziale può essere posta in diretta relazione con la novità del provvedimento e con la necessità della “*messa a punto*” del rapporto tra la nuova procedura e quei meccanismi che presiedono ai percorsi tecnico amministrativi.

Superata questa fase iniziale, le residue difficoltà sono probabilmente da attribuire alla caratteristica degli strumenti attuativi del PRG, che, nella loro generalità, non sono predisposti per contenere tutti gli elementi che la legge richiede e che, comunque, avrebbero dovuto essere oggetto di una specifica ricognizione da parte delle amministrazioni comunali.

Nella prima fase, in realtà, poche Amministrazioni si sono dedicate a questa attività e quindi può esservi stata, a causa di questo ritardo, un'ulteriore difficoltà nella fase di avvio.

Occorre tuttavia rammentare che il legislatore, immaginando questa eventualità, aveva indicato come affrontare il problema. Infatti, indipendentemente dalla volontà dei Comuni di impegnarsi nell'attività di ricognizione per i piani già vigenti, al comma 3° dell'art. 22, la norma fornisce precise disposizioni, sia per l'attivazione della ricognizione su sollecitazione dell'interessato, sia per prescindere da essa in caso di inerzia dell'Amministrazione, sostituendo la ricognizione pubblica con una relazione tecnica del professionista incaricato, che asseveri la sussistenza dei presupposti.

Orbene tutto ciò non è comunque avvenuto.

Dobbiamo in effetti registrare che: 1) i Comuni, nella gran parte, non hanno svolto la ricognizione prevista dalla legge oppure la ricognizione ha dato esito negativo, in quanto i P.P. non avevano le caratteristiche richieste dalla legge stessa; 2) gli interessati non si sono attivati per richiedere la ricognizione ai Comuni oppure, se l'hanno richiesta, hanno ricevuto una risposta negativa, in quanto i P.P. non avevano le caratteristiche richieste; 3) i professionisti non se la sono sentita di sostituirsi alle Amministrazioni procedendo all'asseverazione, che doveva attestare la sussistenza delle caratteristiche richieste

---

uffici comunali a sconsigliarla data l'alea di rischio. A Pisa, che si avvale della legge regionale 52/1999, molto simile a quella della Lombardia, le super-DIA si attestano al di sotto del 10%. A Lecce siamo intorno al 30%. Analoga situazione c'è a Roma dove le super-DIA non superano il 25% del totale dei titoli edilizi.

per i Piani. Oppure, nel predisporla, si sono anch'essi trovati di fronte all'inadeguatezza dei Piani. Come biasimare i professionisti, che si trovano ad affrontare una valutazione di carattere estremamente delicato, che il T.U. attribuisce infatti al "*competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani*"?

Si tratta, come hanno rilevato numerosi autori, di un'attività che comporta un complesso di valutazioni le quali, sebbene possano avvalersi di una documentazione certa, quali sono gli elaborati dei piani attuativi, di fatto si "*sostanziano in considerazioni dotate di una discreta alea di soggettività i cui effetti sono, tuttavia, di grande rilevanza, perché da esse derivano i presupposti per stabilire se i piani esaminati siano tali da consentire il ricorso alla D.I.A.*" (Lupi).

Una responsabilità che pochi tecnici si sentono di assumere, tenendo presente la descrizione, effettuata dall'art. 22, co. 3/b, delle caratteristiche che i piani devono assumere: "*...contengano precise disposizioni planovolumetriche, tipologiche, formali e costruttive*". Descrizione, che è condizionata dal termine "*precise*", che si presta a diverse interpretazioni ed è caratterizzata dall'assenza di qualsiasi indicazione esemplificativa; talmente generica da poter dare adito a valutazioni molto diverse.

Una condizione che, posta a premessa di un eventuale intervento edilizio, appare particolarmente pericolosa, considerando che l'eventuale contraddittorio, tra professionista e funzionari dell'Amministrazione, secondo la previsione della legge, potrebbe svilupparsi ad intervento già avviato. Decisamente molto pericolosa.

Quindi, uno degli elementi del ritardo o dell'inefficacia della liberalizzazione potrebbe essere la caratteristica, comune alla stragrande maggioranza dei piani attuativi, di una sostanziale carenza di quelle "*precise disposizioni planovolumetriche, tipologiche, formali e costruttive*" richieste dalla legge.

Certo, i piani che presuppone il legislatore del T.U. sembrano piani di altri tempi o di altre culture urbanistiche; penso agli strumenti attuativi degli anni Venti e Trenta o a quelli di altri Paesi europei, dove la pianificazione raggiunge livelli di dettaglio a noi sconosciuti. Tutta colpa degli urbanisti dunque? Niente affatto. Prova ne è la circostanza che il Comune di Roma, seppure con qualche ritardo, ha individuato un notevole numero di strumenti attuativi, in prevalenza Piani di Zona



167, per i quali la procedura semplificata si sarebbe potuta attivare. Tuttavia nessuna Denuncia d'Inizio Attività è stata presentata per attuare interventi all'interno di quei Piani e se ce ne sono state, circostanza che non risulta agli uffici centrali dell'Amministrazione capitolina, si tratta di casi talmente eccezionali, da essere utili solo a confermare la regola negativa.

Va aggiunto che, anche nei Piani di Lottizzazione, tanto vigenti quanto in corso di approvazione, risulta che raramente si riscontrano quegli elementi progettuali che consentirebbero la "*ricognizione*". Se ne potrebbe dedurre che gli stessi interessati, forse, non ripongono grande fiducia, al momento, nel procedimento semplificato.

Circola nei corridoi degli uffici una voce che attribuisce, per i Piani di Zona, lo scarso ricorso al procedimento semplificato, alle difficoltà che sollevano tanto le banche erogatrici di mutui, quanto gli stessi notai. Banche e notai sarebbero riluttanti a sostenere economicamente con mutui o a rogare atti, che non siano sostenuti da un provvedimento esplicito dell'Amministrazione. Questa circostanza potrebbe riguardare anche i Piani di Lottizzazione privata, cui accennavamo prima.

Se è così, cosa che non può essere esclusa considerata la riluttanza degli stessi soggetti ad accettare le autocertificazioni di destinazione urbanistica, il legislatore e chiunque creda nella semplificazione, nel decentramento di poteri, nello snellimento sostanziale o, addirittura, nella delega totale ai professionisti, può mettersi l'anima in pace. Non è cosa che vedremo facilmente. A meno che il legislatore stesso non lo imponga a tutti; ma questa soluzione appare invero piuttosto improbabile.

L'ambito di efficacia di questo provvedimento appare dunque, al momento, limitato a: i Piani di Recupero, che interessando prevalentemente l'edificato e riguardando progetti estesi ad uno o a pochi isolati, non pongono problemi di disposizione plano-volumetrica o di tipologia; alcuni strumenti oggetto di Accordi negoziali, nei quali, però, è di norma la Conferenza dei servizi, che approva anche i progetti architettonici definitivi, ad assicurare la semplificazione; i Piani di lottizzazione di iniziativa privata, nei quali la proprietà consortile ha tutto l'interesse, tanto ad una procedura rapida, quanto a che la progettazione di dettaglio risulti strettamente congruente con l'indirizzo del Piano.

### 35 Responsabilità personale o condivisa?

Una specifica riflessione è necessaria per quanto riguarda la responsabilità che assumono i tecnici, che asseverano la relazione che accompagna la D.I.A., ed il rapporto tra questa attività ed il compito affidato all'Amministrazione nel procedimento.

Su questo punto occorre chiarezza: la responsabilità dell'avvio dell'attività edilizia è tutta ed esclusiva del professionista.

È una responsabilità che è cresciuta in modo direttamente proporzionale alla semplificazione delle procedure preordinate all'esecuzione degli interventi edilizi ed alla quantità di procedure sottratte al controllo preventivo dell'Amministrazione.

Il professionista, che secondo l'art. 29, terzo comma del T.U.E., assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità, assume contestualmente una qualifica ed un ruolo specificato dall'art. 359 del Codice Penale [persone esercenti un servizio di pubblica necessità] e si fa carico di una specifica responsabilità, che attiene alla veridicità delle attestazioni, ai sensi dell'art. 481 del medesimo codice [falsità ideologica in certificazioni commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità].

La legge gli attribuisce quella qualifica, in quanto gli affida il delicato compito di redigere una relazione *“che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie”* (cfr. l'art. 23, primo co., del T.U.E.), attraverso la quale egli assume il compito di fornire all'Amministrazione una circostanziata e puntuale informazione sulla legittimità e conformità dell'intervento alle prescrizioni sopra citate.

Per l'eventuale falsa attestazione sulla conformità agli strumenti urbanistici delle opere che si devono realizzare è prevista, dall'art. 481 C.P., la reclusione fino ad un anno ed una sanzione pecuniaria che oscilla da euro 51 circa ad euro 516 circa.

Questo reato, tuttavia, è punito solo se è presente il presupposto del dolo, va quindi dimostrata la volontarietà nella falsa rappresentazione dei fatti.

Questa considerazione risulta di estrema rilevanza, perché non sempre è agevole stabilire la linea di demarcazione fra la volontà di

una falsa rappresentazione ed un'attestazione errata, che sia il frutto di un errore di interpretazione di una quantità di norme, che non sempre risultano di facile comprensione.

Il legislatore non poteva certo esimersi dall'attribuire questa rilevante responsabilità al professionista nel momento in cui gli affidava il compito di assicurare e garantire, nei confronti della Pubblica Amministrazione, che non vengano realizzate opere contrastanti con l'ordinamento vigente.

Come hanno sottolineato alcuni autori, va però rilevato che, facendo ricorso a norme del codice che impongono il riconoscimento del dolo ai fini dell'imputazione del reato, si rischia che i professionisti più esperti nell'adattare le norme alle soluzioni o quelli meglio assistiti legalmente, se la cavino sempre e comunque. Basta pensare che non è difficile, per quei professionisti o per i loro legali, escogitare, in una materia così complessa, strategie capaci di dimostrare l'assenza di dolo, in modo da far rientrare il proprio operato nella categoria della colpa o della negligenza, che rappresentano due diverse gradazioni della responsabilità.

Invero, dalla lettura di diversi autori, prevalentemente giuristi di grande esperienza nella materia, si rileva una notevole aleatorietà sulla responsabilità effettiva o meglio sulla punibilità penale dei tecnici asseveratori.

La gran parte di essi, infatti, sostiene giustamente che la responsabilità del professionista va valutata in modo diverso, a seconda che riguardi l'attestazione di fatti o l'interpretazione della normativa: la responsabilità penale del professionista può sussistere, ad esempio, nel dichiarare una determinata volumetria o un'altezza o nel certificare i distacchi dell'edificio esistente, in modo diverso da quello che sono in realtà. Mentre la dichiarazione di conformità del progetto alla disciplina urbanistica ed edilizia non è detto che, di per sé, concretizzi una circostanza di falsa attestazione dalla quale deriverebbe la responsabilità penale, soprattutto nei casi di una normativa poco chiara. Ciò in quanto quel tipo di attestazione non attiene ad un fatto, ma ad una norma; quindi essa non rappresenta una certificazione, ma un parere, quindi una valutazione soggetta ad interpretazione.

Difficile non concordare con questo punto di vista, ma il rischio è che, così facendo, sia tutto opinabile e quindi non vi sia alcuna certez-

za di nulla. Un punto di vista che nel nostro Paese è molto diffuso, ma che, a mio avviso, è sinceramente inaccettabile.

Sappiamo bene quali siano le difficoltà e la delicatezza del compito di giudicare o di valutare l'operato di altri, vale tanto per i magistrati quanto per i consulenti tecnici, quanto e ancor di più per i funzionari, anche se gli effetti delle valutazioni dei tre differenti soggetti sono molto diversi.

Va comunque rilevato che la legge, quando al comma 3 dell'art. 29 del T.U.E. recita *“in caso di dichiarazione non veritiera nella relazione di cui all'art. 23 comma 1, l'amministrazione ne dà comunicazione al competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari”*, offre spazio a questa diversa valutazione, operando un distinguo tra *“falsa attestazione”* e *“dichiarazione non veritiera”*.

Alle persone comuni tale distinzione non appare evidente, in quanto una dichiarazione non veritiera non può che essere falsa, ma dalla lettura di vari autori di grande esperienza e competenza giuridica emerge che la differenza tra dichiarazione *“falsa”* e *“non veritiera”* è che: *“la prima ipotesi postula l'elemento psicologico del dolo, mentre nella seconda ipotesi è sufficiente soltanto l'elemento della colpa o negligenza. Nella prima ipotesi, oltre alla comunicazione all'ordine di appartenenza, scatta anche la denuncia all'autorità giudiziaria, nella seconda ipotesi invece vi è soltanto la comunicazione all'ordine di appartenenza, in quanto, in materia di falsità in certificati, il codice penale non prevede fattispecie colpose”* (G. Lavitola).

Ho sempre nutrito una grande ammirazione verso gli amici avvocati per la loro capacità di rendere confuse e di difficile univoca valutazione questioni che ai comuni mortali appaiono di una chiarezza solare. Ritengo che la responsabilità non sia affatto loro, ma del sistema nel suo insieme e della complessa ed a volte contraddittoria articolazione della giurisprudenza, tanto penale quanto amministrativa. Pertanto, non ho considerazioni da aggiungere.

### **36. Ma i tecnici comunali sono soli**

Va invece sviluppata, in quanto opportuna, una sintetica riflessione che riguarda i pesi e le misure.

Sul tema della responsabilità tecnica, ci si trova quasi sempre a ragionare su un terreno ed a seguire un percorso, che assume diverse caratteristiche a seconda del soggetto che lo percorre: esso è particolarmente cedevole e flessibile quando sia il professionista privato a percorrerlo e diviene invece terribilmente duro, rigorosamente rettilineo e pieno di insidie, quando sia percorso da un funzionario dell'Amministrazione.

Va precisato che si tratta di una mera constatazione. Deriva dall'esperienza, non solo personale, ma di oltre un ventennio di vicende, che hanno coinvolto numerosi colleghi tanto professionisti, quanto funzionari.

Ho notato, con sincera soddisfazione, che i professionisti privati, tranne nei casi peraltro molto limitati di corruzione, riescono quasi sempre a dimostrare la loro buona fede e la assoluta mancanza di volontarietà nell'attestare circostanze più o meno "*non veritiere*". Questo avviene grazie al lavoro di eccellenti avvocati, ma anche grazie alla disponibilità ad ascoltare le ragioni da parte dei Magistrati giudicanti.

Questa circostanza, tuttavia, non è altrettanto rintracciabile nei confronti dei professionisti tecnici dell'Amministrazione pubblica.

Sembra quasi che le due categorie di tecnici abbiano accesso ad atti ed a documentazioni differenti. Per gli uni è abbastanza credibile la difficoltà di interpretare una normativa che, francamente ed indiscutibilmente, a volte è davvero incerta od opinabile; per gli altri, invece, questa circostanza praticamente non sussiste. È come se i funzionari dell'Amministrazione fossero responsabili personalmente, come autori, dell'intera produzione prescrittiva e regolamentare, tanto urbanistica, quanto edilizia, e pertanto non possano incorrere nell'errore di interpretazione. Quasi che essi non si trovino a navigare nel medesimo mare agitato in cui navigano i professionisti privati.

Nei confronti dei funzionari della P.A. è sempre richiesto un giudizio severo e netto. Certamente questo atteggiamento prevenuto è il frutto di una storia passata, che non sempre risplende per la trasparenza o per la correttezza dei funzionari; ma si tratta, appunto, di storia passata e non si comprende il motivo per il quale non si debba voltare pagina e considerare che l'Amministrazione pubblica, negli ultimi anni, ha tentato, e in parte realizzato, un cambiamento, se non delle persone, quantomeno dei sistemi, della mentalità e dei metodi.

In proposito, in uno dei testi di cui consiglio la lettura si trova questa considerazione che riporto testualmente:

*“L’errore nella maggior parte dei casi riguarda la normativa urbanistico edilizia...cioè ricade su una norma extrapenale. In tali casi se l’errore si esaurisce in un errore inevitabile...l’errore è scusabile. Il che potrà accadere assai frequentemente, considerato che è un dato notorio che la normativa in materia è assai spesso estremamente confusa e tutt’altro che chiara. Se l’errore si traduce in un errore sul fatto, che costituisce il reato, anche se evitabile non è punibile.*

*In prospettiva, la situazione potrebbe migliorare se i Comuni provvederanno... al rilascio delle certificazioni attestanti le prescrizioni normative e le determinazioni provvedimentali a carattere urbanistico, paesaggistico-ambientale, edilizio e di qualsiasi altro tipo comunque rilevanti ai fini degli interventi di trasformazione edilizia del territorio. È evidente che potendo il professionista nei casi dubbi acquisire detto certificato, risulterà assai difficile o pressoché impossibile poter poi invocare l’errore scusabile in ordine all’interpretazione della normativa stessa. Tuttavia, perché ciò si verifichi, occorrono due condizioni: che i Comuni costituiscano lo sportello unico e che sia prevista, in caso di ritardo o di omissione nel rilascio di detto certificato, l’applicazione di sanzioni disciplinari a carico del responsabile dell’Ufficio dello sportello unico.”*<sup>23</sup>

Se avete seguito la sequenza, vi risulteranno chiari due concetti: il professionista, anche se commette un errore e anche se l’errore era evitabile, non è punibile; se poi gli viene rilasciato quel complicato certificato omnicomprensivo che deve dargli lo sportello unico, e comunque sbaglia, risulterà difficile dimostrare che non ha colpe.

Ma se il funzionario responsabile dello sportello unico ritarda od omette di rilasciare il certificato, allora per il funzionario devono essere previste rigorose sanzioni disciplinari.

Possono mettersi il cuore in pace i colleghi degli Uffici tecnici comunali. Se questo è il pensiero di coloro che sappiamo avere stima e fiducia nell’Amministrazione e che da questa sono stimati per la loro correttezza ed equilibrio, sarà piuttosto difficile sperare che i magistrati credano alla buona fede dei funzionari nel caso in cui questi doves-

---

<sup>23</sup> G. Lavitola – Denuncia d’inizio attività – CEDAM 2003 pag. 138– 139.

sero commettere, nel redigere il certificato omnicomprendivo, lo stesso errore per il quale invece il professionista non è punibile.

### **37. A Cesare quel che è di Cesare**

Rimane invece intatta, e non è cosa di poco conto, la responsabilità civile del professionista, tanto nel caso del falso con dolo, che in quello dell'errore determinato da negligenza o da colpa grave, nei confronti di chiunque sia danneggiato dalla realizzazione dell'intervento contro legge.

Innanzitutto nei confronti del proprietario committente: per gli eventuali danni economici derivanti dai ritardi causati dal fermo del cantiere da parte dell'autorità comunale o giudiziaria ed ancora di più nel caso ancor più grave di annullamento della D.I.A., ma anche nei confronti dei confinanti o di chiunque sia leso in un proprio diritto dalla realizzazione dell'intervento.

Concludiamo con un'ulteriore riflessione sul rapporto che si instaura con l'Amministrazione, decorso il termine fissato dal comma 1 dell'art. 23 del T.U. Alcuni sostengono che l'Amministrazione, lasciando decorrere senza intervenire il termine di 30 giorni dalla presentazione della D.I.A., avalla di fatto la legittimità dell'intervento, contribuendo alla formazione di una forma di *silenzio-assenso*.

Questa tesi, a mio avviso, non ha alcun fondamento. L'istituto del *silenzio-assenso* non esiste più in nessun provvedimento che riguardi l'attività edilizia; prova ne è la decisione del legislatore del D.P.R. 380/01 di provvedere esplicitamente alla sua soppressione. Ciò è potuto avvenire, in quanto non sussisteva più necessità di tutelare il cittadino dall'eventuale inerzia dell'Amministrazione, allorché gli veniva consentito, per mezzo delle attività delegate, di sostituirsi ad essa avvalendosi del professionista incaricato dell'atto di asseverazione.

Per le altre attività, che non sono realizzabili tramite D.I.A., il legislatore ha previsto altre forme di tutela. Si può anche discutere l'efficacia di queste forme, ma non c'è dubbio che per le attività delegate non vi sia alcuna necessità di simili strumenti di tutela.

In ogni caso, anche volendo ammettere astrattamente che sussista

una sorta di *silenzio-assenso* per la D.I.A., esso non solleva il professionista asseverante da alcuna responsabilità.

Penso, invece, che all'Amministrazione, nell'ambito della procedura di DIA, sia stato affidato un compito di sostegno o di "*paracadute*", come l'abbiamo prima definito, nei confronti dell'interessato. Questo ruolo si riconosce, senza alcun dubbio, nella possibilità che l'Amministrazione intervenga nel procedimento ove riscontri l'assenza di una o più delle condizioni richieste dalle normative, ordinando di non eseguire l'intervento previsto.

L'eventualità che l'Amministrazione non intervenga nel procedimento, non implica affatto una sua condivisione dell'intervento, né sotto il profilo della legittimità, né sotto il profilo della congruenza rispetto ad eventuali presupposti tecnico giuridici.

Di conseguenza, la responsabilità della non rispondenza dell'intervento edilizio alle normative ricade integralmente sulle spalle del professionista. Secondo la pre-vigente normativa, il *silenzio-assenso* poteva essere invocato dopo la decorrenza dei termini assegnati dalla legge all'Amministrazione e la domanda doveva intendersi "*assentita, qualora entro novanta giorni non venga comunicato il provvedimento motivato con cui viene negato il rilascio.*" Al professionista competeva "*anche ai sensi dell'articolo 373 del Codice penale*" l'attestazione che il progetto risultasse "*conforme al certificato [di destinazione urbanistica] previsto dal presente comma*".

Una condizione di assunzione di responsabilità molto diversa da quella che deriva dall'asseverazione a 360 gradi prevista per l'attivazione della D.I.A.; una condizione altrettanto diversa anche rispetto al compito affidato all'Amministrazione.

Decorso il termine di 30 giorni, tuttavia, il titolo implicito deve considerarsi giuridicamente formato e non residuerebbero per l'Amministrazione termini di interruzione, mentre resta salva ed impregiudicata la facoltà dell'Amministrazione di avviare un eventuale procedimento di autotutela, che si può concludere con l'annullamento del titolo implicito ove non sia possibile ricondurre l'intervento a condizioni di legittimità.

In questo caso, a mio modesto avviso, residua un aspetto, che coinvolge la responsabilità dell'Amministrazione, in relazione al provvedimento di autotutela che si andrebbe ad adottare ed agli effetti di que-



sto sulle opere realizzate, soprattutto in relazione al ritardo con cui l'Amministrazione interviene.

È noto, infatti, che qualsiasi provvedimento di annullamento *deve* essere sostenuto da una motivazione che abbia tenuto nel dovuto conto la comparazione tra interesse pubblico all'annullamento e diritto del privato a conservare quanto realizzato, anche se illegittimamente.

Ove dovesse prevalere l'interesse pubblico e dovesse intervenire un provvedimento di annullamento del titolo implicito, l'interessato potrebbe invocare una corresponsabilità dell'Amministrazione nell'aver fatto decorrere i termini senza intervenire e nell'essere intervenuta successivamente ad opere avviate od in avanzato stato di realizzazione.

Ma le eventuali corresponsabilità sarebbero inerenti al procedimento, certo non al progetto ed ai suoi presupposti tecnici, che, ribadisco, restano in capo al progettista incaricato dell'asseverazione; ancora di più se le attestazioni dovessero risultare mendaci o palesemente ed ingiustificatamente inesatte.

Diverso è il caso in cui vi sia la necessità di acquisire sul progetto eventuali Nulla Osta.

In questo caso l'Amministrazione interviene nel procedimento con un ruolo attivo, sia che avvenga per il rilascio di un proprio N.O., in quanto titolare di subdelega, sia nel caso in cui, per tale finalità, intervenga nel procedimento lo Sportello Unico dell'Edilizia del quale ci accingiamo a parlare.

In questo caso, l'Amministrazione ha non solo il tempo necessario, ma anche l'obbligo di effettuare un'istruttoria sull'intera documentazione e sugli stessi presupposti che sono alla base dell'intervento progettato.

L'analisi della complessa materia, che attiene alla responsabilità del professionista, è stata sviluppata in modo circostanziato e con specifica competenza disciplinare da diversi ed autorevoli autori.

Questo accenno ha voluto solo rappresentare una doverosa precisazione per i numerosi colleghi professionisti che, fuorviati dalla tesi che, decorsi i fatidici 30 giorni, si concretizzi una sorta di *silenzio-assenso* da parte dall'Amministrazione, con una conseguente forma di responsabilità condivisa, si avviano con eccessiva tranquillità, quindi senza le necessarie e consuete precauzioni, alla realizzazione di interventi sulla cui legittimità, invece, non vi è sufficiente certezza.

Come abbiamo visto, non sono pochi i problemi ed i dubbi da scio-

gliere tutte le volte che si opta per la strada della semplificazione, ma ciò non deve comunque significare una rinuncia a perseguire questo obiettivo, semmai un maggiore impegno nel far sì che i rischi siano ridotti al minimo.

E vorrei, piuttosto, concludere questo argomento con una notazione positiva. Probabilmente uno dei motivi del mancato pieno successo della D.I.A. come alternativa al permesso di costruire va ricercato nel successo di altre iniziative intraprese contestualmente dal legislatore, prima fra tutte la rigida scansione temporale del procedimento, avviata con la L.662/96 e, ultima in ordine di tempo, ma certamente non per importanza, lo Sportello Unico dell'Edilizia.

Queste importanti iniziative hanno assicurato un quadro di certezza sui tempi d'istruttoria e ricostruito un rapporto di fiducia tra utenti ed Amministrazione, che probabilmente ha indotto gli interessati a preferire la via del percorso *"assistito"*.

### **38. Lo Sportello unico**

Lo Sportello Unico dell'Edilizia, previsto dall'art. 5, è una delle novità più rilevanti del T.U. e rappresenta la chiave di volta del nuovo sistema di relazioni, che, grazie al nuovo provvedimento legislativo, viene ad instaurarsi tra cittadino e P.A. Esso non si discosta dallo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), perché sostanzialmente è l'estensione del SUAP all'edilizia residenziale privata.

È di particolare interesse per la nostra trattazione comprendere quale cambiamento abbia prodotto, nel sistema di relazioni tra utente e struttura tecnico burocratica dell'Amministrazione comunale, l'introduzione del nuovo Sportello destinato all'edilizia privata.

L'art. 5 è subito molto chiaro su questo aspetto quando, al primo comma, stabilisce che le Amministrazioni comunali devono provvedere a costituire l'ufficio, che avrà questa denominazione, il quale curerà 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.

Dunque presso questo ufficio di nuova costituzione viene accentrato, puntando ad un obiettivo di semplificazione e di trasparenza, oltre

che di efficacia sostanziale e quindi di economia nell'azione amministrativa, l'intero complesso dei compiti che riguardano l'attività tecnico amministrativa nel settore edilizio, inclusa la cura dei rapporti tra il privato, l'Amministrazione comunale e le altre Amministrazioni ed Enti che devono intervenire nel procedimento.

L'art. 5 è ancora più chiaro al secondo comma, non lasciando dubbi su cosa debba, non debba o possa fare lo Sportello Unico. Questo, sia per semplificare e rendere più agevole all'utente lo svolgimento delle attività finalizzate all'ottenimento di un permesso o di un nulla osta, che per assicurare la ricezione delle DIA e curare gli adempimenti ad esse connessi.

Passo dopo passo, il testo dell'art. 5 indica chiaramente tutto ciò cui l'Amministrazione comunale deve provvedere per tramite dello Sportello.

Allo Sportello competono dunque diverse categorie di attività e compiti:

- di informazione agli utenti, sull'intera gamma di attività che riguardano lo Sportello; che va dalle certificazioni urbanistiche e di agibilità alle Denunce di inizio attività, dalla documentazione necessaria all'istruttoria dei progetti allo stato dell'iter tecnico amministrativo. Utilizzando anche, tutte le volte che è possibile, come auspicano le leggi in materia, sistemi informatici di facile accesso;
- di assistenza, nel curare i rapporti con gli altri uffici interni all'Amministrazione e con quelli di Enti esterni durante il corso del procedimento; attività che spaziano dalla denuncia delle opere in cemento armato, anche per le zone sismiche, ai N.O. dei vigili del fuoco nelle materie ad esso soggette;
- di certificazione, in merito alle norme vigenti in materia urbanistica ed edilizia, secondo il nuovo criterio del certificato omnicomprendivo, che riguarda tutte le informazioni necessarie per predisporre correttamente il progetto edilizio; di certificazione in materia di agibilità;
- di istruttoria, con la ricezione delle diverse istanze: DIA, richieste di Permesso di Costruire, agibilità, richieste da trasmettere agli Enti esterni ed agli uffici interni per la predisposizione del loro parere da esprimere nelle Conferenze dei Servizi;

- di decisione, con la conclusione dei procedimenti edilizi, con l'eventuale intervento inibitorio sulla D.I.A., con il rilascio o il diniego del Permesso di Costruire, con il diniego dell'agibilità a seguito delle verifiche previste dalla legge, con il consenso o meno alle richieste di accesso ai documenti dopo aver valutato la sussistenza dei presupposti di diritto.

Dalla lettura del testo di legge e dall'elencazione dei numerosi e diversificati compiti affidati, risulta evidente che l'Amministrazione, da questo momento in poi, abbandona il precedente compito di controllore delle documentazioni o di istruttore degli atti tecnici per verificarne la rispondenza alle prescrizioni urbanistiche e regolamentari ed assume quello di *“servizio all'utenza”*.

L'aspetto più delicato della previsione dell'istituzione dello S.U.E. è quello che richiede alle Amministrazioni comunali una complessiva riorganizzazione della struttura interna per adeguarla ai nuovi compiti che sono affidati all'attività dello Sportello.

La previsione dello Sportello Unico per l'Edilizia era contenuta già nella stesura originaria del testo di legge; le Amministrazioni più accorte hanno avuto quindi la possibilità, in attesa dell'entrata in vigore del T.U., di sperimentare le necessarie forme di riorganizzazione e di verificarne la rispondenza ai nuovi compiti imposti dalla legge. Allo stesso modo hanno avuto la possibilità di adeguare gli uffici, che in alcuni casi erano già strutturati in nuclei organizzativi dotati di capacità operativa analoga a quella che viene ora richiesta allo Sportello, in previsione della nuova struttura da inserire nel sistema organizzativo.

Così è avvenuto a Roma ed in altre città, grandi e piccole, anche se l'impiego di queste forme di *“sperimentazione”*, nella fase precedente all'entrata in vigore del T.U., risulta limitata a pochi casi che, peraltro, si sono dovuti confrontare con l'iniziale disinteresse delle altre Amministrazioni.

Più che di disinteresse, stando alla mia esperienza personale, potremmo dire che si sia trattato, almeno nella prima fase, di incredulità da parte delle altre Amministrazioni, indubbiamente sorprese sia dal ruolo, del tutto innovativo di perno centrale, assegnato dalla legge allo Sportello Unico, sia dalla nuova forma di *“sordinazione”* all'attività

di coordinamento dello S.U.E., alla quale venivano sottoposti tutti gli Uffici, rispetto ai tempi dettati dalla legge allo Sportello Unico.

Lo S.U.E. assume, secondo il T.U.E., una duplice veste: quella di punto di riferimento, di impulso e di coordinamento di tutta una serie di procedure, che continuano a rimanere di competenza dei diversi Uffici dell'Amministrazione comunale, ma le cui risultanze ora affluiscono direttamente allo Sportello; quella di interfaccia e di stimolo verso le strutture e gli Uffici relativi ad altri Enti esterni all'Amministrazione comunale, a vario titolo competenti anch'essi ad esprimersi sull'istanza di rilascio del permesso di costruire, nonché verso il privato titolare di detta istanza.

Allo Sportello Unico è attribuito il difficile compito di fluidificare e risolvere tutti i problemi derivanti dalla sovrapposizione di funzioni e competenze già attribuite a strutture presenti nella organizzazione del Comune o causati dalla duplicazione di figure che intervengono nel procedimento. Inoltre deve risolvere i problemi di coordinamento e di congruenza, procedimentale e documentale, tra le diverse aree tematiche, che intervengono nel corso del procedimento. Aree caratterizzate inoltre, ciascuna per la propria parte, da un costante aggiornamento delle normative ad esse preordinate e dalla conseguente messa a punto delle prassi applicative che ne derivano. Ad esso è affidato il compito di risolvere il problema della congruenza tra i diversi documenti, elaborati grafici, prove di natura tecnica e procedimenti per tutto ciò che attiene a: tutela dei beni culturali, ambiente ed impatto ambientale, edilizia, urbanistica, igiene e sanità, sicurezza, sismicità del territorio, ecc.

Un compito così rilevante e vasto richiede una grande capacità riorganizzativa, la definizione di metodi nuovi di lavoro, l'attribuzione di specifiche risorse.

La difficoltà di attrezzare la macchina amministrativa degli uffici mentre era *"in corsa"* ha indotto nella maggior parte dei casi ad adottare una soluzione mista.

Da un lato si è utilizzata la centralità della Conferenza dei Servizi nel procedimento, sfruttando al meglio la forza di cui è stato dotato tale istituto dalla L. n. 241/90 e dalle successive integrazioni e modificazioni; in particolare si è spinto l'acceleratore sulla possibilità di concludere la Conferenza in ogni caso, con la presenza o meno e con l'espressione o

meno dei pareri degli Uffici ed Enti convocati. Dall'altro lato si sono mantenute le forme tradizionali di collaborazione tra cittadino e P.A., sia per raccordare gli Uffici esterni con lo Sportello, che per la consegna e la predisposizione della documentazione necessaria. Si è, così, mantenuto in parte in vita, per ragioni di praticità, il rapporto diretto dell'utente con i singoli Uffici esterni, al fine di garantire, rinunciando in parte alla asetticità del procedimento voluta dal legislatore, risultati di maggiore efficacia nella prospettiva della conclusione rapida del procedimento.

La Conferenza dei Sevizi rappresenta il perno del procedimento, in quanto il T.U.E. esclude chiaramente che la sua convocazione possa essere considerata una facoltà. Perlomeno in tutti quei casi in cui debbano essere acquisiti nulla osta o pareri di altri uffici esterni alla struttura che ospita lo Sportello Unico.

### **39. Organizzazione e funzionalità**

Il Responsabile del Procedimento convoca la conferenza tutte le volte che lo ritenga necessario. Può prescindere da essa solo nel caso in cui la documentazione relativa a nulla osta o pareri sia già stata acquisita ed allegata dall'interessato. Come abbiamo accennato in precedenza, tuttavia, possono residuare casi in cui, per ragioni di efficacia o di semplicità operativa, l'interessato decida, di comune intesa con lo Sportello, di provvedere esso stesso ad acquisirli direttamente durante il corso dell'istruttoria.

Questo modo di procedere non corrisponde perfettamente a ciò che la legge auspica, ma non può nemmeno essere considerato "*contra legem*".

La gran parte delle Amministrazioni comunali, a causa della scarsità di risorse disponibili, si dibattono tra mille difficoltà operative alle quali si è sovrapposta la spinta di riorganizzazione voluta dalla "*ri-forma*". In alcuni casi ciò ha significato, grazie alla capacità di ottimizzare le risorse disponibili, un aumento del livello di efficienza e di efficacia. In altri casi il tentativo di adeguarsi comunque alla legge, forzando i tempi della riorganizzazione, ha fatto correre il rischio di perdere i discreti livelli di efficienza faticosamente raggiunti.

La volontà del legislatore del T.U.E. non era certo quella di affermare una "ideologia" dell'organizzazione o l'intangibilità del procedi-

mento così come formulato nel testo di legge, ma, piuttosto, quella di individuare le forme migliori per assicurare la massima efficienza e trasparenza operativa.

Poiché, come si suole dire, *“a volte il meglio è nemico del bene”*, non è vantaggioso fare del procedimento previsto dal T.U.E. una bandiera da difendere ad ogni costo. Nel rispetto dei tempi dettati dalla legge e degli aspetti formali indispensabili per assicurare legittimità al procedimento, vanno accettate anche forme organizzative intermedie, che assicurino livelli soddisfacenti di efficacia.

Il T.U.E. pone, naturalmente, un tema organizzativo complesso, e per alcuni versi delicato, sia in relazione allo S.U.E. che in relazione al rapporto tra questo e lo S.U. Attività Produttive.

La presenza di un altro Sportello Unico dedicato all'Edilizia ha sottratto al temine “unico” la valenza, che aveva precedentemente in relazione a quello per le Attività Produttive.

Per i grandi Comuni questa è una circostanza che non ha grande rilevanza, dato che per ragioni meramente organizzative, connesse alla importanza strategica del decentramento, erano già stati costretti ad aprire tanti *“sportelli unici”*, quante fossero le Circoscrizioni o i Municipi.

Questa duplicazione ha invece creato un problema di rapporti tra i due sportelli (S.U.E. e S.U.A.P.), dato che il procedimento edilizio è comunque, nella gran parte dei casi, uno dei passaggi obbligati dello Sportello per le attività Produttive.

Tra le due strutture, oltre al punto di contatto costituito dal procedimento edilizio, tanto relativo ai Permessi, quanto alla D.I.A., vi sono alcune sovrapposizioni documentali ed alcune differenziazioni inerenti al diverso tema trattato, che hanno fatto sì che rimanessero aperte, per un certo periodo, alcune questioni inerenti al rapporto tra l'attività edilizia ed il S.U.A.P., conclusesi poi definitivamente, proprio grazie all'istituzione dello S.U.E..

Nel Comune di Roma, forse analogamente a tutte le realtà nelle quali lo S.U.A.P. è stato costituito fuori dalla struttura degli Uffici tecnici, si è posto addirittura il quesito se l'edilizia, essendo un'attività produttiva in quanto tale, non dovesse essere integralmente gestita dallo S.U.A.P.

L'ipotesi ha fatto molto discutere. Nel caso romano la questione si è risolta facilmente, lasciando intatta la separazione dei percorsi, per

ragioni strettamente organizzative e di competenze, che saranno ampiamente illustrate nel capitolo cui prima accennavamo.

La soluzione più ragionevole, come indicano diversi autori, che hanno studiato questo problema organizzativo, è quella di strutturare gli Sportelli collocandoli all'interno di un'unica struttura, proprio al fine di evitare duplicazioni procedurali che sminuirebbero la portata dei vantaggi offerti dalla nuova concezione organizzativa indicata dalla legge. Si tratta di una soluzione che si presenta ragionevole e densa di vantaggi per i Comuni di dimensione medio grande.

I Comuni grandi, invece, sono portati a rendersi la vita difficile. A volte per ragioni legate al “*peso*” delle strutture degli Uffici, altre volte per ragioni connesse alla gestione del potere, ma, soprattutto, per la difficoltà di riorganizzare e mettere in discussione un quadro burocratico ormai consolidato.

I Comuni più piccoli, anche secondo la legge, per ragioni di efficacia degli Sportelli, dovrebbero organizzarsi associandosi tra loro. Questo obiettivo crea un problema analogo a quello che troviamo nei grandi Comuni in relazione alle loro strutture decentrate (Circoscrizioni o Municipi), ma di maggiore complessità perché, mentre la forma associativa, nel caso del SUAP, può avvalersi con profitto della semplificazione procedimentale, per la parte edilizia sussiste un problema più complesso in relazione alle diverse norme urbanistiche e regolamentari vigenti per i singoli territori.

Se esiste un problema di “*peso*” o di “*potere*” all'interno dei Comuni di grandi dimensioni, figuriamoci quanto possa essere ingigantito il problema organizzativo nei comuni di piccole dimensioni.

Da alcune parti si ipotizzano strutture a rete, tanto per il raccordo tra i piccoli comuni, quanto per le strutture decentrate dei Comuni di grandi dimensioni. Su questa ipotesi, che appare piuttosto affascinante, se non altro per il termine *rete*, che richiama alla mente ambiti tipici delle tecnologiche avanzate, gli stessi proponenti hanno legittimi dubbi, non tanto per l'idea in sé, quanto per la difficoltà di condurre in porto “*un innegabile sforzo di coordinamento e di condivisione delle informazioni di livello comunale*”. Uno sforzo che potrebbe comportare indubbi vantaggi ed economie sia per il coordinamento nella pianificazione urbanistica, sia per la facilitazione che offrirebbe in tutti i passaggi nei quali si renda necessario un intervento sovra comunale.



La difficoltà nell'organizzare una struttura *a rete* nei grandi Comuni sono ben note. E non ci risultano grandi successi su questo terreno. Nei Comuni di grandi dimensioni sembra piuttosto che la tendenza sia del tutto invertita. Più che di sportelli unici, si dovrebbe parlare di sportelli dedicati o tematici.

Il successo dell'esperienza dello S.U.E., addirittura più di quello dello S.U.A.P., ha infatti indotto molte strutture degli uffici complessi (organizzati in dipartimenti o simili) a cercare di risolvere temi specifici per mezzo di Sportelli dedicati, definiti anch'essi "*unici*". Sicché sono sorti sportelli unici per il "*turismo*", per l' "*agricoltura*", per l' "*ambiente*", e chi più ne ha, più ne metta. Sommando questi agli sportelli unici nelle circoscrizioni, abbiamo un risultato che può generare qualche confusione.

Alcuni di questi "*sportelli*", per le loro caratteristiche e per le finalità che si propongono, sotto il profilo dell'efficacia non vanno al di là di una ben organizzata Conferenza dei Servizi. Ma la denominazione di "*Sportello Unico per...*" sembra garantire un maggiore peso specifico organizzativo, per cui gli assessorati propendono volentieri per questa proliferazione.

Ciò che prevale, tuttavia, è indubbiamente la volontà di tentare di risolvere, in un'unica sede, quindi in un unico tempo predeterminato, tutte le problematiche connesse agli specifici procedimenti ed ai provvedimenti che ne devono derivare per gli interessati.

Al di là dei problemi prima accennati, questo è quello che conta di più. E non è certo un risultato da sottovalutare.

#### **40. La nuova procedura "*in deroga*"**

In tema di semplificazione e di snellimento vanno sottolineate altre due importanti novità introdotte dal T.U.E.: la nuova procedura per il rilascio del permesso di costruire "*in deroga*" e l'autocertificazione dei requisiti igienico-sanitari per l'edilizia residenziale.

La procedura per il rilascio del Permesso di costruire "*in deroga*" viene modificata dal T.U. negli aspetti sostanziali, che riguardano sia l'oggetto della deroga, che il percorso che consente di autorizzarla.

La possibilità di procedere al rilascio di titoli *“in deroga”* trova la sua iniziale formulazione nel Regio D.L. 8 novembre 1938. Con esso venivano emanate *“norme per disciplinare, in deroga ai regolamenti edilizi comunali, l'altezza degli edifici destinati ad albergo”*.

Successivamente l'esercizio della facoltà di consentire edificazioni *“in deroga”* alle norme del R.E. e del P.R.G. ha un'ulteriore definizione con la Legge 1357/1955, che, introducendo modifiche a disposizioni della legge urbanistica fondamentale 1150/1942, stabilisce all'art. 3 che: *“Il rilascio di licenza edilizia in applicazione di disposizioni le quali, consentono ai Comuni di derogare alle norme di regolamento edilizio e di attuazione dei piani regolatori, è subordinato al preventivo nulla osta della sezione urbanistica regionale, nonché della sovrintendenza ai monumenti.”*.

Come ha avuto modo di rilevare il Ministero dei LL.PP. nella circolare 3210/1967, con la quale si fornivano istruzioni per l'applicazione della L. 765/1967, che aveva già modificato su questa materia la L. 1150/1942, con il trascorrere del tempo l'uso di questo potere da parte delle Amministrazioni comunali, favorito dalla eccessiva genericità dei criteri previsti dalle norme dei regolamenti comunali per la concessione della deroga, era sfociato in una sorta di abuso, per: *“... la tendenza a dare una interpretazione troppo lata alle norme stesse e per il frequente ricorso alla loro applicazione”*causando *“gravi danni soprattutto di carattere urbanistico”*.

L'art. 16 della Legge 765/1967 (che ha introdotto l'art. 41 — quarter nel corpo della L. 1150/1942) vigente fino all'entrata in vigore del T.U., limitava l'esercizio di tali poteri di deroga ai soli casi di edifici ed impianti pubblici o di pubblico interesse. Sempre con l'obbligo di acquisire il preventivo nulla osta regionale e previa deliberazione del Consiglio Comunale.

In buona sostanza ove le norme del PRG prevedessero la possibilità di derogare alle norme da essi fissate, entro i limiti individuati nelle stesse NTA, la procedura di deroga poteva essere attivata previa deliberazione del Consiglio comunale ed il rilascio del titolo richiedeva una esplicita autorizzazione regionale.

In questo modo è stata regolamentata la facoltà di derogare fino all'entrata in vigore del T.U.E di cui al D.P.R. n. 380/2001 il quale,

all'art. 14, ha invece inteso modificare sostanzialmente il quadro con un duplice fine: snellimento e riduzione dei casi ammissibili.

Infatti l'art. 14 del cit. D.P.R. n. 380 rende più agevole e snella la procedura per il rilascio del Permesso "*in deroga*", in modo da favorire la celerità nell'approvazione di un progetto, che risponde ad una indubbia esigenza pubblica o di interesse pubblico e per questo ha potuto avvalersi della deroga<sup>24</sup>. I progetti per i quali è ammissibile l'esercizio del potere di deroga diventano, a loro volta, fortemente limitati. L'art. 14 specifica che esso può riguardare "*esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati*" fissati dagli strumenti urbanistici generali ed esecutivi. Pertanto non appare più possibile derogare alla destinazione urbanistica del lotto.

---

<sup>24</sup> Ministero dei LL.PP. – Circolare 3210/1967 – Istruzioni per l'applicazione della L. 765/67. Poteri di deroga – "...omissis... Ad avviso di questo Ministero, anche in relazione agli scopi perseguiti dalla legge, le accezioni "edifici o impianti di pubblico interesse" vanno interpretate secondo i criteri appresso indicati. Sono edifici ed impianti pubblici quelli appartenenti ad enti pubblici e destinati a finalità di carattere pubblico: ad es. le sedi dei Ministeri, le caserme, le scuole, gli ospedali, i musei, le chiese, i mercati, le università ecc. Per edifici ed impianti di interesse pubblico debbono intendersi quelli che, indipendentemente dalla qualità dei soggetti che li realizzano – enti pubblici o privati – siano destinati a finalità di carattere generale, sotto l'aspetto economico, culturale, industriale, igienico, religioso ecc.: es. conventi, poliambulatori, alberghi, impianti turistici, biblioteche, teatri, silo portuali ecc. Va precisato che tali edifici ed impianti possono ottenere eventuali deroghe sempre che ricorrano le altre condizioni richieste dalle specifiche norme che costituiscono i poteri di deroga. Restano salve le norme speciali che prevedono la concessione di deroghe, come ad esempio quelle in materia di altezza degli alberghi e di edilizia antisismica." Ministero dei LL.PP. – Circolare 25-M/1970 sulla individuazione del carattere di interesse generale. "....omissis... si ritiene opportuno riportare qui appresso le considerazioni svolte dal Consiglio di Stato (sez. II) nel parere n. 5/1969 del 21 gennaio 1969: Tale individuazione (dell'interesse pubblico) non può essere effettuata in base a criteri generali ed astratti né suscettibile di essere precisata in ipotesi tassative, ma può emergere esclusivamente dall'esame concreto delle singole fattispecie. Questo va inteso nella sua accezione tecnico-giuridica di interesse tipico, il cui soddisfacimento e la cui tutela sono assunti dalla pubblica amministrazione; quindi non nel senso lato di interesse collettivo o generale, bensì quello specifico di interesse qualificato dalla sua rispondenza a fini perseguiti dall'amministrazione stessa. Al riguardo non è rilevante la qualità – pubblica o privata – dei soggetti che realizzano la costruzione. Occorre soltanto valutare, sotto il profilo obiettivo, se sussista un nesso tra la destinazione dell'impianto o dell'edificio e un interesse tipico perseguito dalla pubblica amministrazione con specifico riferimento alla situazione del singolo impianto o edificio. Devesi precisare che, in nessun caso, l'interesse pubblico può essere costituito dai vantaggi che la collettività ritrae dagli eventuali corrispettivi che possono essere dati dal costruttore all'amministrazione comunale, come, ad esempio, cessione gratuita di aree per strade ecc. in quanto l'interesse pubblico deve essere valutato in relazione alla destinazione dell'edificio o dell'impianto."

La semplificazione della procedura consiste nell'aver eliminato l'intervento regionale per l'esercizio del potere di deroga, operando uno snellimento di grande rilevanza per un procedimento che riguarda realizzazioni di interesse pubblico. Sul procedimento di deroga, in passato, hanno spesso pesato negativamente le differenze di orientamento politico tra amministrazioni comunali e regionali, con qualche caso di grave penalizzazione nei tempi di realizzazione delle opere.

Nel medesimo articolo viene ovviamente confermata la necessità di rispettare le norme sulla tutela dei beni culturali ed ambientali, di garantire il rispetto degli standard urbanistici e di assicurare la necessaria pubblicità dell'intervento. Sia nei confronti dei diretti interessati, che di chiunque si abbia certezza che possa avere interesse alla conoscenza di quanto si sta decidendo di realizzare ed in particolare alle deroghe che stanno per essere autorizzate

La diversa definizione della procedura per la deroga, con i nuovi limiti imposti dal T.U., chiude una lunga stagione nella quale l'uso di questa facoltà ha sconfinato spesso in una forma di variante urbanistica implicita e molto semplificata, anche se limitata allo specifico progetto e quindi da considerare "*una tantum*".

La volontà del legislatore è chiara: la possibilità di avvalersi della deroga, fermo restando l'interesse pubblico, deve rimanere nell'ambito di quanto previsto dalla programmazione urbanistica. All'interno del quadro definito dalla pianificazione comunale è quindi sufficiente la valutazione discrezionale del Consiglio Comunale sull'opportunità di concedere la deroga e non necessita alcuna valutazione o supervisione dell'organo regionale.

Al di fuori di questo ambito occorre seguire una procedura diversa che, in quanto incide sulla programmazione urbanistica definita, consenta di espletare tutti i passaggi necessari per una idonea valutazione di congruenza e per assicurare la necessaria pubblicità e trasparenza alle decisioni dell'Amministrazione. Un'impostazione che è difficile non condividere.

Resta aperta tra gli addetti ai lavori la discussione sull'opportunità di limitare così fortemente l'ambito di applicazione di questo istituto.

Da più parti si sostiene che sarebbe stato forse più vantaggioso far convivere un doppio regime, che, al fianco della condivisibile rigorosa

formulazione del T.U., consentisse di estendere ad alcuni àmbiti urbanistici, per specifiche e ben definite finalità pubbliche, la facoltà di derogare anche alle destinazioni di Piano. In questo caso si sarebbe confermata la precedente procedura, che prevedeva il coinvolgimento della Regione nella valutazione sull'opportunità e la congruità urbanistica della deroga ipotizzata.

Questa considerazione deriva dall'aver verificato che, dopo l'entrata in vigore del nuovo regime, per le Amministrazioni comunali è spesso necessario attivare, per modeste deroghe sulle destinazioni d'uso o sulla localizzazione degli interventi, procedure straordinarie, che creano uno squilibrato rapporto tra obiettivo da raggiungere e procedura da seguire. Tra queste la procedura indicata dal D.P.R. 383/1994, che disciplina i procedimenti di localizzazione delle opere pubbliche da eseguirsi da amministrazioni statali e delle opere pubbliche di interesse statale da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, o l'Accordo di Programma<sup>25</sup>.

#### **41. L'autocertificazione dei requisiti igienici**

L'autocertificazione dei requisiti igienico-sanitari è prevista dall'art. 20, comma 1, allorquando specifica che, tra i documenti che devono essere prodotti direttamente dall'interessato, va allegata anche *“un'autocertificazione circa la conformità del progetto alle norme igienico sanitarie nel caso in cui il progetto riguardi interventi di edilizia residenziale ovvero la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico discrezionali”*.

L'importante innovazione comporta due aspetti positivi, un dubbio ed un possibile rischio.

L'autocertificazione, com'è evidente, è sempre ammessa per tutti gli interventi di edilizia residenziale e, anche se la legge non lo specifica, va da sé che l'autocertificazione debba ritenersi di specifica com-

---

<sup>25</sup> Va Ricordato che le prescrizioni del provvedimento di deroga sostituiscono, in parte, la normativa urbanistica ordinaria che sarebbe stata altrimenti applicabile, con la conseguenza che i diritti dei terzi degradano a meri diritti affievoliti (cfr. A. Fiale “Diritto Urbanistico” Editore Simone, ediz. 2003, pg. 593 e ss.)

petenza del professionista tecnico e non anche del richiedente il Permesso.

Questa facoltà per l'edilizia residenziale è giustificata dalla certezza che deriva al certificante dalla semplicità e chiarezza delle norme in materia di igiene delle abitazioni, che sono contenute nei regolamenti edilizi e che di, norma, forniscono tutti gli elementi per consentire un'attendibile autocertificazione: fattori di illuminazione, ricambio d'aria, rapporto tra superfici di pavimento e superfici delle finestre, posizione, caratteristiche e numero dei bagni, dei disimpegni, dei locali lavatoio e stenditoio ecc..

Anche questa forma di autocertificazione, sebbene piuttosto diffusa, non ha tuttavia preso ancora il sopravvento sulle richieste di parere alla ASL, a dimostrazione del timore che ancora condiziona i progettisti.

Al di là del parziale utilizzo o del ritardo con cui sta avvenendo il passaggio dal N.O. della A.S.L. all'autocertificazione, i due aspetti positivi, tra loro intimamente connessi, riguardano la snellezza del procedimento e l'alleggerimento del carico di lavoro sui competenti uffici delle ASL.

Il dubbio, invece, riguarda i possibili casi di destinazioni non residenziali, che potrebbero avvalersi dell'autocertificazione.

La legge indica genericamente casi in cui *“la verifica in ordine a tale conformità non comporti valutazioni tecnico discrezionali”*. Sarebbe stato utile, quanto meno, che la legge indicasse le ipotesi in cui ricorre la discrezionalità tecnica o quelle in cui essa può essere sostituita *“dall'autocertificazione dell'esperimento di prove a ciò destinate ove previste”*, come indicava all'art. 19 la legge 241/90 quando introdusse la DIA come strumento di semplificazione in tutti i casi in cui si trattasse di accertare il sussistere dei requisiti o dei presupposti di legge.

In carenza di una simile indicazione, la possibilità di avvalersi dell'autocertificazione, anche per progetti non destinati all'edilizia residenziale, appare quanto meno improbabile e la disposizione di legge risulta di fatto inesistente.

Il rischio, naturalmente, riguarda l'esattezza dell'autocertificazione. Qui il professionista deve essere molto attento, puntuale e dettagliato nell'esame dei requisiti progettuali.

L'edificio che verrà realizzato sarà infatti assoggettato ad una doppia

verifica: in corso d'opera e per tutta la durata del cantiere, fino alla conclusione dell'intervento, da parte degli uffici comunali, che esercitano il controllo sul progetto e sulla sua realizzazione; ad opera realizzata, da parte dell'Ufficio preposto al rilascio del certificato di abitabilità.

Aggiungerei che la responsabilità del professionista, che auto certifica, è anzi amplificata dall'altro elemento di grande semplificazione introdotto dal T.U., del quale ci accingiamo a parlare, e che riguarda la nuova definizione del procedimento per il rilascio del Certificato di agibilità.

L'art. 25 del T.U.E. ridefinisce integralmente il procedimento e la stessa terminologia del certificato di abitabilità previsto dal D.P.R. 22 aprile 1994 n. 425. A quel decreto presidenziale va riconosciuta la primogenitura di un effettivo e sostanziale snellimento del procedimento, che consentiva di utilizzare gli edifici o parti di esso, e la semplificazione tanto documentale, quanto procedimentale.

Con il D.P.R. n. 425/94 era stato infatti fissato il termine ultimo di 30 giorni entro il quale, esperiti o meno gli accertamenti necessari, l'Amministrazione doveva procedere al rilascio del certificato di abitabilità. All'eventuale silenzio dell'Amministrazione, nel termine massimo di 45 giorni dalla data di presentazione della richiesta, avrebbe corrisposto un sostanziale riconoscimento dell'abitabilità intervenuta con la formulazione *"l'abitabilità si intende attestata"*. Ferma restando la facoltà dell'Amministrazione di procedere anche successivamente alle necessarie verifiche.

Con il T.U.E. D.P.R. n. 380/2001, il certificato viene finalmente definito univocamente di "agibilità", eliminando la differenziazione tra abitabilità riferita agli edifici ad uso residenziale e agibilità riferita a tutte le altre destinazioni.

Con la formulazione del T.U.E. il certificato diviene lo strumento attraverso cui si documenta non solo la salubrità, ma anche la sicurezza, l'igiene ed il risparmio energetico, riferito tanto agli impianti, quanto all'edificio nel suo insieme.

Il T.U.E. individua e specifica anche gli interventi ai quali dovrà seguire il rilascio del certificato: nuove costruzioni, ricostruzioni o soprelevazioni totali o parziali, interventi che possano aver influito sulle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, impiantistiche e generali dell'edificio in relazione alla sua agibilità.

È da precisare, però, che risultano pesanti ritardi da parte delle Amministrazioni sul controllo dell'obbligatorietà di richiedere il certificato nel termine prestabilito di 15 giorni dal completamento delle finiture, pena l'applicazione di una sanzione pecuniaria che oscilla da 77 a 464 euro. Non si tratta di una cifra rilevante, se si pensa alla dimensione finanziaria dell'investimento e del ritorno economico di una costruzione, ma rende palese il diritto dell'Amministrazione di procedere alla sua applicazione in tutti i casi in cui dovesse rilevarne l'assenza.

Una notazione niente affatto secondaria, se si pensa che, sul piano statistico, si suppone che oltre il 50% degli edifici esistenti sia sprovvisto di questa certificazione. In una città di grandi dimensioni potrebbe verificarsi un mancato introito all'erario comunale di cospicue dimensioni.

L'art. 25 definisce puntualmente il procedimento, che si avvia con la richiesta da presentarsi entro 15 giorni dal completamento delle finiture dell'edificio da parte del titolare del Permesso o della D.I.A. e che si dovrà concludere improrogabilmente entro 30 giorni dalla presentazione della domanda stessa, se completa, o dal completamento della documentazione richiesta, negli altri casi.

Nel caso in cui nel termine dei 30 giorni non dovesse essere emanato il provvedimento esplicito di certificazione dell'agibilità da parte del dirigente o responsabile del competente ufficio comunale, come già previsto dal D.P.R. n. 425/1994, l'agibilità si intende attestata nel caso in cui sia stato rilasciato il parere della A.S.L. nel corso del procedimento per il rilascio del Permesso di costruire. Nel caso in cui il parere A.S.L. sia stato sostituito dall'autocertificazione del professionista, come previsto dall'art. 20, comma 1, il termine per la formazione dell'agibilità implicitamente "*attestata*" si raddoppia in 60 giorni. È un evidente caso di "*silenzio-assenso*", come recita lo stesso penultimo comma dell'art. 25

Com'è evidente, in questo caso in capo al professionista auto-certificante ricade non solo la responsabilità di aver avviato il cantiere e la realizzazione dell'edificio, ma anche quella di assicurare tutte quelle condizioni già citate di sicurezza, igiene, salubrità impiantistiche e generali dell'edificio.

Naturalmente la responsabilità non riguarda tutte le singole attesta-



zioni, ma la circostanza di aver fatto formare, in virtù del silenzio dell'Amministrazione, un certificato che *"attesta"* l'agibilità dell'edificio e che ne consentirà, quindi, l'immediato successivo utilizzo per i fini per i quali è stato progettato.

In questo caso, com'è evidente, la precisione nell'attività del professionista non può che essere assoluta, se non si vuole incappare, ad opera ultimata ed utilizzata, in un eventuale annullamento della concessione prima o del certificato di agibilità implicito poi. Con tutte le implicazioni di ordine penale, civile e soprattutto socialmente morale, che ciò comporta.

## **42. C'è ancora tanto da lavorare**

All'interno del T.U.E. D.P.R. n. 380/2001 residuano elementi, che sono ancora oggetto di valutazione e discussione e che costituiranno la naturale *"coda"* degli effetti, indubbiamente positivi, del provvedimento unificante.

Innanzitutto occorre tenere presente che sussiste la possibilità, esplicitamente indicata dal legislatore, che le Regioni estendano o restringano l'ambito degli interventi realizzabili mediante D.I.A. o che, cosa altrettanto possibile, re-introducano forme intermedie di titolo abilitativi, quale l'autorizzazione edilizia.

In alcune regioni, Lombardia e Toscana ne sono un esempio, questo tipo di normativa è una realtà già sussistente, in quanto antecedente all'entrata in vigore del Testo Unico. Queste regioni si sono quindi già avvalse, ancora prima della sua previsione, della facoltà, ipotizzata dalla Legge al comma 4 dell'art. 22, di *"ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti (...)"*.

Nel momento in cui vengono scritte queste righe, altre amministrazioni non hanno ancora avuto modo di legiferare in merito, anche se, da tempo, circolano ipotesi e bozze di testi unici regionali nei quali, in alcuni casi, è prospettata l'eventualità di introdurre nuovamente l'autorizzazione edilizia.

Ciò non deve necessariamente essere considerato un passo indietro, in quanto una simile eventualità potrebbe ridurre i livelli di ambiguità, o meglio di indeterminatezza, contenuti nel T.U. sulla classificazione

di alcuni interventi in relazione al loro assoggettamento ad uno o l'altro dei titoli abilitativi.

Infatti, per alcune categorie di interventi, esistono ancora alcuni elementi di dubbio e di parziale ambiguità, che potranno facilmente essere risolte all'interno delle leggi regionali o da eventuali provvedimenti integrativi futuri, anche se ciò contrasterebbe con l'attuale volontà del legislatore di ritenere chiusa la partita dell'edilizia.

La lettura "*asciutta*" del T.U.E., inoltre, attribuendo al *Permesso di costruire* tutte le attività edilizie non comprese nella D.I.A. o nell'attività libera, assoggetta ad esso una serie di attività, che potrebbero essere ragionevolmente assentite tramite un provvedimento più "*leggero*", senza ricorrere all'iter tecnico-amministrativo del Permesso che, sebbene notevolmente snellito, risulta comunque gravoso per alcune attività.

Ci riferiamo, in particolare, in relazione alla classificazione operata dall'art. 3, alle opere indicate nella categoria e/1, per i manufatti che non costituiscano volume o superficie utile ed alle opere dei punti e/3, e/4, e/5, quando si tratti di interventi di modesta entità ed alle opere del punto e/6 che si collochino per dimensioni e caratteristiche in una fascia di mezzo tra la nuova costruzione e la pertinenza.

In ogni caso l'emanazione del T.U.E., come provvedimento conclusivo di un processo avviato molti anni fa, ha reso del tutto evidente lo sforzo compiuto dal legislatore, nell'ultimo decennio, per dare una svolta chiara a favore di una maggiore libertà per il cittadino. Questo però a fronte di una assunzione diretta di responsabilità da parte delle altre figure coinvolte nel processo edilizio. In particolare il progettista e il direttore dei lavori, che, con l'attività di asseverazione relativa alla corrispondenza dell'intervento ai presupposti urbanistici ed i regolamenti edilizi ed alla normativa di riferimento, assumono una responsabilità diretta e completa sull'intero processo edilizio.

Di questa assunzione di responsabilità i professionisti non hanno di che dolersi, se è vero, com'è vero, che l'assunzione di responsabilità è uno degli indicatori del livello di potere che si esercita.

A fronte di questo nuovo ruolo di protagonista centrale affidato alle professioni, si rinforza la possibilità per l'Amministrazione di assolvere sempre più e sempre meglio alle sue preziose e fondamentali funzioni di controllo: diretto, a campione o semplicemente documentale.

E di poter portare avanti il compito, voluto dal legislatore e fortemente condiviso da tutti, di andare verso un maggiore snellimento dei tempi e dei procedimenti.

Nell'ambito del quadro innovativo di cui parleremo più avanti, la funzione dell'Amministrazione potrebbe anche arricchirsi di un nuovo ruolo di protagonista dello sviluppo sociale ed economico in collaborazione con l'imprenditoria e la professione in un mutato rapporto di reciproco e leale sostegno.



## Capitolo II

### Il triangolo di fuoco

#### 1. Le figure in gioco

Ho avuto il privilegio, grazie ad una lunga ed indimenticabile esperienza di atleta nel gruppo sportivo delle Scuole Centrali Antincendi, di effettuare il servizio militare come ausiliario nel Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Ai giovani ausiliari viene insegnato che la combustione, e quindi l'incendio, si sviluppa solo se sono presenti contemporaneamente gli elementi del cosiddetto “*triangolo del fuoco*”: il combustibile (ovvero sia un materiale che possa bruciare), il comburente (l'ossigeno, contenuto nell'aria nella quale si sviluppa la combustione), la temperatura (che deve essere elevata).

Ho voluto ricordare questa mia esperienza giovanile ed intitolare questo capitolo “il triangolo di fuoco” perché la relazione utente — professionista — funzionario somiglia molto al triangolo del fuoco.

Senza il giusto equilibrio tra questi tre elementi non si può sviluppare quell'incendio che, nel nostro caso è il tanto agognato “*titolo abilitativo*”; quel mitico pezzo di carta che consente alla volontà imprenditoriale, mediata dalle conoscenze tecniche del professionista e dal consenso del funzionario “*depositario della verità*”, di divenire investimento concreto, iniziativa edificatoria e, alla fine, un edificio in carne ed ossa, cioè struttura e finiture.

Ciò che consente al sogno imprenditoriale di tramutarsi in realtà economica e sociale.

Sia chiaro, non credo che gli imprenditori edili siano una schiera di candide mammolette che sognano di realizzare begli edifici, iniziative di cui essere orgogliosi, benefattori della società e cultori della bellezza urbana. Tutt'altro. Ma non dobbiamo dimenticare, soprattutto noi funzionari pubblici (ma ciò vale forse ancora di più per i nostri politici o per le banche) che l'imprenditore, checché se ne dica, ha inevitabilmente in sé anche *"il sognatore"*. Come sostiene Virgilio Degiovanni nel suo illuminante libro *"Senza padroni"*.

*"Senza padroni, ovvero da soli. Senza garanzie. Senza rete di protezione. Senza certezze di sopravvivenza. Esposti ad ogni tipo di rischio, di stress, di difficoltà. Senza nessuno che ti spieghi cosa fare e come farlo. Senza nessuno che si senta obbligato a darti una mano."*

Questo è l'imprenditore che ci descrive Degiovanni, che, mentre è... *"Senza padroni.."* è anche *"... senza protettori. Senza stipendio sicuro a fine mese. Senza qualcuno che risolva i problemi piccoli e grandi che ogni giorno ci si trova per forza di cose ad affrontare"*. Una condizione ed uno status che comporta di essere: *"acclamati e corteggiati quando le cose vanno bene, col portafoglio pieno che dà un senso di ulteriore sicurezza, ma spesso abbandonati nel momento del bisogno, quando il vento gira e di gente pronta ad aiutarti ce n'è ben poca"*. Un mondo riservato solo a chi si sente pronto ad affrontare una grande sfida: *"solitari in un mondo competitivo dove ognuno è alla ricerca del suo spazio e non usa mezze misure per conquistarselo a scapito di altri."*

Non un eroe, ma nemmeno una vittima, ma sicuramente una persona ispirata dalla volontà di *"conquistarsi una libertà profonda di interagire con il proprio destino"* una volontà così determinata e pressante da far sì che, allora: *"tutti gli elementi negativi che frenano altri diventano stimoli a volte irresistibili"* fino al punto che: *"lo stress diventa il carburante indispensabile per produrre adrenalina ed essere più attivo ed energico. Ecco che il problema del giorno diventa lo stimolo quotidiano ad agire"*.

Determinazione, ambizione, una forza di volontà non comune. Certamente una vita non facile.

Il più delle volte conosciamo gli imprenditori quando sono già consolidati ed affermati, ne vediamo il potere e la ricchezza, ma non ne conosciamo la storia, il punto di partenza, le privazioni o le delu-

sioni e le sconfitte sopportate per arrivare là dove li vediamo: sulla vetta.

Una per tutte la storia di Soichiro Honda, il grande padre del Made in Japan. Oltre venti anni di tentativi e delusioni, illusioni ed errori, umiliazioni e sconfitte, senza contare una buona dose di sorte avversa che, con la mano della guerra, si era portata via la sua prima fabbrica, costruita con tanta fatica. Tempi lunghi e durissimi, prima che le sue bici a motore dessero l'avvio alla costruzione di un immenso impero economico.

Certamente non stiamo parlando di speculatori o profittatori, ma di imprenditori pronti a rischiare tutto ciò che hanno per raggiungere un obiettivo importante ed ambizioso. Quelli che “...*si prefiggono come scopo primario il benessere generale, non il profitto di bilancio*” ...la possibilità di realizzare un sogno. Per dirla con le parole di Steve Jobs, il padre dei moderni personal computers, “*fare l'imprenditore vuol dire saper sognare quello che gli altri non riescono neanche a vedere*”. Perché “*sono proprio i sogni a far partire i grandi progetti, le grandi imprese, le scoperte più rivoluzionarie*”.

È doveroso spendere queste poche parole sulle motivazioni che stimolano l'imprenditoria, perché in questo ideale “triangolo del fuoco”, essa non rappresenta semplicemente uno dei lati, ma ne è la base. La base su cui poggia l'intera struttura del sistema, il motore primo, nel nostro caso, del processo edilizio. Non è una mia convinzione ma una semplice constatazione data la natura del sistema socio economico nel quale agiamo ed interagiamo.

Mentre ci accingiamo ad analizzare le ragioni, e ad individuare le responsabilità, anche gravi, che ha avuto una parte dell'imprenditoria nel favorire lo sviluppo di meccanismi distorti, per poterli meglio controllare e piegare spesso ai propri fini speculativi, riteniamo giusto “*dare a Cesare quel che è di Cesare*”, riconoscendo, nel processo di crescita economica, il ruolo centrale della moderna imprenditoria, costretta ad agire nelle regole fluttuanti di un mercato sempre più libero a parole ma sempre meno nei fatti.

Insomma, la compresenza dei tre elementi, il loro convergere sull'obiettivo, il verificarsi delle condizioni oggettive e soggettive nel procedimento avviato per realizzare l'edificio, consente al progetto, solo in virtù della corretta miscela di questi tre elementi, di divenire concreta iniziativa edificatoria.

Vediamo di conoscere un po' meglio, seppur sinteticamente, i componenti di questo triangolo ideale, le loro caratteristiche, la loro storia, il ruolo nel gioco delle parti.

- a) Il cittadino: imprenditore, proprietario di aree piccole o grandi, utente nel senso più ampio del termine, svolge il ruolo di combustibile. Egli mette a disposizione il materiale da “bruciare”, mette cioè in campo ciò che in partenza è indispensabile per far sì che qualcosa avvenga; sia esso un terreno, risorse, fantasia, voglia di rischiare. Spesso tutto ciò insieme.
- b) Il professionista: Architetto, Ingegnere o Geometra. Egli è, o dovrebbe essere, il depositario del cosiddetto “*know-how*”; colui che sarà quindi capace di tramutare l'idea, la volontà, l'aspirazione del committente, in un prodotto, prevalentemente grafico, che prefigura il futuro oggetto da realizzare, l'edificio. Egli è il mezzo attraverso il quale può essere plasmata e può prendere corpo l'idea progettuale. Svolge nel triangolo la funzione del comburente: per suo tramite quello che è inizialmente un piano economico d'investimento, un intendimento puramente aziendale di sviluppo, diviene una proposta operativa che si confronta con l'architettura, le regole del buon costruire, i regolamenti e le procedure amministrative; con i limiti imposti dalle prescrizioni urbanistiche con le quali occorre fare i conti.
- c) Il funzionario dell'Amministrazione: quella figura, dotata di conoscenze sia tecniche che amministrative, oggi rappresentato dal Responsabile del Procedimento, cui è demandata la verifica della rispondenza del lavoro del professionista all'intero corpo delle leggi, dei regolamenti e delle prescrizioni tecniche, ponendole a confronto con le stesse volontà di programmazione dell'Amministrazione. Nel triangolo possiamo sostenere che svolga il ruolo della temperatura. Così come nel triangolo del fuoco al crescere della temperatura aumentano le probabilità che, alla presenza degli altri due elementi, si sviluppi l'incendio, altrettanto, nel procedimento tecnico amministrativo, al



crescere della condivisione del progetto da parte del funzionario (mi riferisco all'attività di controllo e verifica cui è preposto) aumentano le probabilità che il progetto possa tradursi in attività edilizia effettiva per tramite del titolo abilitativo che verrà rilasciato. La condivisione consiste nella convinzione profonda che il progetto corrisponda all'insieme delle norme e prescrizioni preordinate, che non possano residuare dubbi di legittimità, che tutta la documentazione prodotta sia idonea oltre che, ovviamente, veritiera. Usiamo il termine condivisione perché, ad un certo punto del procedimento, il funzionario si affianca al progettista assumendo l'onere, con la formulazione della proposta al Responsabile del Provvedimento (colui che materialmente apporrà la sua firma sul titolo abilitativi) di dichiarare che il lavoro del professionista è stato ben svolto e che può trasformarsi in un cantiere che produrrà il tanto atteso edificio.

Le relazioni tra queste tre figure delle quali, seppur sommariamente, abbiamo appena delineato le caratteristiche ed il ruolo che assumono nel procedimento edilizio, non si sono mantenute identiche e costanti nel tempo, né avrebbe potuto essere così, dato che di relazioni sociali ed economiche si tratta e dato che questo tipo di relazioni sono particolarmente sensibili al "clima" sociale, economico e politico nel quale si sviluppano.

Utilizzando il medesimo schema esemplificativo, proviamo ora ad esaminare l'evoluzione di queste figure nel tempo ed in quale modo hanno interpretato il loro ruolo. Il metodo che seguirò tiene separate le tre figure anche se, al termine della lettura, dovrebbero essere chiare le interrelazioni che indubbiamente sussistono e condizionano i reciproci comportamenti. Per ragioni esemplificative, che i miei lettori avranno la bontà di perdonare, l'analisi verrà sviluppata con un filtro che fa riferimento, principalmente, all'esperienza romana che, per ovvie ragioni, mi è più familiare.

## 2. Il cittadino “utente”

Il termine richiama il tipico linguaggio “*burocratese*”, tuttavia non immagino un modo diverso per definire chi utilizza un servizio fornito dalla P.A., perché di servizio si tratta, anche se spesso il modo in cui viene erogato non lo fa apparire tale. Con questo termine, inoltre, si riesce a comprendere un’ampia categoria che spazia dal cittadino comune al professionista, dalla grande alla piccola proprietà fondiaria, dalla grande impresa edilizia od immobiliare al piccolo artigiano, dalla holding privata od a partecipazione pubblica alla piccola azienda a conduzione familiare che ha necessità di trasformare i propri impianti o svolge attività di servizio a terzi.

Prego il lettore di perdonare questa noiosa elencazione, peraltro assolutamente parziale, la cui finalità non è tanto quella di individuare le varie sfaccettature che comprende il termine utente, quanto quella di far comprendere che, tranne rarissime eccezioni, un po’ tutta la città, nelle sue differenti categorie sociali ed economiche, per le ragioni più diverse, si trova, prima o poi, ad avere a che fare con questo tipo di servizio.

Il ché rende interessante e prestigioso lo stesso appartenere alla struttura pubblica erogatrice del servizio la quale, infatti, per la medesima ragione, entra in contatto — in modo indubbiamente privilegiato, per via del ruolo di controllore che svolge — con l’utente.

Va precisato, per evitare possibili fraintendimenti, che i termini “*interesse*”, riferito all’appartenere all’ufficio, e “*privilegio*” riferito ai rapporti con l’utenza, vanno qui considerati in un alveo di assoluta ed oggettiva trasparenza dei rapporti.

Intendiamo dire che spesso il semplice svolgimento di un servizio offre grandi vantaggi a chi lo eroga; sia per il tipo di utenza, in genere dotata uno specifico e riconosciuto ruolo sociale ed economico, che per i rapporti di fiducia e stima reciproca che con essa si possono instaurare, dai quali possono derivare, occasionalmente, piccoli e grandi vantaggi personali. Che spaziano dalle relazioni sociali alla possibilità di accedere a condizioni di favore, di varia natura, di solito riservate ad una ristretta cerchia di privilegiati. Vantaggi ai quali i funzionari hanno accesso in virtù del ruolo ricoperto più che per la effettiva appartenenza ad un determinato strato sociale o economico.

Non svelo un segreto rilevando che, solo per fare un esempio banale, in occasione di alcuni eventi, sportivi, culturali o mondani, riservati a pochi, nelle tribune più esclusive siano spesso presenti funzionari pubblici che difficilmente, se non invitati, potrebbero usufruire di un simile privilegio. Nulla di male nella misura in cui ciò rappresenta il riconoscimento pubblico di un prestigio conquistato con l'impegno, l'indipendenza e l'onestà che dovrebbero caratterizzare tutti i dipendenti dello Stato.

È questa la ragione che mi spinge spesso, a differenza di tanti colleghi che si dichiarano scontenti ed insoddisfatti, a considerare l'appartenenza a questa categoria una fortuna ed una grande opportunità di elevazione sociale.

Nella parte iniziale dell'arco temporale che stiamo esaminando in questo testo, la categoria degli *"utenti"* era rappresentata, prevalentemente, dalla piccola o grande proprietà immobiliare — quest'ultima spesso coincidente con le grandi famiglie della nobiltà latifondista — dalla borghesia più o meno ricca e dall'imprenditoria edile e finanziaria di stampo prevalentemente speculativo.

Si tratta, com'è evidente, di una categoria che ha profonda consapevolezza del proprio ruolo sociale ed economico, che gode di contatti ad alto livello sia politico che economico.

Una categoria di utenti alla quale non si può pensare di imporre un rapporto di subordinazione, nemmeno da parte del controllore pubblico.

Il rapporto con questo tipo di utenza poteva essere solo, ed al più, paritario. Sia per le ragioni suesposte sia perché si tratta di una categoria dotata di sufficienti conoscenze professionali, di importanti relazioni sociali, di cultura e di elevato senso di appartenenza alla classe dirigente del Paese.

Una categoria, tuttavia, che conosce le *"regole del gioco"*. Regole che ha spesso contribuito a determinare e che, in qualche modo e proprio per tale ragione, intende rispettare.

Questa categoria, almeno nei suoi rappresentanti più potenti, ha già impegnato le proprie energie nel condizionare le scelte urbanistiche, per indirizzare le nuove direttrici di sviluppo della città, facendo sì che esse coincidano con le loro proprietà, per realizzare il massimo profitto che questa attività consente, quello derivante dal plusvalore della rendita fondiaria.

Può quindi partecipare, senza la necessità di ricorrere ad ulteriori specifiche forzature, all'attuazione dei programmi edificatori, mantenendo in un ambito di assoluta e paritetica dignità il rapporto tanto con i professionisti di cui si avvale quanto con i funzionari pubblici con i quali entra in contatto.

Nel dopoguerra inizia per le grandi città, ed in particolare per Roma, una nuova fase di repentino inurbamento e di conseguente speculazione, della medesima dimensione di quello che Alberto Caracciolo nel suo "Roma Capitale" definisce della "*febbre edilizia*" scatenatasi dopo l'unità d'Italia tra il 1870 ed il 1890.

Le premesse di questa seconda "*febbre*" sono diverse dalla prima, ma non dissimili sono le caratteristiche e le modalità operative che sono così magistralmente sintetizzate: "*...una frenesia di affari, un'agitata corsa all'investimento nei terreni e nelle case, quale mai ed in nessun luogo forse si era vista. Una corsa alle speculazioni edilizie che attirava imprenditori d'ogni parte d'Italia, creava fortune immense...*" ed ancora: "*...il mercato di Roma torna ad essere per l'irrequieto sistema bancario il luogo dei facili investimenti e dei rapidi guadagni, nel quale le terre si cominciarono a negoziare come i valori di Borsa*" con una trasformazione sugli stessi strati sociali per cui: "*Gli agricoltori del suburbio si trasformano in speculatori. Bottegai, artigiani, commercianti, interessati ad avere molti e ricchi clienti cominciano essi pure a farsi trascinare nel gorgo. È una gara mai vista di appetiti, una nuova febbre dell'oro...*" che spingeva anche chi del mestiere poco conosceva a "*divenire costruttore da un giorno all'altro*" stimolati dalla prospettiva di facili guadagni e favoriti dalla "*...presenza in Roma di circa ottantamila fra muratori, scalpellini, carrettieri, manovali, ecc.*".

Una storia che, mutate le condizioni al contorno ed il quadro politico di fondo, tornerà a ripetersi negli anni Cinquanta.

Alla torrenziale richiesta di abitazioni che deriva dal repentino inurbamento delle grandi città, dettata dai potenti flussi migratori del dopoguerra, corrisponde a Roma la scesa in campo di una seconda ondata di nuovi imprenditori, già proprietari di vaste aree, originariamente agricole, che vengono ora ad essere interessate dalle previsioni di espansione della programmazione urbanistica. Ci riferiamo a quella che, con una buona dose di ironia, ma senza alcun intendimento offen-

sivo, è stata definita la generazione dei “*pastori costruttori*” alludendo alla progenie, riversatasi nel dopoguerra nel settore immobiliare, degli allevatori laziali, abruzzesi o marchigiani. Proprietari di vaste aree agricole, acquisite a suo tempo per le necessità dell’attività pastorizia, che essendo attestate a ridosso dell’abitato della Capitale, prevalentemente sulle direttrici delle vie consolari, sono ora candidate a divenire le aree più appetibili per lo sviluppo della città.

La gran parte di questi, la cui discendenza è oggi costituita da fior di imprenditori dotati di rilevanti capacità, organizzative, manageriali ed economiche, al momento in cui si affaccia sulla scena dell’urbanistica romana, non è ancora dotata delle conoscenze necessarie per intervenire direttamente nei processi secondo le regole dell’imprenditoria produttiva.

Si affida quindi a professionisti capaci di muoversi sia all’interno che al di fuori degli uffici capitolini. Intesse per tramite loro, o direttamente quando ne ha la possibilità, rapporti con i rappresentanti dei partiti o con i singoli personaggi della politica amministrativa. Non disdegna l’ipotesi di seguire scorciatoie al limite della legalità.

Le cronache giornalistiche e spesso giudiziarie dell’epoca sono lì per rammentarcelo insieme ad alcuni capolavori della cinematografia italiana. Primi fra tutti, anche se diversi per obiettivi e caratteristiche “*Le mani sulla città*” di Rosi e “*C’eravamo tanto amati*” di Scola.

Impossibile, pensando a questi, non riportare alla mente la magistrale interpretazione di Aldo Fabrizi, nel ruolo del palazzinaro romano arricchito Romolo Catenacci, di “*C’eravamo tanto amati*”.

Una rappresentazione niente affatto caricaturale, anche se molto accentuata, di quella generazione di costruttori. Una figura che Giorgio Van Straten, in occasione del restauro della pellicola, nel suo pezzo sul libro celebrativo dell’evento<sup>1</sup> così definisce:

“...agghiacciante palazzinaro romano. Agghiacciante, ma anche simpatico, perché non vuol sembrare, neppure per un momento, diverso da quello che è: un pescecanne che ha avuto dalla vita quello che voleva, cioè una montagna di soldi....C’è nella ricchezza di Catenacci tutta l’incoscienza felice di chi ha fatto i soldi negli anni del boom e può permettersi di fregarsene dei sindacati, delle regole e delle leggi. Come un padrone, senza gli infingimenti della ver-

---

<sup>1</sup> Curato da Enzo Siciliano ed edito da Lindau.

gogna o della difesa delle posizioni acquisite, anzi con l'ostentazione di chi quei soldi se li è rubati tutti da sé. Niente è più chiaro, in questo senso, della porchetta che arriva volando al pranzo per la copertura di un nuovo palazzo; come se anche i maiali potessero spiccare un volo, quando ci sta la grana.”

Negli anni del boom economico una parte dell'imprenditoria italiana, soprattutto del nord, punterà all'innovazione tecnologica, di cui sfrutterà fino all'ultimo respiro le potenzialità rinunciando alla successiva necessaria riorganizzazione e riconversione. Un'altra parte, forse più consistente, quella della piccola impresa, punterà sullo sfruttamento delle risorse esistenti e della manodopera a basso costo.

*“In Italia c'era una situazione di netta differenziazione...dello sviluppo economico tra i settori dinamici ad alto tasso di innovazione orientati esclusivamente all'esportazione (industrie automobilistiche, chimiche e siderurgiche) e settori arretrati e tradizionali destinati a soddisfare la domanda interna (settore tessile, alimentare ed edile). Il boom economico aveva permesso un elevato tasso dei profitti, questi, a loro volta, favorirono un incremento degli investimenti pubblici e privati. Tale incremento produsse in Italia accese discussioni, anche a livello politico, sull'utilizzo di questi investimenti: vi era chi sosteneva che gli imprenditori ne avessero fatto un uso principalmente qualitativo, ossia finalizzato alla modernizzazione degli impianti ed all'aumento della produttività. Altri, in particolare la sinistra, ritenevano che gli imprenditori non avessero usato tali investimenti per ampliare la base del sistema bensì per aumentare i loro profitti”*<sup>2</sup>

Non diversamente fanno gli imprenditori dell'edilizia nel periodo della massima espansione demografica e quindi del boom edilizio.

Ho avuto occasione di conoscere, alla fine degli anni Settanta, nel periodo in cui tentavo di avviare la mia attività di giovane libero professionista, un anziano ingegnere, del quale purtroppo non rammento il nome, il quale, sentendo le mie lamentele sulla mancanza di lavoro per i giovani architetti, mi raccontò della sua attività di progettazione, sviluppata tra la metà degli anni Cinquanta e la fine degli anni Sessanta, nel corso della quale aveva progettato, per conto di un importante

---

<sup>2</sup> La Repubblica — storia d'Italia dal '45 ad oggi — Il miracolo economico — [www.romacivica.net](http://www.romacivica.net)

imprenditore dell'epoca, buona parte degli edifici del quartiere Tuscolano. Con il sorriso di chi ricorda un periodo felice della propria esistenza mi diceva che all'epoca gli capitava di dover modificare, spesso ed in tutta fretta, i progetti che stava elaborando, per assecondare le richieste di modifiche avanzate dagli acquirenti. Modifiche ed acquirenti di immobili i cui progetti dovevano ancora essere presentati agli uffici comunali, per l'approvazione!

Agli acquirenti veniva consegnato, da un collaboratore, un pezzetto di carta trasparente — il “lucido” — sul quale aveva riportato la planimetria dell'appartamento, modificata come richiesto, sul quale venivano apposte le firme del venditore, del progettista e degli acquirenti e con la quale si provvedeva a sottoscrivere il compromesso preliminare alla vendita.

Questo racconto mi colpì molto, provocandomi francamente una sana invidia per gli architetti che mi avevano preceduto.

Non certo per la qualità di quei loro prodotti, il Tuscolano, come altri quartieri sorti negli anni del boom, non brilla certo per qualità architettonica, quanto per le immense possibilità lavorative che venivano loro offerte.

Successivamente, riflettendo sul racconto, iniziai a comprendere il vero significato della testimonianza che mi aveva trasmesso, che riguardava principalmente lo sviluppo della città ed il modo di lavorare delle imprese dell'epoca.

Gli immobili regolari venivano venduti, in blocco ad enti od alla spicciolata ai singoli privati, ancor prima di averne ottenuto l'approvazione.

La forza, la capacità imprenditoriale, il successo delle iniziative, non erano quasi mai il frutto di investimenti oculati, della capacità produttiva ed organizzativa dell'azienda, della selezione di fette di mercato conquistate con prodotti di qualità che, peraltro, data la fascia di mercato alla quale si rivolgeva, in quel momento non erano richiesti. Si privilegiava soprattutto la quantità.

Ciò che rendeva competitiva ed aderente al mercato l'impresa edilizia o l'operatore immobiliare dell'epoca era piuttosto la rapidità.

Rapidità nell'individuare ed accaparrarsi le aree più appetibili, nel condizionare le scelte dell'Amministrazione facendo sì che all'appetibilità oggettiva corrispondessero le scelte urbanistiche, nel porre sul

mercato quanto prima il prodotto al fine di soddisfare la crescente ed impellente richiesta.

Un periodo indubbiamente felice per i pochi che avevano potuto occupare i posti migliori al sontuoso banchetto dello sfruttamento del territorio, ma che dal punto di vista delle contraddizioni sociali e del rapporto con l'ambiente non può certo essere considerato tra i migliori della nostra storia, come ha ben evidenziato Valentino Necco in "Italia miracolata" su Storia Network:

*“ Dal 1951 al 1971 la distribuzione geografica della popolazione fu sconvolta: più di dieci milioni di italiani furono coinvolti in migrazioni interregionali. Le città si gonfiarono a dismisura: ci furono, è vero, diversi interventi di edilizia popolare, ma globalmente insufficienti (gli investimenti pubblici costituirono solo il 15% del totale). Mancò evidentemente un controllo più stretto dell'industria delle costruzioni al fine di prevenire, cosa che invece fu troppo spesso la norma, scempi culturali e paesaggistici, speculazione e corruzione. I sobborghi delle grandi città, i quartieri dormitorio, diventarono presto terreno di coltura di piccole e grandi ingiustizie sociali, humus in cui cresceva a sua volta la microcriminalità urbana. Le periferie si allargavano disordinatamente, molto spesso al di fuori di ogni piano regolatore: nel 1970 si calcolava che a Roma fosse abusiva una casa su sei...”*

La necessità speculativa di costruire nelle aree marginali e periferiche, divenute oggi città consolidate, per aggredire fette di mercato del ceto popolare ed impiegatizio, ponendo in vendita, ma anche in affitto, la maggior quantità di immobili possibile, induce a forzare scelte ed indirizzi dell'Amministrazione, anticipando magari lo stesso Piano Regolatore, o rinnegando, in parte, quello appena approvato.

Ciò che interessa è dunque fare presto, non dover sottostare a tutte le rigide norme edilizie ed a tutti gli insopportabili passaggi burocratici, e sfruttare al massimo la potenzialità edificatoria dei terreni realizzando quanta più possibile di quella che a Roma chiamiamo usualmente, con un neologismo, che per quanto risulta è stato introdotto per la prima volta nell'art. 213 del T.U. delle Leggi Sanitarie<sup>3</sup>, divenuto di uso comune nel linguaggio di chi opera in questo settore: “*cubatura*”.

---

<sup>3</sup> R.D. 27 luglio 1934 n. 1265.



Questo tipo di utenza non è in grado e non vuole confrontarsi con le regole, deve sfruttare al massimo e possibilmente anche oltre, tutte le potenzialità tanto edificatorie quanto del mercato di cui dispone. Per la sua stessa natura ha bisogno di alleati. Per un lungo periodo si tratterà di complici.

*“La corruzione della pubblica amministrazione non era purtroppo fenomeno nuovo per la storia d’Italia, costellata di piccoli e grandi scandali fin dai tempi dell’Unità. Certo è tuttavia che l’espansione edilizia indiscriminata di quegli anni contribuì non poco a intrecciare più strettamente affari e politica. La pratica della bustarella venne elevata a sistema.”*<sup>4</sup>

Quella imprenditoria un po’ casereccia e furba, un po’ arrogante e spregiudicata, particolarmente famelica per l’opportunità che gli viene offerta di spartirsi la grande ed appetitosa torta della rendita fondiaria ma anche fortemente motivata dalla voglia di riscatto sociale ed ancora del tutto subalterna al potere politico subisce, negli anni Settanta ed Ottanta, una trasformazione profonda. E non si tratterà semplicemente del pur importante ricambio generazionale.

Il testimone passa ad una generazione dotata di maggiore cultura e consapevolezza della precedente, che vive, ed in parte condivide, la stagione delle lotte sociali che si sviluppano a partire dalla fine degli anni Sessanta; che nelle università ha subito l’influenza ed in parte il fascino della sinistra che organizza le contestazioni di quegli anni, fino al punto di dividerne, se non la rabbia, quantomeno l’aspirazione ad un nuovo modo di concepire la società. Per tutte queste ragioni, comunque, si troverà a pagare un prezzo.

La crisi economica degli anni Settanta e la trasformazione dei rapporti di forza tra i partiti politici investe questa imprenditoria, ormai avvezza a determinare le scelte urbanistiche avendo intessuto rapporti stretti, ed ormai in prima persona, sia con la politica che con l’apparato amministrativo. In una certa misura la crisi provocherà in molti imprenditori un vero e proprio disorientamento.

La volontà di mantenere la redditizia posizione di forza conquistata, unita alla maggiore disponibilità di risorse finanziarie ed alla convinzione di poter controllare i processi induce, tuttavia, anche una par-

---

<sup>4</sup> Valentino Necco in “Italia miracolata” op. cit.

te di questa a ricercare strade facili da percorrere e connivenze con le quali condividere interessi. Il seme della corruzione e dell'ammiccamento viene così ad essere sparso su tutto l'apparato amministrativo.

Il degrado di alcuni settori della politica farà il resto.

Tuttavia, come spesso avviene, la tigre, cavalcata a lungo con troppa disinvoltura, si ferma e divora lo stesso domatore. Il dilagare della corruzione, che diviene la regola, diffusa in proporzione a tutti i livelli, crea una condizione di degrado generale, di incontrollabilità dei fenomeni, di insostenibilità per tutti. Cittadini comuni, professionisti, imprenditori.

In un breve volgere di tempo l'intera macchina amministrativa, con l'eccezione di uno sparuto gruppo di funzionari onesti, che tuttavia viene sistematicamente emarginato dalle funzioni decisionali, viene pervasa da un modo di pensare e di essere in cui la corruzione, tanto materiale quanto, e soprattutto, morale raggiunge livelli incontenibili, con alcuni aspetti persino farseschi.

I funzionari più anziani raccontano storie che appaiono incredibili ma sono, ahimé, vere.

Negli anni del massimo degrado, all'interno degli uffici della Ripartizione Edilizia del Comune di Roma, vi sono stati casi di geometri che, sulla base di implicite ma evidenti investiture politiche da parte di Assessori senza scrupoli, in virtù del loro ruolo di portatori di borse (a volte piene...) hanno di fatto sostituito nei rapporti istituzionali — e completamente esautorato nelle decisioni — i loro dirigenti. Mi è stato riferito di funzionari dirigenti tecnici che, coperti e protetti da rapporti di parentela con membri della Giunta capitolina, si facevano sostituire sul luogo di lavoro da collaboratori di studio, essendo troppo impegnati nel gestire la loro attività professionale privata per recarsi in ufficio. Fino ad arrivare a quella che voglio considerare una classica leggenda metropolitana, secondo cui i funzionari, per assecondare pratiche che interessavano ai loro colleghi d'ufficio, non si facevano scrupolo di chiedere anche a quelli la cosiddetta tangente.

Fantasie? Chissà. Fatto sta che una parte di queste fantasie deve aver avuto una lunga coda se è vero, come posso testimoniare per conoscenza diretta, che un funzionario, persino negli anni dell'avvio del risanamento morale, non si è fatto scrupolo di avanzare velate richieste su una pratica personale di un parente del Direttore dell'ufficio e se

è vero che, come dimostrano le cronache giudiziarie, l'ultimo funzionario di quell'Ufficio venne arrestato "in flagrante" nel 1994 perché, senza alcuna remora, aveva richiesto una tangente di diversi milioni per una pratica dell'Università che, per ovvie ragioni di interesse pubblico era costantemente seguita dallo staff del Sindaco.

L'insostenibile risvolto di questo stato di cose è che a tutti gli utenti, di qualunque stato sociale od economico, viene imposto un balzello. Il più delle volte per ottenere ciò che è semplicemente un diritto, un "atto dovuto" come si usa dire.

La vicenda di tangentopoli e l'aria nuova che entra dalle finestre aperte dai giudici di "Mani Pulite" insieme alla trasformazione del modo di lavorare introdotta dalla riforma della P.A. e, non ultimo, l'avvento sulla scena politica di forze nuove, con la vittoria elettorale del centro sinistra e la prima Amministrazione Rutelli, metteranno fine, almeno nei fenomeni più evidenti e diffusi, a questo stato di cose.

Ciò consentirà, fin dalla prima metà degli anni Novanta, l'avvio di un diverso rapporto tra Amministrazione ed utenti, del quale si avvarranno tutti, imprenditori, professionisti, cittadini comuni.

Gli imprenditori, liberati dal pesante fardello di una macchina burocratica tutta tesa alla gratificazione economica ed al rafforzamento del proprio potere, si riappropriano del loro ruolo di motore dell'economia e dello sviluppo anche occupazionale. Rivendicano finalmente un rapporto di collaborazione con l'Amministrazione, non più subalterno. Sviluppano le proprie capacità propositive imboccando, forse per la prima volta nella storia dell'imprenditoria edilizia romana, la strada della competizione qualitativa. Ricercando, come sempre e com'è giusto che sia, il profitto, fine ultimo dell'impresa, ma stavolta riconoscendo il valore aggiunto della pianificazione condivisa ed in sintonia con i programmi dell'Amministrazione capitolina. Associando al dato quantitativo volumetrico il valore di un prodotto architettonico di elevata capacità prestazionale. Abbandonando il vecchio campo di battaglia della quantità per quello della qualità, sul quale ha compreso che si gioca ormai la vera partita. Fino a proporsi, con successo, come diretto promotore di concorsi di idee e di progettazione unitaria di elevata qualità. A Roma il concorso di idee per il "Quartiere Rinascimento" al Nomentano ed il concorso per il progetto "Eurodomus" al Torrino Nord, ne sono solo un piccolo ma importante esempio.

L'utente, che è sempre più cosciente dei propri diritti e che avvalendosi anche della tutela offerta da Amministrazioni che fanno della trasparenza il loro viatico è sempre più informato delle norme che tutelano l'interesse del cittadino, pretende oggi un servizio vero, che significa procedure e risposte chiare, tempi certi, snellezza operativa.

### **3. Il professionista**

Architetto, ingegnere, geometra, perito edile ed anche perito agrario, sebbene quest'ultima sia una figura pressoché scomparsa dall'attività progettuale nel settore edilizio, ma che fino agli anni Settanta ha avuto un ruolo non trascurabile per la professione, principalmente nell'agro romano e nelle aree di bonifica.

L'evoluzione e la vicenda di questo "lato" del triangolo segue in gran parte e per grandi linee quella dell'imprenditoria. Né potrebbe essere altrimenti, dato lo stretto rapporto simbiotico dell'uno con l'altro.

Quanti sono i professionisti che operano a Roma negli anni del dopoguerra? Il dato non è certo, sappiamo tuttavia che gli architetti romani iscritti all'albo nel 1950 sono 712, nel 1960 salgono a 1330, nel 1970 sono 2560. Tra questi una percentuale ancora modesta sono i dipendenti pubblici. Nulla di confrontabile rispetto ai 15.000 di oggi. Molti di più sono sia gli ingegneri che i geometri.

Per molti anni questa professione è appannaggio di pochi.

Nel 1980 l'Ordine degli Architetti di Roma festeggia gli architetti iscritti all'Ordine da oltre 50 anni con un'importante cerimonia in Campidoglio, .

Qualcuno forse ricorda che il manifesto della celebrazione riportava la foto di un minuscolo gruppo di giovani vestiti elegantemente e immortalati di fronte all'edificio della Facoltà di Architettura di Valle Giulia. Erano i diplomati del Corso di laurea del 1925. Se ne contano, in tutto circa 40; tra loro una sola donna!

In quegli anni il professionista è prevalentemente figlio dell'alta e media borghesia. Appartiene ad una categoria di privilegiati depositari della conoscenza tecnica ed ha un'ottima padronanza dei pochi regolamenti e norme che governano l'uso del territorio.

La sostanziale coincidenza di urbanistica ed architettura, almeno fino al Nuovo Piano Regolatore del 1962,, lo rende assoluto dominatore della scena. Il suo rapporto con la committenza è sostanzialmente paritario. Il professionista raramente si sente psicologicamente subordinato alla committenza nella sua produzione di intellettuale tecnico, anche se il suo lavoro e la sua sicurezza economica dipendono da essa.

La committenza minuta si rivolge al professionista per la sua conoscenza delle norme e delle regole del ben costruire; gli imprenditori immobiliari si affidano al suo sapere, alla sua padronanza della materia nei confronti degli uffici ed alla sua autorevolezza nel gestire le relazioni con l'Amministrazione.

Nel dopoguerra, finalmente libero dai legacci del Regime, il suo ruolo di tecnico dotato anche di una specifica cultura estetica, vive un periodo di particolare fulgore. Fino alla seconda metà degli anni '50 il suo lavoro è inquadrato nelle semplici regole del Piano del 1931 e condizionato dal Regolamento Edilizio del 1934.

Ci sono certamente difficoltà operative, ma la concorrenza è in realtà modesta e, quando c'è, è confinata agli ambiti, spesso ferocemente contrapposti, dei professionisti impegnati nel mestiere e degli accademici; tra esteti della rappresentazione e tecnici della purezza formale e funzionale.

Rispetto alla giungla intricata delle competenze sovrapposte ed alla famelica e scomposta ricerca di occasioni professionali dei giorni nostri, certamente quella situazione doveva sembrare il regno di bengodi.

Negli anni Cinquanta e Sessanta l'enorme offerta di lavoro, determinata prima dalla ricostruzione postbellica e successivamente dal boom dell'edilizia, insieme al permanere della condizione di privilegio dovuta all'appartenenza ad una casta ristretta, pone i professionisti al riparo dai rischi cui sono soggette altre categorie.

*“Era un momento in cui c'era un bisogno enorme di case anche perché era il momento dell'afflusso, dell'urbanizzazione dei nuovi immigrati, era il momento in cui si trasformava l'edilizia da agricola ad industriale e quindi veniva una moltitudine di persone nelle città”*<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> P.M. Lugli — intervista rilasciata a Irene de Guttry il 10 dicembre 2001 in Roma 1948/1959.

È la generazione della “bomba atomica”, che vuole solo vivere, senza pensare ai pericoli ed ai problemi del domani e non è interessata alle vicende politiche ed economiche dell’epoca. In questo contesto, il professionista, che sta vivendo questa privilegiata condizione di rilassato attivismo e appassionata dedizione all’attività professionale, si trova felicemente chiuso nella sua torre d’avorio: lo studio d’architettura.

Il rapporto con gli uffici tecnici dell’Amministrazione è per lo più demandato ai giovani collaboratori di studio. Un’opportunità per quest’ultimi di gestire e risolvere piccoli problemi tecnici e accumulare così una preziosa esperienza professionale e nella gestione dei rapporti interpersonali, fondamentali per quando saranno poi, a loro volta, emancipati professionisti.

In quegli Uffici dell’Amministrazione troverà i suoi ex colleghi di corso; quelli che hanno optato per un impiego sicuro. Si conoscono quasi tutti...

Il confronto con la società è ancora prevalentemente mediato dal dibattito sull’architettura moderna “*Eravamo la generazione che per la prima volta si metteva su un piano di opposizione, di contestazione rispetto alla vecchia struttura perché lavoravamo al rinnovamento completo dell’insegnamento dell’architettura. Tra noi c’era molta amicizia, ci frequentavamo...un complesso di studi che facevamo sostanzialmente per conto nostro. Fu Zevi che, tornando dagli Stati Uniti, formò questa associazione per l’architettura organica nella quale confluimmo un po’ tutti; c’erano molti giovani architetti che in un certo senso costituivano l’altra faccia della scuola di architettura di Roma, cioè la faccia laica non ufficiale*” [ P.M. Lugli, intervista citata].

La critica e la contestazione non investe i rapporti sociali ed economici, anche se è proprio nella Facoltà di architettura di Roma che germoglia il seme della contestazione che esploderà, in tutta la sua energia, con gli scontri di Valle Giulia. Una contestazione che non è certo matura sul piano politico anche se, come sostiene Giuliano Ferrara “*gli studenti introducevano nella politica un improvviso elemento di radicalizzazione. La politica abbandonava l’andamento tranquillo del tempo di pace, per prenderne uno simile a quello della guerra.*” Per testimoniare “*la manifestazione di una nuova classe dirigente che si sentiva stretta nei vecchi panni*”.

In realtà si trattava ancora di una elite. Una nuova classe dirigente, fatta di “*primi della classe*”, come appunto li definisce Ferrara, che inizia a porre il tema del “ribaltamento”, ma sarebbe più corretto dire del “riequilibrio” dei rapporti sociali.

Quella stessa elite verrà descritta in modo memorabile e con durezza da P.P. Pasolini nella poesia sui fatti di Valle Giulia:

*“...facce di figli di papà. Buona razza non mente. Avete lo stesso occhio cattivo. Siete paurosi, incerti, disperati (benissimo) ma sapete anche come essere prepotenti, ricattatori e sicuri: prerogative piccolo borghesi, amici. Quando ieri a Valle Giulia avete fatto a botte coi poliziotti io simpatizzavo coi poliziotti!... I ragazzi poliziotti che voi, per sacro teppismo (di eletta tradizione risorgimentale) di figli di papà, avete bastonato, appartengono all'altra classe sociale. A Valle Giulia, ieri, si è così avuto un frammento di lotta di classe: e voi, amici, (benché dalla parte della ragione) eravate i ricchi, mentre i poliziotti (che erano dalla parte del torto) erano i poveri.”*

Pasolini esagerava volutamente nel rappresentare gli studenti di Valle Giulia. Questi, sebbene fossero in gran parte figli di papà, esprimevano però un'esigenza di rinnovamento della società e dello studio che era il risultato di un fermento di dimensioni mondiali che animava le nuove generazioni di qualunque latitudine.

Finita la ricreazione, i figli di papà sono rientrati nei ranghi: nelle aziende, nei partiti, nelle università o nelle televisioni e comunque in tutti i piccoli privilegi di carriera assicurati dalle protezioni paterne.

Ma una buona parte dei giovani contestatori dai capelli lunghi sono figli del popolo; grazie alla rivoluzione del '68 riescono ad accedere alle “cattedrali della cultura” ed alle professioni d'elite, dando una spinta determinante alla profonda trasformazione democratica della società italiana.

L'esplosione della contestazione e dei movimenti politici del '68, prima nella scuola, poi nelle fabbriche ed in tutti i settori e gli aspetti della vita sociale, decreta la definitiva estinzione di un'organizzazione formalmente classista della società. E conseguentemente di quella tipologia di professionista.

I movimenti studenteschi, sostenuti e protetti — con gli alti e bassi tipici del rapporto conflittuale di odio amore — dal più grande Partito Comunista dell'Occidente, si battono per la liberalizzazione dell'accesso all'istruzione Universitaria, prima riservato esclusivamente agli

studenti provenienti dai licei, e per il riconoscimento del diritto allo studio per tutti. Una battaglia che sarà una delle bandiere dello sviluppo della democrazia nel Paese e consentirà a grandi masse di giovani, che precedentemente ne erano esclusi per censo e per appartenenza di classe, di accedere, e con successo, alle lauree professionali.

La fine, perlomeno nominale, del monopolio delle professioni tecniche da parte delle classi dominanti e l'apertura di nuove ed importanti occasioni di riscatto culturale, sociale ed economico ai figli del proletariato e della piccola borghesia coincide però con la crisi economica e con la drastica riduzione delle grandi commesse pubbliche. Il concorso di progettazione, una delle poche opportunità di lavoro nella quale possono cimentarsi i giovani neolaureati con le loro idee innovative, è relegato ad un ruolo marginale. Ciò si riverbera con evidenza anche sul mercato del lavoro privato.

La concorrenza nella ricerca delle occasioni di lavoro si fa spietata.

Non è estraneo a questa fase critica il nuovo Piano Regolatore Generale del 1962 che, mentre disegna una città proiettata su una previsione di 5 milioni di abitanti, subordina la quasi totale attuazione a strumenti particolareggiati che, in gran parte, non verranno mai adottati, sottraendo per lungo tempo occasioni di interventi diretti di piccola e media entità.

La gran parte delle aree fabbricabili sono nelle mani di pochi, quei pochi che, con le buone o con le cattive, avevano condizionato le previsioni del Piano.

Racconta il Prof. Lugli nella citata intervista rilasciata a Irene de Guttry:

“ Hanno fatto fuoco e fiamme, offrendo quattrini a carrettate ed offrendo incarichi a carrettate. Ho dovuto rifiutare due incarichi (non ritenevo di poter prendere incarichi da privati) mentre facevo il Piano del 1962. Per un certo periodo ho vissuto sotto nome falso all'EUR perché a casa mia arrivava in continuazione gente col carretto dei soldi che mi voleva corrompere. Si era scatenata tutta l'offensiva della speculazione edilizia. Loro cercarono di corromperci in tutti i modi. A loro interessava l'espansione sui loro terreni e venivano sempre fuori con la pianta e i soldi, cioè praticamente il loro passaporto per corromperci era la piantina delle loro aree e i soldi che ci offrivano perché rendessimo edificabili le loro aree. Questo era il sistema”.



La storia degli anni Settanta ed Ottanta ci consegna un professionista profondamente diverso, sia da quello del dopoguerra, che da quello che conosciamo oggi.

Nelle condizioni che abbiamo descritto, la concorrenza non può più svilupparsi sul piano della qualità del prodotto professionale, delle conoscenze della tecnica e del mestiere.

La stessa Università non produce più professionisti con specifica competenza. La sua funzione non è più quella. Sarà sempre più un'area di parcheggio.

Per un certo tempo solo la facoltà di Ingegneria riesce a mantenere in vita, sostanzialmente intatto, il vecchio modello, in parte per ragioni intrinseche alla sua organizzazione strutturale ed al limitato numero di studenti. Secondo la migliore tradizione culturale dell'epoca delle "discipline ad elevata specializzazione tecnica", i corsi sono frammentati e privi di presenze politiche organizzate.

Negli anni Settanta la facoltà di Architettura è in una singolare condizione, sospesa tra l'incredibile potenziale di sviluppo, determinato dal grande fermento delle idee, ed un sostanziale caos organizzativo.

L'esplosione demografica degli studenti investe una struttura del tutto impreparata. Gli effetti sulle reali possibilità di apprendimento sono devastanti. Il disinteresse del corpo accademico a qualcosa che non sia la gestione del proprio potere all'interno della facoltà fa il resto.

Gli architetti della mia generazione ricorderanno le lezioni di Geometria Descrittiva nell'Aula Magna della facoltà. E probabilmente lo faranno con un pizzico di comprensibile nostalgia per la stagione appassionante di cambiamento che hanno vissuto e per il fervore ideale che si respirava.

Ma ricorderanno anche un'aula colma all'inverosimile, con studenti che occupavano i posti migliori di primo mattino, ritardatari che si presentavano muniti di seggioline pieghevoli per occupare i posti più vicini alla lavagna, raffinati ed ironici snob che utilizzavano il binocolo da teatro della mamma per vedere il disegno del docente. Il docente che, per fare del proprio meglio, differenziava le linee sulla lavagna sia nel tratto che nel colore per consentire ai più lontani di distinguere qualcosa.

Molti, dopo un po', si arrendevano. Così affidavano la speranza di una dignitosa preparazione agli esami ad una disperata ricerca di dispense, appunti dei colleghi più aggiornati o consulenze dei più anziani. Questa era la regola, perlomeno nei corsi del biennio.

Per alcuni questo impegno disperato, che li ha costretti a trovare in sé la disciplina per non mollare e il rigore metodologico per capire da soli, sui libri, ciò che i docenti avrebbero dovuto insegnare con regolarità e semplicità, si è rivelato alla fine un vantaggio, un tirocinio faticoso ma prezioso, una risorsa poi nelle difficoltà della professione. Ma per tutti gli altri un vero calvario.

Il commento scanzonato, in un divertente romanesco, di un collega di corso dell'epoca rende bene l'idea di come si vivesse quella condizione: *"Ahò, qui è proprio un gran casino! Ma si riesco a capì quarcosa e a svortà 'st'esame vor di che sò proprio forte. Nun farò l'architetto, ma me sarò imparato a vive!"*. Eh sì, dovevi imparare a stare al mondo.

La parte più consapevole e più determinata di quella generazione di studenti, futuri architetti, che aveva deciso di voler *"cambiare il mondo"*, si è impegnata contro tutto e contro tutti per migliorare le proprie conoscenze, per crescere culturalmente, per dare il proprio contributo alla società.

Ma gli anni Settanta consegnano alle giovani generazioni una struttura sociale ben diversa da quella illusoriamente vagheggiata nel periodo del *"boom"* economico. La prospettiva della piena occupazione, che era apparsa occasionalmente durante gli anni del *"miracolo economico"*, subisce una brusca inversione e la felicità sognata risulta del tutto invisibile all'orizzonte.

Dal dopoguerra e fino all'inizio degli anni Settanta si sviluppa l'*"abusivismo di necessità"*. Ma a questo primo periodo segue poi una speculazione aggressiva, con una crescita incontrastata dell'*"abusivismo di opportunità"* prima e di speculazione poi. Si profila così una crisi dell'occupazione professionale e ci si risveglia bruscamente dal sogno iniziato negli anni del *"miracolo economico"*. I professionisti, nell'affannosa ricerca di occasioni di lavoro, sono costretti a differenziare la loro attività più che in passato.

Molti, soprattutto tra gli architetti, cercano rifugio nel pubblico impiego. I più fortunati lo trovano; altri entrano in competizione con i

geometri nelle attività edilizie marginali e soprattutto si pongono al servizio dell'edilizia cosiddetta spontanea (eufemismo per definire quella illegale). Altri si mettono, più o meno di buon grado, al servizio di un certo modo di fare politica, accettando anche il ruolo servile dei portaborse pur di ottenere incarichi.

E che non si tratti di fantasie, lo conferma un ricordo personale.

All'inizio degli anni Ottanta, a causa delle beghe interne al movimento cooperativo, avevo perso il mio lavoro di dirigente tecnico di un consorzio. I politici, che con i loro giochi avevano decretato la fine dell'Azienda nella quale lavoravo, ci avevano abbandonati al nostro destino. Trascorrevo le giornate dedicandomi allo studio dell'architettura nell'ingenua speranza che il telefono squillasse per l'affidamento di un incarico. Occasionalmente seguivo l'attività politica di mio fratello, che allora era impegnato nel rampante PSI di Bettino Craxi.

Una volta lo accompagnai in via delle Zoccolette, dove aveva appuntamento con un importante dirigente del PSI romano dell'epoca. Terminata la loro conversazione scendemmo a prendere un caffè. Sapendo della mia qualifica professionale e della mia militanza con i "cugini" del PCI, mi chiese di cosa mi stessi interessando in quel periodo. Gli dissi la verità: *"Di nulla, perché non ci sono molte occasioni di lavoro"*. Mi guardò esterrefatto e sorridendo mi chiese se stessi scherzando. Al mio *"No, affatto. Me la passo piuttosto male e sono un po' preoccupato per il mio futuro"* mi disse senza mezze misure: *"Tu sei scemo. Davvero quelli ti fanno credere che non c'è lavoro? Vieni con noi, abbiamo tanto bisogno di gente preparata politicamente ed in gamba professionalmente. Da noi c'è tanto da fare. Ti faccio diventare ricco. Non posso mica far prendere tutti gli incarichi a Tizio..."* e mi fece il nome di un famoso architetto dell'epoca notoriamente collegato al PSI.

Non accettai. Il *"salto della quaglia"* non è mai stato la mia specialità ed il tipo di rapporto che mi prospettava non era di mio gradimento.

Feci bene. Rimasi per un po' senza lavoro, ma libero. Da lui e da chiunque altro.

Poco dopo vinsi un concorso, andando a dirigere l'Ufficio tecnico di un Comune della provincia romana. Rimanendo definitivamente libero.

Non ci avevo pensato su prima di rispondere. Avevo scelto d'istinto, col cuore. E l'istinto, come spesso fortunatamente mi accade, mi aveva ben diretto.

Altri, tra cui alcuni amici dell'epoca, hanno scelto diversamente. Probabilmente nemmeno loro si sono pentiti; semmai, guardandosi allo specchio, avranno dovuto convincersi che ne valeva la pena.

Nessun giudizio: le ragioni che possono indurre le persone a fare scelte in cui non credono possono essere le più diverse. A volte anche comprensibili, se non condivisibili: dalla delusione alla rabbia, dal disorientamento alla paura del futuro, dal desiderio di fare alla voglia di emergere. Magari ad ogni costo.

Intanto, in quegli anni, per il professionista si aggiungono anche altre attività al tradizionale campo dell'azione del progettista, che spazia, com'è noto, "dal cucchiaino alla città",.

Affari e politica si uniscono in una strana commistione e ne emerge una figura nuova, quella dell'intermediario.

Niente di illecito. Mi riferisco, piuttosto, al mediatore di rapporti di tipo squisitamente professionale tra "grande committenza", amministratori e burocrazia.

Grande committenza nella prima fase. Poi l'intermediazione si estende a macchia d'olio su qualunque tipo d'incarico, virando a volte pericolosamente su "*rotte di collusione*" col malaffare.

Questa figura di "intermediario" gode di tre condizioni essenziali per lo sviluppo della sua attività: rapporti col mondo imprenditoriale, edilizio e non; conoscenza, più o meno diretta, delle stanze della politica e di ciò che ad esse è collegato; rapporto di stima e fiducia con gli Uffici. Per alcuni di loro aggiungerei anche una buona conoscenza della normativa.

La conoscenza della normativa e delle leggi ad essa preordinate, tuttavia, non è condizione indispensabile, perlomeno inizialmente. Il buon rapporto con gli Uffici consente infatti di avere un accesso privilegiato al tesoro della conoscenza di questi, che, come vedremo, sono gli unici depositari del "*verbo*".

Col tempo il rapporto si invertirà. In alcuni casi saranno gli stessi funzionari a chiedere ai professionisti assistenza per l'interpretazione di alcuni passaggi "*complessi*" delle norme. Soprattutto a quei professionisti che si avvicinano nell'alto consesso della Commissione Edi-

lizia o, caso non raro, nelle segreterie degli Assessori preposti all'Urbanistica ed all'Edilizia Privata.

Gli Uffici saranno comunque il grande ombrello sotto il quale per lungo tempo si riparerà la loro attività professionale. La Ripartizione dell'edilizia privata, la famigerata "Quindicesima", come ancora oggi viene chiamato dai vecchi frequentatori l'attuale Dipartimento IX<sup>6</sup> sarà per molti anni il loro territorio di caccia e regno incontrastato.

La complessa, tumultuosa e disorganica produzione di leggi, leggi-ne, circolari ed ordini di servizio, a volte prodotti "*ad hoc*" e la continua necessità di capirne il senso ed interpretarne l'essenza, li renderà predominanti sul campo professionale e dominatori dell'edilizia romana degli anni Ottanta e Novanta. Almeno fino al "crollo del muro".

Non mi riferisco a quello di Berlino, demolito pochi anni prima, ma al muro di connivenze ed intrecci col sottobosco della politica.

Il muro della burocrazia, resistente ed impermeabile alle esigenze della città.

Il muro di gomma dell'incertezza del diritto e delle oscure regole che governano gli uffici dell'edilizia privata. Un muro che, purtroppo, come l'Araba Fenice, appena si allenta la vigilanza, risorge sempre dalle sue ceneri.

Incrinato nel 1993, quando si insediò la prima Amministrazione Rutelli, demolito in gran parte negli anni successivi. Ma, forse, mai rimosso del tutto.

È facile comprendere come mai a questo insieme di figure professionali, ai vari livelli e con rare eccezioni, non serva più di tanto la conoscenza disciplinare delle regole del ben costruire o non interessi granché l'assunzione diretta di incarichi e responsabilità connesse.

Nei meandri della sgomitante ricerca di opportunità di lavoro e nella pressante richiesta della committenza di sfruttare al massimo le smagliature normative e di "*ottimizzare*" la cubatura disponibile, si perde, lentamente ed inesorabilmente, la dignità di molti professionisti. Con essa la loro conoscenza specifica, la loro voglia di essere protagonisti dello sviluppo ordinato e qualitativo della città.

L' "attività di consulenza", senza responsabilità e altamente remunerativa, diviene l'essenza dell'incarico professionale, anziché essere

---

<sup>6</sup> Il nomignolo deriva dal numero 15 che individuava quella ripartizione comunale.

quel qualcosa in più che consente raffinate ed intelligenti soluzioni progettuali per utilizzare al meglio, con buone idee che rispettino le regole, il volume disponibile.

Sono gli anni in cui si sviluppano gli interventi speculativi nelle cosiddette “*aree bianche*”, ovverosia quelle aree destinate dal PRG a verde e servizi pubblici che, inutilizzate per lungo tempo per indisponibilità di risorse economiche o per incapacità politica degli amministratori, vengono liberate dal vincolo che ne consente l'esproprio e tornano ad essere suscettibili di edificazione privata.

Anni in cui, a causa dell'incapacità o della complice distrazione degli Uffici di rispondere nei termini fissati dalla legge alle istanze di concessione edilizia, si realizzano edifici che si avvalgono del “*silenzio assenso*”. E il loro diritto di essere realizzati, anche nei casi dubbi, viene spesso confermato dalle sentenze del TAR contro l'Amministrazione inadempiente.

Sono anche gli anni della diffusione degli interventi autorizzati dai Commissari “*ad acta*” e delle circolari che risolvono il blocco dell'edificazione nelle zone sprovviste di strumento attuativo o di altri casi risolti da brillanti intuizioni degli uffici.

Gli anni degli interventi di trasformazione dell'industriale in terziario, della realizzazione di iniziative edilizie private sulle aree pubbliche, per conto degli stessi organismi statali. Un fitto elenco di iniziative favorite dalle interpretazioni “*pro veritate*” e dall'impossibilità di una lettura univoca delle norme. Iniziative sulle quali non si è potuto o voluto intervenire per impedire le soluzioni progettuali più furbesche.

A volte le forzature hanno favorito intelligenti vie d'uscita a situazioni di ordinaria follia tecnico amministrativa. Decisioni necessarie ed obbligate mescolate con supine accettazioni delle sentenze dei TAR, forzature ineluttabili e debolezze dirigenziali. Cose buone e non, confuse con l'incertezza del diritto.

Non si può aggiungere alcun commento su questo “*porto delle nebbie*”, affollato di temi ed argomenti trattati con una navigazione “a vista” da piccolo cabotaggio e con rotte imprevedibili ed obbiettivi imperscrutabili.

La vicenda delle “*aree bianche*” e degli impianti produttivi trasformati in uffici merita un po' di attenzione e va rammentata per comprendere meglio di cosa stiamo parlando e di come siano stati ge-

stiti argomenti di grande complessità. Con alterne vicende tra legittimità e furbizie, ineluttabilità e connivenze.

L'art. 41 quinquies della L. 1150/1942, era stato introdotto dalla L. 765/1967 per regolamentare ed introdurre limitazioni all'edificazione in assenza di strumento urbanistico generale. Di lì a poco sarebbe stato inoltre promulgato il D.I. 2 aprile 1968 n. 1444, che avrebbe fissato i limiti di densità edilizia da osservare in sede di formazione dei PRG, in relazione agli standard urbanistici che rappresentano le aree pubbliche necessarie per assicurare minime condizioni di vivibilità dei quartieri. Provvedimenti che puntavano ad assicurare un ordinato sviluppo urbanistico, tanto in presenza quanto in assenza di piano regolatore. Ma in virtù della Legge 19 novembre 1968 n. 1187, i beni che il PRG assoggetta a vincolo d'esproprio o di inedificabilità *"...perdono ogni efficacia qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati. L'efficacia dei vincoli predetti non può essere protratta oltre il termine di attuazione dei piani particolareggiati e di lottizzazione."*

Ciò significa, in poche parole, che se entro il termine quinquennale non si approvano i progetti di utilizzazione delle aree destinate a fini pubblici o non si approvano gli strumenti attuativi richiesti dal PRG, queste perdono la loro destinazione pubblica e diventano prive di destinazione.

Altrettanto avviene se, dopo l'approvazione dello strumento attuativo, non si realizzano le destinazioni a servizi nel termine di validità del piano particolareggiato. Anche in quel caso le aree destinate ai servizi di quartiere perdono la loro destinazione pubblica.

Tale norma si pone come forma di tutela del diritto del privato possessore dell'area. Ma i cittadini, costretti a difendere con le unghie quella dotazione di servizi, che lo stesso Decreto considera "minima", la chiamano "aggressione speculativa".

I proprietari delle aree non sono, generalmente, dei poveri cristi; soprattutto se si tratta di aree di dimensioni tali da poter ospitare un servizio pubblico. Questi tendono a difendere la proprietà con la stessa energia (e con qualche risorsa in più), che gli altri cittadini mettono nella difesa dei servizi. Raramente accettano le indennità d'esproprio ed avviano quasi sempre faticosi contenziosi contro l'Amministrazione.

zione, che bloccano di fatto e a tempo indeterminato la realizzazione di opere importanti per la collettività.

La carenza di risorse finanziarie da un lato e l'assenza di una seria politica di programmazione degli investimenti dall'altro, ha fatto sì che si sostanziasse un'ingiusta discriminazione tra cittadini con pari diritti.

Quando viene adottato un piano regolatore generale o un piano particolareggiato, l'Amministrazione per mezzo dei suoi tecnici, che si avvalgono della conoscenza e della scienza urbanistica, stabilisce che alcune aree private diventeranno edificabili, mentre altre resteranno inedificabili. La loro destinazione a servizi, parcheggi, strade e ad altre funzioni indispensabili per assicurare uno sviluppo ordinato, le sottrae alla disponibilità dei proprietari e le assoggetta all'esproprio.

Le aree edificabili private assumono un elevato valore di mercato, mentre le aree destinate a servizi non hanno invece alcun valore, se non quello che verrà fissato come risarcimento nel provvedimento d'esproprio.

Sui proprietari di queste aree destinate a servizi grava quindi il soddisfacimento dell'interesse collettivo. Essi si ritengono doppiamente sfortunati: perché avranno molto meno e perché lo avranno in tempi molto più lunghi. Ma qualcosa avranno.

Non mi dilungo sulla giustizia del risarcimento né sulla singolarità di questa "*discriminazione*" che danneggia alcuni, favorisce altri, ma non avvantaggia mai l'Amministrazione, nelle cui mani risiede il potere di programmare e decidere cosa e dove sarà edificabile.

Anzi l'Amministrazione, per acquisire le aree, dovrà combattere a lungo e duramente contro i proprietari espropriandi, che si ritengono oggetto di un torto. Farà un'enorme fatica per reperire le risorse, sia per l'esproprio che per la realizzazione dei servizi di tutti. In più non avrà alcun vantaggio, né di tipo economico né in termini di alleanze.

I proprietari delle aree edificabili non si battono mai a sostegno dell'Amministrazione che li ha gratificati. Si limitano ad intascare il "*bonus*" della rendita differenziale con tanti saluti per tutti. Così è la vita e così è l'urbanistica.

In ogni caso è ovvio e ragionevole che i proprietari delle aree destinate a servizi, dopo aver atteso cinque anni per l'approvazione del piano e poi molti altri (fino a diciotto nel caso in cui le aree da espro-



priare ricadano nei P.d.Z. 167 per un totale complessivo di 23 anni!) per vedersi almeno risarciti dall'esproprio, allo scadere del termine ultimo, presentino il conto.

Ed è un conto che, come vedremo, risulta piuttosto salato per la collettività.

Fatta questa doverosa precisazione ritorniamo al tema delle "aree bianche".

Decorso il termine di cinque anni fissato per la realizzazione dei servizi del PRG o per l'approvazione del Piano Particolareggiato pubblico (per i piani d'iniziativa privata il problema dell'inadempienza non si è mai posto) l'art. 41 quinquies, della legge 1150/1942, assegnava a quelle aree gli stessi limiti fissati per l'edificabilità nei Comuni sprovvisti di PRG:

"...un metro cubo e mezzo per ogni metro quadrato di area edificabile se trattasi di edifici ricadenti in centri abitati...e di un decimo di metro cubo per ogni metro quadrato di area edificabile, se la costruzione è ubicata nelle altre parti del territorio...Le superfici coperte degli edifici e dei complessi produttivi non possono superare un terzo dell'area di proprietà..."

Non si tratta di poca roba se andate a vedere bene. Nel centro abitato 1,5 mc./mq. non è un indice modesto, se si considera che è, più o meno, il limite fissato da molti piani attuativi in zone di ristrutturazione urbanistica o di espansione.

Altrettanto si può dire per il decimo di metro cubo nelle zone esterne, generalmente agricole. Ma ciò che impressiona di più è quel "terzo" di superficie del lotto che può essere utilizzato per realizzare i complessi produttivi.

Se si raccorda questo dato planimetrico con il limite massimo fissato dal Regolamento Edilizio entro cui devono essere contenute le sagome degli edifici in elevazione, in termini di metri cubi vengono fuori numeri a quattro cifre.

Come accennavo, la vicenda delle "aree bianche" a Roma riguarda due tipologie di aree: quelle destinate a servizi dal PRG e quelle destinate alla medesima funzione dai Piani Particolareggiati.

Fino a qualche tempo fa ritenevo che fossero due diverse categorie, ma una sentenza del Consiglio di Stato ci induce invece a considerarle come se fossero un'unica categoria.

Al decadere del vincolo di PRG, venendo meno la destinazione impressa da questo ed in assenza o in attesa di una nuova decisione del Comune, l'area, che risultava priva di destinazione, diveniva suscettibile di edificazione, nei limiti indicati dal succitato art. 41 quinquies.

L'art. 4 della legge 10/1977 (c.d. Bucalossi) modificò il regime urbanistico delle aree bianche con la definizione di nuovi limiti: a) nei centri abitati esclusivamente interventi di recupero del patrimonio esistente quali: restauro, risanamento conservativo, manutenzione ordinaria o straordinaria, consolidamento e risanamento igienico; b) fuori dei centri abitati la riduzione a 0,03 metri cubi di edificato per metro quadro di terreno; c) la riduzione della superficie coperta degli edifici produttivi ad 1/10 dell'area di proprietà.

Limiti recepiti dalla Regione Lazio dalla L.R. 24/1977 e successivamente ulteriormente ridotti dalla L.R. 86/1990. Quest'ultima ha mantenuto la possibilità di effettuare interventi di recupero nel centro abitato, ha limitato gli interventi al di fuori centro abitato alle opere per le quali non era richiesto l'inserimento nel PPA, mantenendo l'indice di 0,03 mc./mq. ma con l'ulteriore prescrizione di un lotto minimo di 10.000 metri quadri.

Solo a questo punto il regime delle aree bianche è divenuto un regime di effettiva limitazione. Ma nel frattempo i buoi erano tutti scappati dalla stalla.

I buoi sono le numerose aree destinate a servizi pubblici sulle quali, al decadere del vincolo, sono stati realizzati edifici "produttivi", in realtà poi destinati ad ospitare uffici. E spesso si trattava di uffici di interesse pubblico, in quanto Enti e Ministeri, negli anni precedenti allo scandalo di tangentopoli, si sono spesso rivolti a questo tipo di "fornitori" per risolvere i loro problemi e dividerne i vantaggi.

Con la prima legge di condono edilizio, quasi tutti questi edifici si trasformano legittimamente in uffici privati.

Grazie al sostegno di studi professionali specializzati nella materia e di una procedura divenuta presto di pubblico dominio, l'edificazione delle aree con vincolo a servizi decaduto va avanti per diversi anni.

Sul numero di febbraio 1990 della rivista dell'Ordine degli architetti appare un articolo dal titolo significativo: *"Come edificare nelle aree per servizi"* ed un occhiello altrettanto significativo: *"il rilascio di*

*concessioni edilizie in zone con destinazione pubblica, da occasionale si avvia a diventare prassi abituale”.*

Ciò che, leggendo l'articolo, colpisce di più è la “*rassegnata*” accettazione da parte dell'Amministrazione comunale di ciò che stava avvenendo, come se fosse ineluttabile:

“Il ricorso all'art. 4 della legge n. 10/77 che consente l'edificazione secondo le decisioni della Corte Costituzionale, della Cassazione e del Consiglio di Stato in materia di scadenza dei vincoli di PRG preordinati a futuro esproprio, se non seguiti dagli strumenti urbanistici attuativi, è stato recepito dall'Amministrazione del Comune di Roma che sembra stia addirittura stabilendo una sorta di disciplina urbanistica ‘alternativa’, penetrando nel dettaglio delle prescrizioni per le costruzioni.

*Corre voce, infatti, che l'Amministrazione suggerisca di applicare l'art. 4 lett. c) della legge n. 10/77 solo al di fuori del perimetro dei centri abitati, applicando, invece, quanto prescritto dalla lettera b) dello stesso articolo di legge sia per gli edifici residenziali (ai quali viene assimilata anche l'edilizia di carattere terziario) che quelli produttivi. Per quanto attiene l'applicazione delle singole prescrizioni edilizie (distacchi, inclinate, ecc.) il rinvio è all'art. 3 delle Norme Tecniche di Attuazione del PRG, mentre per la quantificazione degli oneri di urbanizzazione l'indice di fabbricabilità indicato[!] sarebbe di 50 abitanti per ettaro. Quanto alle zone da destinare a servizi sembra che la soluzione adottata sia quella di mantenere inedificata una superficie esterna al lotto pari a quella prescritta per la costruzione da realizzare con buona pace di una qualsiasi pianificazione urbanistica. Queste le voci che corrono tra gli addetti ai lavori circa la posizione assunta dall'Amministrazione comunale, posizione che, paradossalmente pur nel pieno rispetto delle leggi, favorisce la speculazione e provoca danni irreversibili ad una città condannata a crescere sempre su spinte sponenteistiche aggressive. Il Consiglio [dell'Ordine] ha sottolineato i rischi di tale situazione ed ha sollecitato l'Amministrazione a porre rimedi urgenti sul piano urbanistico in attesa del rimedio globale costituito dalla Variante Generale al PRG; strumento indispensabile per la salvaguardia di previsioni urbanistiche irrinunciabili.”*

L'articolo della rivista degli architetti romani da un lato mostra preoccupazione per ciò che sta avvenendo, dall'altro fornisce una sor-

ta di manuale operativo con istruzioni per l'uso dell'edificazione nelle zone definite "svincolate".

Come si intuisce facilmente, questo stato di cose si concretizza molto spesso per l'insipienza o l'incapacità dell'Amministrazione, ma altre volte, invece, grazie a forme più o meno esplicite di connivenza.

La vicenda, relativamente recente, delle aree a servizi dei Piani particolareggiati decaduti, dimostra che spesso, però, il perseverare nell'errore può essere causato da atteggiamenti di supponente "*fondamentalismo*". Altrettanto dannoso, anche se in perfetta buona fede.

È una circostanza che, purtroppo, ho potuto sperimentare direttamente; vale la pena rammentarne sinteticamente i passaggi fondamentali.

Verso la metà del 1995 l'ufficio concessioni edilizie si rende conto della quantità di progetti in corso d'istruttoria che richiedevano concessioni su aree a servizi all'interno di P.P., in prevalenza Piani di Zona 167, decaduti per decorrenza dei termini di validità.

Il presupposto sul quale si basavano i progetti era quello del limite massimo di volumetria pari a 3 mc./mq., consentito, in assenza di strumento attuativo, dal comma 6 dell'art. 41 — quinquies della L. 1150/1942<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Questo il testo dell'art. 41— quinquies della Legge 17 agosto 1942 n. 1150: 1. Nei comuni sprovvisti di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, la edificazione a scopo residenziale è soggetta alle seguenti limitazioni: a) il volume complessivo costruito di ciascun fabbricato non può superare la misura di un metro cubo e mezzo per ogni metro quadrato di area edificabile, se trattasi di edifici ricadenti in centri abitati, i cui perimetri sono definiti con deliberazione del consiglio comunale sentiti il provveditorato alle opere pubbliche e la soprintendenza competente, e di un decimo di metro cubo per ogni metro quadrato di area edificabile, se la costruzione è ubicata nelle altre parti del territorio; b) gli edifici non possono comprendere più di tre piani; c) l'altezza di ogni edificio non può essere superiore alla larghezza degli spazi pubblici o privati su cui esso prospetta e la distanza dagli edifici vicini non può essere inferiore all'altezza di ciascun fronte dell'edificio da costruire. 2. Per le costruzioni di cui alla legge 30 dicembre 1960, n. 1676 il presidente della giunta regionale può disporre con proprio decreto, sentito il comitato di attuazione del piano di costruzione di abitazioni per i lavoratori agricoli dipendenti, limitazioni diverse da quelle previste dal precedente comma. 3. Le superfici coperte degli edifici e dei complessi produttivi non possono superare un terzo dell'area di proprietà. 4. Le limitazioni previste ai commi precedenti si applicano ai comuni che hanno adottato il piano regolatore generale o il programma di fabbricazione fino ad un anno dalla data di presentazione ai competenti organi per l'approvazione. Qualora il piano regolatore generale o il programma di fabbricazione sia restituito al comune, le limitazioni medesime si applicano fino ad un anno dalla data di nuova trasmissione agli organi predetti. 5. Qualora l'agglomerato urbano rivesta carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale so-

I progetti potevano avere corso sulla base di una nota dell'Avvocatura comunale che, consultata dall'ufficio, confermava l'ammissibilità di quel limite massimo anche per l'edificazione privata nelle aree già destinate a servizi.

Questa situazione creava una certa preoccupazione, perché diventava sempre più evidente che si stavano perdendo molte aree a servizi e che l'ufficio aveva assunto il parere dell'Avvocatura in maniera talmente acritica da rinunciare persino alla verifica dell'effettivo limite edificatorio ammissibile per ciascun caso specifico.

Di questa preoccupazione viene informato tempestivamente l'Assessore. Ma il problema viene sottovalutato e per molti mesi non si ha alcun riscontro. Con un'allarmata nota nella quale viene ribadito il grave danno che avrebbe ricevuto l'intera comunità, viene nuovamente sollecitato l'esame del problema, sottolineando sia la gravità della perdita delle aree a servizi, che l'effetto negativo di un'ulteriore edificazione a scopo residenziale non prevista dal PRG.

L'allarme dato si rivela utile, in quanto poco dopo viene convocata la riunione degli "*stati maggiori*" dell'urbanistica e dell'edilizia per esaminare la questione.

Era evidente che l'unica soluzione, "la via maestra" come la definimmo noi, sarebbe stata quella dell'adozione di un nuovo strumento

---

no consentite esclusivamente opere di consolidamento o restauro, senza alterazioni di volumi. Le aree libere sono inedificabili fino all'approvazione del piano regolatore generale. 6. Nei comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, nelle zone in cui siano consentite costruzioni per volumi superiori a 3 metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero siano consentite altezze superiori a m 2,5, non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata estesi alla intera zona e contenenti la disposizione planivolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa. 7. Le disposizioni di cui ai commi primo, secondo, terzo, quarto e sesto hanno applicazione dopo un anno dalla entrata in vigore della presente legge. Le concessioni edilizie rilasciate nel medesimo periodo non sono prorogabili e le costruzioni devono essere ultimate entro due anni dalla data di inizio dei lavori. 8. In tutti i comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi. 9. I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il consiglio superiore per i lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima.

di pianificazione. Ma gli Uffici preposti alla pianificazione erano troppo impegnati nella titanica impresa di predisporre il nuovo PRG. La via maestra non era quindi percorribile.

L'Avvocatura, tenuto conto della oggettiva difficoltà e delle dotte argomentazioni degli urbanisti presenti, suggerì una scorciatoia che consisteva nel considerare quelle aree "*bianche*", cioè come se non fossero inserite in un perimetro di piano attuativo con un indice territoriale predefinito dal PRG.

I funzionari dell'edilizia, dovendo affrontare gli utenti agguerriti, ritenevano la scelta un errore, sostenendo che quella decisione era illogica e non rispondente alle indicazioni della legge. Per questo pericolosa e non condivisibile. Posti in minoranza assoluta, accettarono di condividere la decisione. Questa venne formalizzata con una "*memoria della giunta*" che, pur non avendo alcuna valenza giuridica, consentiva all'Ufficio di non assumersi la diretta e personale responsabilità di respingere tutti i progetti.

Dopo essere stata letteralmente "*massacrata*" dalle sentenze dei TAR, che rilevavano l'incongruenza dell'orientamento scelto dall'Amministrazione, dopo aver comunque perso diverse aree a servizi ed essere stati anche condannati a pagare danni e spese processuali, l'Amministrazione all'inizio del 2003 decide di modificare il proprio orientamento. Ritorna sui propri passi e riesce così ad arginare in parte i danni di quella decisione.

L'adozione del nuovo PRG nel marzo 2003 chiude poi la partita.

Ma nel 2004 una sentenza del Consiglio di Stato, annullando una delle decisioni del TAR che riconosceva il diritto del privato ad edificare su un'area a servizi, riapre in parte la ferita. La posizione del Consiglio di Stato si basava sul fatto che le indicazioni urbanistiche del PRG, per l'ambito oggetto del piano decaduto, erano troppo generiche. A causa di tale genericità, che non consentiva di individuare criteri edificatori certi, l'area a servizi di quel P.P. decaduto, doveva essere considerata "*...alla stregua delle cosiddette aree bianche...*" L'alto consesso ribadiva per questo motivo l'obbligo per l'Amministrazione di procedere ad una nuova pianificazione dell'area.

Una vicenda non dissimile per gli effetti che ha prodotto sulla città, ma addirittura peggiore per la volontarietà del disegno criminoso, è

rappresentata dalla “riconversione strisciante” degli edifici produttivi in uffici.

Negli anni Ottanta tutte le città, ed ancor di più Roma che è per eccellenza la città del terziario, vengono investite da una caccia all’ufficio senza precedenti. Le prime ad essere aggredite sono le vecchie abitazioni del centro. Vengono trasformate abusivamente in uffici, approfittando della difficoltà di tenere sotto controllo le trasformazioni eseguite con interventi di manutenzione straordinaria.

Può apparire un fenomeno quasi marginale, ma a Roma tutto è sovradimensionato; nota W.Tocci: *“La trasformazione in uffici delle vecchie abitazioni del centro...ha comportato, nel decennio Ottanta, l’esodo in periferia di circa 143.000 abitanti”*.

Pensate un po’, è come se l’intero patrimonio edilizio di Parma o Pescara fosse trasformato in uffici. Per giunta senza pagare una lira di oneri concessori.

Il fenomeno assume proporzioni ancora più vaste quando, approfittando delle anomale caratteristiche delle nuove attività produttive del settore elettronico, il “nuovo terziario”, il gioco delle trasformazioni decide di investire le aree produttive periferiche.

La sfida, determinata dalle pressioni del settore immobiliare nella ricerca di nuove localizzazioni per il terziario, avrebbe richiesto una revisione degli strumenti di governo del territorio. Ma la volontà politica aveva già deciso di abdicare al proprio compito e, coniugandosi con la supina, e spesso interessata, condiscendenza degli uffici, aveva lasciato che si creasse “...un’ampia zona d’incertezze nelle procedure ed essa costituisce un brodo di coltura per operazioni di malgoverno tese non soltanto ad effettuare scempi urbanistici ma anche vere e proprie truffe alle casse comunali”<sup>8</sup>.

La gestione degli assessori dell’epoca lascia che si sfrutti, senza ostacoli, quella zona d’ombra che è concettualmente costituita dalla sovrapposizione tra la moderna produzione, in gran parte “immateriale”, dell’industria leggera e leggerissima (hardware, software e componentistica elettronica) e gli uffici del terziario tradizionale.

Sfruttando l’incertezza normativa ed il principio del “...non si può fare il processo alle intenzioni...”, anche quando queste sono assolu-

---

<sup>8</sup> W. Tocci “Roma che ne facciamo” Editori Riuniti 1993.

tamente palesi, è stato possibile realizzare uffici in luogo di insediamenti produttivi, dimezzando, ancora una volta, il contributo dovuto alla collettività per gli oneri concessori.

Infatti l'art. 10 della legge 10/1977 prevede per gli impianti produttivi la riduzione del contributo alla sola incidenza, parametrica, delle opere di urbanizzazione e di quelle necessarie allo smaltimento dei rifiuti. Il parametro, essendo finalizzato a favorire lo sviluppo delle aziende, è abbastanza ridotto. A differenza dell'aumento del valore immobiliare sul mercato degli edifici trasformati in uffici.

*“Se i proprietari avessero realizzato gli stessi uffici nelle zone previste dal piano regolatore avrebbero invece dovuto pagare 30.000 lire per ogni metro cubo. L'affare riguardava una cubatura complessiva di 7,5 milioni di metri cubi e di conseguenza una mancata entrata nelle casse comunali di 225 miliardi [113 milioni di euro — n.d.r.].”*<sup>9</sup>

Il meccanismo è semplice: si propongono progetti di edifici in zona industriale e artigianale chiaramente organizzati come uffici (corridoi e stanze o spazi organizzati ad open space). Nella relazione del “*ciclo produttivo*” però, quegli ambienti vengono indicati come spazi destinati alla produzione dei componenti hardware e del software connesso.

D'altronde, come si può contestare il pieno e legittimo diritto delle emergenti attività produttive di avere spazi in cui sviluppare l'attività aziendale?

Nella commissione edilizia degli anni 1990–94 si sono sviluppati dibattiti infuocati sull'argomento, ma, per carità di dio, non si è potuto fare nessun processo alle intenzioni. Non so se qualcuno di coloro che si sono battuti a favore della difesa dei diritti delle aziende abbia mai avuto la fortuna di vederne realizzata almeno una di queste aziende cosiddette “*emergenti*”. Quello che invece tutti possono vedere e verificare è che a ridosso del GRA e nelle zone destinate alla produzione industriale sono insediati, in maggioranza, uffici privati.

Quel disegno furbo ci lascia in eredità un'incredibile consistenza immobiliare, che in gran parte è sotto utilizzata ed è in attesa di essere riconvertita, chissà come, all'uso residenziale, divenuto nel frattempo più conveniente.

---

<sup>9</sup> W. Tocci *op. cit.*



L'illusione di molti piccoli risparmiatori di poter partecipare al banchetto del facile guadagno di borsa è naufragata nel mare delle speculazioni truffaldine di questi ultimi anni, che hanno bruciato tanti sudati risparmi. Amplificando nuovamente la convenienza e la solidità dell'investimento "*nel mattone*".

L'accessibilità dei mutui e la fiducia dei risparmiatori in una materia che conoscono bene e che sono in grado di controllare fanno esplodere la domanda di immobili ad uso residenziale provocando un'impennata dei prezzi senza precedenti. L'introduzione dell'euro, abilmente sfruttata dal mercato per fissare il cambio reale lira euro al doppio di quello ufficiale, ha fatto il resto.

Per questa ragione la "*furbata*" delle trasformazioni d'uso fa sentire ancora i suoi benéfici effetti su chi ha governato il processo immobiliare. Essi, infatti, hanno guadagnato due volte: quando hanno trasformato, nel modo e con il metodo appena descritto, le residenze del centro in uffici ed ora che tornano a dare agli uffici la precedente e più conveniente destinazione residenziale, peraltro compatibile con le norme di Piano. Guadagnando ancora di più: in termini di valore immobiliare e di esonero (tranne modeste eccezioni) dagli oneri concessori, perché si tratta di interventi di "*restauro e ripristino della precedente destinazione*". Anche se ora il nuovo PRG, adottato nel 2003, per assicurare il necessario mix funzionale ai quartieri della città storica e consolidata, limita sensibilmente le trasformazioni del non residenziale in residenziale.

Le opposizioni a questo modo di procedere, fatto di gestioni ambigue, connivenze e saldature di interessi, sia nel campo degli imprenditori che in quello di amministratori, professionisti e funzionari, saranno molte. Ma la regola sarà essenzialmente questa.

Ad essa si piegheranno, anche se malvolentieri, un po' tutti i progettisti romani. Con alcune eccezioni tra gli architetti più famosi ed i docenti universitari, tutelati dal loro "nome" e dal fatto di essere chiamati a progettare gli interventi di trasformazione di maggiore importanza e qualità. Un'opportunità che viene offerta principalmente dalla committenza pubblica, ma anche da quella privata. In ogni caso nell'ambito di iniziative condotte d'intesa con l'Amministrazione comunale, che, anche se "poche e riservate a pochi", vengono puntualmente proposte in occasione degli importanti eventi che coinvolgono, ed a volte investono, la Capitale.

L'impegno delle Amministrazioni, che nell'ultimo decennio hanno cercato di assicurare trasparenza nell'operato degli uffici e certezza del diritto a tutti i cittadini, insieme all'innovativa produzione legislativa, che coincide con lo stesso periodo, offrono oggi nuovi spazi e nuove opportunità che le categorie professionali dovranno prepararsi a cogliere.

Questo scenario nuovo, che si apre oggi alle professioni tecniche, sembra tuttavia provocare un nuovo disagio. Un disagio che ho colto in veloci battute scambiate nei corridoi degli uffici dell'Amministrazione, ma anche nei convegni organizzati dalle associazioni di categoria.

Un disagio molto diverso dal precedente, ma anch'esso figlio della parabola discendente che ho appena descritto. Un disagio che rende evidente la ragnatela nella quale si sono lasciati intrappolare ampi settori della professione, pur di assicurarsi il fatidico tozzo di pane.

Si tratta, in realtà, della paura di prendere profonda coscienza del primario dovere che i professionisti hanno nei confronti della collettività. Quello di essere loro stessi garanti del rispetto delle regole. Nei confronti di tutti, anche dei loro committenti.

Qualche anno fa ho partecipato ad un'affollata assemblea dell'ACER, organismo che raggruppa l'imprenditoria edilizia romana.

Stimolati dalla presenza dell'Assessore all'edilizia, che sollecitava suggerimenti e proposte per favorire il dialogo tra costruttori e Amministrazione, quasi tutti i presenti battevano sul tasto dolente della rapidità, chiarezza e trasparenza delle procedure.

Col desiderio sincero di capire se i tempi della svolta fossero davvero maturi, ma in una forma volutamente e indubbiamente provocatoria, rivolsi agli imprenditori ed ai professionisti presenti questa domanda: *“Sento sollecitare da più parti certezza delle regole, rigore e trasparenza. Ma siete certi di volerle davvero? Siete coscienti che ciò significherà per voi misurarvi con regole che non potrete discutere o piegare ai vostri voleri, che finirà la stagione delle interpretazioni e dei ‘dipende’? Vi è chiaro che ciò vi costringerà a misurarvi sul terreno della concorrenza reale, sul piano della qualità del prodotto? Ve la sentite davvero?”*.

Il rumoroso e quasi sdegnato sollevamento generale mi confermò che avevo colto nel segno. Quasi tutti si affannarono a confermare di

essere assolutamente pronti alle regole nuove. Purché fossero poche, chiare, senza rischi interpretativi e purché i funzionari non si facessero venire dubbi sui loro sacrosanti diritti edificatori.

In realtà era evidente che dietro i numerosi distinguo e le puntualizzazioni sulle carenze del sistema, si celava la paura di affrontare un futuro dai contorni ancora poco chiari e di avviarsi su terreni scarsamente praticati. Ma la voglia di imboccare una nuova strada c'era ed era sincera. Le vicende di questi ultimi anni, nei quali l'imprenditoria più avveduta si è affiancata all'Amministrazione nel promuovere importanti iniziative di riqualificazione e trasformazione urbana, ne è la prova.

In quella paura, nel timore del nuovo e dell'inesplorato, non erano certo soli; essa ha investito profondamente e senza sconti tutti noi; costruttori, professionisti e, forse più di tutti, gli apparati degli Uffici tecnici dell'Amministrazione. Come ora vedremo.

#### **4. Il funzionario comunale**

La burocrazia italiana nel suo insieme, ma soprattutto nei quadri direttivi e nelle figure dirigenziali di vertice, non ha mai goduto di una vera autonomia dalle forze politiche dominanti e non ha mai avuto, ma dovremmo forse dire che non gli è stata offerta, l'opportunità di avere la dignità — ad esempio — di quella francese.

La burocrazia francese gode ancora oggi, avendone peraltro enormemente potenziato nel tempo gli aspetti positivi, dell'importante eredità napoleonica. Sia per gli aspetti legati alla formazione ed alla qualificazione professionale, che per il conseguente rispetto della sua dignità e per il riconoscimento pubblico del suo ruolo nella società.

Altre strutture delle Amministrazioni pubbliche europee hanno goduto, con molti anni di anticipo rispetto alla nostra, della stessa condizione di favore. Sia per quanto attiene ai criteri di selezione ed accesso all'impiego ed alle posizioni d'inquadramento, che per quanto attiene alla formazione e qualificazione del personale.

Nel nostro Paese, e con molta fatica, questa strada è stata intrapresa in epoca piuttosto recente.

Se osserviamo, attraverso le pubblicazioni di settore, la vicenda storica del funzionario pubblico nel nostro paese e se effettuiamo il confronto, in relazione ai medesimi periodi, con altri Paesi europei, ne riceviamo un quadro a dir poco sconsolante, comunque di assoluta ed oggettiva arretratezza della nostra burocrazia rispetto al resto d'Europa.

Gli effetti devastanti di questa arretratezza sono stati ridotti ed attenuati solo dall'impegno di alcuni dirigenti, che potremmo definire eroici, la cui autorevolezza e rettitudine sono state d'esempio e di insegnamento ai collaboratori più stretti ed ai funzionari più sensibili. Ciò ha permesso al nostro Paese di "galleggiare" anziché affondare inesorabilmente ed irreversibilmente nella palude della corruzione e del malgoverno.

Ma chi sono e da dove provengono i funzionari direttivi ed i dirigenti tecnici dell'Amministrazione pubblica dei primi decenni del secolo scorso?

Non disponiamo di dati certi sulle famiglie, sulle regioni di provenienza, sulle storie individuali o sulle motivazioni che hanno indotto tanti a scegliere questo versante dell'attività professionale. Tutto quello che sappiamo lo possiamo apprendere da alcune pubblicazioni e studi che ci narrano le vicende della Pubblica Amministrazione in generale e dai quali ricaviamo informazioni molto interessanti sui percorsi formativi e sui sistemi e modi di accesso all'impiego.

Sappiamo che anch'essi, per lungo tempo, come i loro colleghi "*liberi*" appartengono ad una élite. Anche se ad una élite molto particolare. Non potrebbe essere diversamente, se non altro per la circostanza di possedere, in anni in cui il livello di scolarizzazione è bassissimo, istruzione, cultura e conoscenze specifiche.

Prima dell'ultimo conflitto mondiale, tra i professionisti tecnici l'interesse verso l'impiego pubblico non è particolarmente diffuso. Sono altre e più interessanti le occasioni di lavoro, di prestigio personale e di guadagno.

D'altronde la riforma dell'istruzione, varata da Giovanni Gentile nel 1923, pur riconoscendo "*le ragioni teoriche che giustificavano le modalità del loro lavoro, la scienza che stava dietro la tecnica*" affermava e sanciva ufficialmente il carattere subalterno, sotto il profilo culturale e sociale, delle professioni e degli studi di qualificazione tecnica.

A non favorire la “*vocazione*” per le professioni tecniche si aggiungono l’entrata in vigore della legge De Stefani sull’ordinamento gerarchico delle amministrazioni dello Stato e la nuova legge sullo stato giuridico dei dipendenti statali. Infatti entrambe le leggi rafforzano quella subordinazione dei tecnici rispetto agli amministrativi, denunciata ininterrottamente sin dai primi anni dell’unificazione.

All’interno dell’apparato pubblico i tecnici avevano già subito una sostanziale emarginazione e, con l’introduzione di norme che imponevano come requisito per l’accesso ai massimi livelli delle carriere il possesso della laurea in giurisprudenza, era stata attuata la “*decapitazione delle loro carriere*” (G. Melis).

Absolutamente insoddisfacente e per nulla appetibile risulta l’inquadramento nell’ordinamento gerarchico pubblico dei circa 1500 ingegneri appartenenti al corpo del Genio civile, che rappresentava la struttura unica e l’ossatura portante di tutte le strutture tecniche dello stato.

Nel 1925, in occasione dell’Assemblea tenutasi a Roma, l’Associazione nazionale degli ingegneri e architetti italiani si mobilita per ottenere la revisione dell’inquadramento organico nell’ordinamento gerarchico delle amministrazioni dello Stato. In quest’occasione l’Associazione rileva anche che la crisi della categoria è palesemente attestata dall’andamento dei concorsi di accesso alla carriera pubblica, andati spesso deserti!

Sembra assurdo che una Nazione che pretendeva di collocarsi tra le potenze mondiali, anche nei settori dell’industria e della tecnologia, non desse spazio nei vertici delle sue strutture pubbliche alle professioni tecniche. Ma non è il caso di meravigliarsi più di tanto; si tratta di una condizione dettata dalla circostanza che all’epoca fossero prevalenti nel ceto borghese gli studi umanistici. Una condizione che si è tramandata ed ha avuto pieno diritto di cittadinanza fino ai giorni nostri.

Nel Comune di Roma, ad esempio, è facile verificare che i Dirigenti Superiori, che si sono avvicendati alla guida dell’Ufficio dell’Edilizia privata, sono sempre stati (ad eccezione degli otto anni della mia direzione) esclusivamente dirigenti del ruolo amministrativo.

Questo per la convinzione, a mio avviso erronea, che l’atto d’assenso all’edificazione (l’odierno permesso di costruire) fosse fondamentalmente un atto amministrativo.

In realtà l'atto amministrativo di cui parliamo ha un alto contenuto tecnico. Oggi, dopo l'introduzione della figura del Responsabile del Procedimento, la fase istruttoria tecnica è nettamente separata dal sub-procedimento amministrativo. Questo perché il tecnico, formulando la proposta di rilascio (o di diniego) del permesso di costruire, assume una responsabilità piena e diretta.

Anche il Responsabile del Provvedimento, che, dopo aver verificato la rispondenza all'iter definito dalla legge e dai provvedimenti comunali, ha il compito di unificare i sub-procedimenti nell'atto conclusivo, pur sembrando che svolga una funzione meramente notarile, in realtà, sul piano sostanziale, assume la responsabilità del rilascio o meno di un titolo edilizio e nel farlo deve anche prevenire l'eventualità che si debba poi, a causa di interpretazioni distorte della norma o di un errato criterio di valutazione dei progetti, procedere ad eventuali annullamenti. Il Responsabile del Provvedimento svolge questo compito unificando i comportamenti, diffondendo conoscenze e impartendo disposizioni che aiutino a governare i passaggi del procedimento e a non subirne le rischiose deviazioni.

Deve quindi godere di due prerogative: autorità ed autorevolezza.

Ma cosa intendiamo esattamente? L'Autorità deriva automaticamente dal grado e dal ruolo ricoperto. Ma questa, per non declassarsi in autoritarismo, necessita di equilibrio delle decisioni e ragionevolezza delle argomentazioni, insomma necessità di Autorevolezza. I dizionari definiscono "Autorevole" chi è tenuto in grande considerazione e in questa materia la "grande considerazione" si conquista solo grazie al riconoscimento generalizzato di una indiscutibile conoscenza della specifica materia.

Prima dell'ultimo conflitto mondiale, dunque, per un tecnico laureato l'ipotesi di uno sviluppo professionale nella amministrazione pubblica non sembra essere una soluzione ambita. Ciò, tuttavia, non significa che nel ruolo dell'Amministrazione pubblica non si trovino professionalità e personalità di tutto rilievo, che hanno contribuito ad accrescere il prestigio delle istituzioni e della figura professionale tecnica.

In ogni caso, indipendentemente dalle motivazioni che possono indurli ad entrare nell'Amministrazione pubblica, i funzionari tecnici dell'epoca sono accomunati da una solida deontologia professionale, da un alto senso di responsabilità e dell'onore, dalla consapevolezza

del loro ruolo sociale e dalla difesa della loro reputazione come rappresentanti di uno Stato forte e gerarchicamente organizzato. Senza trascurare il senso di appartenenza dell'intero gruppo ad una organizzazione che, soprattutto nelle attività tecniche, determina ed asseconda lo sviluppo del Paese.

Dobbiamo tuttavia supporre che, mentre da parte dei laureati o diplomati nelle discipline umanistiche la posizione di dirigente pubblico è ambita, o quanto meno non è vissuta come una "*deminutio*", non avvenga altrettanto per le professioni tecniche. A queste, infatti, nel settore privato, vengono prospettate opportunità di sviluppo professionale prestigioso o comunque ben remunerato.

Il tema è stato oggetto di alcuni studi. Da essi risulta, perlomeno attenendosi ai dati numerici ed alla strutturazione degli organici e delle carriere, che fin dalla formazione dello Stato unitario, la tendenza alla fuga e la disaffezione delle professioni tecniche dall'impiego pubblico è generalizzata.

Agli inizi del secolo e fino al secondo conflitto mondiale, "l'ingegnere" dipendente della Pubblica amministrazione rappresenta ancora una delle figure più moderne ed aggiornate della professione. Col tempo, anche per le ragioni "*culturali*" prima citate, si afferma sempre più, fino a delegittimare quasi del tutto l'identità e lo status del professionista pubblico, il professionista del settore privato. Va precisato che non è certo estraneo a questa rapida inversione l'aspetto legato al mancato riconoscimento retributivo della prestazione professionale.

L'equiparazione tra ruolo tecnico professionale e ruolo amministrativo (subordinando anzi il tecnico all'amministrativo), disconosceva del tutto la peculiarità della specializzazione professionale, sottraendo prestigio alla categoria dei tecnici pubblici. In gran parte tale vizio d'origine, come abbiamo accennato, è rintracciabile ancora oggi.

I giovani migliori, che si diplomavano negli istituti professionali o si laureavano nelle discipline tecniche nelle università, non aspiravano certo all'impiego pubblico. In quel periodo, la gran parte di coloro che riesce a costruirsi all'interno della struttura statale una credibilità professionale riconosciuta all'esterno, è tentata di uscirne, attratta dalle opportunità di lavoro offerte dalla ricostruzione post bellica e dal successivo "*boom*" economico.

Nel dopoguerra e fino agli anni Settanta, coloro che non hanno grande spirito di competizione o che non hanno alle spalle famiglie in grado di sostenerli nel costoso e rischioso avvio di un'attività professionale privata, entrano negli uffici tecnici delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti territoriali, resistendo alla tentazione di svolgere l'attività privata negli anni del miracolo economico.

Eccezionalmente, tra questi vi sono anche giovani diplomati e laureati formati nelle lotte politiche della fine degli anni Sessanta, conquistati dagli ideali dello Stato progressista, laico e socialista e convinti del ruolo di protagonista che lo Stato può svolgere nella pianificazione, tanto economica quanto urbanistica.

Un'idea di Stato del tutto immaginario, ma sognato come possibile nell'aspirazione di dare un senso sociale alla propria professione tecnica.

Altri ancora, non una minoranza, decidono di restare nella Pubblica Amministrazione associando il lavoro di mezza giornata, al riparo dai rischi della competizione, al secondo lavoro pomeridiano, nel privato, dove daranno il meglio di sé. Si tratta di un piccolo abuso, divenuto regola dopo gli anni del boom economico. Sostanzialmente tollerato tanto all'interno quanto all'esterno dell'ufficio.

Il senso dell'onore e dell'appartenenza, che contraddistingueva i funzionari dei primi anni d'inizio secolo fino agli anni Cinquanta, va man mano a diluirsi nella debolezza di un ruolo subalterno, nella modestia delle aspirazioni professionali e nel vano desiderio di riappropriarsi ad ogni costo, senza averne più l'autorevolezza e le capacità, di un potere perso con la delegittimazione del ruolo.

Le speranze di riscatto di molti funzionari pubblici ricevono un duro colpo dalla messa in campo delle nuove *"regole"* dell'emergente speculazione edilizia e dalla perdita del senso del dovere e della dignità personale di quelli, tra loro, che si lasciano attrarre da quel *"guadagno facile"* che i professionisti *"mediatori"* sembrano realizzare senza tanta fatica.

Il cattivo esempio, che ricevono quotidianamente dai rappresentanti politici ai quali fanno riferimento, ed il ruolo sempre più asservito alla politica ed ai partiti, che navigano arrogantemente sicuri nella nebbia delle regole da interpretare, sembra chiudere irreversibilmente la partita.



D'altronde per lungo tempo, a causa di una scuola sempre più squalificata ed estranea alla società, sono confluiti nell'Amministrazione tecnici di scarsa preparazione e di modesta formazione culturale, aggregati alla grande famiglia del pubblico impiego grazie a criteri e metodi di selezione lontani dalla verifica dell'effettiva capacità e vicini, invece, al metodo clientelare della raccomandazione e del voto di scambio.

Personale pubblico convinto del proprio assoluto ed indiscutibile diritto al posto di lavoro, ma con scarsa coscienza dei doveri verso la collettività.

Funzionari spesso senza eccessivi scrupoli, preoccupati esclusivamente del proprio interesse personale, senza alcun senso di quello Stato che, per il ruolo ricoperto, sono chiamati a rappresentare agli occhi dei cittadini.

Una condizione infetta, una piaga purulenta, che si allargherà incontrollata e incontrastata, anzi a volte assecondata dai centri del potere decisionale.

Il potere politico farà sì che a Roma si saldi in un'unica lega la rendita fondiaria e una burocrazia vischiosa e ambigua, dando luogo ad una massa anonima, sempre più squalificata e sempre meno aggiornata, ben utilizzabile come pedina nei giochi dei cosiddetti "pescecani" dell'edilizia e dei loro alleati politici. Una servitù felice di ricevere gli avanzi di un banchetto che si fa ogni giorno più ricco.

Gli effetti negativi di questa condizione saranno visibili anche sull'organizzazione e sulla capacità di contrattazione sindacale dei tecnici. Una categoria che per molti anni, a differenza di altri settori dello stesso pubblico impiego, non svilupperà concrete iniziative sindacali se non qualche formale affermazione di principio per vedere riconosciuto e tenuto nella doverosa considerazione il loro ruolo professionale. La rinuncia ad iniziative di lotta, che assicurino quantomeno forme di incentivazione del personale tecnico, da' la misura di quanto questa categoria sia distaccata dai problemi del resto del mondo del lavoro dipendente.

Ma non si tratta di un isolamento o di una particolare debolezza della categoria nell'organizzarsi come gruppo di pressione. Nessuno può ragionevolmente pensare che i detentori di una conoscenza tecnica specifica, con la quale assicurano all'Amministrazione ed alla col-

lettività il funzionamento ed il controllo delle attività edilizie, siano deboli o incapaci di organizzarsi.

Dal mio ingresso nella Pubblica Amministrazione, che avveniva all'inizio degli anni ottanta, fino ad oggi, tuttavia, non ricordo casi di agitazione sindacale dei tecnici, né in forma corporativa, né in forma associata con altre categorie del settore. Non ricordo agitazioni sindacali per rivendicare il riconoscimento del ruolo professionale o della specificità della loro competenza, nella quale la prestazione tecnica si aggiunge a quella amministrativa. Poche le lotte e poche le iniziative.

E non ricordo nemmeno la richiesta di un "monte ore di straordinario" per aumentare la produttività e la redditività del loro lavoro. Quando, ogni trimestre, si assegna lo straordinario ai dipendenti (fermo restando che si tratta di somme modeste) è raro avere richieste da parte dei tecnici. A differenza degli amministrativi.

Nella mia esperienza ricordo solo una circostanza in cui i tecnici hanno mostrato interesse per un obiettivo di incremento produttivo. Ma in quel caso si trattava di un progetto molto particolare, perché prevedeva una sorta di cottimo ben retribuito e la possibilità di svolgere l'incarico anche fuori dall'ufficio, consentendo a chi lo desiderava di portarsi il lavoro anche "a casa".

C'è da aggiungere che, oltre ad essere ben retribuita, la partecipazione era quasi obbligatoria. Molti parteciparono con grande impegno; qualcuno riuscì a guadagnare somme ingenti raddoppiando o addirittura triplicando il proprio stipendio annuo.

Ci fu, insomma, lo stesso livello d'interesse che si riscontra nella partecipazione alle commissioni di collaudo, ai gruppi di progettazione ed ai collegi di vigilanza. Anche qui si tratta di attività discretamente retribuite che offrono opportunità di soddisfazione professionale, sia per il tipo di cognizioni che vengono richieste che per il curriculum che consentono di costruire.

Escluse queste eccezioni, che andrebbero svolte prevalentemente al di fuori dell'orario di lavoro, ma che spesso vengono sovrapposte ad esso, resta poco altro.

Si deve supporre, ed è più che una supposizione, che i tecnici abbiano individuato e preferito altre strade per garantirsi forme di concreta tutela economica e di una qualche soddisfazione professionale. Quali siano state, ed in parte ancora sono, è noto.

Innanzitutto il doppio lavoro. Più esattamente lo stesso lavoro, ma svolto “in proprio”, attraverso lo studio in società con altri professionisti; poi le collaborazioni con gli studi dei professionisti che ho prima definito “mediatori” e le “consulenze” alle società edilizie ed immobiliari. Infine, ma fortunatamente limitate a casi isolati nella fase più cupa della vicenda Amministrativa degli anni Ottanta, forme di concussione e malversazione.

Si tratta di aspetti che, sebbene siano assolutamente diversi tra loro per caratteristiche e “gravità”, fanno capo ad una medesima forma di deviazione: la rinuncia a rivendicare con forza il riconoscimento del proprio ruolo.

Molti colleghi, leggendo queste note, staranno fremendo dalla voglia di spiegarmi la differenza tra i vari comportamenti; soprattutto tra chi svolge il secondo lavoro in proprio e tutti gli altri. Le spiegazioni le conosco e, comprendendo le difficoltà della sopravvivenza e la facilità e l'appetibilità dell'alternativa, le ho riportate anch'io a chi, magari non potendo strumentalizzare le stesse opportunità, gridava allo scandalo. Ma per quanto, per certi aspetti, questi comportamenti possano essere comprensibili, restano in ogni caso inaccettabili, almeno finché è questa l'organizzazione e la gestione dei ruoli. Altrimenti non se ne viene mai fuori.

Sarei tentato di chiudere qui l'argomento, ma, vista la rilevanza e la sempre maggior frequenza, che assume questo argomento nei discorsi negli uffici, vale la pena spendere qualche parola per capirci meglio.

Vediamo perché, con questa giustificazione, non riusciremo mai a venirne fuori.

Innanzitutto il punto di vista della magistratura. Essa per ovvie ragioni, che derivano dall'ordinamento e dal contratto che lega i dipendenti all'Amministrazione, ravvisa, nell'esercizio della professione da parte di un dipendente tecnico, un reato. Soprattutto se l'attività è svolta nel medesimo ambito di competenza dell'Ufficio. Il reato è quello di avere un interesse personale e diretto che viene soddisfatto nell'espletamento dell'attività dell'Ufficio di appartenenza.

Nel nostro sistema giudiziario la dimostrazione del reato avviene attraverso prove documentali. Quindi, se può essere dimostrato che il nostro ruolo pubblico si intreccia con la nostra attività privata, magari favorendola, il reato sussiste.

A nulla vale la nostra convinzione di aver agito secondo coscienza e con un comportamento di sostanziale correttezza ed asetticità.

Il semplice fatto di esercitare un'attività privata, che si sovrappone o si interseca con il nostro compito d'istituto, può legittimare il sospetto.

In secondo luogo è difficile dimostrare che la nostra attività professionale privata non abbia alcuna interferenza con la nostra funzione pubblica.

Facciamo un esempio: il calcolo strutturale non è direttamente legato al rilascio del Permesso di Costruire, quindi, che male c'è se, chi lavora nell'Ufficio dove si rilasciano i permessi di costruire, svolge l'attività di strutturista calcolatore? Nulla di male. Ma, e c'è un bel ma, è probabile, anzi molto più che probabile, che il costruttore dia l'incarico del calcolo delle strutture a un certo tecnico proprio perché lavora nell'Ufficio dove si rilasciano i permessi. Per quanto possa trattarsi di persona per bene, ha sicuramente tutto l'interesse ad instaurare un rapporto diretto e privilegiato con chi è preposto ad istruire la sua pratica edilizia. Tanto più visto che ciò implica inevitabilmente l'instaurarsi di un rapporto di tipo economico che pone l'impiegato pubblico sul "libro paga" dell'imprenditore privato.

Se ciò avviene per un progetto per il quale lo stesso tecnico ha istruito anche la pratica per il rilascio del "permesso", il magistrato che indaga ha di che "leccarsi i baffi".

Indipendentemente da tutte le belle e buone giustificazioni su come sono andate le cose, il magistrato non farà alcuna fatica a sostenere la sua tesi.

È comunque vero che, anche se l'oggetto dell'incarico privato è estraneo alla funzione pubblica del tecnico, la semplice sussistenza di un rapporto professionale tra impiegato pubblico e imprenditore privato, finirà per creare dei condizionamenti. E non solo su quel determinato progetto, ma su tutti gli altri che verranno presentati a quel tecnico da quell'imprenditore.

Il funzionario pubblico non è una suora di clausura. Può quindi avere rapporti di amicizia, di stima, di simpatia o condividere passioni ed hobby con chiunque. Dunque anche con un imprenditore che operi nel medesimo settore nel quale egli svolge la propria attività d'ufficio. Può essere, perché no. Ma questo comportamento, che potremmo anche considerare accettabile (sebbene non lo sia affatto, ad esempio,

per le amministrazioni di New York o Berlino, che certamente non possiamo considerare illiberali o persecutorie nei confronti del proprio personale) è in ogni caso una circostanza del tutto diversa dall'intrattenere rapporti di lavoro sottobanco.

Accettare l'incarico offerto da un imprenditore significa accettare che quell'imprenditore diventi il proprio datore di lavoro e in quanto tale dividerne alcuni interessi, come per esempio il buon fine di alcuni progetti e, visto che si tratta anche della propria azienda, il rafforzamento di quella stessa azienda sul mercato. Insomma una situazione che, nella delicata posizione del funzionario pubblico, è evidente quanto sia assolutamente inopportuna e da evitare.

Alcuni colleghi risolvono la questione, sotto il profilo formale, mediante la collaborazione con lo studio di un professionista al quale sono legati da stima, interessi ed amicizia. La situazione però non cambia dal punto di vista sostanziale.

Può, forse, metterli al riparo dalla mano del magistrato, ma non risolve la questione che riguarda la correttezza del comportamento.

Anzi, in alcuni casi, questa condizione si presta ad essere interpretata come una sorta di implicito ricatto nei confronti del committente, il quale, dopo la prima volta, si sentirà obbligato a rivolgersi al medesimo studio di "amici", anche se insoddisfatto del loro prodotto professionale. In molti casi sicuramente non è così. È probabile che, dopo la prima conoscenza "mediata", si instauri invece tra l'imprenditore e lo studio degli "amici" del funzionario un rapporto fiduciario stabile, duraturo e trasparente.

Ciò depone a favore delle capacità e della correttezza professionale degli "amici" che hanno lo studio professionale, ma non risolve i dubbi sul funzionario. Inoltre, ciò è comunque grave perché danneggia gli altri professionisti. Viene sottratta loro una possibile occasione di lavoro attraverso una oggettiva concorrenza sleale. In ogni caso si crea una condizione di privilegio che può divenire di monopolio. Lo studio "amico", inutile negarlo, agisce in condizioni di evidente conflitto d'interesse. In ogni caso agisce in una condizione protetta e privilegiata.

Qualcuno potrebbe sostenere che l'attività privata è l'unica occasione di soddisfazione professionale per chi ha faticosamente conquistato un diploma o una laurea tecnica e si trova invece a fare da passa-

carte all'interno dell'Amministrazione, che non offre occasioni professionali.

In parte è vero. Negli ultimi anni, purtroppo, molte amministrazioni pubbliche tendono ad affidare la dirigenza degli uffici di maggiore prestigio, che offrono le opportunità di una reale soddisfazione professionale, a professionisti esterni, assunti con contratti di diritto privato. A volte sulla base di presupposti molto discutibili. Anche gli incarichi di progettazione vengono da alcune amministrazioni affidati a società esterne di cui detengono la maggioranza azionaria. Così, effettivamente ed ingiustamente, le occasioni di prestigio e soddisfazione per i professionisti interni si assottigliano.

Tuttavia, comprendere alcune insoddisfazioni e disagi del personale pubblico, non vuol dire condividere la via d'uscita scelta da alcuni.

La giusta valutazione critica non può far dimenticare che, più che una scorciatoia da prendere, c'è una scommessa da vincere. È quella dello sviluppo e del potenziamento delle occasioni professionali interne, che devono essere adeguatamente retribuite in relazione al loro valore ed alla responsabilità diretta che da esse deriva.

L'unica alternativa ammissibile, che la gran parte di noi tiene nella giusta considerazione, è l'attività professionale svolta dal personale pubblico di un'Amministrazione per le altre Amministrazioni Pubbliche. Essa, com'è noto, è soggetta a forti limitazioni e restrizioni e comunque ad un procedimento di autorizzazione da parte dell'Amministrazione di appartenenza, che in questo modo offre ampie garanzie di trasparenza e di correttezza nei rapporti.

Questa alternativa "integrativa" di lavoro che ha il personale pubblico, è però invisibile ai professionisti privati, che la considerano inaccettabile in quanto, attraverso essa, si vedono sottrarre una gran quantità di lavoro da parte dei colleghi che lavorano nel pubblico, la cui sopravvivenza economica, seppur minima, è già garantita.

Questa avvilente e inutile competizione tra professionisti del pubblico e del privato rende ancor più opportuno che si lanci la scommessa precedente: il rafforzamento del rapporto esclusivo e il riconoscimento dell'effettiva professionalità di chi opera all'interno della struttura pubblica, sia sotto il profilo economico che dello sviluppo della carriera.

Per vincerla però, si rende inevitabilmente necessaria una diversa visione del ruolo e dei compiti dei tecnici. L'argomento è di tale com-

plexità, per gli aspetti sociali, economici ed organizzativi che coinvolge, da richiedere una trattazione specifica. A mio avviso, come avrò occasione di accennare più avanti, occorre una sorta di rivoluzione copernicana.

L'estrema sintesi con la quale ho trattato il delicato argomento del "doppio lavoro" offre il fianco a numerose critiche, che accetto senza riserve. Ritengo, comunque, che il tema andasse affrontato per fare chiarezza sui delicati e critici risvolti che porta con sé questa scelta che tendiamo tutti con troppa leggerezza a giustificare, ritenendola una valvola di sfogo, ma che rappresenta invece il limite "politico" dei professionisti pubblici.

Ma torniamo al punto dolente: la collaborazione con gli studi di "mediazione" e le "consulenze" per le imprese edilizie e immobiliari, che sono la causa principale delle condizioni di privilegio e della conseguente alterazione del regime di libera concorrenza.

La collaborazione tra funzionari pubblici e imprese private risolve a monte le eventuali difficoltà interpretative contenute nella norma. L'esame svolto su un "tavolo fuori sede" predetermina l'esito dell'istruttoria e offre garanzie e vantaggi reciproci: di successo e di certezza per l'imprenditore, economici per entrambi.

In questo caso il tanto decantato rapporto esclusivo tra funzionario pubblico e Amministrazione di appartenenza viene addirittura ribaltato a favore di un rapporto esclusivo tra funzionario pubblico e "committente" privato. Se fosse un rapporto istituzionalizzato potrebbe addirittura essere vantaggioso per l'interesse pubblico. Ma così non è, almeno per ora.

In questa situazione non inserita in un quadro di trasparenza, il passaggio dal rapporto privilegiato con gli studi e le imprese al rapporto di connivenza è breve.

Breve, ma non abbastanza da essere fatto senza fatica e senza rischi. Per superare agevolmente quel fossato di rischi viene utilizzato un "ponte".

Il ponte è stato costruito dal progressivo scadimento della dignità di molte forze politiche e dalla conquista del campo, sia nei partiti che nelle segreterie degli assessori, da parte di una razza particolarmente famelica.

Negli anni Settanta ed Ottanta alcune forze politiche, ed in particolare quelle minori, che non godono di grandi strutture organizzative,

né annoverano tra i loro rappresentanti a livello locale persone dotate di elevata statura culturale o morale, si trovano a governare i processi di trasformazione di molte città, di piccole e grandi dimensioni.

Alla smisurata crescita del loro potere decisionale non corrisponde una crescita né quantitativa, né qualitativa dei quadri dirigenti ed intermedi. Ciò li costringe ad affidare incarichi importanti, nei centri di decisione e di potere, a figure di secondo o terzo piano delle loro strutture organizzative. A volte anche a personaggi equivoci e di dubbia moralità, che approdano a questi incarichi dopo aver girovagato in quasi tutti i partiti. Si trovano così, inopinatamente, in prima fila, ricevendo incarichi che in altre formazioni non avrebbero nemmeno sognato.

Quando si insediano hanno un rabbioso arretrato di fame da fare impallidire il Conte Ugolino.

La saldatura tra questi e quella schiera di funzionari ormai incantati dalle sirene del facile guadagno, che si può ottenere senza impegno e senza assunzione di rischi o di responsabilità personale, farà sì che il livello di degradazione tocchi in breve il fondo.

L'affermazione può apparire forzata o volutamente esagerata. Ma non è così. Purtroppo la realtà spesso è molto più cruda ed insopportabile di quanto si possa immaginare. E lo è anche nel nostro caso.

Basta pensare ai racconti sentiti nei corridoi degli uffici o riportati dalle cronache giudiziarie di quegli anni.

Al geometra divenuto benestante col doppio lavoro, che per pudore lasciava in un garage vicino l'ufficio la sua fiammante BMW per fare poi gli ultimi metri con la vecchia "500", si sostituisce ora il dirigente che, con una sfrontatezza senza pari, il sabato mattina parcheggia la sua Ferrari, lucida e provocante, davanti al bar di Piazza del Popolo, dove prende comodamente l'aperitivo.

Sono gli anni in cui per ottenere il rilascio di una concessione edilizia si deve versare una tangente "a tariffa". Si parla di 1000 lire al metro cubo edificabile. La media annua dei volumi concessi in quel periodo oscilla tra il milione ed il milione e mezzo di metri cubi. Fate pure i conti con calma, sono cifre da capogiro. In "nero". In un periodo in cui il costo medio di un buon appartamento, a Roma, prima dell'impennata del 1984-86, oscillava tra 30 e 50 milioni. Si trattava di un balzello al quale dovevano sottostare tutti, nessuno escluso.



Un architetto mi raccontò che, per ottenere la concessione edilizia per la propria casa, aveva ricevuto una richiesta, come da “tariffa”, di 2 milioni di lire. E questo nonostante fosse membro della commissione edilizia. Conoscendo “l’ineluttabilità” del balzello, seppur disgustato, non fece storie e al momento previsto si presentò “*all’esattore*”.

Nel suo racconto mi descrisse il disagio provato al momento dell’incontro e, non avendo dimestichezza con quel tipo di pratica, l’indugio che aveva avuto sul da farsi, finché, ad un certo punto, si era sentito dire: “*ahò, che volemo fà notte? Daje un po’, butta dentro!*” Intendendo con “*dentro*”, il cassetto della scrivania dell’esattore, aperto come la cassa del bar, pronto a divorare il facile incasso d’inizio giornata.

Sono gli anni in cui il parcheggiatore “abusivo”, che gestiva il parcheggio sotto la XV Ripartizione, collabora con uno studio professionale e chiede ai membri di commissione edilizia, ai collaboratori dell’Assessore ed ai funzionari ai quali trova il posto per l’auto da parcheggiare, di risolvere le sue pratiche.

Anni in cui, come ho già accennato, un funzionario dell’Amministrazione, essendo molto impegnato nell’attività professionale privata del suo studio, mandava a sostituirlo in ufficio, nel suo incarico pubblico, un suo collaboratore, che nulla aveva a che fare con l’Amministrazione. Tutto questo senza che nessuno dei suoi colleghi si ribellasse o che qualcuno dei suoi superiori avesse nulla da eccepire.

Anni in cui era possibile prendere “in prestito” dall’archivio comunale, per esaminarle comodamente in studio, le pratiche edilizie (ordinarie e di condono), restituendole il giorno dopo. Raro esempio di efficienza ed efficacia ottenuto alla modica somma di 150.000 lire dell’epoca. Denaro non richiesto, ad onor del vero, ma dovuto solo al “*vostro buon cuore*”. Diversamente, in futuro, l’addetto dell’archivio non sarebbe stato mai più così solerte e disponibile.

Anni in cui nessuno sapeva con certezza quanti e quali documenti fossero necessari per completare una pratica ed ogni giorno veniva fuori una nuova richiesta, che ne rinviava l’esito. Fino alla resa incondizionata dell’interessato che, pur di farla finita e venirne a capo, era ormai pronto a tutto.

Anni in cui, se uno sprovveduto, non riuscendo ad ottenere in tempi ragionevoli un certificato di destinazione urbanistica, faceva

l'errore di chiedere agli uffici le possibilità edificatorie di un terreno, si sentiva rispondere che purtroppo le norme tecniche ed i vincoli sull'area non consentivano nessuna edificazione e che gli conveniva venderlo. Per poi, di lì a poco, sentirsi regolarmente contattato da qualcuno pronto ad acquistare quel terreno inedificabile. Ovviamente a pochi soldi.

Nel giro di poco tempo, quel terreno veniva edificato da una società il cui titolare, guarda caso, era un amico o un parente di quello stesso tecnico, che aveva asserito l'assoluta inedificabilità dell'area.

Leggende metropolitane? Purtroppo no, realtà dei fatti. Che non finiscono qui.

Sono anche gli anni in cui la Commissione Edilizia, che avrebbe dovuto rappresentare l'alto consesso professionale deputato a valutare la rispondenza dei progetti alla normativa edilizia ed urbanistica, diviene una sorta di parlamentino rigidamente lottizzato. Ciascun partito presente nel Consiglio Comunale ha nella C.E. un numero di rappresentanti proporzionale al proprio "peso" elettorale.

Il massimo organo tecnico della Capitale diventa così, nonostante le battaglie di alcuni membri per il rispetto delle regole e della legalità, una specie di mercato delle vacche, dove tutto si contratta e si concorda, dove si tutelano gli interessi di gruppi di potere e, sotto l'abile guida di sensali navigati, si modulano maggioranze la cui flessibilità dipende dai possibili interessi convergenti.

Una Commissione faraonica, composta da 120 membri (60 nominati dal Consiglio comunale e 60 dai Municipi) i quali sono nominati per tutelare, oltre che i propri interessi, gli interessi di questo o quell'imprenditore, di questo o quel partito,.

La tecnica che consentiva di avere il controllo sull'edilizia romana era piuttosto semplice e sfruttava, per i suoi fini, le stesse regole di funzionamento dell'organo collegiale.

La struttura della Commissione Edilizia era organizzata in due livelli, ordinati gerarchicamente: la Commissione Plenaria, composta da tutti i 120 membri nominati dal Consiglio Comunale; le "Sottocommissioni Circoscrizionali", preposte ad esaminare i progetti ricadenti nei diversi territori circoscrizionali e composte dal presidente della Circoscrizione con altri 4 membri, scelti mediante sorteggio tra l'insieme dei membri della Commissione;

Le sottocommissioni esaminavano dettagliatamente i progetti ed assumevano una decisione, che sarebbe stata poi sottoposta alla ratifica della Commissione Plenaria.

Svolto questo esame preliminare nelle sottocommissioni, gli elenchi dei numerosi progetti istruiti che andavano a formare il cosiddetto “*ordine del giorno*” dei progetti da esaminare, venivano trasmessi alla Plenaria. L’elenco era formato da anonimi numeri di protocollo, con l’indicazione della località e del parere della sottocommissione.

Vi chiederete allora, dato che la Plenaria non poteva certo esaminare decine di progetti a seduta, con quale criterio venisse determinata la ratifica o meno del parere della sottocommissione.

Semplice, con il criterio che ho definito di “*patrocinio*” ed “*avversione*”.

Se un progetto era patrocinato, aveva buone possibilità di passare il vaglio, tanto della sottocommissione, che della Plenaria; allo stesso modo, se era avversato, aveva buone possibilità di non passare né in una, né nell’altra.

I due atteggiamenti dovevano essere concomitanti; il successo di un progetto richiedeva infatti un patrocinio e presupponeva di ridurre il più possibile le avversioni.

I membri della Plenaria avevano inoltre la prerogativa di poter “*richiamare*” i progetti. Potevano, cioè, richiedere che un determinato progetto, esaminato in sottocommissione con parere sfavorevole, potesse essere riesaminato in sede plenaria, per decidere se ratificare o meno il parere negativo della sottocommissione.

In molti casi ciò consentiva di ribaltare il parere della sottocommissione.

La facoltà di richiamare un progetto attribuiva un enorme potere al singolo membro di Commissione che, quando era capace di sostenere una tesi e di organizzare il consenso su di essa (ottenuto con i metodi più disparati, dalla condivisione ideologica a quella normativa, dalla connivenza allo scambio di cortesia) determinava la sorte dell’iniziativa edilizia.

Se a questo si aggiunge che dei 120 membri di commissione, quelli che partecipavano effettivamente e regolarmente alle commissioni plenarie erano meno del 25% e che, al momento delle decisioni di voto, quelle presenze spesso si riducevano a 15–20 persone, è facile ca-

pire quale potere poteva essere esercitato da uno sparuto gruppo di professionisti, che si fosse adeguatamente organizzato.

Bastava attendere che la commissione si riunisse in seconda convocazione, dove un numero “legale” molto basso assicurava la legittimità della riunione, per poter decidere in pochissimi.

I commissari venivano rimborsati, per la loro presenza alle sedute, con un gettone di circa 50.000 lire. Troppo poco, a quanto pare, per rimanere a lungo in riunione. Infatti molti, dopo aver firmato la presenza ed aver partecipato ad una prima fase della seduta, si assentavano e tornavano al loro studio; i pochi rimasti, decidevano a colpi di maggioranza.

Vi chiederete, a questo punto, cosa facessero i rappresentanti minoritari dei partiti dell'opposizione. Escluse rare ed eccezionali occasioni di convergenze trasversali, si battevano per assicurare comportamenti omogenei e rigorosi. Spesso riuscivano a stimolare un dibattito nel quale conquistavano consensi, facendo appello alle coscienze ed al senso di correttezza dei commissari, argomentando a volte con grande autorevolezza le loro tesi. Ma alla fine, al momento della votazione dei progetti, il loro peso era quasi inesistente.

Allora utilizzavano lo stratagemma del voto con appello nominale, al fine di condizionare, in qualche modo, la decisione.

Era un modo per dire minacciosamente: *“attenzione, se fate una forzatura per questa decisione, il vostro voto verrà individualmente riportato nel verbale e sarete chiamati a rispondere [sottintendendo dal Magistrato] personalmente”*.

A volte la minaccia funzionava, ma era comunque poca cosa per poter arginare i giochi di potere organizzati sia per il controllo degli incarichi professionali che della produzione edilizia.

La gran parte dei Commissari, indipendentemente dallo schieramento politico, erano tuttavia persone per bene e professionisti seri, che esaminavano i progetti in piena libertà di pensiero e convinti delle loro argomentazioni. Purtroppo, però, il meccanismo appena illustrato era tale da consentire, come ho detto, a chi fosse stato capace di organizzare un gruppo compatto, di decidere per tutti.

Nel meccanismo intervenivano anche gli Assessori.

All'inizio degli anni Novanta, essendo membro di Commissione, durante un acceso dibattito venni invitato dall'Assessore, per tramite

di un suo collaboratore, ad un veloce colloquio. Nella grande stanza, oltre all'Assessore che conoscevo dai tempi dell'impegno politico giovanile, c'erano un paio di tecnici dell'Ufficio ed un altro membro di commissione. L'Assessore voleva essere certo che ci fosse convergenza anche da parte dell'opposizione sul progetto che si stava discutendo. Non capivo il senso della richiesta, dato che era del tutto chiaro che la gran parte dei colleghi della cosiddetta opposizione era favorevole al progetto, ritenendolo corretto e rispondente alle norme, oltre che ben progettato.

L'Assessore insisteva per essere certo del mio consenso. Fece appello all'antica conoscenza ed alla reciproca stima. Per le ragioni che ho appena esposto, gli dissi che da parte mia non c'erano problemi. L'Assessore appariva molto soddisfatto. A me sembrava tutto molto strano. Entrando nell'ascensore per risalire in commissione, il suo segretario mi disse: *"Sai, si tratta di un'iniziativa importante, di un'azienda importante; l'Assessore vuole che ti venga riconosciuto il contributo che stai per dare all'approvazione. Cosa preferisci: soldi o incarichi?"*. A quel punto tutto diveniva improvvisamente chiaro. Cercavano un modo, che ai loro occhi doveva apparire elegante, per aggregarmi alla loro *"famiglia"*. Declinai garbatamente l'offerta e mi ritrovai costretto, tra lo stupore di tutti e mio malgrado, a votare contro un progetto che sinceramente dividevo. Con l'Assessore, da quella volta, non ci siamo mai più parlati, né incontrati. Anche a causa della sua carriera politica, incagliatasi tristemente nelle maglie della giustizia.

Credo che ce ne sia più che abbastanza per capire l'aria che si è respirata per anni.

Ciò nonostante, è giusto dirlo, negli uffici resisteva uno zoccolo duro, neanche tanto minoritario, di funzionari che svolgevano onestamente e con grande perizia il proprio lavoro.

Per un certo periodo alcuni di loro sono stati accantonati e destinati a compiti minori oppure a funzioni "di studio". Con questi incarichi potevano rimanere al loro posto mantenendo intatta la loro integrità, pur essendo comunque, del tutto involontariamente, funzionali agli obbiettivi di chi "menava la danza".

I cointeressati alle faccende dell'edilizia, da un lato non potevano fare a meno di loro perché esprimevano competenza e conoscenza

dei problemi, dall'altro non avevano la possibilità di liberarsene facilmente.

A volte, tuttavia, quando arrivava qualche scossone causato da vicende giudiziarie, gli assessori non perdevano l'occasione per liberarsi di questi funzionari abili ed onesti, aggregandoli furbescamente alle liste dei funzionari "chiacchierati" da trasferire.

Restava difficile, comunque, anche in quel clima pesante, rimuovere i migliori e più preparati.

Questi univano alla correttezza ed all'onestà, una capacità di approfondimento, di analisi, un'intelligenza risolutiva ed una fermezza delle loro ragioni, tali da rappresentare un problema per chiunque avesse voluto contrastarli.

Ho avuto occasione di conoscere alcuni di loro e di apprezzarne l'elevata professionalità. Di qualcuno ho avuto anche la ventura di ereditare gli studi sviluppati per l'Amministrazione. Elaborazioni di un certo interesse, anche se, il più delle volte, non collegate ad alcun esito concreto. Molti, sebbene emarginati e posti in condizione di "*non nuocere*", rimasero al loro posto in attesa di tempi migliori.

Tempi migliori che sarebbero arrivati poco dopo, soprattutto dietro la spinta degli sconvolgimenti politici provocati dalle vicende di "tangentopoli".

Forse il contributo dato da questi funzionari all'Amministrazione non è stato determinante per favorire il successivo cambiamento, ma hanno sicuramente costituito la base dalla quale è stato possibile partire per tracciare il nuovo corso. Grazie alla loro presenza ed alla professionalità che esprimevano, è stato possibile, in un periodo universalmente considerato di imbarbarimento culturale e morale, assicurare un minimo di livelli di garanzia del diritto.

Professionalità e competenza sono tra i pochi strumenti capaci di assicurare la dignità dei funzionari onesti. Il piacere di svolgere un lavoro di utilità pubblica aggiunge forza alla voglia di restare indipendenti da qualunque tipo di pressione.

Al contrario, un lavoro svolto senza stimoli, senza la possibilità di avere un ruolo e senza l'opportunità di sviluppare la propria carriera e le proprie conoscenze specifiche è il presupposto per il degrado morale e l'abbruttimento intellettuale.

Le Amministrazioni e i Governi progressisti questo l'hanno compreso da tempo e su questo punto si è giocata la scommessa della rinascita dell'amministrazione pubblica. Tuttavia non senza contraddizioni, soprattutto quando la sinistra — mal rappresentata — rinuncia a mantenere saldi i propri punti cardinali.

È il motivo per cui desidero concludere questa parte con una breve riflessione, che riguarda la formazione dei quadri e l'importanza che essa assume per la dignità dei funzionari e per la costruzione di una macchina amministrativa efficace, moderna ed autorevole.

Il termine "gavetta" a volte viene usato per esaltare le capacità e l'impegno costante dei "self made man". Si tratta generalmente di imprenditori, ma a volte anche di artisti giunti al successo dopo anni di duro lavoro, con grande passione e spirito di sacrificio, in provincia ed in periferia.

Nel pubblico impiego la parola "gavetta" è impronunciabile, quasi una bestemmia.

Eppure la gavetta è una delle poche strade che si possono percorrere senza gravare eccessivamente sui bilanci delle Amministrazioni e senza far correre grossi rischi alla collettività. È soprattutto un modo per evitare di bruciare tappe che è poi difficile recuperare. È indubbiamente un'esperienza faticosa, ma che può rivelarsi cruciale e determinante per lo sviluppo delle capacità organizzative e professionali dei funzionari direttivi.

L'alternativa valida sarebbe una preparazione specifica per i quadri direttivi tecnici analoga a quella che la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione offre agli alti dirigenti dello Stato. Ma la peculiarità e la specificità della formazione tecnica, sia nel settore urbanistico ed edilizio, che in gran parte di quello dei LL.PP., richiederebbe troppa immaginazione per contemplare tutti i possibili casi e le differenti sfaccettature dei problemi da affrontare. Sarebbe una strada quasi impraticabile.

Lo sviluppo della conoscenza professionale dei tecnici richiede un'esperienza che va maturata "sul campo", con un percorso formativo che può essere sviluppato solo per gradi successivi di complessità.

Non voglio sostenere che, per ottenere un buon dirigente, si debba necessariamente passare attraverso una lunga gavetta, come avveniva un tempo per i Segretari comunali. Ma indubbiamente, un passaggio

graduale da piccole realtà, come sono i Comuni di piccole e medie dimensioni, a realtà più complesse e con problemi più articolati, come sono le grandi città e le metropoli, consentirebbe uno sviluppo delle conoscenze graduale e stabilmente formativo.

Altrettanto importante ritengo il processo di aggiornamento e la formazione continua, tanto dei quadri, quanto dei dirigenti. Ma qui il ragionamento si fa più complesso, perché una formazione ed un aggiornamento serio e continuo richiedono tempo e dedizione totale. Una condizione da “full immersion”, che non è possibile attuare in una realtà lavorativa in equilibrio instabile com'è quella dei Comuni.

La ridotta dotazione degli organici fa sì che ogni assenza, seppur breve, può mettere in crisi il sistema. Per questa ragione, ad ogni tentativo di corsi di formazione ed aggiornamento corrisponde uno stato critico dei servizi cui appartengono i partecipanti ed uno stato di ansia dei relativi dirigenti.

Non è raro il caso di funzionari che iniziano a seguire corsi di formazione e aggiornamento per poi doverli abbandonare per senso del dovere verso gli uffici di appartenenza.

Un bel problema, la cui soluzione potrebbe essere rappresentata da un sistema di mutua assistenza tra le diverse realtà territoriali.

A conclusione, mi preme sottolineare che non si può immaginare un futuro per i funzionari tecnici della P.A. senza tenere nel giusto conto il trinomio reddito, soddisfazione e sviluppo delle esperienze professionali. Naturalmente a fronte di dedizione, responsabilità e studio. Si tratta di elementi che sono essenziali per qualunque attività lavorativa ed ai quali l'azienda privata, che vuole crescere e svilupparsi, presta la massima attenzione.

Il settore pubblico, se vuole contribuire allo sviluppo del Paese e non esserne l'insopportabile zavorra, non può essere da meno.



## Capitolo III

### Tra controllo e responsabilizzazione

#### 1. Un'amministrazione padre-padrone

Il rapporto tra il cittadino e la pubblica amministrazione, nel nostro Paese, è stato sempre condizionato dalla tendenza del legislatore ad affidare alle strutture pubbliche il ruolo di “padre padrone”, controllore e spesso severo censore dei comportamenti dei cittadini, considerati, più che altro e per lungo tempo, dei sudditi.

Questo atteggiamento parte dall'assunto che il cittadino tenda, per quanto gli è consentito e nei limiti della debolezza del controllore, a *buggerare* lo Stato, dal quale non si sente né assistito, né ascoltato, ma semplicemente condizionato nella sua libertà d'azione.

Questa tendenza è un dato oggettivo. Ma si tratta ora di capirne le ragioni e di vedere se c'è qualche possibilità di modificare questo dato ed attraverso quale strumento.

Uno strumento, che è stato ed è usato sistematicamente, è quello di mantenere in piedi, ed addirittura rafforzare, un sistema di controlli rigidi. Un tentativo destinato inevitabilmente a fallire perché va a scontrarsi con un altro dato, altrettanto oggettivo, che caratterizza la storia post unitaria del nostro Paese ed in particolare quella dell'ultimo dopoguerra: l'incapacità della struttura pubblica di dare risposte in tempi ragionevoli e la tendenza da parte degli uffici pubblici ad esercitare un potere piuttosto che ad erogare un servizio.

Raramente il cittadino si trova di fronte a funzionari interessati a risolvere il suo problema. Quando è fortunato, ottiene un atteggiamento neutrale: “...questa è la legge, così è scritto nelle norme, io mi limito

*ad applicarle senza alcuna partecipazione al tuo dramma o alla tua necessità di trovare una soluzione”.*

Potrei anche citare diversi esempi di rapporto collaborativo tra funzionari e cittadini, ma in ogni caso non costituiscono la regola.

Lo dimostra il fatto che quando ciò avviene, il cittadino si trova quasi disorientato, se non addirittura insospettito... e la domanda implicita che si pone è: *“Ma perché lo sta facendo?”*, immaginando che dietro a quella disponibilità ed affabilità vi sia chissà quale secondo fine... D'altronde, perché dovrebbe pensare diversamente, se quella non è la regola, ma l'eccezione?

È naturale che il cittadino, quando si rende conto della reale disponibilità del funzionario che ha di fronte, non riesca a nascondere la propria sorpresa, affidandosi ad una tale sequenza di ringraziamenti, che non avrebbero senso se fosse chiaro e consueto l'effettivo ruolo collaborativo del funzionario, da diventare imbarazzanti per chi li riceve.

All'inizio degli anni Ottanta, mentre nella mia funzione di capo dell'Ufficio mi accingevo a firmare una lettera con la quale si comunicava l'importo dovuto per il costo di costruzione di un edificio residenziale, mi accorsi che c'era un errore.

L'intervento riguardava la ristrutturazione di un edificio unifamiliare, con aumento della superficie utile inferiore al 20%.

Secondo l'art. 9, lettera d) della legge 10/77, si trattava di un intervento che rientrava con chiarezza tra quelli per i quali era prevista la concessione “gratuita”.

Il funzionario che aveva istruito la pratica non aveva preso in considerazione l'eventualità del rilascio a titolo non oneroso, sia perché evidentemente non conosceva adeguatamente la legge, sia perché, a suo dire, non gli erano capitati casi di aumenti di superficie utile inferiore al 20% e fino a quel momento aveva fatto pagare tutti, e pertanto, per sua logica e a dispetto della diversa disposizione di legge, avrebbero dovuto pagare anche in questo caso.

Il mio intervento a correzione dell'errore lo aveva lasciato costernato e si domandava perché mi dessi tanto da fare per far risparmiare soldi a qualcuno che mi era del tutto sconosciuto. O era forse un mio amico? Se no, perché dannarsi tanto l'anima “rischiando” l'applicazione di una procedura mai utilizzata in precedenza?

Ero sorpreso. Mi era difficile comprendere dove fosse il rischio. C'era una legge ed un articolo che, una volta tanto, era chiarissimo. Andava semplicemente applicato.

Alla fine l'ufficio decise che, siccome io ero il capo, "contento io, contenti tutti".

Ma loro restavano dell'idea che stessi "rischiando".

Dopo anni di dirigenza devo dire che provare a cambiare da "come si è sempre fatto", anche se quella consuetudine si è mostrata inefficace o addirittura illegittima, viene visto sempre come un imponderabile e terribile rischio...

Ma la vera sorpresa della vicenda fu scoprire che, chi era più preoccupato, era proprio il richiedente la concessione. Quando il suo progettista lo aveva informato del fatto che gli oneri concessori non dovevano essere versati, volle incontrarmi immediatamente per spiegarmi che lui era "*una persona per bene*" e non voleva fare "*giochetti*" di nessun tipo. Avrebbe pagato gli oneri e basta.

In ogni caso, che non mi venisse in mente di attendermi nessun "ringraziamento" da parte sua.

Ci volle un po' per farlo render conto che avevo solo applicato la legge e che non volevo null'altro. Di fronte alla chiarezza della legge e alla mia trasparenza, si tranquillizzò.

Ma la cosa che gli era capitata era troppo singolare per non costringermi ad accettare "in dono" un prosciutto prodotto dalla sua azienda. Se non avessi accettato si sarebbe offeso.

Il prosciutto era delizioso, ma anche amaro...

Potrei raccontare molti episodi come questo, che dimostrano il disorientamento degli utenti quando, indipendentemente dalla qualità del servizio che gli viene erogato, si imbattono in qualcuno che è disponibile ad interessarsi del loro problema; se non proprio un amico, quantomeno qualcuno che non si considera una loro controparte.

La collaborazione, trasparente e competente, è purtroppo l'eccezione, anche se tutti vorremmo che fosse la regola. E la frase che si sente dire spesso dal cittadino al funzionario che si limita a fare il proprio dovere, è "*grazie, lei è una rarità*".

Che tristezza.

## 2. La macchina inceppata

Ma il rapporto, già conflittuale tra cittadino ed amministrazione, entra in una vera e propria crisi quando i ritardi della macchina pubblica finiscono per gravare pesantemente sull'economia del Paese diventando di ostacolo allo sviluppo dell'imprenditoria, che ha la forza di condizionare le scelte politiche, quando la magistratura fa emergere il sistema di corruzione diffuso, che, sebbene insopportabile, viene tollerato da tutti per lungo tempo, quando al Paese viene richiesto, come condizione per l'ingresso in un sistema di relazioni internazionali, di confrontarsi con metodi e procedure trasparenti, efficienti ed efficaci già diffusi da tempo nei Paesi che costituiscono la base principale del sistema di cui si vuole entrare a far parte.

È indiscutibile che i passi in avanti che ha fatto il nostro Paese negli ultimi anni nel semplificare i rapporti tra cittadino ed istituzioni e tra utenti ed uffici oppure nel rendere più trasparenti ed efficienti le proprie procedure amministrative, sono dipesi principalmente da tre fattori: le ricorrenti crisi economiche, gli sconvolgimenti determinati dalle inchieste di tangentopoli, l'ingresso nell'Unione europea.

Potremmo aggiungere a questi fattori l'insofferenza di una parte dell'imprenditoria verso il sistema dei controlli preliminari e la volontà di cambiare registro da parte dei Governi progressisti, ma ritengo che questi siano considerabili fatti secondari rispetto ai primi, in quanto, in qualche modo, ne sono l'effetto.

Con la pesantissima crisi che si era abbattuta sul settore delle costruzioni edilizie e la conseguente pressione esercitata sul Governo dalle organizzazioni degli imprenditori edili (ANCE ed ACER), abbiamo la prima semplificazione delle procedure edilizie, determinata dall'art. 48 della legge 457/78, che affianca alla "*concessione edilizia*" l'"*autorizzazione edilizia*", come secondo titolo per gli interventi edilizi minori. Contestualmente viene introdotto, per la prima volta nel nostro ordinamento, il principio del "*silenzo assenso*", che si forma allo scadere del termine assegnato all'amministrazione per pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione.

Negli anni Novanta, con il terremoto politico scaturito dalle inchieste della magistratura su "tangentopoli", abbiamo per la prima volta l'istituzione e l'individuazione nell'amministrazione della figura di un

“responsabile” e la puntuale scansione temporale del procedimento edilizio, con l’introduzione di una serie di strumenti atti a tutelare il richiedente di fronte all’inerzia dell’Amministrazione. Con le inchieste di tangentopoli ci troviamo di fronte ad un iceberg, che entra in rotta di collisione con il sistema di corruzione imperante in quegli anni, la cui punta è costituita dall’inchiesta sulla tangente “Enimont”<sup>1</sup> e la base dalla lunga lista di inchieste e di processi che hanno visto protagonisti funzionari ed amministratori pubblici di vari settori, tra i quali si è indubbiamente distinto il settore dell’urbanistica e dell’edilizia di grandi e piccole città.

Allo stesso modo la “stagione delle riforme”, determinata dalle leggi 142/90, 241/90 e da tutti i successivi provvedimenti di semplificazione e snellimento, è in gran parte figlia dell’adesione del nostro Paese alla Comunità Europea prima, e poi all’Unione Europea.

L’appartenenza del nostro Paese all’Europa fa la differenza rispetto a tutta la nostra storia passata. Ha dato importanti stimoli e avviato opportuni cambiamenti e si prospetta sempre più come un’ancora di salvezza per impedire il ritorno di errori ed orrori, che riguardano non solo il nostro sistema politico, ma anche il nostro sistema amministrativo.

### **3. Il pendolo della semplificazione**

Il sistema amministrativo, sollecitato nel tempo da spinte opposte, ora di rinnovamento “responsabile e libertario”, ora di recupero del carattere ispettivo e di verifica, si è trovato ad oscillare continuamente tra la volontà di esercitare un controllo capillare, puntuale e diffuso sulle procedure, sulle realizzazioni e sui presupposti degli interventi, e la necessità di individuare invece una soluzione alternativa capace di sbloccare la paralisi degli uffici e di dare respiro al trinomio semplificazione–liberalizzazione–rapidità, ambito da imprese e professionisti.

Queste opposte spinte, o aspirazioni se preferite, hanno entrambe valide ragioni per essere tenute comunque nella giusta considerazione.

---

<sup>1</sup> Che Di Pietro descrive dettagliatamente nella suo libro “Intervista su tangentopoli” — Saggi Tascabili Laterza — Roma 2000).

Il sistema dei controlli ha indubbiamente prodotto ritardi, corruzione, connivenze e danni al sistema produttivo ed alla capacità delle imprese e degli investitori di esprimere le loro potenzialità.

In una certa misura, questo sistema si è anche rivelato nemico del “buon prodotto” edilizio. Infatti, la gran parte dei progettisti, obbligati a misurarsi con regole e procedure vissute come costrizioni a volte illogiche, hanno alla fine rinunciato ad ogni velleità creativa e qualitativa per adottare le solite soluzioni gradite al burocrate di turno. Altri, invece, hanno addirittura imboccato le peggiori scorciatoie, pur di ottenere comunque un’approvazione veloce.

Per esperienza posso dire che, anche con tutte le buone intenzioni, si tratta di un sistema farraginoso e contraddittorio, di conseguenza inutile se non dannoso. Ed ecco perché.

Questo sistema di controlli preliminari esiste solo nell’attività dei tecnici dell’edilizia, come i geometri, gli ingegneri e gli architetti. Un sistema cioè che, prescindendo dalla capacità del singolo professionista, utilizza un doppio controllo, prima sul progetto e poi sull’edificio realizzato, che serve a verificare e valutare la capacità del professionista di rispettare il complesso sistema normativo al quale deve fare riferimento.

Nel campo delle attività libero-professionali, siamo davvero in presenza di un’eccezione, che, peraltro, non viene giustificata da un particolare rischio al quale questa professione espone il professionista o gli utenti o l’intera collettività. Se la ragione che ha indotto ad adottare questo sistema fosse la presenza di un “rischio” legato a questa professione, sarebbe stato molto più utile e opportuno che venisse applicato a ben più delicati campi professionali.

Riuscite ad immaginare un chirurgo, che prima di entrare in sala operatoria sia tenuto ad esporre ad una commissione di suoi pari la procedura, il metodo, gli strumenti e la tecnica che intende seguire? E riuscite ad immaginarlo mentre opera sotto il controllo di un supervisore o che sia sottoposto a successivi controlli sul suo operato nella fase della degenza post-operatoria del paziente o che debba rendere conto ad un altro collegio di controllo sui risultati del suo lavoro? Assolutamente inimmaginabile. Anche se, visti i fatti di cronaca legati al nostro sistema sanitario, qualcuno potrebbe ritenere che un sistema del genere potrebbe essere opportuno.

Nessun medico, in ogni caso, avendo istituzionalmente conseguito il riconoscimento di un'adeguata professionalità, accetterebbe di lavorare in un sistema di controlli di questo tipo.

Eppure è esattamente ciò che avviene per i progettisti. Un sistema che non è rintracciabile in altri settori e che, nel caso specifico, non è nemmeno giustificato dalla particolare perizia o dai meriti professionali degli "esaminatori". Anzi, capita spesso che il funzionario pubblico non sia nemmeno paragonabile, per competenza e riconoscimenti, al professionista da "esaminare".

Viene allora da chiedersi: perché questo sistema esiste? Quali premesse lo legittimano? Perché è così supinamente accettato? Vediamo quali sono le possibili risposte.

Occorre intanto precisare che non siamo i soli ad adottare questo sistema. Nel Convegno Internazionale sulla semplificazione delle procedure edilizie ed urbanistiche organizzato dal *Centro Studi FxR* nella primavera del 2007, abbiamo avuto modo di ascoltare dai relatori che questo sistema è condiviso dalla gran parte dei paesi europei, tra questi: Germania, Francia, Spagna, Grecia. Ma anche Stati Uniti, India, Israele e la stessa Bielorussia, per alcuni versi, utilizzano un sistema analogo.

Ma c'è una differenza che in questi Paesi li rende utili e condivisibili. Ed è nel tipo di controlli, nella rapidità delle decisioni, nella capacità di prevenire e di reprimere eventuali abusi e soprattutto nel sistema fiduciario che si istaura tra cittadino e pubblica amministrazione.

Da noi, invece, il sistema assume caratteri del tutto peculiari, dovuti alle condizioni che lo presuppongono.

Vediamo quali sono queste condizioni e cosa producono.

#### **4. Norme e linguaggio**

Innanzitutto la quantità e la complessità, ma anche la farraginosità e la intelligibilità delle norme.

Nel nostro Paese ogni volta che un problema si presenta con caratteristiche nuove, si corre a sollecitare una nuova normativa che lo affronti e risolva.

Basti pensare alla sicurezza nelle città o nei luoghi di lavoro. Due problemi divenuti purtroppo di grande attualità.

La frase più ricorrente, soprattutto quando si presenta qualche drammatico fatto di cronaca, è: “*Servono norme più rigide, sanzioni più dure, controlli maggiori*”.

E il nostro Paese, come ha sottolineato Massimiliano Fuksas nella Conferenza Stampa di presentazione al Convegno sulla semplificazione delle procedure edilizie, è senza dubbio quello con la maggiore produzione legislativa e normativa. Il problema si sposta, quindi, sull'efficacia della sua applicazione. E se ciò vale in generale, vale ancora di più per la materia urbanistica ed edilizia.

Avere presente la necessità di regolamentare una determinata attività è piuttosto semplice, a volte addirittura intuitivo. Ma concepire una norma che regolamenti un'attività è invece ben più complesso. Ancora più difficile è renderla chiara e comprensibile. E ciò prescindendo da quanto siano chiari nella mente del legislatore gli obiettivi da raggiungere. In questo, a volte la nostra lingua si presenta come un avversario imbattibile. Provare per credere.

Una delle esercitazioni più interessanti e considerate più avvincenti dai miei studenti dell'Università, è proprio quella in cui devono misurarsi con la difficoltà di concepire una norma in modo chiaro ed efficace.

Data la necessità di svolgere l'esercizio in poche ore e tenuto conto del fatto che si tratta di studenti del 2° anno, il tema che assegno loro è semplice e viene sviluppato in gruppi di lavoro. Attraverso il confronto diretto dei testi elaborati dai diversi gruppi e i reciproci commenti critici, ogni gruppo ha un immediato feed-back dell'efficacia e della chiarezza della norma da loro concepita<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Questo è il testo dell'esercitazione che viene assegnata agli studenti dell'università: “Una struttura turistico ricettiva dispone, ad ogni piano, di 6 camere (3 singole e 3 doppie o matrimoniali) senza servizi interni. Al piano ci sono 2 gruppi bagni. Ciascun gruppo bagno dispone di un antibagno con 2 lavandini ed un bagno con water e doccia. I clienti potenziali dell'albergo sono impiegati che si preparano per uscire a lavorare tra le ore 6,30 e le 7,30. Occorre stabilire una normativa che consenta a tutti i potenziali clienti di utilizzare i servizi potendo soddisfare tutte le loro necessità fisiologiche e organizzative in modo da consentire a ciascuno di essere pronto, avendo utilizzato i servizi, entro l'ora di uscita (8,30). Predisporre la normativa spiegando i criteri ai quali ci si è ispirati per la determinazione della norma.” L'esito dell'esercitazione offre numerosi spunti di riflessione agli studenti poiché essa, nella



A parte la difficoltà che quasi tutti gli studenti incontrano nell'uso dell'italiano (che fine ha fatto l'insegnamento della lingua nelle scuole secondarie superiori?), questa esercitazione rappresenta per loro un'esperienza davvero significativa.

Innanzitutto, al momento della rilettura e discussione della loro norma, comprendono che non sempre ciò che hanno scritto corrisponde a ciò che volevano dire. E se ciò che volevano dire attraverso la norma è chiaro per loro, molto spesso non lo è affatto per gli altri che la leggono.

Ma la parte per loro più "traumatica" è scoprire che, ammesso che ciò che hanno scritto sia comprensibile e ben esposto, la normativa da loro elaborata non riesce quasi mai ad affrontare adeguatamente il problema che doveva essere risolto.

In ogni caso la difficoltà primaria, che non riguarda solo gli studenti, è la lotta titanica con la lingua italiana. Una lingua che si presta ad essere interpretata sempre e comunque, nella quale anche una sola virgola può essere decisiva. Non per nulla siamo discendenti della Sibilla!<sup>3</sup>

Ma quello dell'uso della lingua è un problema che non riguarda solo noi. Altri popoli hanno identiche difficoltà.

I popoli anglofoni, invece, tendono a semplificare il linguaggio ed a rendere comprensibili anche i concetti più complessi, utilizzando la lingua come vero e proprio strumento di divulgazione e di comunicazione. E quanto più la materia è complessa, tanto più esprimono i concetti in modo semplice; più è difficile o astrusa, più ricorrono ad esempi e schemi capaci di renderla accessibile e "digeribile".

Sono molti i testi che potrei citare, ma sopra tutti ricordo il libro di J. Orear, adottato come testo di Fisica nella facoltà di architettura a

---

sua semplicità mette in evidenza la difficoltà dell'uso della lingua, la verifica sulla rispondenza tra ciò che si voleva scrivere e ciò che viene recepito dal lettore esterno al gruppo che la elabora, la verifica sull'effettiva applicabilità della norma agli utenti ed il risultato della sua applicazione.

<sup>3</sup> Alla Sibilla si rivolgeva il condottiero che doveva andare in guerra per conoscere il proprio destino ed il responso era: "Ibis et redibis non morieris in bello" nel quale il senso della frase cambia radicalmente se la virgola viene posta prima o dopo il "non". "Andrai e tornerai, non morirai in guerra" ha un significato diametralmente opposto rispetto a "Andrai e tornerai non, morirai in guerra".

Valle Giulia quando ero studente. È stato per me un'autentica rivelazione<sup>4</sup>.

Da noi però, per essere ritenuti colti, credibili, specialisti o esperti di qualche materia occorre essere quantomeno complessi, possibilmente incomprensibili, comunque originali, se non nel pensiero, almeno nella forma. Chi fatica a capirci non penserà mai che siamo incapaci di farci comprendere e si troverà, il più delle volte, in una condizione di sudditanza psicologica. D'altronde, non siamo anche figli del "latinorum" di manzoniana memoria?

Durante gli anni dell'università ho avuto la fortuna di incontrare, tra i tanti eccellenti professori, quello che considero un vero maestro, l'Ing. Michetti. Egli, oltre ad insegnarmi "davvero" la tecnica delle costruzioni, mi ha messo in condizione di lavorare immediatamente mettendo in pratica ciò che mi aveva insegnato. Grazie alla sua "scuola", il calcolo strutturale, l'analisi dei carichi, l'individuazione dello schema statico ottimale, il dimensionamento delle strutture e la scelta delle armature non avevano per me alcun segreto.

Da grande insegnante quale era, ci ripeteva spesso di non fidarci dei "tromboni", di coloro cioè che tendono a rendere difficili i concetti, le formule, i criteri progettuali. Perché nella scienza non c'è nulla di difficile, nulla che non possa essere compreso e raggiunto da chi desideri la conoscenza e sia deciso ad applicarsi. Tutto il resto è esercizio del potere. Culturale in questo caso.

Ho vissuto di rendita per molto tempo grazie a ciò che avevo imparato nelle sue lezioni. Ho potuto dimostrare in più occasioni che anche gli architetti sono capaci di far stare in piedi gli edifici.

Ricordo quando all'inizio della mia carriera di dirigente comunale ho dovuto affrontare il caso di un edificio di importanza storica che doveva essere restaurato e consolidato. La soluzione richiedeva la realizzazione di una trave di ripartizione al di sotto di una colonna che sosteneva un doppio arco. La colonna, a sua volta, andava rimossa e rinforzata con un'anima di acciaio. La decisione di non richiedere l'assistenza di un ingegnere fece pensare a molti che fossi un presun-

---

<sup>4</sup> In proposito suggerisco la lettura di: "L'universo e la tazza da tè" di K.C.Cole (Longanesi); "Iperspazio" di Michio Kaku (Macro Edizioni) e "L'equazione impossibile" di Mario Livio (Rizzoli).

tuoso, ad altri che fossi un pazzo criminale. Una parte della cittadinanza venne ad assistere al momento in cui si sarebbero rimossi i sostegni provvisori. Temevano (o speravano?) che l'edificio rovinasse al suolo. Sono passati più di 20 anni, l'edificio è ancora lì, più solido e utilizzabile che mai.

Voglio qui dire grazie al mio professore. Non solo per avermi insegnato in modo mirabile la tecnica delle costruzioni, ma, soprattutto, per avermi fatto comprendere quanto sia importante combattere anche contro chi esercita il potere accademico.

Contro quello economico e politico, nemici della verità e della democrazia, mi ero già schierato da tempo, grazie a maestri altrettanto preziosi.

L'effetto nefasto di questa concezione elitaria della cultura, considerata come altro dalla vita reale, è l'allontanamento della gente dalla scienza e dalla conoscenza e il rafforzamento del potere nelle mani delle tante caste che spadroneggiano nel nostro Paese.

Così molte leggi, ma lo stesso discorso si può fare per le dichiarazioni dei redditi, i contratti di assicurazione, le comunicazioni delle banche e delle aziende erogatrici dei servizi pubblici, non sono scritte per aiutare il cittadino a rispettarle, ma per costringerlo ad affidarsi a qualcuno che lo guidi, lo indirizzi e lo suggerisca. E magari lo aiuti ad aggirarle, sfruttandone l'incomprensibilità, che i furbi sanno trasformare in vantaggio.

Tutte le norme incomprensibili, oscure o di dubbia interpretazione preparano il terreno ad una condizione di sudditanza da parte di chi deve utilizzarle rispetto a chi è preposto al controllo della loro applicazione. Abbiamo un'infinità di esempi in questo senso, che in qualche modo, purtroppo, fanno parte della nostra storia.

## **5. Il sistema dei controlli**

Il nostro sistema normativo è elefantaco ed in parte sibillino. Oggettivamente incontrollabile. I testi unici, sui quali giustamente hanno insistito i Governi negli ultimi anni, finiscono spesso per innovare più di quanto non riescano ad unificare, venendo meno al loro obiettivo primario.

A questo quadro fa riscontro un sistema di controlli che aggrava il problema anziché ridurlo. Vediamo perché.

Il procedimento di controllo preliminare del progetto edilizio si basa su tre aspetti: a) la rispondenza alla normativa (urbanistica, edilizia e di igiene); b) la rappresentazione grafica dell'oggetto; c) l'acquisizione di pareri presso organi esterni all'Amministrazione comunale.

L'unificazione del procedimento attraverso lo Sportello unico dell'edilizia ha avuto il merito di tentare di ridurre al minimo il problema dell'acquisizione dei documenti e dei pareri cosiddetti "endoprocedimentali", affidando al Responsabile del Procedimento un compito di servizio e di raccordo. Ma abbiamo verificato che in molti casi il procedimento è addirittura più snello se i nulla osta vengono acquisiti direttamente dall'interessato. Si tratta evidentemente di un problema di organizzazione degli uffici, dai quali, almeno per ora, comunque non si può prescindere.

Gli uffici preposti al rilascio di pareri e nulla osta sviluppano la loro valutazione sulla base di ciò che deve essere oggetto di tutela: ambientale-paesaggistica, storico-archeologica, idraulica ecc. Il loro lavoro è particolarmente delicato in quanto la tutela e la salvaguardia del territorio o del patrimonio storico, artistico ed ambientale, al pari della salute, è un obiettivo primario e non ammette deroghe o distrazioni. C'è da dire che anche questi uffici pubblici, come tutti gli altri, sono condizionati dalle poche risorse umane e strumentali disponibili. Non si può quindi pretendere da essi una rapidità assoluta. A volte, però, i tempi si dilatano a dismisura e senza una ragione comprensibile. Verrebbe da pensare che il ritardo dipenda solo dal desiderio di veder riconosciuto il proprio potere, frapponendo ostacoli e sollevando problemi che, altrimenti, verrebbero risolti con rapidità. Su questo fronte, a meno di voler correre rischi personali consistenti, non si può fare molto. Ma se è vero che in molti procedimenti di opere ed interventi di pubblica utilità e di interesse generale si riescono ad esaminare tutti i problemi connessi alla tutela in tempi ragionevoli, vuol dire che da qualche parte una soluzione esiste. Sarà allora che il problema riguarda solo i privati? No, perché le imprese più importanti, favorite dalla maggiore frequentazione che hanno degli uffici, pur essendo private, godono di un trattamento diverso da quello riservato ai cittadini privati "comuni". Evidentemente non può trattarsi di un problema legato ad

una differenza di trattamento tra il “pubblico” e il “privato”. Forse è una questione di metodo e di organizzazione. Forse, ancora una volta ci troviamo di fronte ad una forma di esercizio del potere. Forse entrambe le cose.

Sicuramente entrambi gli aspetti intervengono nel procedimento di analisi del progetto e della rispondenza di questo alle norme.

L’analisi della rispondenza del progetto alle normative dovrebbe essere un’operazione semplice. Opportunamente organizzata e con norme semplici e indiscutibilmente chiare, potrebbe persino essere inserita in un processo informatico ed affidata ad una macchina.

Ritorna allora il problema delle norme e soprattutto di chi quelle norme deve interpretarle. Norme semplici e chiare darebbero spazio al lavoro delle macchine, le macchine svolgerebbero un lavoro asettico. Risultato: il procedimento sarebbe obbiettivo. Invece, norme contorte e poco chiare danno spazio ad altri possibili sistemi che, quando si incontrano con gli interessi economici, danno spazio a comportamenti che sono quanto di più lontano si possa immaginare dall’obbiettività.

La verifica del rispetto delle norme, in teoria, dovrebbe essere come quei giochi di legno ad incastro per i bambini. La forma data alle norme dovrebbe entrare nella sagoma. Se forma di legno e sagoma coincidono, bene, altrimenti niente da fare, la forma non va bene per quella sagoma e va ricalibrata.

Ciò che avviene di solito, invece, è il fitto lavoro per far sì che sia la sagoma ad adattarsi al pezzo. Alcune volte limando alcune parti della sagoma stessa, nei casi peggiori forzando il pezzo fino a incassarlo brutalmente nella sagoma che deve accoglierlo.

Ma chi decide se il pezzo deve essere modellato e incasellato armoniosamente nella sagoma o se può essere incassato a forza? Il controllore.

Il procedimento, quindi, in teoria somiglia ad una catena di montaggio, dove la macchina che seleziona i pezzi idonei, scarta inesorabilmente tutti i pezzi che sono stati lavorati male. Di fatto, poiché il controllo è affidato ai funzionari pubblici, la selezione non è automatica, ma si avvale di un certo margine di discrezionalità.

La discrezionalità, di per sé, non è né buona, né cattiva. In alcuni casi può essere addirittura preziosa e può essere utile a risolvere problemi altrimenti irrisolvibili. Analogamente alla flessibilità, la discre-

zionalità può essere valutata solo dal fine che si propone e dall'effetto che produce.

Se la finalità è quella di risolvere un problema e trovare una soluzione che coincida con l'interesse pubblico, va bene. Ma se la discrezionalità finisce per favorire interessi di parte o addirittura interessi contrastanti con quello generale e pubblico, va molto male. Se poi serve all'esercizio del potere o è addirittura utilizzata per finalità di dubbia natura, allora va peggio che mai.

## 6. Controllo e potere

L'esercizio del potere è, in qualche misura, il ritornello che accompagna il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione. Esso può essere di tre tipi: fine a se stesso, asservito ad un potere superiore, finalizzato allo scambio.

Per quanto possa apparire illogico, esiste anche l'esercizio del *potere fine a se stesso*. Ci sono funzionari, amministratori, semplici impiegati e individui in genere, che godono dell'uso del potere per affermare la propria forza. Il proprio potere, appunto. Insomma, quello che la cultura popolare napoletana ha definito con la frase: "Cummannà è meglio che fotte...".

Non c'è dubbio che questa categoria esista. Una categoria che incontriamo non di rado negli uffici pubblici, diffusa un po' a tutti i livelli. Non capiamo perché quel funzionario si comporti così. Il comportamento è quello di chi *non ci vuole danneggiare, ma nemmeno favorire*. Insomma il rapporto rimane in una sorta di stand-by, di sospensione dalla quale non sappiamo come uscire e nella quale non sappiamo come comportarci. Dobbiamo indignarci? Alzare la voce? Ricordargli i suoi doveri? O essere remissivi? Supplicare? Offrire soldi? Scaraventarlo giù dalla finestra oppure semplicemente arrenderci ed andare via? Nulla di tutto questo.

Dobbiamo solo attendere che si compiacca di ascoltarci e di elargirci la sua attenzione. Nel frattempo dobbiamo sopportare la sua insolenza, la sua maleducazione, il suo atteggiamento di sufficienza. Se sapremo essere disponibili a farlo esibire nel suo esercizio onanistico, potremo avere qualche risultato.

Non si tratta di gente pericolosa. Semplicemente di uomini modesti, piccoli feudatari dotati di scarsa cultura e di immensa presunzione. Gente della quale non abbiamo nessun bisogno, né noi, né l'ufficio che li ha assunti.

Meno illogico, ma sicuramente più nefasto, è l'esercizio del *potere al servizio dei potenti*. Coloro che lo praticano sono spesso persone che possiamo considerare "per bene", perlomeno all'apparenza. Persone che nella speranza di mantenere il proprio posto, conquistato con la fatica che è richiesta al domestico servile, sono pronte a tutto pur di essere gradite a chi comanda. Non si tratta di servi sciocchi, perché a volte sono persone dotate di conoscenze specifiche e di capacità organizzativa, ma sono assolutamente incapaci di difendere i principi del diritto e della correttezza amministrativa se questi vengono messi in discussione da chi sta sopra di loro.

Ognuno di noi ne ha incontrati. Persone dalla carriera rapida e felice all'ombra dei potenti. Preoccupati, è comprensibile, degli esiti elettorali più di quanto non lo siano i politici ai quali fanno riferimento. Ne va della loro stabilità e del loro "curriculum".

Quando richiesto dal "capo di riferimento", sono capaci di dimostrare che l'acqua va dal mare ai fiumi, di confutare e sostenere qualunque tesi, di sviluppare sillogismi settecenteschi che conducano al risultato desiderato da chi li "utilizza" in quel momento.

Seppur incapaci di resistere alle pressioni, di governare i momenti di crisi, di tenere testa al potente di turno, diventano invece molto abili quando si tratta di incanalare, inevitabilmente in maniera acritica, qualunque decisione nella direzione desiderata da chi li ha scelti e ha dato loro "il ruolo".

Questi dirigenti al servizio del potere li troviamo inesorabilmente ai livelli più alti delle amministrazioni, con incarichi prestigiosi, nei consigli di amministrazione, nei comitati pseudo-scientifici, nelle commissioni tecniche. Da costoro si può ottenere molto, ma solo se quel molto coincide con i *desiderata* di chi sta "colà dove si puote". Non attendetevi alcun risultato nel caso opposto. Alla fine, grattando sotto la superficie apparente di perbenismo e correttezza, ci si accorge di quanto possano essere pericolosi. Di quanto il loro comportamento sia contrario ai sani principi amministrativi, di quanto le loro tesi siano

fragili e resistano solo fintanto che il potere li protegge, rendendo così rischiosi e precari anche i loro favori.

Gente di cui si potrebbe e si dovrebbe fare a meno, ma il cui numero nell'amministrazione è cresciuto in modo esponenziale per via dell'introduzione dello spoil-system "*all'amatriciana*".

La terza fattispecie, quella che esercita il *potere per fini di scambio*, è la più diffusa. Proprio la sua diffusione ce la rende però più familiare e conosciuta. Questa categoria, sebbene sia pericolosissima per la società, nemica per la legge, disprezzabile per gli onesti e cancerogena per l'Amministrazione, è per il singolo utente, paradossalmente, meno pericolosa delle altre due.

Con questa categoria di "esercenti del potere", a differenza delle altre, si può aprire una trattativa da pari. Anzi, da padroni. Basta avere i soldi, la voglia e lo stomaco per registrarli sul libro paga.

Come tutto ciò che è in vendita, non rappresenta un problema per chi dispone di adeguate risorse.

E nel mondo dell'edilizia e della rendita fondiaria non mancano certo le risorse.

Volendo identificarli meglio, ne esistono due sottocategorie: gli spregiudicati e quelli che — parafrasando una canzone di Lucio Battisti — si manifestano con la linea del "*io vorrei, non vorrei, ma se vuoi...*".

Gli spregiudicati sono i più facili da trattare. Hanno tariffe chiare ed offrono tempi certi. In più abbandonano raramente il "cliente" al proprio destino.

Mi raccontava un amico di averne incontrato di recente un'esemplare, che, per offrire la sua consulenza, che consisteva nell'assicurargli il Nulla Osta del suo capo (probabilmente all'oscuro di tutto), adottava una tariffa di 2 euro a metro cubo. Sì, esattamente due euro, quattro mila delle vecchie lire!

La questione, in casi come questo, si risolve nel trovare i soldi, ma l'acquisto si presenta semplice: "Venghino signori venghino, vi facciamo fare buoni affari!"

Con i "*vorrei, non vorrei*", invece, la trattativa è sicuramente più complessa. Vanno compresi, interpretati, ammiccati e vanno trattati con le dovute precauzioni, perché fino all'ultimo non sai mai se stai per concludere un accordo o per beccarti una denuncia per tentata corruzione di pubblico ufficiale.



Una volta che il quadro è chiaro, però, sono molto più economici perché si rimettono al tuo buon cuore. Sta a te capire qual'è la soglia sotto la quale l'offerta è inaccettabile, a volte l'individuazione della soglia corretta ha la stessa complessità del "sudoku", ma se fai in modo che siano loro ad avanzare la richiesta, risparmi almeno la metà di quello che eri pronto ad offrire.

In più, grazie al senso di colpa che li accompagna, li hai legati a te per sempre, indipendentemente dal fatto di ripetere l'offerta altre volte.

Al di fuori di queste tre tipologie di esercizio del potere, troviamo tutti gli altri. Quelli che lavorano senza vizi e senza pregiudizi e coloro che si limitano a non collaborare semplicemente perché sono delusi o amareggiati. Tra questi vi sono le persone che, anche se devono esercitare il potere che gli deriva dal ruolo, lo fanno avendo come obiettivo il servizio alla collettività. Poi ci sono coloro che lavorano "*con passione*", che credono nel loro ruolo, lo svolgono con coscienza e si danno da fare anche esponendosi, se necessario, per tutelare chi nemmeno conoscono.

Se state pensando che questi ultimi siano figure della fantasia, come gli elfi e le fate dei boschi, vi sbagliate, perché esistono e sono più numerosi di quanto si possa immaginare.

Perché non abbiano lo spazio che meritano è un mistero. O forse è meglio che resti tale. A meno di non scrivere in proposito un libro a parte.

## 7. La necessità del "tutore"

I professionisti, indipendentemente dalla loro capacità professionale e dalle loro specifiche conoscenze normative, sono ormai abituati ad avere a che fare con quella sorta di tutore che sono gli uffici dell'Amministrazione.

Inizialmente impostano il loro progetto dedicandosi alla composizione ed all'aspetto funzionale e formale dell'edificio, rimanendo all'interno dei limiti imposti dal budget messo a disposizione dal committente. Cercano di ottenere il massimo possibile dai dati metrici e dai condizionamenti che gravano sul lotto, come i volumi, le superfici, i distacchi, le altezze, le inclinate. Poi ne analizzano il rapporto con la

normativa. A volte lo fanno mentre progettano, ma sempre in modo piuttosto blando. In realtà perlopiù si comportano come gli studenti. Buttano giù il compito e poi vanno a vedere se va bene al professore.

Alcuni parametri sono oggettivi e quindi non necessitano di particolari verifiche, altri invece sono oggetto di revisione. E qui entra in gioco il *tutor*. Con la sua conoscenza specifica, il *tutor* aiuta il professionista a venire a capo di un progetto che deve essere rispondente alle norme. Ma si trova a doverlo aiutare anche ad uscire dal labirinto nel quale il professionista si è infilato, dal momento che ha venduto al cliente il risultato, senza aver ancora fatto “i conti con l’oste”.

Su cosa si gioca la partita? Sull’interpretazione corretta di diversi fattori: il rapporto tra i distacchi dai confini e dagli spazi pubblici; la giusta posizione in cui va collocata la linea inclinata oltre la quale non può estendersi l’edificio; il rapporto tra l’edificio e la linea; la posizione, la dimensione, il rapporto funzionale e fisico degli accessori con il resto dell’edificio; il taglio degli alloggi e la dimensione, la posizione e la conformazione delle pertinenze (a volte balconi e porticati sembrano pronti per essere inglobati, con poche mosse, nel volume dell’edificio); la modellazione del terreno rispetto al piano interrato ed al primo livello fuori terra (un interrato ben illuminato ed areato può diventare particolarmente vantaggioso); l’impostazione e la funzione del sottotetto (inutile sottolinearne le trasformazioni); l’interpretazione della norma di piano rispetto ad alcune destinazioni d’uso; l’interclusione del lotto; l’esistenza o meno delle urbanizzazioni primarie; l’interpretazione della normativa urbanistica circa la necessità o meno dello strumento attuativo; la possibilità di realizzare determinati interventi e così via... Insomma un lungo elenco di fattori che, adeguatamente interpretati, possono ottimizzare l’investimento del committente.

In questo rapporto con l’Ufficio, il professionista è senza dubbio alleato del committente e lo rappresenta totalmente.

Le ragioni per affidarsi al “tutor” risiedono nella ricerca del massimo guadagno possibile in termini di superfici utili o di ottimizzazione degli spazi accessori, che sono determinanti quando il costo delle aree sale alle stelle, e nella possibilità di semplificazione dei problemi, così come di riduzione dei margini di dubbio e quindi di accelerazione della procedura.

In questo stesso quadro entrano in gioco i preziosissimi *tempi* della procedura. Sempre e comunque troppo lunghi, nonostante la volontà del legislatore che, dalla Legge 4 dicembre 1993 n. 493 in poi, ha cercato di fissarli in termini perentori, al punto di voler addirittura individuare, ai fini del risarcimento del danno (tentativo velocemente rientrato con le successive modifiche introdotte dall'art. 2 comma 60 della Legge 662/96), una precisa responsabilità personale e diretta dei funzionari preposti sia all'istruttoria che alla conclusione del procedimento<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Legge 4 dicembre 1993 n.493, Art. 4. "Procedure per il rilascio di concessioni edilizie":

1. In assenza di legislazione regionale, si applicano le disposizioni del presente articolo ai sensi dell'art. 29 della legge 7-8-1990, n.241. Sono fatte salve le disposizioni di cui alle leggi 1-6-1939, n.1089, e successive modificazioni, e 29-6-1939, n.1497, e successive modificazioni, e del decreto legge 27-6-1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8-8-1985, n. 431, e successive modificazioni.
2. Al momento della presentazione della domanda di concessione edilizia, l'ufficio abilitato a riceverla comunica al richiedente il nominativo del responsabile del procedimento di cui agli artt. 4 e 5 della legge 7-8-1990, n. 241.
3. Entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda di concessione, il responsabile del procedimento cura l'istruttoria, acquisisce i pareri che il richiedente non abbia l'onere di allegare, redige e trasmette alla commissione edilizia comunale la relazione per il parere di competenza. Il termine di cui al presente comma può essere interrotto una sola volta se il responsabile del procedimento chiede all'interessato una integrazione della documentazione da allegare alla domanda di concessione. Tale termine decorre nuovamente per intero dalla data della presentazione della documentazione integrativa.
4. La commissione edilizia comunale, tenuto conto dell'ordine cronologico di presentazione della domanda, deve esprimersi nei termini previsti dai regolamenti comunali o, in mancanza, entro trenta giorni dalla scadenza del termine di cui al terzo comma, in ordine agli aspetti di propria competenza. Decorso il termine di cui al presente comma, si applicano le disposizioni di cui all'art. 16 della legge 7-8-1990, n. 241.
5. Entro dieci giorni dalla scadenza del termine di cui al quarto comma, il responsabile del procedimento formula una motivata proposta all'autorità competente ad emanare il provvedimento.
6. Il provvedimento conclusivo è adottato entro i trenta giorni successivi alla scadenza del termine di cui al quarto comma. Di esso è data immediata notizia all'interessato.
7. Decorso inutilmente il termine di cui al sesto comma, l'interessato, con atto notificato a mezzo di ufficiale giudiziario o in piego raccomandato con avviso di ricevimento, può richiedere al sindaco di adempiere entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta.
8. Decorso altresì inutilmente il termine intimato di cui al settimo comma, il responsabile del procedimento e il soggetto competente all'adozione del provvedimento rispondono per i danni arrecati per il loro comportamento inadempiente e l'interessato può inoltrare istanza al presidente della giunta regionale competente, il quale, nell'esercizio di poteri sostitutivi, in caso di accoglimento dell'istanza, nomina entro i trenta giorni successivi un commissario ad acta che, nel termine perentorio di sessanta giorni, nel rispetto dei piani urbanistici, delle norme e dei regolamenti, adotta il provvedimento che ha i medesimi effetti dell'atto amministrativo abilitativo alla edificazione. Gli oneri finanziari relativi all'attività del commissario di cui al presente comma sono a carico del comune interessato.

## 8. Il fattore tempo

La questione dei tempi è da sempre l'argomento critico e centrale dell'attività edilizia. Si pone, infatti, come strumento di pressione ed a volte merce di scambio tra imprenditori e funzionari pubblici.

Sui tempi si gioca la delicata partita economica dell'iniziativa imprenditoriale, tanto in relazione ai possibili oneri finanziari assunti con l'esposizione bancaria, quanto rispetto alla competizione con la concorrenza o al rientro del capitale investito ed alla conseguente possibilità di procedere con nuovi investimenti.

Per l'imprenditore che investe capitali propri, ed ancor di più per quello che investe capitali provenienti dal credito, il tempo di realizzazione dell'intervento assume un indiscutibile valore economico. Dal momento che i tempi di realizzazione dell'intervento non possono essere compressi più di tanto, in quanto dipendenti non solo dal processo produttivo del cantiere, che deve fare i conti con le risorse e le tecnologie disponibili, ma anche dalla necessità oggettiva e inderogabile delle condizioni di sicurezza dei lavoratori, diventa decisivo, nell'economia complessiva dell'investimento, il tempo che intercorre tra la progettazione ed il rilascio del titolo che abilita alla realizzazione dell'intervento stesso; insomma il tempo dell'istruttoria.

L'imprenditore può intervenire, con la propria capacità organizzativa e con la scelta di un buon progettista, sulla fase della programmazione. Ma quando arriva alla fase dell'istruttoria, deve invece affidarsi alla capacità organizzativa degli uffici dell'Amministrazione.

La capacità organizzativa degli uffici dipende e risente di diversi fattori. Per brevità ne elenco solo tre e senza analizzarli in dettaglio, seguendone quello che, a mio avviso, è l'ordine di importanza e le condizioni di applicabilità.

---

9. Il commissario di cui all'ottavo comma esercita i poteri di accesso sui luoghi e presso gli uffici dell'amministrazione, con i medesimi poteri attribuiti al responsabile del procedimento ed al sindaco. 10. I controlli da effettuare ai fini del rilascio dei certificati di abitabilità e di agibilità, estesi all'accertamento della conformità urbanistico-edilizia, sono eseguiti dagli uffici comunali. In caso di inadempienza protratta per oltre sessanta giorni, il certificato può essere sostituito, in via provvisoria, da una dichiarazione redatta ai sensi della legge 4-1-1968, n.15, e successive modificazioni, sotto la propria responsabilità da un professionista abilitato.

Dalla semplice elencazione che segue, si può intuire quanto essi possano variare e quindi incidere sui comportamenti individuali e collettivi.

- Primo fra tutti, il fattore della presenza o meno di un progetto per il funzionamento della macchina tecnica ed amministrativa. Più precisamente un progetto che si esprima con la volontà politica di favorire concretamente la semplificazione e con atti di indirizzo ed atteggiamenti concreti che mirino ad individuare risorse umane, strumentali e meccanismi di incentivazione condivisi dalle organizzazioni dei lavoratori.
- Poi l'adesione del personale al progetto. Che presuppone la contemporanea presenza di dirigenti, quadri ed impiegati, che siano capaci, caratterizzati da spirito di servizio e aperti verso l'utenza con dedizione al lavoro ed impegno personale.
- E per completare almeno i tre fattori fondamentali, la trasparenza dei processi. Che presuppone la predisposizione di sistemi trasparenti di controllo sulle procedure, di strumenti adeguati per intervenire sui passaggi critici e assicurare rapidità e riduzione al minimo dei fattori burocratici, e pertanto di un'adeguata organizzazione informatica.

Un sistema complesso, che al variare di uno o più fattori può produrre risultati completamente diversi, oscillando dall'eccellenza all'inefficienza. Senza trascurare la "variabile indipendente" che è l'onestà morale ed intellettuale di coloro che assumono le decisioni nell'ambito dei procedimenti.

L'imprenditore dovrebbe quindi affidarsi alla buona sorte, sperando di imbattersi in un'amministrazione che oscilli più verso l'eccellenza che non verso l'inefficienza? E ammesso che abbia questa fortuna, come la mettiamo con la "variabile indipendente" dell'onestà morale e intellettuale? Ed anche realizzandosi la più fortunata delle ipotesi sull'amministrazione e sugli amministratori, basterebbe ad eliminare del tutto i ritardi ed i rischi di un sistema fortemente burocratizzato che, per di più, basandosi su norme di difficile interpretazione, chiede ai funzionari un'assunzione di responsabilità da triplo salto mortale?

Come abbiamo visto nei capitoli precedenti, la presa di coscienza di questo stato di cose ha indotto ad un certo punto il legislatore a pensare e scegliere l'“opzione zero”, introducendo nel procedimento edilizio la via di fuga del *silenzio assenso*.

Ma si può affermare che la scelta del silenzio assenso sia stata la soluzione giusta e che essa conservi intatta la sua validità al punto da doverci battere perché venga reintrodotta?

## 9. La tentazione del *silenzio assenso*

Quella che ho già definito “*la stagione del silenzio assenso*”, una stagione durata, in varie forme e con differenti esiti, per un lungo periodo, ha lasciato sul terreno qualche vittima.

Volendo immaginare i protagonisti del nostro “*triangolo del fuoco*” come fazioni in guerra tra loro, dobbiamo prendere atto che le vittime, come in tutte le guerre, ci sono state su tutti i fronti.

In particolare, nel caso del *silenzio assenso*, il “*triangolo del fuoco*” ha assunto la forma di un pentagono, perché è scesa in campo anche la collettività nelle due forme in cui è rappresentata: autonomamente, attraverso i comitati presenti sul territorio, e istituzionalmente, attraverso le amministrazioni comunali.

Come nei grandi scontri epici, non è mancata, al di sopra delle parti in lotta, la presenza di una “divinità mitologica”, che ha giudicato, sostenuto e avversato: la Magistratura penale ed amministrativa. Parafrasando Einstein, questa divinità a volte ha dato l'impressione di giocare a dadi con i destini dei poveri mortali in lotta<sup>6</sup>.

Vittime, dunque, da tutte le parti, come in ogni guerra che si rispetti.

Vittime tra i professionisti, perseguiti penalmente dalla magistratura e dagli agenti di polizia giudiziaria, che contestavano la legittimità del progetto e delle dichiarazioni sul rispetto delle normative urbanistiche ed edilizie.

---

<sup>6</sup> Si fa riferimento alla frase di Einstein che, criticando il punto di vista di Eidenberg che postulava la teoria dell'indeterminazione, affermò: “non credo che dio giochi a dadi con l'universo”.

Vittime tra gli imprenditori, che si sono avventurati, per disperazione o per bramosia speculativa, in iniziative ad alto rischio, con esiti a volte drammatici per il costo morale e materiale dei fermi di cantiere e dei processi che ne sono scaturiti.

Vittime tra i funzionari pubblici, accusati di collusione per il loro silenzio, considerato nella migliore delle ipotesi un'omissione di atti d'ufficio.

Ma vittime anche tra coloro che, impegnati nella difesa del territorio, dell'ambiente e degli interessi della collettività, hanno dovuto subire la sconfitta di vedere sparire aree ritenute indispensabili alla vita dei quartieri e di essere considerati al tempo stesso nemici e "carnefici" di imprenditori e professionisti.

Fino ad arrivare alla vittima più illustre, di cui tutti, in qualche modo, facciamo parte: la credibilità del sistema e della macchina politica, tecnica ed amministrativa. Una macchina alla quale i cittadini hanno giustamente attribuito la responsabilità di essere incapace, indecisa, inefficiente e sulla quale grava la responsabilità morale del danno, in alcuni casi irreversibile, arrecato al territorio. Una responsabilità, diventata quindi una colpa, che ha approfondito il solco tra l'amministrazione pubblica ed i cittadini, avviando quel processo di sfiducia e di sospetto del quale ancora oggi paghiamo le conseguenze.

I contenziosi con le amministrazioni comunali sono andati avanti per anni. In alcuni casi risolti dal salvagente dei condoni edilizi, in altri dalle opportunità offerte dai nuovi strumenti della cosiddetta "urbanistica contrattata" e in altri ancora dalle sentenze dei Tribunali Amministrativi e del Consiglio di Stato. Sentenze che hanno spesso assunto la forma di veri e propri atti d'accusa nei confronti delle Amministrazioni comunali.

Ma perché, a causa del silenzio assenso, abbiamo avuto tante vittime o, se preferite, tanti danni e senza distinzione di fronti? Evidentemente per le stesse ragioni che abbiamo già indicato precedentemente: normative che necessitano di interpretazione, sistemi di controllo finalizzati al potere più che al servizio, incapacità o timore di assumere decisioni, desiderio di forzare i limiti imposti dalle norme, incapacità professionale o ingordigia imprenditoriale.

Eppure il silenzio assenso, ad un certo punto, è sembrata l'unica soluzione praticabile, l'unico modo per risolvere il problema di una burocrazia nemica, inefficiente ed a volte persino corrotta.

La stessa Corte Costituzionale<sup>7</sup>, come abbiamo visto nei capitoli precedenti, richiamando la lentezza e la macchinosità delle procedure edilizie, attribuiva all'art. 8 della L. 94/82 ed all'estensione dell'istituto del silenzio assenso il valore di "*norma riformatrice*".

Nelle reali conseguenze, però, il passaggio dal sistema del "*silenzio rifiuto*" a quello del "*silenzio assenso*" si è rivelato, perlomeno nei termini in cui si è attuato negli anni Ottanta e Novanta, un salto "*dalla padella alla brace*".

Per giunta, a peggiorare le cose, c'è stata la forte resistenza del sistema bancario, che, affezionatissimo al prezioso pezzo di carta rilasciato dall'Amministrazione, non accettava di concedere mutui e finanziamenti alle iniziative che si avvalevano del sistema del "silenzio assenso".

Una resistenza del sistema bancario analoga si può riscontrare anche oggi per i casi di nuova edificazione assistita dalla D.I.A.

Infatti, mentre l'introduzione della D.I.A. ha dato ottimi risultati nel favorire la semplificazione delle procedure per la realizzazione di una serie di interventi edilizi, come quelli di manutenzione straordinaria, di ristrutturazione con inclusa la demolizione e ricostruzione (dopo la promulgazione della Legge 443/2001 e della successiva Circolare del Ministero delle Infrastrutture n. 4174 del 7 agosto 2003) e per la realizzazione dei parcheggi pertinenziali, art. 9 della legge 24 marzo 1989 n. 122 (c.d. legge "Tognoli"), non abbiamo dati numerici altrettanto confortanti per gli interventi di nuova edificazione realizzati attraverso la D.I.A., almeno secondo quanto evidenziato da una indagine condotta dal "Sole 24 ore".

Se è vero che ciò è dipeso in gran parte dal ritardo dei Comuni nell'individuare i piani attuativi per i quali la procedura fosse applicabile, è altrettanto vero che, anche nei casi in cui tale procedura lo era, non abbiamo avuto molti casi in cui il titolo edilizio (implicito) sia stato acquisito attraverso il procedimento semplificato. E da più parti si

---

<sup>7</sup> Con la sentenza 1033 del novembre 1988 di cui abbiamo riportato uno stralcio al paragrafo 23 della Prima Parte.



sostiene proprio che tale scarsa applicazione del procedimento semplificato dipenda soprattutto dalla riluttanza delle banche a concedere i finanziamenti laddove gli imprenditori, godendo del diritto del *silenzio assenso* e quindi non avendo il *pezzo di carta*, hanno presentato solo il titolo di proprietà dell'area e della costruzione da realizzare.

Dunque, riluttanza del sistema bancario e inadeguatezza del quadro normativo sono stati gli ostacoli principali alla diffusione del silenzio assenso.

Per gli oggettivi motivi che abbiamo visto, non sono tra coloro che apprezzano il metodo del silenzio assenso. Non lo condivido in quanto lo considero una sorta di abdicazione. Nel migliore dei casi un *male minore* rispetto alla lentezza e alla macchinosità delle procedure edilizie. Visti gli effetti disastrosi del passato, mi resta il timore che questi effetti si ripetano, tanto più che non mi pare ci sia un sistema capace di adottare provvedimenti repressivi o preventivi concreti rispetto all'eventualità che, approfittando delle smagliature insite nella procedura del tacito assenso, si continuino a concretizzare abusi.

Preferisco auspicare, invece, anzi credere nella possibilità di un'amministrazione più efficace, rapida e determinata nel favorire la giusta risposta, procedurale e sostanziale, ai diritti dei cittadini.

## 10. Fidarsi è bene ...

D'altronde abbiamo avuto, purtroppo, numerose conferme della validità del detto "*fidarsi è bene, ma non fidarsi è meglio*". Basti ricordare, ma è solo uno dei tanti esempi possibili, la vicenda delle aree "bianche" del P.R.G. di Roma. Aree destinate dal P.R.G. a "servizi pubblici generali" sulle quali, decaduto il vincolo pubblico quinquennale preordinato all'esproprio, era possibile realizzare (ai sensi dell'art. 4, co. 8, lettera c, della legge 10/77) complessi produttivi nel limite del 10% dell'area di proprietà già destinata a servizi<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Questo il testo del comma 8 dell'art. 4 della L.10/77: A decorrere dal 1 gennaio 1979, salva l'applicazione dell'articolo 4 della legge 1 giugno 1971, n. 291, nei comuni sprovvisti degli strumenti urbanistici generali e in mancanza di norme regionali e fino all'entrata in vigore di queste, la concessione deve osservare i seguenti limiti: a) fuori del perimetro dei centri abitati definito ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, l'edificazione a sco-

Su queste aree si sono realizzati edifici che, nei casi delle aree più ampie, sono di notevoli dimensioni, essendo il prodotto di 1/10 della superficie dell'area per l'altezza massima consentita per l'edificio all'interno dell'inclinata 1/1. Edifici che, com'è possibile verificare osservando la città, non sono mai stati destinati alle funzioni produttive previste dalla legge, ma ad uffici. Ed in alcuni casi ad uffici pubblici, regolarmente acquistati o affittati da ministeri o aziende statali e para-statali.

La storia urbanistica di questi ultimi anni, che è stata amaramente scandita, dal 1985 in poi, dai condoni edilizi, è la prova evidente del fatto che, con questo sistema procedurale, non fidarsi è meglio.

Questo vale non tanto in relazione agli abusi del primo condono del 1985, quanto rispetto a quelli successivi, condonati dalle leggi del 1994 e del 2004.

Il primo condono, quello voluto dalla Legge 47/85, infatti, si caratterizzava per la finalità, universalmente condivisa, di “*chiudere*”, attraverso una sanatoria edilizia generalizzata, la vicenda degli abusi commessi nel lungo arco di tempo che andava dal dopoguerra all'ottobre del 1983. Abusi causati e legittimati, nella stragrande maggioranza, da una “*necessità*” di abitazioni non soddisfatta in alcun modo dallo Stato e quindi “*diversamente*” soddisfatta.

Il secondo ed il terzo condono, invece, non possono certamente godere della giustificazione della “*necessità*” che, già nel primo condono, non era poi sempre rintracciabile in tutti gli abusi.

Un'analisi storica e urbanistica mi induce a sostenere che la fase del cosiddetto “abusivismo di *necessità*” sia durata dal dopoguerra al 1970 o al massimo fino al 1975, anno del giubileo di Paolo VI. Cogliendo l'occasione del giubileo, a Roma vennero eliminate, avvalendosi del programma straordinario di edilizia del cosiddetto Piano I-SVEUR, la gran parte delle baraccopoli e dei borghetti. Slums nostrani, sorti e proliferati per soddisfare l'enorme richiesta di case da parte

---

po residenziale non può superare l'indice di metri cubi 0,03, per metro quadrato di area edificabile; b) nell'ambito dei centri abitati definiti ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, sono consentite soltanto opere di restauro e di risanamento conservativo, di manutenzione ordinaria o straordinaria, di consolidamento statico e di risanamento igienico; c) le superfici coperte degli edifici o dei complessi produttivi non possono superare un decimo dell'area di proprietà.

degli sfollati del dopoguerra e delle masse operaie meridionali che si erano trasferite nelle grandi città del centro e del nord nella speranza di trovare lavoro ed una prospettiva di vita migliore di quella offerta dal paese d'origine.

Negli anni successivi l'abusivismo ha perso questa connotazione e per l'abusivismo di questo periodo seguente al 1975 dobbiamo parlare invece di "abusivismo di *opportunità*" prima e "di *speculazione*" poi.

L'abusivismo di opportunità, che va collocato tra il 1975 ed il 1990, ha trovato terreno fertile nell'incapacità, a volte connivente, di controllare il territorio da parte delle amministrazioni comunali, con la conseguente incontrastata diffusione del fenomeno.

In questo quadro ha trovato spazio anche il desiderio di molti nuclei familiari di "accrescere e migliorare" le proprie condizioni abitative. Nell'impossibilità di farlo trovando case in affitto, praticamente sparite dopo la promulgazione della legge sull'equo canone, e non avendo speranza di acquistare una nuova casa per via degli alti costi e dei tassi di interesse dei mutui proibitivi, molti hanno optato per il mercato parallelo dell'abusivismo. In alcuni casi vendendo la vecchia casa di famiglia al paese o la piccola casa acquistata con sacrificio in città, per costruirsi, con quei soldi, un'abitazione più grande e adatta alle aumentate necessità della famiglia, anche se situata nella estrema periferia delle città.

Un fenomeno che è stato favorito sia dalla solidarietà sociale e politica verso gli abusivi, che dalle notizie diffuse con largo anticipo, intorno agli anni Ottanta, sulla imminente emanazione di una sanatoria. Un'*opportunità*, appunto, che molti non hanno voluto perdere.

Questa fase possiamo immaginare che si concluda con la legge 142/90 sulla riforma delle autonomie locali. Infatti questa legge, responsabilizzando la macchina amministrativa, è riuscita, almeno in parte, a separare l'azione degli uffici dalla pressione della politica locale, sempre interessata a non scontentare i potenziali elettori, compresi i tanti aspiranti abusivi.

L'abusivismo di *speculazione* va invece collocato dal 1990 fino al... chissà quando, perché la data di conclusione di questa fase non è stata ancora scritta.

Ad alimentarla è stata la periodicità delle sanatorie edilizie (1985 – 1994 – 2004), che hanno dato fiducia a chi ha pensato di poter sere-

namente ed impunemente speculare sulle aree e sugli immobili di maggiore pregio.

Un abusivismo che ha sfruttato al meglio le falle esistenti nelle normative e nei sistemi di controllo per riuscire ad “ottimizzare” gli edifici in costruzione. Sono figlie di questa cultura le casette a schiera su tre o più livelli, con garage trasformati in sale hobby, sottotetti resi abitabili con camere da letto e bagni, porticati chiusi per ampliare i soggiorni. E poi ancora le sopraelevazioni e le ristrutturazioni furbesche, i cambi di destinazione d’uso di interi immobili “*industriali*” ed “*artigianali*” e gli aumenti di superficie utile negli edifici del centro.

Nulla a che spartire con la “*necessità*” della prima fase. Almeno fino ad oggi. Ma le condizioni per una nuova fase del fenomeno abusivo “*di necessità*” stanno maturando. Tra queste ci sono la bolla speculativa che ha portato alle stelle i costi degli immobili e l’arrivo di una nuova ondata di immigrati poveri.

Questa volta, però, nella maggioranza dei casi il fenomeno si risolve attraverso il massimo sfruttamento e la trasformazione in case delle superfici esistenti, anche le più inadeguate, speculando sulla disperazione di chi non sa dove ripararsi.

Ma c’è anche un’altra ragione per cui ho poca fiducia nel metodo del “*silenzio assenso*”. È la mancanza di strumenti, da parte dell’amministrazione, per prevenire o punire il professionista ed il costruttore che dovessero decidere di abusare della fiducia accordata loro dalla collettività. Infatti il professionista, nel caso del *silenzio assenso* dell’amministrazione, è titolare della funzione di “garante” verso la collettività, che è rappresentata dall’amministrazione stessa e che, con la procedura “*fiduciaria*” del silenzio assenso, si affida e “si fida” della sua etica deontologica e della sua morale sociale.

In un rapporto fiduciario, come in questo caso, si rendono essenziali due elementi: la lealtà di colui al quale è concessa la fiducia e la capacità di sanzionare chi tradisce la fiducia accordata.

E sotto questo profilo, perlomeno per gli aspetti che abbiamo appena trattato, non siamo messi per niente bene.

Sebbene la gran parte dei professionisti sia fedele alle regole che sovrintendono ad un corretto ed onesto esercizio della professione, non sono rari i casi di violazioni o di tentativi di violare le regole. Chiunque si sia trovato ad esercitare l’attività professionale privata,

ma ancor di più chi ha svolto la propria attività nella pubblica amministrazione, ha avuto certamente modo di vederne di tutti i colori. Potrei citare moltissimi casi di colleghi che, pur di raggiungere lo scopo di far contento l'ingordo committente e assicurarsi il lavoro attuale e futuro, sono capaci di sostenere interpretazioni fantasiose e di difendere soluzioni progettuali che gridano vendetta al cospetto di dio. Forzature e soluzioni al limite della decenza. Dai progetti di villini a schiera con cantine e sottotetti collegati fisicamente e funzionalmente al resto della casa e pronti per essere trasformati in sale-hobby seminterrate e camere da letto mansardate, al posizionamento fantasioso delle inclinate, al calcolo dei distacchi e della volumetria o della effettiva consistenza del lotto o, peggio che mai, alla presenza e consistenza dei vincoli. E l'elenco potrebbe continuare: furbe rappresentazioni dei luoghi o furbe letture della norma da applicare.

Furbizie che, con l'esperienza, diventano facili da smascherare. Ma cosa avviene quando vengono scoperte ed il professionista viene chiamato a rispondere della violazione?

La legalità, ancora di più nell'esercizio di una funzione di pubblico interesse quale è quella del progettista, non dovrebbe mai essere persa di vista, nemmeno per le piccole cose e coloro che sono preposti alla tutela della legalità dovrebbero essere messi in condizioni di farla rispettare, sempre.

Ma per assicurare la legalità, serve la certezza di poter applicare una sanzione o comminare una pena. Anche quando si tratti di reati minori, ai quali la pena è ovviamente commisurata. Ma come? Rafforzando le strutture preposte al controllo, possibilmente prevenendo e fornendo gli strumenti per colpire nel caso di verifica di reato.

Allo Stato si chiede di garantire la legalità attraverso la certezza della pena. A cominciare dai reati più piccoli, al fine di "scoraggiare" le violazioni, assolvendo una funzione educativa nei confronti di coloro che non sono capaci di seguire le "buone regole" dell'educazione e del comportamento civile.

Purtroppo, se guardiamo la cronaca, la certezza della pena (che nel nostro caso è una sanzione), anche a causa della lentezza e della eccessiva formalità del procedimento processuale, è un'illusione. Ciò induce, anche chi è colto sul fatto, a reiterare il "reato".

Il discorso va ben oltre il nostro ambito disciplinare. La *non certezza* della pena è una circostanza che accomuna tutta la nostra società. Sul tema le opinioni e le proposte sono le più disparate, alcune delle quali peraltro inaccettabili.

Ma per questa materia, sarebbe sufficiente essere un Paese serio, con persone serie ovvero responsabili, coscienti ed attendibili. Negli ultimi anni i valori della responsabilità, coscienziosità e attendibilità si sono persi, diluiti nella convinzione generale che tutto si possa fare, tanto nessuno, alla fine, ci chiederà conto di nulla.

E in questa situazione, com'è facilmente intuibile, oltre che confermato da indagini e ricerche, chi viene "*scoperto*" tende pertanto a reiterare il reato<sup>9</sup>. A sua volta qualche magistrato, avvilito e demotivato proprio dall'aleatorietà della pena, tende a rinunciare al suo compito<sup>10</sup>.

Se il sistema è labile ed inefficace per i reati più gravi, occorre individuare soluzioni diverse e pensare ad un sistema alternativo per sanzionare i reati meno gravi, come quelli nei quali può incorrere un professionista tecnico.

## 11. Non fidarsi è meglio?

Stante l'attuale quadro di riferimento, si può avere poca o nessuna fiducia nel sistema del *silenzio assenso*. Ma si deve ammettere che comunque il *silenzio assenso*, nonostante tutte le riserve che possono essere sollevate nei suoi confronti, è preferibile al *silenzio rifiuto* immotivato e senza assunzione di responsabilità che, in qualche modo, continua a permanere nelle procedure edilizie anche dopo i cam-

---

<sup>9</sup> È quanto emerge da una indagine compiuta dall'Eures, istituto di ricerche economiche e sociali, sulla quantità e sulla qualità delle condanne, sulla media delle pene comminate e sulla effettiva loro espiatione, tracciando anche l'identikit del condannato che, il più delle volte è recidivo. Se tende alla recidiva il condannato figuriamoci chi la fa franca.]

<sup>10</sup> Ci si riferisce al giudice per le indagini preliminari Alessandro Prunas Tola, che ha sostenuto che ben 34 sospettati di una banda non dovevano finire in manette. Non ne valeva la pena perché tanto in Italia, tra attenuanti generiche, riti alternativi, legge sull'indulto e semilibertà, nessuno avrebbe fatto un giorno solo di galera. Arrestarli sarebbe stata una perdita di tempo. Con tanti saluti ai due magistrati inquirenti e agli uomini del reparto operativo dei carabinieri che, dietro a quella banda, ci avevano lavorato per oltre tre anni.

biamenti introdotti dalla legge 662/96 e fino al vigente D.P.R. 380/01.

La tempistica definita dalla norma vigente, infatti, sebbene allo scadere del tempo massimo assegnato all'ufficio offra al cittadino uno strumento di tutela, un'ancora di salvezza, che consiste nel ricorso al Presidente della Giunta Regionale, che può nominare un commissario "ad acta", non offre alcuna reale certezza dei tempi.

Il ricorso al Presidente della Giunta Regionale, infatti, oltre ad essere tardivo, dal momento che si può invocare quando sono ormai trascorsi più di sei mesi dalla presentazione del progetto, non offre alcuna garanzia né sulla rapidità della decisione commissariale, né, tantomeno, sull'esito favorevole dell'istanza. Se non altro perché il commissario potrebbe trovarsi di fronte ai medesimi dubbi ed alle medesime difficoltà dell'ufficio comunale. L'intervento commissariale si potrebbe presentare vantaggioso per la sollecitudine della risposta, solo nel caso in cui il ritardo dell'amministrazione sia pretestuoso e finalizzato ad obbiettivi inconfessabili.

Il sistema del *silenzio rifiuto*, che in realtà è un *silenzio e basta*, in quanto non offre alcuna possibilità di ricorrere al T.A.R., non è certo migliore. Ed il sistema dei "controlli a priori", che lo accompagna, ha prodotto danni forse maggiori di quelli determinati da alcune esperienze di *silenzio assenso* che hanno fatto sorgere edifici che non erano assentibili.

Non diciamo certamente nulla di nuovo se rammentiamo che il *silenzio rifiuto* è proprio il sistema che ha generato, e per alcuni versi anche favorito, la corruzione e la concussione. Ha generato gli scempi urbanistici scaturiti dalla connivenza tra imprenditoria arruffona e politica cialtrona e ha fatto crescere e sviluppare l'abusivismo edilizio.

Si è trattato di un sistema che non ha nemmeno offerto, a chi ne ha approfittato, la contropartita della certezza del risultato. Infatti, al presentarsi del più piccolo problema, il professionista e l'imprenditore, ai quali era stata offerta la possibilità di una copertura dietro compenso, vengono abbandonati al loro destino. Unica possibilità di vendetta per il vile abbandono: spifferare tutto alla Magistratura. Ma con quali rischi e, soprattutto, con quali vantaggi?

Certo, quando la misura è colma, alla fine qualcuno esplode e scopperchia la pentola, ma quanti sono quelli che lo fanno? Pochissimi.

Si tratta in ogni caso di una percentuale molto limitata rispetto alla dimensione del fenomeno. Tutti “tengono famiglia” e devono pensare a continuare ad esercitare una professione ed a svolgere un’attività. Alla fine meglio pazientare e trovare la chiave per una possibile intesa.

Gli imprenditori hanno così ben chiaro ciò che conviene fare, che il più delle volte cercano una via d’intesa ancora prima che se ne presenti la necessità o che qualcuno la proponga. Insomma sono loro stessi a contribuire alla riproduzione del fenomeno.

A volte, è vero, incontrano il garbato rifiuto da parte di quei funzionari che vivono il loro lavoro come un dovere, ma in tutti gli altri casi possono instaurare rapporti di diversa natura.

In genere ottengono in cambio una disponibilità “spontanea” per ricompensare la gradita offerta. Altre volte si accorgono di aver messo in moto un meccanismo infernale, difficile da interrompere senza riceverne un danno.

Questo sistema di controlli e verifiche preliminari ha anche il difetto di rappresentare un costo per la collettività. Infatti, il costo, incomprimibile, del personale che è addetto alla funzione di controllo grava sul bilancio dell’Amministrazione. E per ottenere poi quale vantaggio?

Anni fa un collega, che lavorava nella Ripartizione dell’edilizia privata, mi fece notare l’inutilità del suo lavoro in quell’ufficio, dove verificava i documenti presentati, le certificazioni e la rispondenza dei progetti alle normative vigenti. Ricordo che mi disse: *“Tutte queste attività diventerebbero inutili se solo il meccanismo funzionasse con semplicità e trasparenza. Alla fine quest’attività di controllo serve solo a chi ci lavora, che ne ottiene numerosi vantaggi. Ma alla collettività che vantaggio offre? Nessuno. Se invece ci mandassero a lavorare sul serio...”*.

Sentire questo ragionamento da chi svolgeva proprio quel lavoro era terribilmente imbarazzante. Ma come, noi tecnici della pubblica amministrazione siamo inutili o addirittura dannosi?

Ma a pensarci bene, il ragionamento non faceva una piega. In un mondo perfetto tutto funzionerebbe alla perfezione, è evidente. Le leggi verrebbero rispettate e non servirebbero controlli.

È quanto avveniva nei piccoli paesi tanti anni fa; non servivano né sistemi antifurto, né protezioni, né porte sbarrate. Le chiavi si poteva-



no lasciare attaccate alla porta, nessuno avrebbe toccato nulla. Ma non siamo in un mondo perfetto ed un livello, seppur minimo, di controlli è necessario.

Ma quali ed in quale fase del processo?

Se la macchina tecnico-amministrativa comunale non dovesse dedicarsi agli accertamenti preliminari, alle istruttorie, alle verifiche di ammissibilità ed a tutto il complesso sistema di controllo che esse presuppongono, insomma alle attività inutili di cui parlava il collega... potrebbe dedicarsi alla “*produzione*” vera e propria, come le progettazioni e la direzione dei lavori innanzitutto; allo studio di nuovi sistemi per ottenere economie e migliori prestazioni nella realizzazione delle opere pubbliche, ma anche migliore gestione e ottimizzazione delle poche, e quindi ancora più preziose, risorse finanziarie e strumentali disponibili.

I Comuni, a causa della crescente riduzione delle risorse loro destinate, sono posti di fronte a sfide sempre più difficili. Il più delle volte l'unica alternativa per scongiurare la riduzione quantitativa o qualitativa dei servizi ai cittadini è quella di recuperare le risorse interne incrementandone la capacità produttività e l'efficienza. Questo attraverso una migliore capacità di programmazione e intervenendo sull'organizzazione. Un'attività che, pur essendo essenziale alla corretta gestione, viene troppo spesso trascurata, restando legati alla routine del lavoro o condizionati dall'abitudine di procedure consuete e consolidate. Gli spazi per un possibile miglioramento sono diversi: le carenze organizzative, i disservizi, gli errori e ancor di più lo svolgimento di attività non necessarie e la dispersione di energie impegnate su obiettivi non orientati a soddisfare le effettive necessità dell'utenza.

Un quadro che era stato ben evidenziato dall'affermazione del Ministro Bassanini nella sua relazione sulla riforma della Pubblica Amministrazione: “*un'amministrazione costosa che contribuisce pesantemente alla crisi della finanza pubblica*”<sup>11</sup>.

La riforma Bassanini puntava essenzialmente alla riduzione delle documentazioni richieste e dei controlli. Per questo interviene sulle attività sostituibili con dichiarazioni o funzioni delegabili all'utente,

---

<sup>11</sup> Franco Bassanini “La riforma della pubblica amministrazione in Italia — Bilancio e prospettive 1996–2001” [www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it).

come le autocertificazioni, l'estensione delle conferenze dei servizi e lo snellimento delle procedure attraverso l'introduzione degli "*sportelli unici*". Una riforma i cui benéfici effetti consentono oggi alla macchina pubblica, sebbene la riforma non possa ancora considerarsi ultimata, di sopravvivere e di farlo senza rinunciare alla sua missione, al suo "core business", che è quello di erogare servizi.

La sfida ancora tutta da vincere è far sì che i servizi erogati siano anche degni di questo nome.

Dunque i due sistemi, "delega al professionista" e "controllo preventivo", che fanno riferimento a due concezioni tra loro oggettivamente antitetiche e rispetto ai quali ha oscillato il legislatore in questi anni, hanno mostrato entrambi di non essere in grado di dare risposte adeguate alle mutate esigenze degli utenti e di una società in evoluzione. Una società che deve puntare ad una maggiore semplificazione del rapporto tra cittadino ed istituzioni, ma senza rinunciare a garantire la legalità, il corretto ed ordinato sviluppo del territorio, la tutela dell'ambiente.

Passi in avanti se ne sono indubbiamente fatti. Ma forse non sono stati sufficienti, se siamo ancora lontani dall'obiettivo che veniva auspicato dall'editoriale del periodico dell'Ordine degli Architetti di Roma del 1984, dall'emblematico titolo "*Semplificare per rilanciare la fantasia*".

Sono passati più di 23 anni, durante i quali sono intervenuti molti cambiamenti nella società e nella stessa concezione che i cittadini hanno del rapporto con le istituzioni. Ci sono state importanti novità sia sotto il profilo della semplificazione che dello snellimento, due argomenti che sono intimamente connessi tra loro, trasformazioni che hanno investito anche il nostro ambito disciplinare, ma che comunque non hanno inciso fino in fondo nella struttura del sistema.

Le normative rimangono di difficile applicazione e di dubbia interpretazione. Persino strumenti come il nuovo PRG di Roma, che apprezziamo per gli aspetti innovativi e per le scelte gestionali che presuppone, richiedono un continuo e faticoso approfondimento. Insomma strumenti che appena adottati già necessitano di interpretazioni e di approfondimenti.

La necessità di interpretare, come abbiamo già visto, è di per se un problema, le procedure poi sono ancora soggette alla discrezionalità dei funzionari, i controlli sono sempre meno attendibili e le regole sono ancora astrattamente rigide.

## 12. Le esigenze di una società che cambia

Tutto ciò che abbiamo detto ed il permanere della situazione fin qui descritta non rappresenterebbe un problema se, nel frattempo, la società fosse rimasta la stessa di venti o trenta anni fa, se le esigenze fossero immutate e se le risorse fossero aumentate.

Ma così non è stato e il sistema non funziona.

Lo sanno bene i professionisti e gli imprenditori che devono farci i conti tutti i giorni.

Ma lo sanno bene anche i funzionari pubblici, che in questi anni sono diminuiti, insieme alle risorse economiche e strumentali. Mentre sono aumentate le attività e le responsabilità. Infatti, alle amministrazioni comunali sono state trasferite sempre maggiori competenze e, con lo sportello unico, anche i compiti di coordinamento e raccordo con le altre amministrazioni esterne a quella comunale. Il tutto si sovrappone agli enormi problemi organizzativi degli uffici, togliendo forza all'intendimento del legislatore.

Il risultato è un meccanismo che appare sempre più inceppato. I ritardi, anche dopo la riforma della Legge 443/93, hanno ripreso ad assumere proporzioni inaccettabili. Se pensiamo che questo sistema, alla luce dei fatti, ha solo prodotto abusivismo edilizio e violazioni sistematiche, c'è di che essere preoccupati.

A parte la buona volontà dei funzionari onesti, orgogliosi del loro ruolo di *"servitori dell'amministrazione"*, non ci sono elementi che possano garantire che non si corra il rischio di un ritorno al passato, con pratiche che si accumulano e tempi sempre più incerti, uffici scontenti e sotto accusa, la discrezionalità assunta come metodo di lavoro.

Un sistema questo, che rappresenta un grave danno per la professione e per le aziende. E soprattutto un forte deterrente per gli investitori stranieri che preferiscono orientarsi verso Paesi in grado di assicurare una maggiore rapidità decisionale ed una maggiore certezza dei tempi e dei diritti.

Se il quadro descritto finora risponde a realtà, vuol dire che, come nelle partite di poker nelle quali il gioco langue, è giunto il momento di rilanciare, di offrire prospettive nuove al dibattito, proporre correttivi da adottare per fare un salto di qualità ed evitare così il pericoloso ritorno al passato. E con il vantaggio di avere già sperimentato che si

può avere il coraggio del cambiamento e che la trasparenza e la correttezza amministrativa sono strade, non solo irrinunciabili, ma anche praticabili. Sapendo, inoltre, che dentro l'amministrazione pubblica ci sono forze che non accettano di essere nemiche dei cittadini e sono pertanto disposte ad ascoltare, confrontarsi e condividere nuove idee, avendo ben chiaro che tutte le volte che si è deciso di imboccare la strada del cambiamento si sono ottenuti importanti successi, anche con le modeste forze di cui si può disporre.

Ma, paradossalmente, se non si ha il coraggio di andare oltre le conquiste ottenute, se si rinuncia alla critica, se ci si accontenta di risultati di facciata, adagiandosi nel compiacimento di chi ritiene che quello che è stato fatto è il massimo possibile, i vantaggi possono diventare boomerang.

La domanda centrale è dunque: in quale direzione incamminarsi?

La strada da seguire è, innanzitutto, quella di utilizzare al meglio le risorse di cui disponiamo: le imprese, che desiderano avere un rapporto di collaborazione effettiva con l'amministrazione pubblica; i professionisti, che ambiscono a riconquistare un ruolo centrale nel procedimento produttivo; i funzionari, che desiderano affrontare nuove esperienze e che non accettano i privilegi di un sistema fatto di discrezionalità e inefficienza.

Ma la strada per semplificare e rendere più snello ed agevole il rapporto tra Amministrazione e cittadini è sempre difficile, perché presuppone una vera e propria rivoluzione culturale.

Il termine "*rivoluzione*" non è casuale, perché si tratta, in effetti, di abbandonare pratiche consolidate ed usuali per sperimentare qualcosa di diverso e di mai tentato prima.

Tra la gente è diffusissimo il desiderio di maggiore libertà e di una minore presenza dello Stato nella vita sociale e produttiva, ma qualcosa ha impedito, finora, al nostro Paese di intraprendere in modo deciso questa strada, fatta di maggiore autonomia, ma anche di maggiore assunzione di responsabilità da parte dei cittadini.

Grazie alle cosiddette "*leggi Bassanini*" si sono fatti in breve tempo passi in avanti che, appena pochi anni prima, apparivano impossibili. Primo fra tutti, la diffusione ed estensione generalizzata dello strumento dell'autocertificazione e della dichiarazione d'inizio attività.

Dobbiamo però ammettere che, soprattutto nell'ambito dell'edilizia, ciò è avvenuto tra troppi margini di insicurezza, lasciando che edilizia ed urbanistica si trovino ad essere i settori nei quali questa esigenza di semplificazione e chiarezza, che significa trasparenza e certezza del diritto, sia ancora la più sentita. E questo è un fatto incomprensibile e singolare, se si pensa che l'edilizia, in alcune città, come Roma, è il settore imprenditoriale che negli ultimi anni ha dimostrato di essere più vivace, rivelandosi essere il motore ed il traino dell'intera economia cittadina.

I motivi che hanno impedito al nostro Paese di seguire fino in fondo questa direzione e di condividere gli stessi meccanismi di efficienza ed efficacia di altre nazioni del mondo occidentale, sono, come abbiamo visto fin qui, tre sopra tutti: la resistenza dei funzionari e dei politici, timorosi di perdere rispettivamente il potere di "*gestione*" e quello di "*veto*"; la farraginosità e la complessità della normativa, che impedisce la definizione univoca di un quadro di certezze, rendendo rischiosa e quindi poco attraente la procedura dell'autocertificazione; la tradizionale abitudine a richiedere il sostegno degli uffici pubblici nella verifica del lavoro professionale, in una sorta di illusoria condivisione di responsabilità tra professionisti e funzionari pubblici.

### 13. Le esperienze degli altri

Nella primavera del 2007 il Centro Studi FxR ha organizzato un convegno dal tema: "*Semplificazione e snellimento delle procedure edilizie ed urbanistiche, quale futuro? Esperienze a confronto*" nel quale si sono confrontate le esperienze di alcune importanti città del mondo (Atene, Berlino, Madrid, Minsk, New York, Nuova Delhi, Parigi, Tel Aviv, oltre Roma ovviamente).

Le domande principali poste a tutti i rappresentanti delle città presenti al convegno riguardavano: il grado di libertà offerto ai professionisti dalle norme e dalle procedure, l'eventuale presenza di procedure interamente delegate ai professionisti, il sistema dei controlli, la presenza di fenomeni di abusivismo, la presenza di fenomeni di corruzione ed i sistemi adottati per combatterli.

Dagli atti del convegno e dagli interventi dei relatori sono emersi due dati: tutte le città “occidentali” presenti al convegno, quindi con l’eccezione di Minsk, New Delhi ed in parte di Tel Aviv, si trovano ad affrontare gli stessi problemi ed utilizzano procedimenti edilizi molto simili, inclusi quelli “*delegati*”. Ma i diversi ambiti culturali nei quali sono inserite le procedure e le normative di riferimento, a parità di sistema adottato, producono risposte molto diverse.

A questi dati fa da sfondo l’ulteriore considerazione, quasi ovvia, dell’importanza decisiva che i procedimenti e gli strumenti informatici hanno nell’assicurare criteri oggettivi di controllo e trasparenza.

Il sistema che appare più simile al nostro è quello adottato in Germania, dove si utilizzano 4 differenti tipi di procedimento: il procedimento senza comunicazione; quello con “*esenzione*” da autorizzazione; il procedimento “*semplificato*”, utilizzabile dove esista un piano urbanistico di dettaglio sufficientemente “*qualificato*”, ed il procedimento soggetto a “*controllo*”, limitato ai “*sonderbau*”, gli “*edifici speciali*” come alberghi, ospedali, centri commerciali, nei quali è prevalente l’accesso del pubblico.

Come ha illustrato il rappresentante tedesco, Thomas Meyer, direttore degli uffici dell’edilizia di Berlino hanno di recente cercato di potenziare il sistema delle deleghe, semplificando procedure e strumentazioni preordinate all’attività edilizia: “...*Lo Stato, d’ora in poi, svolgerà solo ed esclusivamente le funzioni che non possono essere privatizzabili. L’architetto o gli ingegneri edili — incaricati dal committente — saranno rafforzati nelle loro competenze. Quindi ci sarà una maggiore assunzione di responsabilità da parte dei richiedenti...*”

Ma l’attenzione è stata estesa anche alla semplificazione delle normative: “...*Abbiamo cercato di limitare le specificazioni ed il contenuto del nuovo regolamento ai compiti regolamentari essenziali. Il vecchio regolamento edilizio, nel corso dei decenni, si era allargato ad un enorme agglomerato di disposizioni, che lo avevano integrato sempre più con norme non attinenti e che non avevano alcun riferimento con il regolamento edilizio stesso. Abbiamo cercato, quindi, di ricondurre il nostro nuovo regolamento edilizio alle sue funzioni essenziali...*”.

Contestualmente sono stati estesi i controlli sulle specifiche tecniche degli edifici: l’attestazione di stabilità, l’attestazione del sistema

antincendio, l'attestazione dell'isolamento termico, dell'isolamento acustico e l'attestazione della resistenza alle vibrazioni.

Ma le verifiche effettive riguardano solo l'attestazione di stabilità e del sistema antincendio; in tutti gli altri casi ci si affida alle attestazioni — autocertificazioni diremmo noi — del costruttore e dei progettisti.

Alla domanda sull'esistenza di casi di corruzione e sugli strumenti adottati per prevenirli, il direttore dell'edilizia berlinese ha risposto che

“...per Berlino i casi di corruzione non sono un problema. Ne avvengono ben pochi, sono un fatto raro. Come mai? Abbiamo una revisione interna sulle procedure attuate nei singoli uffici pubblici, ma il miglior elemento di controllo nei lavori di costruzione è il vicino di casa. Sì, il vicino di casa. Il vicino controllerà che le costruzioni accanto a casa sua avvengano nel rispetto delle norme. E se il suo vicino non costruisce a regola d'arte, sarà denunciato presso l'autorità. In poche parole: il vicino di casa è un ottimo elemento di controllo. Ma esiste anche l'intervento delle associazioni; le associazioni di tutela dell'ambiente, ad esempio, hanno diritto al ricorso legale. Impossibile e inutile corrompere qualcuno dell'autorità pubblica, perché interverrebbe immediatamente chi è titolare del diritto d'azione, che otterrebbe immediatamente l'eliminazione di una costruzione in contrasto con le norme”.

I cugini francesi, invece, condividono con noi la complessità dell'interpretazione.

Il responsabile dell'Ufficio permessi di costruire di Parigi, Francis Polizzi, ha riferito:

“...La nostra difficoltà principale risiede nel fatto che, nella giurisprudenza amministrativa, viene data molta importanza all'interpretazione delle norme. E la giurisprudenza non è codificata. Bisogna dunque sforzarsi di far riferimento a questa giurisprudenza, per conoscere la portata esatta delle regole del codice urbanistico. Ciò richiede una certa conoscenza della materia giuridica e spiega, di conseguenza, la ragione per cui la città di Parigi si è rivolta a me, che sono un magistrato, per dirigere un Dipartimento che è principalmente composto da tecnici, ingegneri ed architetti. Intrattengo rapporti regolari con il gabinetto del Sindaco per informarlo delle decisioni che vengono prese. Nel 90 % dei casi le cose procedono senza problemi, ma ci sono casi in cui il Sindaco di Parigi interviene facendo valere il proprio punto di vista in merito alle licenze edilizie che devono essere rilasciate.

*Ho sentito nell'intervento del rappresentante di New York che da loro serve il rilascio della licenza di costruire addirittura per la realizzazione dei soli impianti elettrici. In Francia, come in altri Paesi, queste categorie di lavori non sono sottoposte ad autorizzazione amministrativa. A volte abbiamo l'impressione di essere un Paese che regola troppo; in realtà esistono altri Paesi, di cui si ha in genere un'immagine più liberale e dinamica, in cui si regolamentano campi diversi da quelli regolamentati in Francia."*

E trattando il procedimento, che si presenta molto simile al nostro:

"...Riprendo e mi associo a ciò che diceva il collega di Tel Aviv: una volta che il fascicolo che correda il progetto è completo, il procedimento diviene molto veloce. Il nostro metodo prevede che si prenda un appuntamento preliminare tra gli architetti dell'ufficio ed il committente e che, successivamente, si presentino i progetti. Ciò consente di non perdere tempo nella presentazione delle domande e soprattutto nell'istruzione della pratica e nel successivo rilascio dei Permessi. Dunque: un mese per controllare la completezza del dossier e la fissazione di un termine, oltre il quale scatta una forma di tacito assenso. Un sistema che incita i servizi ad essere molto più rapidi. L'idea che sta dietro ed a valle di questa riforma è quella di passare, gradualmente, ad un regime di tipo più dichiarativo, responsabilizzando gli attori del procedimento (costruttore e progettista n.d.r.), con la condizione che rispettino le regole urbanistiche e che, in caso non lo facciano, siano sottoposti a sanzione amministrativa e, ove necessario, anche a sanzioni penali..."

Troviamo, con i francesi, analogie anche sul sistema organizzativo:

"...La conoscenza del territorio da parte dei funzionari preposti all'istruttoria è molto importante; ma una eccessiva conoscenza può indurre, a volte, a seguire certe tentazioni. Di conseguenza la regola è quella di continui e periodici avvicendamenti nel rapporto tra funzionario e territorio di sua competenza. Nel caso queste precauzioni non fossero sufficienti per evitare i casi di corruzione, le nostre sanzioni sono molto gravi. L'Amministrazione denuncia il funzionario colpevole, che non si espone solo al rischio di una pena detentiva, ma anche al più pesante rischio di vedersi revocato il diritto alla pensione. Questa cosa, a mio avviso, fa prudentemente riflettere i funzionari pubblici, perché, come si suol dire, il gioco non vale certamente la candela..."

Dunque a problemi identici e procedure simili, corrispondono, da situazione a situazione, effetti molto diversi. In ogni caso, senza entrare in dettaglio su tutti gli aspetti del raffronto tra le città presenti al



convegno, ciò che è emerso è: una diversa concezione che hanno i cittadini del rapporto con le istituzioni; una diversa concezione che hanno di sé i funzionari; un diverso sistema delle garanzie e dei controlli; differenti metodi utilizzati per assicurare trasparenza ed imparzialità dell'amministrazione e, non ultimo per importanza, sanzioni serie e puntuali che derivano da comportamenti illegittimi.

A questo punto mi sembra evidente che, senza trasferire in modo automatico meccanismi che funzionano in sistemi diversi dal nostro, ma anche senza rinunciare a tentare strade nuove e diverse, occorre definire ciò che potrebbe essere fatto per assicurare al nostro sistema una maggiore "*velocità di efficacia*". Perché non basta raggiungere lo scopo, bisogna anche farlo con la necessaria rapidità operativa. E con il rispetto delle regole e delle leggi.

#### **14. Una proposta di cambiamento aderente al nostro sistema**

Ma quale potrebbe essere la soluzione da adottare, che sia preferibile al sistema oggi in uso e che eviti di ripetere gli errori del passato?

Quando ci si pone per troppo tempo una domanda come questa, si corre il rischio di trovare la soluzione quando è già superata. Infatti, l'eccessiva prudenza, o semplicemente il ritardo, nell'attuare ciò che servirebbe subito, fa sì che, quando le scelte vengono finalmente effettuate, o sono ormai superate da eventi nuovi maturati nel frattempo nella società o sono talmente tardive da essere diventate inutili ed inadeguate.

Per poter immaginare un futuro migliore, bisogna conoscere gli errori del passato, analizzare correttamente il presente e considerare le tendenze in atto.

Per avviare un qualunque processo di miglioramento bisogna in ogni caso partire dall'ottimizzazione delle risorse disponibili e dallo sfruttamento delle nuove opportunità offerte dalla tecnologia. Non va mai trascurata, in ogni caso, un'attenta analisi delle immancabili resistenze al cambiamento e della natura e forza di queste resistenze, se non altro per individuare i possibili alleati con cui fronteggiarle.

I processi innovatori, quando puntano a rendere più efficace il processo che porta a risultato e più semplice la vita delle persone alle

quali il risultato è destinato, trovano facilmente alleati e sostenitori. Almeno così dovrebbe essere. E ciò dovrebbe valere ancor di più se si tratta di imprese e professionisti.

Ma queste categorie di persone/utenti, cosa si attendono, oggi, da un'Amministrazione che voglia essere efficiente ed innovativa?

Sicuramente almeno tre risultati:

- chiarezza della normativa e semplicità delle procedure;
- facilità e velocità di accesso e circolazione delle informazioni, indispensabili per lo sviluppo delle loro attività, e la cui trasparenza è veicolo di moralizzazione dei comportamenti;
- rapporto paritario con chi è preposto alle verifiche ed ai controlli.

Un altro alleato del processo innovatore è quella parte dell'amministrazione, che riconosce la propria ragione d'essere nel servire i cittadini, nell'offrire sostegno alle imprese, nel dare certezze a chi esercita un'attività professionale e nel limitare al minimo il costo del proprio funzionamento.

Le resistenze, invece, risiedono in quella parte della macchina burocratica, che ha la necessità di affermare la propria esistenza attraverso le diverse forme e motivazioni, che abbiamo visto, di *“esercizio del potere”* e che desidera mantenere intatte le proprie nicchie di privilegio.

A queste resistenze si aggiunge anche la reale difficoltà, da parte di molti funzionari, ad accettare di per sé il cambiamento, a modificare le proprie abitudini e i metodi di lavoro, a sperimentare strade nuove, a fare proprio il principio secondo cui: *“ciò che facciamo può essere fatto almeno in un altro modo e, probabilmente, questo diverso modo è migliore del precedente”*.

Una *“inerzia”*, fatta anche di stanchezza e sfiducia, risultato di anni di mancato coinvolgimento nei processi decisionali e di un'aumentata distanza tra i politici, che individuano gli obiettivi, i dirigenti, che devono seguirne il raggiungimento, e gli impiegati, che devono materialmente realizzarli.

Ciò fa sentire gli uffici estranei ai processi in atto e quindi distanti, se non ostili al processo innovativo.

Ma anche tra i professionisti e gli imprenditori possono esservi sacche di resistenza. In particolare tra coloro che hanno costruito la propria forza nel rapporto privilegiato con la complessa e “articolata” macchina burocratica, nutrendo l’irresponsabile cultura della connivenza.

È uno zoccolo duro, che mal sopporta qualunque apertura innovativa, ancor più se tendente a responsabilizzare sia il professionista che l’imprenditore come garanti della collettività, incapace di confrontarsi con la libera concorrenza e di sfidarla sul terreno della capacità professionale e delle conoscenze tecniche.

E poi troviamo l’avversario più difficile: la carenza di risorse economiche e umane.

Una problematica difficile da affrontare, quando i dipendenti pubblici vengono spesso e con superficialità additati come “fannulloni” e responsabili di tutto ciò che non funziona. Ma anche un tema importante e delicato, che investe diversi aspetti: quello dei criteri di selezione del personale, del rapporto tra produzione e retribuzione, della produttività e dell’individuazione e distribuzione degli incentivi, della distribuzione delle risorse, del rapporto tra orario di lavoro e prodotto, dei criteri per valutare l’efficienza e l’efficacia dell’amministrazione, del sistema premiante e della motivazione, della tutela del posto di lavoro e delle sanzioni per chi è davvero “fannullone”.

Dunque, quale può essere un sistema che assicuri l’innovazione, ma senza sovvertire completamente il quadro attuale?

Quale direzione si deve intraprendere per avere una macchina pubblica efficiente e rispondente alle nuove esigenze della collettività?

Ognuno di noi può avere una propria ricetta. Le considerazioni che ho svolto nelle pagine precedenti e l’esperienza di tanti anni in “*prima linea*” mi inducono ad indicare la mia, fatta di pochi ingredienti, non necessariamente tutti nuovi, ma diversamente mescolati e utilizzati.

I grandi chef sanno che le migliori pietanze non sono il frutto dell’originalità degli ingredienti, quanto della loro qualità e della capacità del cuoco di associarli e di scegliere i tempi di cottura.

Ed ecco la descrizione della mia ricetta:

- 1 aumentare ed estendere l’uso delle nuove tecnologie informatiche;
- 2 ribaltare il sistema alla base del servizio reso;

- 3 estendere la responsabilizzazione dei professionisti;
- 4 individuare la qualità come guida normativa del progetto
- 5 adottare un diverso sistema di controllo.

#### *14.1 L'espansione delle tecnologie*

A monte di qualsiasi ipotesi di trasformazione e miglioramento del funzionamento dell'amministrazione comunale va posto il potenziamento dei sistemi informativi, in quanto rappresentano la chiave per consentire l'accesso a tutte quelle informazioni che formano la base per la riorganizzazione dei rapporti con l'utenza.

Allo scopo va, quindi, posta in rete e resa accessibile on-line l'intera cartografia disponibile e necessaria alla progettazione ed alla valutazione degli effetti dei progetti sul territorio: la cartografia catastale e di Piano Regolatore, inclusi gli strumenti attuativi che lo riguardano: i piani particolareggiati, le lottizzazioni, gli accordi procedurali; la cartografia dei vincoli e delle aree protette; le aerofotografie e le riprese effettuate periodicamente dal satellite e già utilizzate, in alcuni Comuni, per il monitoraggio dell'abusivismo edilizio.

Va poi informatizzato e reso disponibile all'utenza l'archivio dei progetti edilizi depositati, scegliendo la data di partenza, ad esempio dal 1950 ad oggi per le grandi città, ed i permessi di costruire rilasciati o in corso di rilascio e le successive varianti che li riguardano. A questo va aggiunta l'accessibilità delle informazioni collegate alla normativa generale e di settore, le circolari esplicative, gli ordini di servizio di antica e futura memoria e le disposizioni interne riferite alle interpretazioni delle norme, oltre all'intera e vastissima produzione di pareri formulati dai consulenti legali o, laddove esista, dall'Avvocatura comunale.

Non c'è altra via per rendere concreta ed effettiva una profonda trasformazione nel modo di lavorare del settore edilizio.

Non può essere concepito nessun futuro diverso dall'attuale senza investire sostanziose risorse nell'innovazione tecnologica e senza sfruttare le potenzialità offerte dalle tecnologie informatiche.

Si tratta di una scelta strategica imprescindibile, perché, attraverso l'accesso alle informazioni ed alla memoria storica degli uffici e con il controllo sugli atti interni che non sono soggetti alle restrizioni

dettate dalle norme sulla riservatezza, si possono ridurre i processi decisionali.

Questa strategia di trasformazione ha riflessi non trascurabili anche sulla gestione democratica del potere. Ne abbiamo già parlato. Vale la pena, però, spendere qualche parola ancora per una breve considerazione sull'argomento, che ha grande importanza nei rapporti tra utente e uffici.

La struttura tecnica ed amministrativa comunale ha accesso ad un enorme patrimonio di informazioni, ad una sorta di data-base, non necessariamente elettronico, dal quale attinge informazioni a proprio piacimento. I funzionari decidono se e quando utilizzare questo data-base. Lo usano, ad esempio, quando decidono di "estrarre il coniglio dal cappello", trovando soluzioni che scaturiscono dalla conoscenza di atti precedenti, a volte semplicemente individuando un atto precedente analogo, a volte utilizzando anche solo una parte di un atto precedente, per poi interpretarlo e applicarlo ad uno nuovo.

Non c'è alcuna ragione per cui un simile patrimonio "collettivo" non debba essere messo a disposizione di tutti. Volerlo tenere segreto, fa pensare che l'unica ragione per non renderlo accessibile sia quella di conservare nelle stesse mani la gestione ed il mantenimento di quel potere che deriva dalla sua conoscenza.

La messa in rete delle memorie storiche degli uffici offre, inoltre, la preziosa opportunità di una maggiore flessibilità ed intercambiabilità del personale.

Sappiamo tutti quanto sia difficile sostituire o avvicinare un "vecchio" funzionario, che ha accumulato tanta esperienza ed è depositario di una vasta memoria storica.

Ma se si dispone di un data-base in cui siano state man mano archiviate le esperienze e le informazioni acquisite, quella memoria storica diventa un patrimonio di tutti e non solo di pochi, spesso pochissimi.

La creazione di una base informatica sulla quale trasferire le informazioni sulle varie problematiche affrontate, sui punti nodali e critici dei procedimenti, sul metodo adottato per ottenere soluzioni originali e sui riferimenti normativi che hanno fornito il presupposto per la soluzione, non è né costoso, né faticoso. Sicuramente molto meno faticoso della costruzione del data-base della giurisprudenza

amministrativa, che pure esiste e funziona, nonostante sia pressoché immenso.

Si tratta semplicemente di prendere i dati e le informazioni archiviate su cartaceo e trasferirli sui fogli elettronici di un programma di semplice definizione (in commercio ne esistono di ottimi ed economici), che consenta ricerche e aggregazioni. Un investimento ed un impegno modesto. Il sistema, una volta avviato, necessita solo di essere aggiornato con ogni documento, dato, informazione, che possa essere utile in futuro.

L'immenso patrimonio di documenti e conoscenze disponibili (dati, grafici progettuali urbanistici edilizi e catastali, progetti e schemi delle reti, informazioni sui vincoli, fotografie satellitari, ecc.) deve essere reso accessibile all'esterno: innanzitutto alle imprese ed ai professionisti (notai, architetti, ingegneri, geometri, periti, geologi, operatori immobiliari ecc.) ma anche ai cittadini comuni.

L'accesso all'archivio grafico e documentale consente agli esterni dell'amministrazione di lavorare in piena autonomia, senza gravare sugli uffici pubblici e sul proprio bilancio, con un cospicuo risparmio di soldi e di tempo per entrambi i fronti. La possibilità di disporre, dallo studio o dall'abitazione, di un servizio "*on-line*" per le visure d'archivio, gli atti notarili, le ricerche storiche, le indagini di polizia giudiziaria e qualunque altra attività per la quale si renda necessario accedere al contenuto dei fascicoli, consente di azzerare gli spostamenti (particolarmente gravosi nelle grandi città) e di ottenere un servizio "in tempo reale".

In questa prospettiva, i fascicoli diventano virtuali. Per il passato, costituiti dall'insieme delle scansioni della documentazione cartacea accumulata negli anni, per il futuro, dai dati creati e acquisiti direttamente su fogli elettronici.

La realizzazione di questo progetto si scontra, ovviamente, con le difficoltà organizzative e con le ristrettezze finanziarie, o comunque i diversi orientamenti delle priorità di spesa, delle amministrazioni comunali.

Qualcuno ne identifica la difficoltà di realizzazione nel costo troppo elevato. Ma lo è?

La risposta dipende dai riferimenti e dagli obiettivi che danno valore al progetto. Se il riferimento è l'attuale spesa con i relativi risultati e

l'obiettivo è un livello dignitoso di efficienza dell'apparato amministrativo e della qualità del "*prodotto*" offerto all'utenza, allora la via è obbligata.

Si tratta, peraltro, di un sistema che, nella dimensione delle grandi città, si ripaga in breve tempo, grazie alle enormi economie che dispensa, sia all'amministrazione che alla cittadinanza.

In alternativa, a parità di risorse umane ed economiche, che comunque tendono a scarseggiare, ci si può accontentare, come si è fatto finora, di qualche miglioramento, ma nulla a che fare con una risposta soddisfacente.

Questo sistema richiede anche una riflessione sul tema della tutela della privacy.

È fuori discussione che l'accesso e la diffusione di informazioni su persone e aziende vada assoggettato a controlli rigorosi, ma questo tema non può e non deve divenire un ingiustificato freno alla necessità di trasparenza.

L'accessibilità agli atti è assolutamente compatibile con la garanzia della riservatezza. In un mio recente viaggio a New York, il responsabile dell'Ufficio preposto al rilascio dei permessi di costruire di Manhattan mi ha mostrato il sistema informativo dell'edilizia newyorkese. Un sistema attraverso il quale, digitando via e numero civico, qualunque cittadino può avere accesso a tutte le informazioni dell'edificio, esclusi naturalmente i cosiddetti "*dati sensibili*": permessi rilasciati, vincoli gravanti, eventuali verifiche effettuate, discordanze o violazioni rilevate, condizioni statiche e di sicurezza, e via informando... Tutte notizie accessibili, con un semplice "*click*" da casa, da chiunque nel mondo. Basta una specifica "*password*", che viene fornita dall'ufficio a chi ne faccia richiesta, e si possono avere tutte le informazioni disponibili.

Il sistema esiste ed offre indiscutibili vantaggi. Si tratta semplicemente di decidere se adottarlo o meno. E quindi se investire su di esso.

#### 14.2 Il ribaltamento del sistema alla base del servizio

È indispensabile offrire alle imprese ed ai professionisti una nuova tipologia di servizio, con caratteristiche completamente diverse da

quelle fornite oggi. In particolare per quella tipologia di servizio che definirei “*assistenza*” alla progettazione.

È giunto il momento di pensare ad un servizio specifico di elevato profilo professionale. Un servizio che, tra l’altro, l’Amministrazione comunale è in grado di fornire senza alcuna difficoltà, visto che, a condizioni diverse, viene già offerto. Un servizio che può essere anche personalizzato in modo specifico rispetto alle necessità di ciascun cliente; “*customized*”, direbbero alla Harley Davidson, grazie ad un meccanismo che, pur partendo da una base comune a tutti i progetti, riesca ad essere perfettamente aderente alle specifiche esigenze di ciascun utente.

È un servizio che non differisce molto da quello che viene oggi offerto dai funzionari dell’amministrazione, ma presuppone alcuni importanti e radicali cambiamenti rispetto al modo di ragionare al quale siamo abituati. In particolare per due novità, che hanno importanti risvolti sul piano della legittimità dei comportamenti e dell’assunzione di responsabilità, e che per semplicità definiamo con i termini di “*emersione*” e “*formalizzazione*”.

I professionisti spendono gran parte del tempo e delle risorse di cui dispongono per districarsi nella pletora di norme, leggi, circolari esplicative, interpretazioni... e chi più ne ha più ne metta. Risorse che potrebbero invece destinare alla ricerca, non solo della migliore qualità architettonica del progetto, ma anche della sua rispondenza agli auspicati requisiti di economia energetica e di sostenibilità ambientale. Una vantaggio per la collettività tutta.

La procedura attuale prevede che, dopo aver valutato le possibili opzioni progettuali ed essersi formato una convinzione sull’aderenza di queste alle normative vigenti, il professionista si presenti agli uffici — in una fase che potremmo definire metaprogettuale — per verificare se le proprie convinzioni sono condivise dai funzionari istruttori e dal responsabile del procedimento.

A questo punto inizia un confronto che è, nel contempo, faticoso ed imbarazzante. Faticoso perché il professionista è costretto a presentarsi più volte agli uffici per una serie di valutazioni e approfondimenti, sopportando spesso attese interminabili. Imbarazzante perché, nonostante la sua qualifica e competenza, il professionista deve sottoporre il proprio lavoro ad un “*esame*” in alcuni casi umiliante.



Anche il funzionario, da parte sua, si trova a dover svolgere una funzione che, per compito d'istituto, non gli competerebbe svolgere. Egli dovrebbe limitarsi a dare le informazioni necessarie sulla procedura, sull'iter istruttorio e sull'eventuale necessità di documentazioni integrative.

Ma la normativa, complessa e "da interpretare", rende necessario questo tipo di confronto. Perlomeno fino a che non si disporrà di norme caratterizzate da chiarezza e semplicità.

L'imbarazzo aumenta ulteriormente quando il professionista si trova ad avere opinioni divergenti da quelle del funzionario sull'interpretazione delle norme. Per non correre il rischio di un iter faticoso o, peggio, di un diniego, la regola è che venga accettato il punto di vista del funzionario. Una regola vissuta il più delle volte dal professionista come una mortificazione della propria competenza ed onestà intellettuale.

I professionisti "organizzati", che in genere sono quelli che hanno più incarichi e quindi frequentano usualmente gli uffici, risolvono il problema in modo semplice ed "*autarchico*", con una soluzione "*in house*". Una soluzione da sistema sommerso e di fatto in contrasto con la legge. Ma ciò nonostante non ritenuta una pratica inconfessabile. Si tratta di una pratica molto diffusa che la gran parte dei professionisti ritiene infatti del tutto legale. Magari al limite della legge, ma legale.

Alcuni anni fa mi è capitato, passando a salutare un professionista al quale mi lega un'amicizia di vecchia data, di essere stato invitato ad accomodarmi nella sala d'attesa perché lui era momentaneamente "*in riunione*". La cosa suonava strana. Il mio amico veniva sempre a salutarmi subito, anche quando era impegnato in riunioni importanti. L'arcano mi fu spiegato poco dopo. In effetti si stava svolgendo una "*riunione*" nella quale si esaminava un progetto che quello studio avrebbe presentato a breve proprio al mio ufficio. Ma alla riunione stava partecipando uno dei miei impiegati, un geometra. Forse proprio quello che avrebbe dovuto istruire il progetto.

Il mio arrivo, del tutto imprevisto, costituiva motivo di grave imbarazzo. L'amico ingegnere anticipò le mie domande circa la partecipazione del "*mio*" geometra a quel tipo di riunione dicendo, col suo tipico accento romanesco: "*Ahò, non te la devi pijà cò me ma cò le norme vostre che nun ce se capisce niente.*", quindi precisò: "*Comunque ci*

*tengo a dirti che quel geometra è una persona per bene, mi da consigli giusti, non chiede nulla, gli sta bene tutto. Insomma, si accontenta di poco”.*

Inutile approfondire su quel “*tutto*” e quel “*poco*” che andava bene ad entrambi. Ho evitato successivamente di frequentare quello studio, ma nel tempo mi sono reso conto che quel meccanismo, al di là di una valutazione morale o legale, attualmente è inevitabile. Anche da parte di persone per bene.

Riflettendo su difficoltà, necessità, esperienze e procedure, ho maturato la convinzione che l’unica soluzione è quella di far sì che quel tipo di relazioni, comunque delle prestazioni professionali, emergano, siano ufficializzate, note a tutti e, finalmente, fatturate.

Una proposta che non vuole essere solo una provocazione, perché, per quanto possa apparire anomala rispetto al nostro abituale modo di pensare il rapporto cittadino–funzionario, potrebbe in realtà funzionare benissimo. Certamente una proposta indigesta ai “*sepolcri imbiancati*”.

La proposta è che l’Amministrazione, oltre ai servizi che offre usualmente, diversifichi la sua offerta con una ulteriore specifica prestazione professionale di consulenza e “*validazione*”. Ovviamente dietro pagamento di un contributo.

In estrema sintesi: il professionista, o meglio l’imprenditore, all’avvio di una iniziativa edilizia avrebbe la possibilità di rivolgersi all’amministrazione comunale chiedendo di essere affiancato nel procedimento — sia progettuale che amministrativo — da uno o più tecnici dell’Ufficio.

Il compito di questi sarebbe quello di assicurare che la progettazione avvenga nel pieno rispetto della normativa. Svolgendo quindi l’istruttoria direttamente nella fase della progettazione, con una verifica “*in corso d’opera*”. Dopo il “*pianificare facendo*”, introdotto a Roma dall’Assessore Cecchini, anche un “*istruire facendo*”, garantendo cioè che il progetto possa essere autorizzato dall’Amministrazione, senza ulteriori verifiche. Con una condivisione di responsabilità, da parte del funzionario scelto dall’utente, sulle scelte progettuali, limitatamente allo specifico ambito di sua competenza.

Questa scelta comporta, ovviamente, alcuni rischi, ma offre anche indiscutibili vantaggi. Per il professionista privato e per l’imprendito-

re, che smetterebbero di muoversi nell'incertezza, i rischi diventerebbero nulli; per i tecnici dell'amministrazione, che comunque questi incarichi, seppur nel buio, già li svolgono e per i quali evidentemente si sentono capaci e competenti, i rischi sarebbero conseguenti ad una giusta assunzione di responsabilità.

I vantaggi in ogni caso sarebbero molti e per tutti. Senza elencarli tutti, basta dire che per i tecnici dell'amministrazione i vantaggi sarebbero rappresentati da un guadagno giusto, legittimo e finalmente nell'assoluta trasparenza, senza sotterfugi e con un recupero di prestigio e dignità senza precedenti. Per l'imprenditore i vantaggi sarebbero nella certezza del risultato e nell'azzeramento dei tempi di istruttoria. La quantificazione del guadagno o del costo della prestazione dei funzionari pubblici sarebbe fissata con tabelle parametriche definite dall'amministrazione stessa d'intesa con gli ordini professionali. Ai tecnici spetterebbe una giusta quota degli introiti, in relazione al numero di istruttorie svolte, per le quali si potrebbe fissare un tetto massimo. Una parte degli introiti potrebbe essere convogliata in un fondo, gestito dall'Amministrazione, destinato a coinvolgere ed a premiare la produttività dei servizi amministrativi, che continuerebbero, anche nel nuovo sistema, a svolgere un compito di controllo sulla legittimità degli atti e sulla rispondenza dei documenti a quanto richiesto dalle norme.

Un balzo apparentemente troppo avanti. In realtà si tratta di un sistema non molto diverso da quello in corso e che tutti fingono di non vedere. Solo meno pericoloso dell'attuale, che alimenta il sottobosco distribuendo benefici illeciti a coloro che vi si avventurano. E che, per giunta, genera invidie e sospetti tra i colleghi ed alimenta l'evasione fiscale.

Il nuovo sistema, invece, potrebbe alimentare un processo virtuoso: uffici più efficienti, personale motivato, ruoli e rapporti chiari, soddisfazione economica.

La semplificazione sarebbe un obiettivo più vicino, perché sarebbero gli stessi uffici ad esigerla ed a costruirla. La trasparenza sarebbe assicurata. Gli uffici non sarebbero più assediati da persone incattivite dal dover sopportare il ruolo di postulanti; i professionisti sarebbero finalmente liberi di dedicarsi alla progettazione, senza più sostenere estenuanti corpo a corpo con i funzionari sull'interpretazione della norma. E gli imprenditori otterrebbero certezze e tempi rapidi.

Una proposta di cui, grazie alla lunga e importante esperienza all'interno del meccanismo e dei suoi ingranaggi, ho ben chiara l'organizzazione, la struttura per la sua gestione, le regole da imporre e le procedure da seguire. Come mi è anche chiaro il contenuto della legge che dovrebbe consentirne l'avvio e il regolamento che dovrebbe sovrintendere al nuovo sistema e alla sua organizzazione.

Questa impostazione, in questo momento e per il modo attuale di funzionare degli uffici, è l'unica che potrebbe essere attuata in tempi brevi e con buoni risultati. Nello stesso tempo è l'unica che ci possa traghettare verso un futuro del tutto nuovo: la totale delega del procedimento ai professionisti, con la contestuale introduzione della “*abilitazione a punti*”, di cui parleremo tra poco.

#### *14.3 La piena responsabilizzazione dei professionisti*

L'argomento fatidico da affrontare è l'assunzione da parte dei professionisti dell'intera responsabilità nell'ambito del processo edilizio.

In più occasioni abbiamo chiarito che la semplificazione normativa è l'indispensabile premessa di qualunque ipotesi di delega ai professionisti.

È utile ribadirlo ancora per non lasciare spazio a dubbi o critiche che altrimenti avrebbero tutto il diritto di essere espressi.

Il sistema basato sui controlli “ex ante” è in evidente crisi ed ha prodotto in passato guasti tali da giustificare la spinta, raccolta anche dal legislatore, alla sua soppressione.

Dopo il trauma di tangentopoli si è stabilito un nuovo equilibrio, che ha reso meno evidente la commistione tra controllori e controllati, fino a far quasi sparire la punta dell'iceberg. Ma l'iceberg c'è ancora, solo più sommerso di prima. Non c'è alcuna possibilità di intervenire su di esso senza modificare i presupposti che lo producono e tutto ciò che da essi discende.

In un sistema di regole certe, di normative chiare, di poche leggi organiche e non contraddittorie, un sistema nel quale sia quindi ridotta al minimo la necessità di ricorrere alle interpretazioni, si può anche pensare di assegnare ai professionisti del settore — architetti, ingegneri, geometri e periti — il compito di sostituirsi al sistema dei controlli preventivi e, almeno in parte, anche dei controlli successivi, che oggi è quasi del tutto affidato all'Amministrazione.

Le regole certe rappresentano, in buona sostanza, la premessa per mettere i professionisti in condizione di esercitare quella funzione di “*pubblica necessità*”, che la legge ha già voluto attribuire loro con le disposizioni sulla D.I.A.

Nel settore dell’agibilità degli edifici, questo sistema è già stato introdotto. Sebbene ci siano perplessità sulla sua effettiva efficacia, in particolar modo sul metodo e sugli effetti dei controlli, il sistema è stato attivato e funziona.

Il D.P.R. 22 aprile 1994 n. 425 affida al direttore dei lavori il compito di certificare la corrispondenza dell’edificio al progetto approvato, l’avvenuta prosciugatura dei muri e la salubrità degli ambienti. Decorso il termine massimo assegnato agli uffici per le verifiche e gli accertamenti, l’abitabilità si intende attestata. La facoltà di autocertificare la sussistenza di requisiti igienico sanitari è stata poi estesa dall’art. 20 D.P.R. 380/01 Testo Unico dell’Edilizia, limitatamente all’edilizia residenziale, anche alla sussistenza nel progetto dei presupposti tecnici di natura igienico sanitaria. Interfaciando i due D.P.R. si ottiene, per i delicatissimi aspetti igienico sanitari, una delega sostanzialmente integrale, che va dalla progettazione all’agibilità dell’edificio.

In questo caso, come la stessa legge fa chiaramente intendere, la delega è resa possibile dalla “chiarezza” delle caratteristiche che, in quella specifica tipologia progettuale, devono avere i locali per essere igienicamente adatti a quello specifico uso. Si tratta, infatti di verificare la mera rispondenza alle disposizioni del regolamento edilizio e d’igiene, senza alcuna possibilità di valutazioni di natura tecnico discrezionale.

Trattandosi, quindi, di un’attività meramente ricognitiva sull’esistenza dei presupposti normativi, essa può essere totalmente delegata al professionista, esattamente come avviene per la D.I.A.

Per poter, quindi, estendere questo metodo all’intero settore edilizio, occorre creare le giuste condizioni. Ma quali devono essere queste condizioni?

Un regime totalmente delegato richiede almeno tre presupposti irrinunciabili:

1. la semplificazione e la certezza normativa cui abbiamo più volte accennato;

2. l'assunzione effettiva di responsabilità diretta;
3. un sistema di controlli efficace ed un altrettanto efficace sistema di provvedimenti "punitivi" nei confronti dei furbi e anche degli incapaci, l'altra categoria di cui ci si deve sempre preoccupare.

Non è il caso di ritornare lungamente sulla questione della semplificazione e della certezza per non annoiare il lettore già affaticato da una materia che ha poco di divertente, ma che è sicuramente appassionante per la delicatezza degli equilibri e il valore degli obiettivi e dei risultati. Ed essendo il tema della semplificazione e della certezza un argomento comunque decisivo, è necessaria almeno un'ulteriore breve riflessione.

Va, infatti, sottolineato che la questione non è tanto quella di avere poche e semplici regole, anche se sarebbe utile e auspicabile, quanto una loro maggiore chiarezza.

Dopo un certo numero di anni, chi lavora in questo settore dovrebbe avere più certezze che dubbi.

Non è permesso, a chi è considerato, a torto o a ragione, tra i massimi esperti della materia, di avere dubbi. Negli anni in cui dirigevo il Dipartimento IX non potevo infatti permettermelo. Si esigeva da me una determinazione univoca sui problemi che mi venivano sottoposti. Le istanze di concessione o sono ammissibili o non lo sono e tale ammissibilità dipende dal rapporto con le norme. "*Tertium non datur*".

Eppure il dubbio si presenta sempre. Anche quando non dovrebbero esserci ragioni di averne. Sorge inevitabilmente appena ci si imbatte in un avvocato o in un tribunale amministrativo o, peggio, in un giudice penale. Il dubbio si fa prepotentemente strada favorito dal quel possente caterpillar che è "*l'interpretazione*".

L'interpretazione, in un certo senso, è come la discussione della partita al bar dello sport: chiunque può dire la sua e può mettere in discussione o condizionare il punto di vista degli altri. Anche di quelli più autorevoli. Sul calcio esprimono opinioni e critiche personaggi che non hanno mai avuto nulla a che fare con questo sport, non hanno mai giocato o, se lo hanno fatto, solo a livelli dilettantistici. Eppure sono capaci sempre e comunque, senza alcuna remora, di criticare Maradona e Pelè.

Quando frequentavo gli spalti dello stadio Olimpico, un signore che sedeva davanti a me sosteneva che Totti non fosse un buon calciatore.

I fatti hanno dimostrato che l'opinione di quel signore era sbagliata e da incompetente. Ma, per quanto infondata, la sua posizione era oggetto di discussione tra i presenti.

A differenza del calcio, però, nell'interpretazione delle norme edilizie, il fatto che tutti possano dire la loro va considerata una risorsa. A patto che sia fatto in buona fede e con la ragionevolezza che un pizzico di umiltà suggerisce.

Ho sentito spesso colleghi ed avvocati, più o meno autorevoli, sostenere interpretazioni contraddittorie, infondate e soprattutto inaccettabili per chiunque abbia un minimo di onestà intellettuale ed un pizzico di conoscenza. Non mancano persone che, pur di raggiungere il loro obiettivo, sono capaci di sostenere con veemenza anche l'insostenibile. Peraltro con argomenti talmente astrusi da risultare difficilmente confutabili attraverso un ragionamento.

Nei Tribunali amministrativi si sono a volte sostenute tesi che nessun professionista sosterrrebbe in piena libertà di coscienza. Alcuni Pubblici Ministeri nei Tribunali penali, avvalendosi di consulenze tecniche, e quindi interpretazioni della legge, assolutamente discutibili, se non in malafede, si trovano ad assecondare tesi di reato inconsistenti. Questo è l'aspetto perverso dell'interpretazione e dei rischi a cui espone una normativa che necessiti di ripetute interpretazioni.

Sulle consulenze tecniche di supporto alla magistratura e su certi atteggiamenti della giustizia amministrativa e penale varrebbe la pena di spendere qualche parola in più, ma l'argomento ci porterebbe troppo lontano e su un percorso che ha scarso interesse nel quadro del sistema che stiamo immaginando.

Ribadisco quindi: semplicità e chiarezza della norma come presupposto imprescindibile della possibile delega ai professionisti.

L'eventualità che il professionista assuma su di sé l'intera responsabilità del processo edilizio, facendosi carico di certificare la legittimità del progetto in tutte le sue parti e procedendo alla sua realizzazione senza richiedere alcun permesso comunale, fa tremare i polsi a molti professionisti per le grandi responsabilità che ciò comporta. Ma questa eventualità va invece immaginata come una grande opportunità.

Innanzitutto per il ruolo centrale che verrebbe restituito al professionista—progettista—certificatore.

Un ruolo che da tempo la categoria ha smarrito a causa di alcune circostanze negative concomitanti: il decadimento culturale dell'Università ed il suo crescente distacco dalla realtà e dai processi produttivi, il declino del senso morale del ruolo e della presenza del professionista nella società, la sudditanza nei confronti dell'imprenditoria dovuta alla crescente crisi occupazionale, la spietata concorrenza tra le categorie professionali.

Un ruolo subalterno, che la nostra società nel suo insieme ha accettato e voluto. Che ha prodotto professionisti sempre più scadenti o sempre più frustrati. Scadenti, quelli la cui professionalità è divenuta accessoria rispetto alla capacità di *"farla franca"*, con progetti predisposti per trasformarsi di fatto in *"abusi"* o la cui rispondenza alle regole viene *"acquistata"* presso i funzionari amici. Frustrati, quelli che invece hanno scelto la strada della resistenza, del mestiere onesto serio e responsabile, e che sono stati di fatto sempre più emarginati, anche dai loro amici politici, perché non possono offrire nulla di più della loro bravura.

So bene che ci sono le eccezioni, ma sono così rare da confermare la regola.

Si tratta quindi, anche per i professionisti, di cogliere un'opportunità per recuperare un ruolo prestigioso nella società. Un ruolo apprezzato e la cui importanza sia riconosciuta da tutti.

Un ruolo di garante dell'interesse collettivo.

Gli effetti benéfici di questa inversione si riverbererebbero anche sul riconoscimento economico della prestazione.

Non è questa la sede per affrontare un tema che spetta agli Ordini professionali, ma, se è vero che le tariffe minime sono inaccettabili in un regime di libera concorrenza, è altrettanto vero che, anche quando presenti, sono state comunque regolarmente disattese dai professionisti tecnici per venire incontro alle esigenze di una committenza che, al momento di saldare i conti, troppo spesso non rispetta neanche gli accordi fuori tariffa.

La situazione non è migliore nemmeno nel rapporto con gli enti pubblici; prova ne sono i tanti contenziosi, che vedono i professionisti impegnati in una lotta a lungo termine per ottenere il pagamento delle prestazioni svolte. Il sistema sta migliorando da quando è obbligatoria la copertura finanziaria per avviare le progettazioni ed inserire i pro-



getti nel programma triennale delle OO.PP., ma siamo ancora lontani da una soddisfacente soluzione.

Al di là di queste sommarie considerazioni, è indubbio che solo la diretta assunzione di una responsabilità da garante può offrire uno sviluppo futuro e dignitoso alla presenza professionale dei tecnici sul mercato del lavoro.

#### *14.4 Il sistema della qualità*

La qualità del prodotto edilizio deve essere assunta come condizione di base e premessa per la sua realizzazione. Facciamo riferimento al “*prodotto edilizio*”, piuttosto che al “*progetto edilizio*”, perché la qualità risiede non solo nel progetto, ma anche nella fattibilità e nelle corrette procedure che ne assicurano il rispetto di tutte le normative.

La qualità esiste prima, durante e dopo l’edificazione. La qualità del prodotto presuppone una capacità professionale complessiva, che va dalle conoscenze metaprogettuali alla verifica della sua economicità e fattibilità, dalla capacità compositiva all’uso dei materiali, dalle conoscenze tecniche settoriali alla direzione dei lavori, dalla precisa realizzazione dei dettagli costruttivi al mantenimento nel tempo delle prestazioni iniziali e della funzionalità dell’edificio.

Il Co.Qu.E., comitato per la qualità edilizia di Roma, ad esempio, ha messo mano da tempo alla redazione dei “*manuali*” per la buona progettazione. Di recente, ma si tratta ormai di oltre un anno fa, ha anche consegnato all’Amministrazione comunale una prima stesura ed è probabile che quei manuali vengano presto approvati per divenire finalmente strumenti operativi.

La “*buona progettazione*” può apparire un concetto astratto, ma il lavoro che ha sviluppato il Co.Qu.E. di Roma è un buon lavoro e sarà, in ogni caso, la base per favorire il primo passo sulla strada che può condurre alla delega sostanziale ai professionisti.

Indubbiamente è utile un organismo collegiale che valuti la qualità del prodotto edilizio nella sua parte progettuale. E nelle grandi città come Roma, con una grande tradizione di storia e bellezza, è sicuramente anche opportuno. Certamente, però, per la valutazione degli interventi e per gli ambiti più delicati del territorio è fondamentale che questo organismo sia altamente competente.

L'elaborazione e l'approvazione delle linee guida per la buona progettazione può essere lo strumento propedeutico alla eliminazione del vaglio del Comitato romano sui progetti edilizi della Capitale. Almeno per gli ambiti che non abbiano le caratteristiche per essere ritenuti ambientalmente e storicamente "sensibili".

L'autocertificazione da parte del professionista del rispetto dei criteri dettati dalle linee guida fissate dal Comitato dovrebbe infatti consentire, senza ulteriori passaggi, il rilascio del permesso di costruire. A maggior ragione dovrebbe consentire l'avvio dei lavori nei casi in cui sia possibile realizzare una nuova costruzione utilizzando la DIA.

Insieme a questa possibilità di snellimento "qualificato e rigoroso" delle procedure, dovrebbe essere comunque lasciata al professionista la libertà di decidere se seguire o meno le linee guida fissate dal Comitato. Infatti, il professionista, nel massimo rispetto dell'autonomia e della libertà che gli va riconosciuta, potrebbe decidere di seguire un percorso individuale, con l'adozione di caratteri compositivi, distributivi e con l'uso di materiali diversi da quelli preordinati dal Co.Qu.E. In questo caso, invece di limitarsi ad "*asseverare*" che il suo progetto corrisponde ai precetti fissati dal Co.Qu.E. il progetto passerebbe all'esame del Comitato. Non certo per ricevere da questo un "*voto*" o per essere respinto, ma per ottenere, invece, un sostegno collegiale e collaborativo a supporto della sua *diversa* impostazione progettuale.

La *qualità*, ed in particolare la qualità della composizione, che è anche rispetto delle regole e trasparenza negli obbiettivi del progetto, sono la condizione essenziale per fare buona architettura.

La *qualità* sembra un concetto astratto, ma per l'architettura non è affatto così. L'architettura è affine alla musica proprio perché condivide con essa lo studio della "*composizione*", l'una musicale e l'altra architettonica. Uno studio fondamentale, che serve ad affinare negli studenti la capacità di produrre un suono armonico in luogo di un rumore: architettura in luogo di edifici anonimi, spazi di vita urbana in luogo di sommatorie di edifici.

Musica ed architettura, quante cose hanno in comune! Un buon prodotto, musicale o architettonico che sia, non dipende solo dal talento o dalla genialità, che tuttavia possono fare la differenza, ma anche e soprattutto dal metodo.

Nella musica convivono, con identica dignità, sinfonie classiche, musica jazz, pop e nuovi *sound*. Ciascuno di questi stili ha una propria riconoscibilità e si differenzia profondamente dagli altri. Ma la qualità, quando c'è, è riconoscibile per ciascuno di essi. Salieri, per quanto bravo, non è il *genio* che è stato Mozart; i Pooh, eccellenti professionisti, non sono il *nuovo mondo* musicale rappresentato dai Beatles e il pur bravo Gigi D'Alessio non è Roberto Murolo, l'essenza stessa della musica napoletana. Le canzonette, come dice provocatoriamente Eugenio Bennato, sono solo canzonette, ma le grandi composizioni, che siano rock, pop o classiche, si fanno apprezzare anche da chi non ama quello specifico genere musicale. Allo stesso modo la qualità si riconosce nell'architettura, anche quando non si tratta dei capolavori dei grandi maestri.

Certamente, come in ogni settore, l'innovazione e la particolare originalità possono trovare inizialmente qualche resistenza, ma l'armonia e la bellezza, anche tra le righe di una creazione "stravagante", sanno poi farsi riconoscere e apprezzare da tutti, o quasi.

Occorre quindi individuare un metodo per fare in modo che una qualità riconosciuta sia certificabile e che quella certificazione sia una delle premesse essenziali per acquisire il titolo che abilita alla costruzione dell'edificio. Qualcosa di molto diverso dalla vecchia Commissione edilizia, di cui nessuno sente la mancanza. Le premesse per raggiungere l'obiettivo ci sono tutte.

#### 14.6 Il sistema dei controlli

Un valido sistema di controllo è l'ultima delle condizioni necessarie, anzi è condizione "*sine qua non*". L'Amministrazione pubblica è maestra in questo campo. Ma non basta semplicemente impostare un sistema di controllo per essere sicuri che funzioni. Occorre verificare e assicurarsi che funzioni realmente, non presenti falle che lo rendano inutilizzabile o, peggio ancora, sia manipolabile.

Torna però un punto fondamentale: tutto sarà più semplice da verificare e da tenere sotto controllo dopo che si sarà risolto il problema della chiarezza e della semplicità normativa.

In un quadro che si sarà orientato in questo senso, l'organizzazione di un sistema di controllo efficace diventerà sicuramente più

semplice e non si presterà facilmente al rischio di pastette e connivenze.

In attesa di ciò che ancora deve essere avviato, bisogna però pensare a ciò che può essere impostato a tempi brevi.

I controlli, in un sistema di assoluta garanzia, riguardano due livelli: il controllo sul prodotto ed il monitoraggio, a sua volta, del sistema di controllo. Così come avviene per i prodotti di alta precisione.

Il controllo sul prodotto edilizio, ovvero sul progetto, sui presupposti normativi e sui vincoli sovraordinati, sulla rispondenza dell'opera al progetto e sul rispetto degli standard di qualità, spetta ai funzionari tecnici dell'Amministrazione. Ne hanno la capacità e la competenza. I vigili della Polizia Municipale possono coadiuvarli nelle operazioni, ma non spetta a questi la funzione vera e propria di controllo. Troppo spesso, invece, si assiste a confronti illogici tra uffici tecnici e vigili urbani. Illogici in quanto le competenze tra i due organismi sono ben distinte e incomparabili e una sovrapposizione dei ruoli non è giustificabile, né affidabile nei risultati. Tanto più quando alcuni vigili, come spesso accade, sono convinti di saperne più di tutti, assumendo di conseguenza posizioni talmente irragionevoli da essere ridicole.

Un caso emblematico. Anni fa un'associazione di volontariato, che raccoglie ed assiste gli animali randagi del Comune di Roma, fu oggetto dell'intervento repressivo dei vigili urbani perché aveva realizzato dei manufatti ritenuti abusivi. L'associazione stava realizzando, su richiesta urgente dell'Ufficio comunale per i diritti degli animali e su progetto dell'Ufficio Tecnico del Municipio, una tettoia da completare con una rete metallica di chiusura, per ospitare una colonia felina, che andava trasferita per lasciare spazio ad una scuola. A nulla valsero le dichiarazioni di conformità urbanistica dell'Ufficio tecnico del municipio stesso, che aveva peraltro redatto il progetto. A nulla valse far notare che l'area e gli animali fossero di proprietà del Comune e che l'associazione fosse la mera esecutrice delle opere, nel senso che metteva a disposizione i propri fondi e si sarebbe poi fatta carico della custodia degli animali. A nulla valse l'intervento del direttore dell'ufficio concessioni edilizie per dimostrare che le opere non richiedevano alcun titolo e che la D.I.A., depositata dall'associazione per mera formalità all'ufficio tecnico del Municipio, era più che sufficiente. Né interessava al solerte vigile che il progetto fosse stato approvato dall'En-

te regionale preposto alla tutela del parco all'interno del quale ricadeva l'intervento. Per avere ragione di quella bella testa di vigile fu necessario celebrare il processo! In quella sede il Giudice, dopo aver rilevato con ironia che un ufficio del Comune avesse perseguito un'opera del Comune stesso, dopo aver esaminato le foto del manufatto ed i documenti prodotti, prese atto dell'irragionevole e ridicolo comportamento del vigile, assolvendo i volontari con la formula piena "il fatto non sussiste". Soddisfazione raggiunta un anno dopo il sequestro. Con spese giudiziarie inutili a carico della collettività e dell'Associazione che ha dovuto pagare un avvocato per potersi difendere. Nel frattempo il Comune non ha potuto risolvere la sua urgenza e l'associazione di volontariato ha sprecato energie e buttato soldi.

Il vigile aveva agito in veste di ausiliario di polizia Giudiziaria, un compito delicato che richiede personale più competente ed equilibrato di quel signore.

Il personale di controllo, nel nuovo sistema che vado delineando, dovrebbe avvalersi, anche in questo caso, di un *sistema informatico* nel quale *registrare* tutti i propri movimenti, i sopralluoghi, le verifiche effettuate, le circostanze rilevate, le motivazioni e gli esiti della visita.

Il sistema informatico e la registrazione puntuale di tutti i passi dell'attività di controllo si rendono necessari, non solo per mantenere traccia *inalterabile* dell'azione e dell'attività dell'ufficio, ma anche per consentire il monitoraggio del sistema di controllo da parte di un organismo superiore appositamente costituito per tale funzione.

Si tratta di un sistema al quale ho sempre pensato, ma che, in alcune occasioni in cui ne ho parlato, è stato giudicato poliziesco ed illibero. Roba da polizia segreta sovietica, mi ha detto qualcuno.

Ma, miracoli del KGB, in occasione di un recente viaggio di studio, ho avuto la sorpresa di vederlo pienamente ed esattamente attuato, figuratevi un po' dove, a New York.

Me lo sono sentito accuratamente descrivere da Mr. Christopher Santulli, "Acting Borough Commissioner" di Manhattan. Questo interessante e, per certi versi, sorprendente incontro è stato uno degli stimoli ad organizzare, con il Centro Studi che presiedo, il Convegno Internazionale che ha avuto luogo a Roma sullo snellimento delle procedure edilizie. In quest'occasione, i rappresentanti di New York City,

Mrs. Patricia J. Lancaster e Robert LiMandri, hanno illustrato i dettagli del sistema di controllo adottato nella grande mela. Un sistema che può essere adottato ovunque.

I colleghi americani lo utilizzano come “*ufficio di controllo interno*”. Un organismo cioè che controlla l'attività dei funzionari pubblici e ne verifica la rettitudine e la linearità di comportamento sul lavoro, avvalendosi di funzionari sconosciuti al resto dell'apparato. È un organo con compiti ispettivi che opera alle dirette dipendenze del Sindaco.

Non aspiriamo a tanto. Per ora ci potremmo accontentare di molto meno. Ad esempio di un servizio di monitoraggio al quale riferire, per tramite del sistema informatico, ogni movimento ed ogni decisione dei controllori.

Analogamente a quanto avviene a New York, l'omissione di un sopralluogo, la mancata registrazione di un incontro con i professionisti o con gli imprenditori, l'omissione delle motivazioni che lo hanno provocato o degli esiti che ne sono scaturiti, sarebbe motivo per avviare un procedimento disciplinare.

Un buon sistema per la trasparenza, facilmente condivisibile da chi non ha nulla da nascondere. I colleghi americani forse esagerano un po', non potendosi permettere il lusso di prendere (letteralmente) nemmeno un caffè con coloro che sono soggetti ai loro controlli. Un sistema che appare semplice, ma soprattutto efficace, visti gli ottimi risultati che hanno ottenuto dal momento della sua applicazione. Ma probabilmente, da noi, tanto rigore e specifici confini entro cui muoversi sarebbero oggetto di interminabili discussioni politiche e sindacali. Troppo illiberale e quindi inaccettabile, come tutte le cose buone che ci guardiamo bene dall'importare da quella che è considerata, seppur imperfetta, la più grande democrazia del mondo.

Più complesso si prospetta, invece, l'aspetto relativo al meccanismo “repressivo” o “punitivo” da adottare.

In un Paese nel quale si discute se punire il falso in bilancio e nel quale le giustificazioni più fantasiose rendono difficile l'applicazione delle sanzioni a chi non rispetta le regole, l'argomento è piuttosto spinoso.

Ma bisogna pur trovare una soluzione, che possa essere condivisa ed efficace. Una soluzione che responsabilizzi i tecnici, che sia equa ed equilibrata nel punirli per gli eventuali errori e severa, invece, nei

provvedimenti che sanzionano il tentativo di aggirare e forzare le norme con soluzioni furbesche.

Le soluzioni possono essere diverse e nessuna, probabilmente, perfetta. Ma l'importante è che abbia un buon livello di equità e di efficacia.

In proposito riprendo la proposta che ho avanzato, seppur sommariamente, nel corso di un seminario dell'Ordine degli Architetti di Roma. La soluzione può, a prima vista, sembrare bizzarra, ma, considerato che si rifà ad un sistema già esistente e che ha dimostrato di essere efficace, vale la pena di esaminarla.

Il sistema è quello che ho chiamato dell'*abilitazione professionale "a punti"*. Sì, a punti, esattamente come avviene per la patente.

Siamo un popolo di automobilisti appassionati ed irriducibili. Non rinunciamo all'automobile, prezioso e piacevole strumento di espansione e prolungamento del nostro corpo, per nessuna ragione. Eppure abbiamo accettato, senza particolari traumi, l'idea che la patente di guida non fosse una conquista "per sempre" e che fosse soggetta, in relazione alla gravità delle violazioni delle norme del codice della strada, ad una progressiva riduzione di "*forza*". Fino alla eventuale perdita di tutti i punti, alla quale consegue la perdita di efficacia e il ritiro.

Questa regola può essere applicata a qualunque abilitazione, quindi anche all'abilitazione professionale.

Non è una provocazione, ma una proposta concreta sulla quale vale la pena riflettere. La patente "*a punti*" induce ad essere più automobilisti che non conducenti d'automobile, quindi più responsabili e consapevoli. Ancor di più il discorso vale dal momento che parliamo di persone con la dignità di una professionalità. L'abilitazione professionale "*a punti*", indurrebbe ad assumere, infatti, un atteggiamento più responsabile e consapevole rispetto alla professione.

Un modo di lavorare che, quindi, farebbe bene a tutti: ai più bravi, che non si sentirebbero certo messi in discussione dai punti e che, anzi, sarebbero gratificati dal riconoscimento oggettivo della loro professionalità; a tutti gli altri perché sarebbero obbligati, per mantenere in vita la loro attività, a misurarsi con il tema della professionalità, che spesso trascurano. In ogni caso costringerebbe i meno capaci a riqualificarsi ed a migliorare la qualità del loro lavoro.

Ma come applicare il sistema a punti per l'attività professionale?

Se teniamo come riferimento il metodo adottato per la patente di guida, il sistema è abbastanza intuibile. Al momento dell'iscrizione all'albo vengono assegnati al professionista i "*punti d'ingresso*" nell'attività professionale; ad esempio 30. Ad ogni infrazione, errore od omissione, secondo la gravità e secondo il ruolo svolto nel fatto oggetto di sanzione, verrebbe attribuito un valore in punti da detrarre. Una perizia mendace? 10 punti persi; — 15 punti se la stessa perizia è nell'esercizio della funzione di CTU; una DIA incompleta: — 2 punti; — 10 punti se la DIA si rivela in contrasto con le norme; un errore nella rappresentazione dello stato dei luoghi e nei grafici di progetto: da — 3 a — 5 punti; un errore che può produrre un ingiusto vantaggio per il cliente, come superficie del lotto, altezza fuori terra, distacchi ecc.: — 12 punti. La violazione delle norme di sicurezza o igieniche, del regolamento edilizio o delle norme sull'ambiente — 18 punti, e così via. E senza pregiudizio, ovviamente, per le sanzioni penali o civili attualmente già applicate dal Magistrato.

Dovrebbero essere gli stessi Ordini professionali ad applicare la riduzione dei punti. Sarebbe, senza dubbio, molto più efficace delle attuali sanzioni disciplinari che, come tutti sanno, sono una barzelletta.

Inoltre, al di là della perdita dell'abilitazione, che interverrebbe all'esaurimento completo dei punti disponibili, si potrebbero prevedere delle soglie. Una prima soglia, al di sotto della quale si potrebbero ridurre le facoltà attribuite al professionista, inibendogli alcune attività, e una seconda, al raggiungimento di un livello minimo di punti, al di sotto della quale l'abilitazione verrebbe sospesa per un periodo. La sospensione potrebbe comportare la possibilità di recuperare i punti persi attraverso un periodo di "*riabilitazione*". Ad esempio con lo svolgimento di alcune attività professionali al servizio della collettività. La revoca comporterebbe, invece, la cancellazione dall'Albo e l'obbligo di sostenere nuovamente l'esame di abilitazione.

Gli Ordini, grazie a questo nuovo sistema, potrebbero recuperare il ruolo di *garanti della collettività* esercitando, con maggior peso, la funzione di magistratura professionale, che la legge assegna loro.

Con un passo ulteriore, altrettanto importante, gli Ordini professionali potrebbero assumere anche il ruolo di *garanti del corretto rapporto tra prodotto professionale e corrispettivo economico della prestazione*. Non dico nulla di nuovo se affermo che il giusto corrispettivo di



una prestazione è uno dei presupposti, anche se non l'unico, per ottenere un buon prodotto professionale. Un presupposto che permette ai professionisti di competere sul piano della qualità e non del ribasso concorrenziale, compensato poi, inevitabilmente, dalla riduzione della qualità del prodotto. Una garanzia, quindi, non solo per professionisti e committenti, ma anche per la collettività.

E non sarebbe un'ulteriore passo importante, per il rispetto e la dignità di questo lavoro, se la parcella, vistata dall'Ordine e corredata della quietanza che ne attesti l'avvenuta liquidazione, diventasse uno dei documenti necessari per ottenere il rilascio del Permesso di Costruire?

Una sfida troppo grande da sostenere ed uno scenario impossibile da realizzare? Non credo

## **15. Il coraggio della scelte**

Non è detto che questa ricetta e le idee che la sostengono debbano piacere a tutti. Certamente sono proposte che richiedono un vero e proprio cambiamento di mentalità e un ritrovato senso civico. Non è comunque la ricerca del consenso di chi legge a guidarmi, ma l'interesse a provocare una discussione, stimolare riflessioni, far scaturire nuove idee, aprire prospettive diverse. Come tutte le proposte, può avvantaggiarsi di integrazioni e di miglioramenti. Che magari possono emergere proprio dalle critiche.

Alcuni professionisti potrebbero temere i pericoli di un meccanismo che dipende troppo dal sistema adottato per i controlli e che, se dovesse presentarsi con una maglia troppo stretta, potrebbe mettere pesantemente in discussione l'attività dei professionisti. Altri magari temono semplicemente il cambiamento e le innovazioni qualunque esse siano, soprattutto se li costringono a ripensare il modo di svolgere la loro attività professionale.

È comprensibile che qualcuno tema il cambiamento, perché potrebbe complicargli la vita o costringerlo a prendere una posizione che appare rischiosa, ma, a volte, sono proprio i prudenti, ma onesti e leali, i migliori alleati di chi lavora per il cambiamento.

Ho lavorato per quattro indimenticabili anni con Michele Figura, il direttore al quale l'amministrazione Rutelli aveva affidato l'incarico di

restituire onestà, dignità e prestigio alla XV Ripartizione, quella dell'edilizia privata. Un ufficio che fino ad allora era considerato il più corrotto degli uffici dell'amministrazione capitolina. Si trattava di una sfida davvero titanica. Quando mostravo tutta la mia impazienza ed il mio desiderio di adottare subito i cambiamenti che ritenevo indispensabili, egli mi ammoniva con il suo *"queta non movére"*, il motto al quale uniformava la propria azione di direttore. Qualcosa di difficile da accettare per uno come me, che aveva adottato il motto opposto *"per aspera ad astra"*. Eppure, quando si è trattato di prendere le decisioni giuste per cambiare tutto ciò che c'era da cambiare, non solo non si è tirato indietro, ma, anzi, spesso mi ha preceduto. E quella sfida, come dimostra il prestigio acquisito dall'ufficio negli anni successivi, è stata vinta. Un motivo d'orgoglio per noi, ma, soprattutto, per l'amministrazione comunale, che allora ci ha sostenuti. Ai successori ora la difesa delle mura. E magari l'avvio di una nuova fase di importante cambiamento.

A coloro che vogliono essere certi che cambiare sia meglio rispetto a ciò che hanno conosciuto fino ad oggi, che vogliono essere sicuri che abbandonare ciò che non apprezzano, ma che almeno conoscono, non sia un salto nel buio, dico che non c'è nulla da temere. Chiarezza normativa e certezza del diritto sono i presupposti imprescindibili del quadro che ho appena descritto. Un quadro che presuppone e che quindi pretende rispetto per gli onesti, ma anche sanzioni per i furbi. Le persone per bene, che sono indiscutibilmente la maggioranza, i professionisti seri, che hanno amore per la loro professione almeno quanto ne hanno per i soldi, non hanno nulla da temere. Un sistema giusto non può spaventare chi conduce onestamente la propria vita e quindi i propri rapporti sociali e professionali.

Così come non hanno nulla da temere i colleghi degli uffici comunali, che, con grande professionalità e voglia di fare, cercano ogni giorno e con tanta fatica di mandare avanti una macchina, che spesso sono costretti a spingere in salita, mentre altri stanno seduti comodamente sul sedile posteriore. Funzionari che dobbiamo apprezzare e sostenere, perché cercano di fare al meglio la loro parte. A volte, a guardarli lavorare, ci appaiono demotivati e rinunciatari, ma è solo perché sono delusi da coloro che dovrebbero essere d'esempio. Oppure sono frustrati nelle loro aspirazioni professionali e dall'assenza di un pro-

getto, che li coinvolga e faccia leva proprio su di loro per puntare al rinnovamento della macchina amministrativa ed all'eliminazione della mentalità burocratica, la vera nemica del cambiamento.

La responsabilità di questa scelta compete soprattutto ai politici ed ai dirigenti. Da loro ci attendiamo le scelte coraggiose.

Ai funzionari, ai professionisti, ai dirigenti, ai politici e a tutti coloro che vogliono far parte di un progetto di rinnovamento, si rivolge questo libro. Scritto per ricordare, attraverso l'analisi della nostra storia recente, che migliorare è possibile, che qualcosa si può muovere, ma molto dipende dal sostegno che viene dato a chi cerca e trova in sé il coraggio di fare scelte per riformare radicalmente il sistema, partendo dalle fondamenta.

È il momento, per il nostro Paese, delle grandi riforme. Noi dobbiamo iniziare dalle nostre piccole scelte coraggiose.



## Capitolo IV

### **“Arrendetevi, siete circondati!”**

#### **Riflessione personale**

##### **1. Una buona ragione**

L'idea di scrivere questo libro è nata quasi per caso più di due anni fa. Le riflessioni, le idee e le proposte che ho qui raccolto, occupavano i miei pensieri già da tempo e, dopo averli “smontati” e “rimontati”, analizzati, modificati e rielaborati a lungo, ho iniziato a sentire l'esigenza di metterli insieme in una forma organica e in una trattazione unitaria.

Ma, quando sono giunto quasi alla fine di questo lavoro, sono stato assalito da un'infinità di dubbi sul senso di lanciare questa sfida all'insegna del rinnovamento e, soprattutto, del coraggio delle idee, proprio in questa fase in cui il cambiamento, tanto citato e poco in realtà voluto, è rimasto “immobilizzato” tra la paura del nuovo e l'amara disillusione che, dietro il nuovo, c'è tanto di riciclato e camuffato. Ma è stato proprio pensando a questo, che è scattata la molla che mi ha dato la forza di ripartire. Quella forza che spinge gli “accerchiati”, proprio quando sono più disperati, a non arrendersi, nonostante l'evidente superiorità degli avversari.

Ma perché non arrendersi, perché alzare la posta e rilanciare la sfida, decidere di correre il rischio, quando è chiaro, guardandosi intorno, che l'esito più probabile è, ancora una volta, la sconfitta?

Ci vuole davvero una buona ragione. A me non è mancata. Ho avuto quella che ti rende più coraggioso e incosciente: l'amore.

Amo il mio lavoro e lo considero un vero privilegio. In una certa misura, la pubblica amministrazione è parte di me. Molti anni fa, forse oggi, purtroppo, non potrei ripeterlo, l'ho definita la mia famiglia.

Nell'estate del 1994 mi ero appena trasferito al Comune di Roma. Lavoravo in quella che allora si chiamava "XV Ripartizione".

Tardo pomeriggio, nella mia stanza, senza condizionatore, faceva un caldo infernale. Avevo approfittato di una breve pausa per controllare l'estratto conto della mia banca. Ogni tanto alzavo lo sguardo verso l'edificio di Piazzale Sturzo, ormai abbandonato, che fino a pochi mesi prima aveva ospitato la sede dell'onnipotente Democrazia Cristiana. Erano anni in cui tutto stava cambiando.

Michele Figura, direttore della Ripartizione, passando a salutarmi mentre andava via, mi chiese il motivo della mia espressione preoccupata.

Quando risposi che era per via del vertiginoso assottigliarsi del mio conto corrente, mi disse: *"Non capisco perché mai uno con le tue capacità stia qui, a lavorare per due soldi, quando fuori potresti guadagnare quello che vuoi"*.

Gli risposi con una battuta: *"Perché mi è mancata la famiglia"*.

Andava di fretta, era stanco, come può esserlo il direttore di una Ripartizione al termine di una giornata di lavoro. Ma quella risposta, per lui richiedeva una spiegazione. E me la chiese.

*"È una storia lunga — gli dissi — ma se vuole conoscerla ed ha un attimo di tempo, posso sintetizzargliela."*

*"Ti ascolto"*. E venne a sedersi vicino a me, con la sua aria incuriosita e divertita, che nel tempo avrei imparato a riconoscere come segno d'affetto.

I miei genitori, persone semplici e di grande valore, ma prive di conoscenze vantaggiose e di soldi, avevano un amore incondizionato per i figli e, senza esitazione, avevano sacrificato tutto quello che potevano per farmi studiare. Io, a parte qualche intemperanza adolescenziale, non ho deluso le loro aspettative. Raggiunta la laurea, però, c'era da affrontare il nodo cruciale: l'inizio della professione.

Mio padre, da buon meridionale, mi invitava — quasi quotidianamente — a fare i concorsi. *"Così ti sistemi, figlio mio"*. Non considerava la libera professione una sistemazione.

Ma io non potevo capirlo. Volevo lavorare per me stesso, senza prendere ordini, non volevo essere un numero tra tanti, né ammuffire in un ufficio. Soprattutto non volevo mortificare la mia fantasia, la mia voglia di fare qualcosa di importante. Ero giovane, pieno di sogni e di voglia di conquiste, guai se non fosse stato così.

Ma se l'accesso alla laurea, grazie alle lotte politiche del sessantotto, era ormai consentito a tutti, l'accesso alla professione era ben più problematico. Due sole chiavi sembravano aprire la porta: la politica e le conoscenze. Mi illudevo ve ne fosse una terza: la bravura, che si esprime nei concorsi di progettazione. Ma presto mi sarei accorto che non era così.

Mi sono sempre rifiutato di considerare l'attività politica come veicolo promozionale, anche se il PCI, nel quale avevo già ricoperto incarichi di qualche responsabilità, offriva interessanti occasioni professionali a tanti colleghi. Ma occorreva saper stare all'interno degli schieramenti e dei giochi di potere o portare la borsa di qualche dirigente. E io non ne avevo la “vocazione”.

L'altra chiave erano le conoscenze personali, di solito acquisite dalla famiglia o da specifiche frequentazioni: certe scuole, certi salotti, certi luoghi di villeggiatura. L'architetto non è una figura professionale che utilizzano tutti. Per averne necessità, bisogna avere “a monte” tutta una serie di cose. Al dunque, quindi, tutto partiva da due domande: “*chi sei?*” o “*chi conosci?*”.

Insomma ero “out”. Ma ancora non lo sapevo.

I concorsi di progettazione, alcuni dei quali avevo vinto con i miei soci di studio, proprio a causa di *quella politica* della quale avevo scelto di non far parte, non si risolsero in occasioni di lavoro. Visto che vincere un concorso non significava realizzarlo, dopo un po' troppe delusioni, io e i miei colleghi decidemmo di abbandonare quella strada.

Per uno strano scherzo del destino, un giorno, uno dei soci di studio, che partecipava ai concorsi per l'impiego pubblico, mi convinse, nonostante la mia riluttanza, a partecipare al concorso per Capo dell'Ufficio tecnico al comune di Zagarolo.

Lui aveva già partecipato a quel concorso, con una buona prova. Ma, stranamente, non avevano ammesso nessuno all'orale ed il concorso era stato nuovamente bandito. Questo lo aveva lasciato perplesso e così mi aveva convinto a provare insieme. “*Uno di noi due questo concorso deve vincerlo...*”, diceva. E fu buon profeta, perché quel concorso lo vinsi davvero. E così, contro tutte le previsioni, mi ritrovai a capo dell'ufficio tecnico di quel Comune.

Scoprii qualcosa che non avevo considerato: al mio cognome, che portavo con grande orgoglio per tutto ciò che aveva significato la mia

famiglia, si aggiungeva un altro pezzetto... “Capo dell’Ufficio tecnico” e quel pezzetto in più, portava con sé il riconoscimento di quella parte di me, che avevo conquistato con fatica, e che ora, con l’entrata “nella famiglia dell’Amministrazione”, veniva riconosciuta e rispettata dagli altri.

Alla mia famiglia natale, si era aggiunta un’altra “famiglia” dalla quale ricevere autorevolezza, offrendo in cambio la propria bravura e lealtà. Una famiglia che mi aveva riconosciuto un valore e nei confronti della quale avevo delle responsabilità. La sfida tornava ad essere nelle mie mani. Il raggiungimento di altri traguardi sarebbe dipeso dalla mia capacità, talento, determinazione, e anche un po’ dalla fortuna, naturalmente. Ma comunque ero in gioco. E ci sarebbe stato un giorno in cui, come con la famiglia natale, avrei restituito quanto stavo ricevendo. Con il mio impegno, il mio successo, la mia lealtà, avrei contribuito a dare anch’io autorevolezza a quella famiglia, che, nel tempo, è diventata sempre più importante nella mia vita. Anche più esigente e severa. A volte incompresa. Ma comunque sempre da me amata e rispettata.

La pubblica amministrazione rappresentava per me il luogo dove continuare a crescere: studiando, sperimentando, confrontandomi con le difficoltà e trovando soluzioni, accettando sfide per tentare di vincerle, allargando insomma gli orizzonti di quel mondo che avevo scelto di scoprire e che desideravo conoscere.

Era un’esperienza gratificante in sé. E per essa ricevevo per di più una retribuzione, forse inferiore alle responsabilità, ma ottenuta per fare qualcosa di utile ed appassionante.

Michele Figura mi guardava incredulo, ma anche ammirato. Aveva capito.

Ma volle mettermi in guardia dicendomi:

“Ricordati che l’Amministrazione non è una madre, ma una matrigna. Come la Grimilde di Biancaneve, devi conquistare il suo affetto continuamente. Vuole essere obbedita anche quando ha torto, pretende che tu sia remissivo e non vuole sentirsi dire che non è la più bella del reame. Guai a farla ingelosire”.

Il tempo, purtroppo, ha dato ragione a Michele. Le sue parole sono state profetiche, ma le mie convinzioni non sono cambiate. Ho imparato a distinguere le istituzioni dagli uomini che le governano, gli in-



carichi dalle capacità di chi li ricopre, i fatti concreti e verificabili dalle affermazioni roboanti. E so di avere ragione.

Certo, con l'esperienza, e dio solo sa quanto mi è costato, ho perso una buona dose di fiducia nelle persone, ma non in ciò che rappresentano. D'altra parte, nella mia vita professionale, non ho sempre lavorato per amministrazioni e persone a me affini, ma ho sempre avuto lo stesso entusiasmo e la stessa lealtà.

Ho servito le Amministrazioni per le quali ho lavorato con impegno e dedizione, anche quando sentivo di non essere particolarmente gradito. L'ho fatto con lealtà anche quando la *“cricca”* politica, che mi rifiutavo di assecondare, mi perseguitava con protervia.

Ho servito e servo Roma con la passione e la fedeltà che si dedica ad un grande amore, anche quando non sempre è ricambiato con altrettanta dedizione.

Ma non sono un sognatore, né un illuso. Non ho la benda sugli occhi. Ci vedo e anche molto bene.

Quanto raccontai a Michele allora è, per me, vero ancora oggi.

Per questo ho deciso di continuare a scrivere e completare questo libro.

Sento di avere un dovere verso i giovani colleghi che entrano nell'Amministrazione con il mio stesso entusiasmo, verso i miei studenti dell'Università, così *“duri e puri”*, verso i cittadini che credono nelle istituzioni e vogliono impegnarsi per migliorarle ed anche verso gli amici e i compagni che, come me, credono nella politica come servizio alla comunità.

E voglio dir loro anche le cose che Michele disse a me.

Non c'è motivo di meravigliarsi, sono ormai al punto in cui era lui allora. Il punto in cui si devono dire quelle cose. Ma voglio dirle a modo mio. E lo farò usando una frase che sentivo allo stadio.

Quando la Roma, che si avviava a vincere il suo terzo scudetto, dominava la partita, c'era un signore che, a risultato ormai acquisito, si alzava gridando alla squadra avversaria: *“siamo in centomila, arrendetevi, siete circondati!”*. Una battuta scherzosa, ma sembrava quasi che, a quel grido, la squadra avversaria trovasse nuova forza e slancio. Proprio quando ormai la sconfitta era certa e non c'era ragione di spendere altre energie. Avrebbero perso, sì, ma con dignità.

Questo stesso grido lo rivolgo ora a voi. Sì, arrendetevi. Siete circondati! Siamo circondati, accerchiati, assediati. Vale la pena resistere?

E se vale la pena resistere, da cosa ci dobbiamo difendere? Chi sono gli avversari e perché sono così numerosi? Quale è il terreno di scontro e quale strategia possiamo adottare per resistere, lasciando aperto lo spiraglio di una difficile, ma non impossibile, vittoria?

## **2. Gli avversari**

Gli avversari da affrontare, dai quali ci sentiamo sempre più minacciati e che dovremo sconfiggere, se non vogliamo arrenderci, sono tanti. Ecco i più pericolosi.

### *2.1 I nani del potere*

Quelli che per cultura, formazione e capacità non avrebbero mai dovuto contare nulla. Terze e quarte linee della politica o delle professioni. Persone gelose e sospettose di tutto ciò che non possono dominare. La loro anima è avida di consensi acritici. Il loro cuore di nani (“troppo vicino al buco del culo” cantava De Andrè) odia chi è apprezzato per le sue capacità. Non sopportano l’ombra che questi proiettano grazie alla loro indipendenza ed alle doti morali di cui dispongono.

Ma, proprio nell’ombra in cui i migliori li oscurano, i nani si muovono e usano il loro potere subdolo per imbrigliarne le energie e neutralizzarne la forza. La fame di potere, la pochezza che ne alimenta la presunzione, il desiderio di controllo, li ottenebrano fino all’autolesionismo, impedendo loro di capire che un eccellente collaboratore non è un pericolo, ma una risorsa. Non riescono a comprendere che competono su percorsi diversi. Come il centometrista ed il fondista, che corrono entrambi nello stesso stadio, davanti agli stessi spettatori, ma per risultati diversi. Entrambi possono vincere e dare il successo alla loro squadra. Che ne amplifica la loro grandezza.

Ma i nani non sono in grado di capirlo. Invidiosi delle capacità degli altri, anziché farne lo strumento del proprio successo, li combatto-

no e li ostacolano. A volte solo per dimostrare che nulla può ergersi al di sopra di loro. Combatterli è impossibile, perché non agiscono mai in campo aperto. Come i peggiori dei sicari, i nani ti colpiscono mentre li abbracci. Le vittime al tappeto ne aumentano la forza e nessuno vuole correre il rischio di ostacolarli. Pensate di poter resistere a costoro? Arrendetevi, siete circondati!

## *2.2 I venditori di illusioni*

Quelli capaci di costruire, con il sostegno di una potente rete di comunicazione e al solo fine di conquistare il consenso, l'immagine di una realtà inesistente. Il loro obbiettivo è quello di rappresentare un'immagine rassicurante, serena e cordiale, ma anche appassionata e affidabile agli occhi di tutti. Ciò gli consente di ottenere un controllo “soft” su tutto, soprattutto delle informazioni. Un'informazione capace di costruire l'immagine della realtà, facendo in modo che la realtà non arrivi a trasmettere informazioni.

Lavorano anche per la comunità, ma come *mezzo* per la propria celebrazione e non come *fine* del loro impegno. Ci sono quelli che puntano a far mirare i fucili verso un nemico e a trovarsi così a capo di un esercito e quelli che invece, facendo sparire ogni nemico all'orizzonte, rappresentano essi stessi la garanzia che all'orizzonte ci sia qualcosa di buono per tutti. A dispetto dell'immagine che costruiscono, sono degli stalinisti, paternalisti e dispotici, affettuosi in pubblico, brutali nel privato, populistici ed oligarchi al tempo stesso.

Il “venditore di illusioni” si erge sopra e dentro il popolo. *“Sono operaio, casalinga, minatore, poliziotto, disoccupato. Come te faccio la spesa, la fila al cinema, la passeggiata con la famiglia; ho i tuoi stessi problemi, pensieri, preoccupazioni e aspirazioni. Di me ti puoi fidare.”*

La massa, sempre più bombardata di “notizie” e disinformata sulla realtà, rimane incantata e li adora. Non sollevate problemi, non provateli a dire loro che qualcosa non funziona, che occorre fare scelte faticose per dare una vera svolta, sareste dei pericolosi disfattisti da eliminare. Contro costoro è difficile battersi, bisogna adottare mille cautele ed una buona strategia. Meglio restare nell'ombra o, se volete alzare la testa, state ben attenti. Fate almeno finta di guardare nella loro

stessa direzione e di partecipare alla costruzione di un mito. Volete davvero combattere costoro? Arrendetevi, siete circondati!

### 2.3 *I falsi liberisti*

Quelli che si fanno paladini del rispetto delle regole, purché riguardino gli altri. Provate a dir loro che la legge, i regolamenti, le procedure li riguardano e le devono rispettare, senza eccezioni. Diventano delle iene. Da sempre sostengono che bisogna liberarsi della burocrazia e dare libertà alle imprese. Sciogliere i legacci che imbrigliano la libera iniziativa.

Intanto intessono una fitta trama di relazioni, che per altri chiamerebbero connivenze, che li garantiscano nei loro interessi, nel loro ruolo.

Non hanno bisogno di corrompere, perché sanno associare reciproci vantaggi. Non cercano lo scontro, sanno essere persuasivi. Spesso hanno il sostegno dei nani, con i quali intrecciano rapporti di reciproca utilità.

Le loro iniziative sono sempre “pulite”, non come quelle della concorrenza. I loro privilegi sono meriti, le loro iniziative sono un favore per la collettività. Non ditegli in faccia che quanto offrono è una minima parte di ciò che intascano, con la benedizione di chi comanda: si offenderebbero. Mentre propongono modelli nuovi, si proteggono all’interno di un meccanismo monopolistico.

Nel nostro Paese il mercato non è mai stato così controllato come in questi anni di starnazzato “*liberismo*”.

Su quale terreno li volete affrontare? Economico? Sono irraggiungibili e corazzati. Politico? Sono sostenitori di tutti, protetti e ben voluti. Tecnico? Gli uffici pubblici sono pieni di gente che lavora per loro e che sa come tutelarli. Amministrativo? Hanno schiere di avvocati che li assistono. Niente da fare. Nella migliore delle ipotesi, e se la vostra coscienza e dignità può accettarlo, avete la possibilità di averli come *benefattori* e incassare un pareggio.

Volete davvero resistere a costoro? Arrendetevi, siete circondati!

### 2.4 *I carrieristi dello “yes system”*

Quelli che occupano poltrone, sedie e strapuntini. Non ha importanza il tipo di posto, l’importante è sedersi ed alzarsi solo per andare

su un'altra poltrona, migliore. Sono onnipresenti ed hanno *il dono dell'obliquità*, per mantenersi disponibili in tutte le direzioni. Non si chiudono mai la strada e non sbattono la porta uscendo. Non per garbo, ma per mancanza di dignità.

Sono sempre gli stessi. Girano dai salotti alle sedi di partito e la loro carriera è inarrestabile. Non sanno fare nulla di specifico e questa inconsistenza è la loro forza. Li rende adatti ad assumere incarichi e dirigere uffici di ogni tipo, senza alterare gli equilibri. Entrano nei consigli di amministrazione ed a volte riescono persino a presiederli. Nell'amministrazione cercano di non opporsi a nulla. Nelle professioni non elaborano idee, ma sanno sfruttare le capacità degli altri ed associarsi al pensiero del potente di turno, all'ombra del quale crescono felici.

Ricordano molto quei cagnolini di peluche con la testa sempre oscillante che si vedevano annuire dal lunotto posteriore delle automobili tanti anni fa.

Per i nani sono i collaboratori ideali. E li gratificano con carriere impensabili e inarrestabili.

Volete combatterli? Provateci. Se siete meno importanti di loro e mettete in dubbio le loro capacità, fate attenzione: vi accuseranno di essere invidiosi della loro fortuna. Se invece siete più importanti di loro ed avete conquistato la vostra posizione per merito e capacità, fate ancora più attenzione, perché sono protetti da coloro che vi detestano proprio per la vostra dignità, capacità ed autonomia. È una razza ostica da affrontare, che annovera tra i suoi esemplari migliori quei grandi manager che mandano al disastro enti, compagnie, aziende pubbliche, uscendone ogni volta, non solo senza macchia, né responsabilità, ma anche immensamente arricchiti. E pronti per nuovi incarichi prestigiosi, naturalmente.

Combatterli si dimostra impossibile. Perfetti nella loro evanescenza, sono portaborse eccellenti. E quando le borse che portano sono anche piene, non ne sentono il peso. Molti li proteggono. Garantire la loro presenza, significa garantire l'immutabilità di un sistema.

Volete davvero resistere a costoro? Arrendetevi, siete circondati!

Tutto sommato si tratta di un piccolo elenco di avversari. Ma molto temibili.

Gli avversari, tuttavia, non vanno considerati necessariamente dei nemici. Riconoscere l'avversario è anzi una risorsa. Ci obbliga a ra-

gionare e impostare una strategia. L'avversario rafforza la nostra stessa identità proprio grazie a ciò che ci differenzia da lui.

Se avete deciso di combattere, quando si è accerchiati, il modo migliore per organizzare la difesa è quello di non perdere tempo. E nemmeno si deve ascoltare chi, dopo aver contato il numero degli avversari, vi dice che non c'è nulla da fare.

Conoscete la storiella della corsa delle rane?

Racconta di una gara tra rane, difficile e pericolosa, per raggiungere un luogo quasi inaccessibile. *“E troppo rischioso! Nessuno può farcela!”* gridavano gli spettatori lungo il percorso, segnalando le difficoltà ed i pericoli sempre maggiori da affrontare. Le rane, sempre più stanche e sempre più sfiduciate, mano a mano che andavano avanti, finivano per ritirarsi tutte. Tranne una, che, noncurante degli avvertimenti, proseguiva imperterrita. Il pubblico rimaneva ammirevole dal coraggio di quella rana, che affrontava i pericoli infischiosene di tutti quei saggi consigli a rinunciare. Fino all'ultimo pericolosissimo ostacolo, che poteva significare morte certa. Nulla da fare, la rana superò di slancio anche l'ultimo ostacolo e vinse. Quando le chiesero come fosse riuscita a farcela, dove avesse trovato la forza e il coraggio, si accorsero che era sorda. Non potendo sentire le grida di pericolo e di allarme e gli inviti a rinunciare per salvare la pelle, aveva proseguito fino alla meta, con tutte le sue forze. Ed aveva vinto.

Ecco, a volte occorre essere sordi. Il pericolo rimane, i rischi pure, ma non ci si deve far condizionare da nulla, trovando dentro di noi le energie e la voglia di andare avanti. Nonostante tutto.

Essere *“sordi”*, ci rende un po' incoscienti e alleggerisce il peso della paura e della rassegnazione. Ma, non possiamo ignorarlo, i pericoli restano. E per affrontarli ci vogliono buone motivazioni.

### 3. I motivi per resistere

Innanzitutto la coerenza. Quella di chi non dovrebbe essersi dimenticato che una volta sognava di cambiare il mondo. Se le rivoluzioni si sono rivelate peggiori di ciò che volevano cambiare, non è una buona ragione per rinunciare per sempre al cambiamento.

Il detto “*si nasce incendiari, ma si muore pompieri*” vale per chi giocava con il fuoco e non per chi ne conosceva il valore e l'utilità.

È vero, come diceva Marcuse: solo chi è fuori dal sistema, può cambiarlo. Ma fuori dal sistema bisogna starci con la testa e con il cuore. Con i fatti, con il proprio agire per il cambiamento, nel sistema bisogna starci dentro. Unica condizione, rimanere nel tempo fedeli alle proprie convinzioni, senza lasciarsi irretire dal fascino del potere e dei soldi.

Non so se sono mai entrato effettivamente nella stanza dei bottoni, né quanto mi sia fatto irretire o affascinare dal potere. Ma so per certo che ho sempre provato a fare del mio meglio, guidato da questa considerazione: se si può rimanere coerenti quando si è giovani, quando si deve ancora trovare un modo per sopravvivere e sono tante le facili scorciatoie che ci si presentano e ci tentano, perché si dovrebbe rinunciare alla coerenza proprio quando si ha il necessario e si è in condizione di fare di più? La coerenza presuppone questo. Ed è una delle *armi più formidabili per resistere*.

In secondo luogo la speranza. Non si può vivere solo di speranza, certo. Ma non ha senso abbandonare la speranza senza aver fatto prima tutto il possibile per trasformarla in realtà. Il motto che ho scelto e in cui credo, sin da ragazzo, è: “*Il peggiore rischio non è fallire, ma non tentare*”. Magari con piccoli passi e miglioramenti apparentemente modesti. Ma sono proprio questi piccoli atti di trasformazione a creare le premesse per un *improvviso* salto di qualità. Tutti i grandi cambiamenti sono il risultato di piccoli passi di avvicinamento alla meta, qualche risacca e poi improvvise accelerazioni risolutive.

A volte occorre pagare un prezzo. E chi crede nel cambiamento, ne è consapevole.

Avere speranza significa credere in un futuro diverso, migliore per tutti, anche grazie al proprio contributo. Una speranza fatta di sogni e di determinazione per raggiungerli. La storia ci offre mille esempi in questo senso. E in proposito mi piace ricordare Thomas Edison, che, dopo il millesimo fallimento nel tentativo di produrre la lampadina, anziché abbattersi disse: “*Adesso conosciamo mille modi per non fare la lampadina, quindi siamo più vicini alla soluzione*”.

La speranza, fatta di fiducia e concreta determinazione, è una delle *armi più formidabili per resistere*.

In terzo luogo il dovere. Il dovere ed il senso del dovere appaiono, o meglio vengono fatti apparire, sempre più come un pesante fardello sulla libertà dell'individuo. Alla ricerca dell'utile e del necessario si è ormai sostituita la ricerca del vantaggioso e del superfluo. Gli anni Ottanta, che hanno fortunatamente preso il posto degli anni di piombo, restituendoci un clima più disteso, hanno purtroppo favorito anche il riflusso nel privato, declinando l'intera società nell'edonismo teso alla ricerca della felicità individuale ad ogni costo. Qualcuno diceva "è la nave che va", ma in realtà era solo un "*fin che la barca va*".

Non è rimasto quasi nulla del Paese che, con il grande lavoro e impegno degli anni del dopo guerra ha portato a quel boom economico che ha prodotto bellezza, fantasia e competitività. La conquista del benessere, tranne rare eccezioni, non è più il risultato dell'impegno, dello studio, del sacrificio e della costanza — attività che molto condividono con il "dovere" — ma di operazioni spericolate condotte all'ombra del potere politico e di furbesche rapine ai danni della collettività.

Ma c'è ancora chi, per senso del dovere, resiste. E la resistenza, a sua volta, trova la sua forza nel senso del dovere.

La facciata laterale dell'ingresso del Comune di Bologna è tappezzata dalle foto dei martiri della Resistenza di quella città. Da quelle foto ci guardano coloro che hanno dato la vita per la nostra libertà. Ragazzi, giovani donne, madri e padri di famiglia, anziani. Ci guardano chiedendoci: "*Noi abbiamo fatto il nostro dovere, cosa state facendo voi?*". Non è retorica affermare che nei loro confronti abbiamo tutti, anche coloro che non ne condividono gli ideali, una responsabilità, quella di non rendere inutile il loro sacrificio. Un sacrificio fatto per tutti e non per una parte, perché, come recita la bellissima poesia di Piero Calamandrei, la resistenza fu un "*patto giurato fra uomini liberi, che volontari si adunarono per dignità, non per odio, decisi a riscattare la vergogna ed il terrore del mondo*".

Questa libertà va utilizzata per far crescere il nostro Paese; dobbiamo fare della responsabilità e dell'assolvimento del dovere un punto di orgoglio. Il senso del dovere è una delle *armi più formidabili per resistere*.

Insomma, siamo accerchiati, ma qualche formidabile arma per resistere, e magari vincere, l'abbiamo. Ma quale può essere la strategia e chi può metterla in atto?



#### **4. Premesse per una strategia**

Le aziende sono organizzazioni complesse, fatte di uomini, strumenti, criteri organizzativi e funzionali e risorse, soprattutto economiche. Le aziende pubbliche e gli enti locali, in più, vivono la contraddizione della doppia direzione, politica e gestionale. Che la legge vorrebbe indipendenti e autonome, ma che, in realtà, vede l'una, i dirigenti-manager, soggetta ed in parte in balia delle decisioni dell'altra, gli amministratori eletti dal popolo.

È superfluo spendere parole per spiegare perché l'una dipenda totalmente dall'altra. A dispetto della riforma voluta dalla legge 142/90, dal momento che i dirigenti si differenziano sulla base degli incarichi che vengono decisi e distribuiti dagli amministratori e poiché questi possono addirittura attingere dall'esterno per acquisire dirigenti di loro fiducia, l'autonomia dei dirigenti è praticamente nulla. Per questo ritengo pericolosi gli avversari che ho prima individuato. Fintanto che non avremo sconfitto loro ed il sistema che li sorregge, la lotta sarà impari e le probabilità di successo saranno minime.

Come punto nodale del cambiamento si parla sempre più di risorse, finanziamenti, dimenticando che nelle organizzazioni complesse, il fattore umano è decisivo almeno quanto quello economico e organizzativo, se non di più. Dal fattore umano dipendono le relazioni personali, le motivazioni, la capacità di affermare una leadership, la possibilità di affrontare sfide e di raggiungere obiettivi e ottenere risultati. Come prescindere dalle persone, dalla loro visione generale, dalle motivazioni che possono spingerle in una o nell'altra direzione?

Negli ultimi anni si è cercato sempre più di trasferire nell'azienda pubblica criteri che sono tipici di quella privata. Può andar bene se non si scelgono i criteri e gli strumenti sbagliati. Concentrarsi solo sull'*efficienza, la produttività, gli obiettivi da raggiungere*, può diventare un limite. E se questo criterio si sta dimostrando inadeguato per le aziende private, lo è ancor di più per un'azienda pubblica, come un Comune, piccolo o grande che sia. Non che quei criteri e quegli elementi di misurazione non siano utili. Anzi, se opportunamente utilizzati offrono un importante strumento di verifica. Tuttavia, anche prescindendo dal modo strumentale o comunque artificioso con il quale questi criteri sono stati immessi nel sistema pubblico, c'è qualcosa che sfug-

ge al nostro controllo e che va al di là delle competenze, della formazione, dell'aggiornamento, che pure sono necessari, ma non sufficienti.

Quale arma in più dobbiamo trovare per chiamare a raccolta le forze che aspirano al rinnovamento ed al miglioramento del sistema?

Per gli accerchiati è fondamentale individuarla e sfruttarla perché è l'unico modo per sentire in lontananza, ma chiaro e forte, il suono della cavalleria che viene in soccorso e, finalmente, *“arrivano i nostri”*.

È quel qualcosa in più che non può essere insegnato, come sostiene Pier Luigi Celli in *“Passioni fuori corso”*<sup>1</sup>. Nessun obiettivo è raggiungibile senza la motivazione necessaria a mettere in moto la passione, l'immaginazione, la strategia, come risorse personali ed uniche che unite contribuiscono a risolvere il nodo del vero cambiamento.

Senza motivare noi stessi e gli altri non avremo grandi possibilità di successo e ciò prescinde dalle risorse economiche di cui potremmo disporre.

Quale grande risorsa è la condivisione di un progetto! Pensate per esempio alle vecchie *“feste dell'Unità”*. Tutte le sezioni erano capaci di organizzare sul territorio eventi culturali e ricreativi di un certo interesse, ma soprattutto di grande resa economica. Ciò era possibile grazie al lavoro volontario degli iscritti, operai, professionisti, studenti, casalinghe e pensionati. Anche chi non possedeva nulla ed a fatica arrivava a fine mese, metteva a disposizione ore di lavoro e conoscenze per il piacere di vedere crescere la forza del cambiamento. Finita quella stagione, i partiti si sono affidati ai mercenari della propaganda e alle aziende specializzate nell'organizzazione di eventi. Organizzazione efficiente, ma risultato omologato: feste tutte uguali e ridotte alla dimensione di scadenti mercatini o sagre.

Per questo motivo è necessario insistere sull'aspetto motivazionale ed emozionale del *“capitale umano”*.

Fatta questa premessa, proverò a delineare una strategia che, anche se non necessariamente vincente, è quantomeno utile per rompere l'accerchiamento.

---

<sup>1</sup> Ed. Mondadori.

## **5. Gli strumenti della strategia**

### *5.1 Imparare dagli errori*

Se è vero che “ *il peggior rischio non è fallire, ma non tentare*”, è altrettanto vero che non c’è niente di peggio che non imparare dagli errori. La conoscenza dei “*mille modi in cui non si fa una lampadina*” ovvero quei fallimenti che ci avvicinano al successo di cui ci parla Edison, hanno senso se di quegli errori si fa tesoro. Questa è l’arma dei vincenti.

Soichiro Honda, che ha creato un’azienda leader nel mondo dei motori, ha fallito più volte prima di trovare la strada del successo. Ma seppe far tesoro degli errori e dei fallimenti, facendo persino un incredibile bagno di umiltà quando, dopo aver capito che non aveva sufficienti competenze tecniche per sfondare nel campo dei motori, decise di tornare sui banchi di scuola e, a trent’anni, insieme ai ragazzini di quindici, ricominciò a studiare per diventare il migliore. Diploma e studi universitari gli consentirono finalmente di realizzare il suo sogno, “*dream*” fu il nome della prima motocicletta prodotta da Honda, e di primeggiare con i suoi motori. Gli errori, come le sconfitte, sono a volte più importanti dei successi, se si sa imparare da essi. Nello stesso tempo non bisogna rinnegare ciò che si è fatto, anche se ha procurato sofferenze.

Ciò che abbiamo fatto prima, rappresenta le nostre radici. Mantenere salde le proprie radici, che ci danno vigore e stabilità, e fare tesoro degli errori è il punto di partenza della nostra strategia.

Ci sono periodi della vita che ci vedono sconfitti, ma se si hanno le qualità per risorgere e le capacità per crescere, non si è mai del tutto vinti. Certo, ammettere gli errori a volte è difficile; più facile è dare la colpa agli altri o alle circostanze avverse. E ci sono circostanze in cui, quelli che poi ci sembrano errori, nel momento in cui li abbiamo fatti erano delle scelte necessarie. Perché è anche vero che, se si vogliono davvero conservare le proprie radici, certe scelte non si possono evitare.

### *5.2 Il lavoro del gruppo*

Fare squadra, fare gruppo, quante volte si sente ripetere. E quante volte a sproposito!

Il “fare squadra”, nella nostra strategia, ha una connotazione negativa, perché implica un sistema chiuso, in quanto limitato ad un certo numero di giocatori, che si pone inevitabilmente in competizione con tutti gli altri, che non possono entrare a far parte della squadra, possono solo essere avversari rappresentati da altre squadre.

Una strategia vincente, invece, deve presupporre un’apertura capace di aumentare le adesioni e quindi i consensi. Le possibilità di successo di una strategia di cambiamento sono spesso legate proprio all’ampiezza dei consensi. Una strategia di cambiamento, per di più, non può essere elitaria. Come sosteneva Henry Ford, c’è progresso solo quando una innovazione diviene patrimonio di tutti e non privilegio di pochi. Dunque il nostro obbiettivo non è la costituzione di una squadra chiusa, ma di un gruppo aperto dal quale trarre forza e al quale aggiungere forza.

Il gruppo produce qualcosa che è patrimonio di tutti coloro che ne fanno parte e nessuno si appropria in via esclusiva dei risultati del lavoro. Il gruppo ha in sé qualcosa di profondamente democratico ed è portatore di un principio che va persino oltre il principio meritocratico, perché nel gruppo ciascuno contribuisce secondo le proprie capacità e riceve, in cambio, qualcosa che appartiene a tutti e che va molto al di là del contributo individuale.

Nel gruppo il risultato del lavoro di ciascuno viene amplificato e moltiplicato per il contributo di tutti coloro che ne fanno parte. Il risultato è dunque superiore a ciò che ciascuno ha impegnato.

All’interno del gruppo la gerarchia è sostituita dalla capacità di ciascuno di farsi leader e promotore di una parte del lavoro. E chi svolge un ruolo da “gregario” non si sente mai escluso dal successo.

Il gruppo non soffre di competizioni interne, perché a nessuno è preclusa la possibilità di essere leader e la competizione personale non *avrebbe* ragione di esistere.

Il condizionale “*avrebbe*” deriva dal fatto che la coesione del gruppo si basa principalmente sulla lealtà reciproca. Essa ne è la forza e il potentissimo collante; così come la mancanza di lealtà è il presupposto per la distruzione del gruppo. Ed è proprio la difficoltà di trovare questa dote morale, la lealtà, a rendere così difficile e rara l’esistenza di un vero gruppo.

Il “lavoro del gruppo” diviene determinante nell’odierna azienda pubblica, che è molto più esigente rispetto al passato e richiede ai di-

pendenti qualcosa che va oltre la presenza in servizio e l'espletamento di una mansione.

Oggi, a causa delle minori risorse disponibili, è necessaria una sorta di “dedizione alla causa”, quella che nelle aziende private viene chiamata “mission”. Qualcosa che, in una struttura con gerarchie rigide e pressoché priva di strumenti premianti, è possibile solo se vi è la condivisione degli obiettivi. Per fare questo è indispensabile rafforzare il legame tra il livello di indirizzo politico, il livello organizzativo o di direzione ed il livello dell'attuazione pratica. È tuttavia difficile ottenere la condivisione delle strategie da chi non ha partecipato a definirle oppure non ne condivide il presupposto politico. Ma, al di là del presupposto politico, il servizio al cittadino è un obiettivo del gruppo che può essere condiviso da tutti e che può creare le condizioni per lavorare tutti motivati e bene. Lavorare bene dà piacere anche ai dipendenti pubblici.

Naturalmente, insieme al gruppo serve un sistema che riconosca le capacità dei singoli e premi il risultato.

Qui è determinante il ruolo del sindacato. Un sindacato capace di catalizzare i bisogni e le motivazioni dei lavoratori, come la crescita professionale e il riconoscimento economico delle capacità, può essere la chiave di volta del cambiamento. Un sindacato appiattito su un indistinto principio distributore “a pioggia” è invece un avversario in più da sconfiggere per chi punta al cambiamento.

Naturalmente anche nel lavoro del gruppo ci sono dei rischi. Ammesso, infatti, che si possano condividere gli obiettivi, non è detto che si riescano a condividere i benefici di un eventuale successo.

Nelle aziende pubbliche il successo va quasi del tutto a vantaggio di chi gode della visibilità, mentre l'insuccesso è quasi sempre attribuito alla “*burocrazia*” ed alla scarsa collaborazione dei dipendenti.

All'indubbia gratificazione dei vertici, rappresentata dal consenso per i politici e dal riconoscimento professionale ed economico per i dirigenti, raramente corrisponde un vantaggio per gli altri livelli. In alcuni casi, persino nelle pubblicazioni dove si esaltano i successi delle amministrazioni, si dimentica di citare il contributo dato dai dipendenti e dai collaboratori meno visibili.

Il gruppo, tuttavia, può essere la camera di compensazione di questo squilibrio, grazie al ruolo catalizzatore che può svolgere il giusto

leader che, in genere, è il capo della struttura. A lui è affidato il delicato compito di tenere in equilibrio il rapporto di lealtà e di equità tra tutti i livelli.

A volte le decisioni del capo, anche quando è riconosciuto come leader, possono non essere condivise da tutto il gruppo. In quel caso il capo può trovarsi messo in discussione. Ciò non rappresenta però un problema, se resta intatto il rapporto di stima e lealtà.

Al venir meno della lealtà, viene meno il presupposto del gruppo e la strategia non è più vincente, né a livello individuale, né collettivo. Tutti ne escono sconfitti.

### 5.3 *L'ufficio come servizio*

Assumere l'incarico di capo di un ufficio significa essere investiti di un potere, tanto più grande quanto più è considerato prestigioso l'incarico. Torneremo tra poco sul significato di prestigioso.

È un potere che, essendo insito nel ruolo, prescinde dalla persona. Infatti può essere trasferito senza grandi differenze, se non per il carisma o l'autorevolezza di chi lo assume.

A conferma della trascendenza del ruolo sulle persone che lo assumono, James Hillman, nel suo libro dedicato al potere, sostiene che *“l'ufficio suggerisce una trascendenza impersonale che ti consacra temporaneo detentore di un posto che c'era prima e che ci sarà dopo che te ne sarai andato, che ti consente di prestare un servizio allo stato, alla collettività...detenere un ufficio significa essere al servizio di qualcosa che è al di sopra di noi”*. E sottolinea che *“il significato primo della parola ‘ufficio’ è quello di servizio”* facendo notare la quasi totale intercambiabilità del termine *“ufficio”* con *“servizio”* nell'uso comune dei termini. Ufficio postale può essere sostituito da servizio postale e via dicendo<sup>2</sup>.

Dunque, quando si è in ufficio, si è al servizio di qualcuno. Ed il senso del servizio non può esistere disgiunto dal suo complemento, che è il senso del dovere.

Nei dizionari si nasconde una parte della verità e della realtà delle cose. Leggendo i dizionari si ritrovano dettagli che altrimenti potreb-

---

<sup>2</sup> James Hillman *Il potere* ed. Rizzoli.

bero sfuggire. Sfogliando l'Oxford English Dictionary, al primo significato del termine ufficio corrisponde: “*qualcosa che si fa nei confronti di qualcuno, un servizio, una gentilezza, un'attenzione*”. A cui segue: “un dovere nei confronti di altri, un obbligo morale. Un dovere legato alla propria condizione, posizione o impiego”. E solo all'ottavo posto troviamo “*un luogo per il disbrigo di affari...dove viene eseguito il lavoro impiegatizio di un'istituzione*”. Ma, come ci fa notare Hillman, “*A volte è difficile ricordarsi di quei primi significati quando siamo seduti dentro l'ottavo significato*”<sup>3</sup>.

Nell'ottica dell'ufficio come servizio, tutto può cambiare; anche l'essere seduti dentro l'ottavo significato assume diverso valore per il modo come il servizio viene erogato. Ed assume importanza il rapporto tra efficienza ed efficacia.

Da un po' di tempo si presta attenzione all'efficacia. Ma la “*ragione strumentale*”, introdotta anche nel sistema pubblico, punta a soddisfare obiettivi quantitativi più che qualitativi e quindi l'efficienza prevale sull'efficacia. L'efficienza è un parametro strumentale, legato alla rapidità ed alla automaticità dei passaggi. Utile, e per alcuni versi indispensabile, nella società contemporanea, ma non dice molto sul valore del servizio erogato. Come ha provocatoriamente fatto notare Hillman, uno dei punti di massima efficienza del lavoro organizzato è stato rappresentato dal lager di Treblinka. L'efficienza, dunque, sebbene utile per una misurazione strumentale, non porta con sé il valore del servizio erogato, non soddisfa quindi ciò che viene richiesto ad un ufficio pubblico, soprattutto se ufficio e servizio vogliono essere una sola cosa.

Il Comune di Roma, ad esempio, ha ottenuto un risultato di grande efficienza grazie al call center “*chiamaroma 060606*”. Secondo i dati relativi al 2006, reperibili sul sito di Forum P.A., la risposta dell'operatore (informazione di 1° livello) ed il trasferimento verso l'ufficio competente che dovrebbe fornire la risposta al cittadino (2° livello) avviene in tempi rapidi. La capacità di fornire informazioni molto generiche e generalizzate al cittadino risulta quindi sufficiente. Ma la capacità di affrontare e dare soluzione al problema posto? Non abbiamo dati che possano rispondere a questa domanda, ma, dalle informazioni

---

<sup>3</sup> Ibidem.

raccolte tra gli utenti, sembra che questo livello sia ancora carente. L'efficienza è dunque un ottimo punto di partenza, ma serve qualcosa di più.

Se l'ufficio vuole identificarsi con il servizio, non può che attestarsi sulle prime due definizioni dell'Oxford English Dictionary: una gentilezza, un'attenzione, un obbligo morale.

Diviene determinante, dunque, la *“capacità di ascolto”*. La capacità, cioè, di stare dalla parte di chi presenta la richiesta, dalla parte di chi richiede il servizio. E quanto più la necessità si avvicina al bisogno, tanto più deve aumentare la capacità di ascoltare, di essere gentili, di prestare attenzione, di assolvere all'obbligo morale che l'ufficio richiede.

Pochi accettano di mettere in discussione il proprio prestigio e, quando la motivazione principale è la difesa del prestigio, meno si fa e meglio è, come ci ammonisce Hillman: *“Quando la motivazione è il prestigio e la sua conservazione, quanto meno si fa tanto più probabile è il successo, perché non hai rischiato niente che possa intaccare il tuo prestigio; ed essere all'altezza del compito significa solo essere presenti fra le persone importanti nelle situazioni importanti”*.

Prestigio e potere sono oggettivamente contigui, abbiamo dunque un problema in più da affrontare. Come mantenere il prestigio ed il potere, senza rinunciare all'obbligo morale di essere al servizio dei cittadini e migliorare il servizio stesso, correndo anche qualche rischio?

L'ago della bilancia, a questo punto, è rappresentato dal livello gerarchico superiore, da chi ha assegnato l'incarico e dagli obbiettivi che ha formulato e dalla sua lealtà al servizio e all'obiettivo di migliorarlo.

A volte, per chi detiene il potere delle decisioni, la persona migliore può non coincidere con quella che vuole cambiare tutto, che vuole fare piazza pulita, in quanto questa può rappresentare un problema per la struttura e per il consolidamento del prestigio proprio del livello superiore.

E in questo caso il termine prestigio svela la sua seconda natura, contenuta nel termine stesso, di *“praestigium, inganno, illusione, nel senso del trucco di un prestigiatore*. Non è facile capire quanto vi sia di ingannevole nell'animo di chi detiene le leve del potere, né quanto possiamo fidarci della congruenza tra le loro dichiarazioni di intenti e i fatti. Dunque non abbiamo scelta, se vogliamo che ufficio e servizio



coincidano, dobbiamo prenderci le nostre responsabilità, sperare che la volontà di cambiamento ai livelli superiori sia autentica, e accettare di rischiare. Ed anche di fallire, essere sconfitti ed emarginati. Insomma perdere il proprio prestigio.

Poiché stiamo parlando di una strategia per vincere, vi domanderete: cosa c'è di strategico in una decisione che espone al rischio della sconfitta?

La risposta è la scelta di campo. Qualcosa che non è barattabile con nessun posto e con nessuna convenienza. Non bisogna ascoltare il canto illusorio delle sirene che vogliono convincerci che solo mantenendo il potere ed il prestigio possiamo essere utili alla causa. In realtà c'è solo un modo per servire la causa del cambiamento: non arretrare di un millimetro rispetto alle nostre convinzioni. Certi compromessi non assicurano nessuna vittoria e nessun progresso, al massimo possono darci un nuovo equilibrio, basato sui medesimi presupposti che ci avevano indotto a combattere. Se non abbiamo deciso di arrenderci, meglio rifiutarli. Meglio rischiare quella che a prima vista può apparire una sconfitta, ma che, in realtà, nasconde il seme della prossima vittoria.

Sostituire all'equazione *“ufficio = potere”* l'equazione *“ufficio = servizio”* è fondamentale, giova non solo a noi, ma anche alla rigenerazione del sistema.

Si tratta di difendere un principio che apre le porte alla crescita ed allo sviluppo di una diversa coscienza. Non si tratta nemmeno di opporre una diga al corso del fiume, ma di inserire in esso una pietra, che ne modifica in parte il corso, ma che nello stesso tempo è anche modificata e modellata dalla corrente.

L'ufficio come servizio offre la prospettiva di un nuovo equilibrio, migliore del precedente.

#### *5.4 Responsabilizzare ed aprire la mente*

I dirigenti sono pressati da diverse necessità: mantenere il livello di produzione, assicurare la rispondenza alle procedure, garantire la legittimità degli atti, ridurre i conflitti interni, soddisfare le esigenze organizzative, tenere sotto controllo la spesa, mantenere il collegamento tra l'organizzazione e la direzione politica, assicurare il rispetto dei di-

ritti sindacali e tutta una serie di altre incombenze che, sebbene più minute, hanno un forte peso nella gestione quotidiana.

Certo, nella gran parte di queste attività, i dirigenti sono assistiti dal loro staff e dagli uffici, ma ciò non toglie nulla all'impegno costante che richiede l'assunzione di responsabilità.

Non resta molto tempo per pensare, soprattutto per pensare a come organizzare meglio il lavoro ed utilizzare al meglio le potenzialità immense che i collaboratori esprimono.

Eppure questo è uno dei nodi essenziali di una buona organizzazione. Ogni collaboratore, anche se cosciente di essere inserito in una piramide organizzativa, offre il meglio di sé quando assume un minimo di responsabilità personale e sa di avere un ruolo diretto nei risultati dell'ufficio.

Ho parlato di piramide organizzativa, ma sappiamo tutti che quel modello è stato da tempo sostituito da un modello a matrice incrociata dove a ciascun livello della struttura verticale corrispondono in realtà diverse trame di responsabilità e professionalità orizzontale. I vantaggi di una distribuzione diffusa dei livelli di responsabilità e di autonomia sono indiscutibili.

Tutte le volte che mi è capitato di affidare un compito innovativo a persone che fino a quel momento erano sotto utilizzate o poco stimate nelle loro capacità, ho ricevuto grandissime soddisfazioni ed incredibili sorprese.

Ecco un altro punto di forza della nostra strategia: aprire le porte alle persone delle nostre organizzazioni facendole uscire dagli schemi rigidi nei quali noi stessi, il più delle volte, li abbiamo imprigionati.

È l'opposto del criterio gestionale paternalistico, di stampo classico, sostanzialmente burocratico che, ammesso che abbia dato risultati utili in passato, non corrisponde ormai più alle esigenze di rinnovamento dell'Amministrazione.

Il termine flessibilità del lavoro è ormai abusato, ma penso che una delle flessibilità più importanti sia proprio quella di rendere elastici i margini di ciascun ruolo.

Le persone hanno un'anima, fatta di aspirazioni, voglia di contribuire a migliorare e migliorarsi, voglia di mettere in gioco le proprie energie, le proprie idee, la passione per il lavoro che sono chiamati a svolgere; se liberata può dare risultati imprevedibili. Il più delle volte eccellenti.

In un inquadramento rigido dei ruoli e dei compiti, le capacità delle persone vengono utilizzate solo in piccola parte. Dare alle persone l'opportunità di esprimere le loro idee, ciò che hanno dentro, è un modo per combattere e battere la disaffezione al lavoro, trasformandola in energia e magari anche passione.

Attenzione, non sto descrivendo una visione romantica del lavoro, ma una visione assolutamente pratica.

Questa impostazione consente di aprire prospettive che possono magari capovolgere lo schema rigido al quale siamo abituati, mettendo in crisi alcune convinzioni sulle quali ci siamo adagiati per anni. E questo potrebbe darci qualche preoccupazione e far sorgere qualche timore. Ma chi ha parlato di sicurezze e di tranquillità? Stiamo parlando di *trasformazione*. E capovolgere gli schemi abituali è parte determinante della strategia del cambiamento e delle alleanze che potranno sostenerla.

L'apertura della mente può essere attivata in vario modo; quello che preferisco è la “*stravaganza, contro il pensiero dominante*”. La stravaganza è descritta dal dizionario italiano come quel qualcosa “*che va al di fuori dei limiti della consuetudine*”. Questa definizione contiene qualcosa che, nella Pubblica Amministrazione, è considerato spesso un nemico pericoloso. Perché è proprio la consuetudine, quel “*si è sempre fatto così*” come garanzia di ogni procedura, una delle regole più solide e radicate dell'Amministrazione pubblica!

Ma ecco, appunto, la strada per il cambiamento: sconfiggere la consuetudine.

La stravaganza, dal latino “*extra vagatio*”, è cosa ben diversa dalla bizzarra. Bizzarri no, ma inconsueti può essere un'ottima scelta.

Basta pensare, per esempio, a Sergio Marchionne, Amministratore delegato della Fiat, che viene definito “*il manager col maglione*” per il suo abbigliamento informale ed inconsueto. Personaggio *stravagante* se lo confrontiamo con il rigoroso formalismo a cui ci hanno abituato “i signori della FIAT”. Il suo lavoro, dopo lunghi anni di crisi, sta facendo risorgere la più grande azienda italiana, riconsegnandola ad una credibilità internazionale che appariva persa. Non è certamente merito del maglione, ma di una testa “stravagante”, nel senso di libera dal condizionamento di vecchie regole, vecchie procedure, vecchi modi di pensare e di fare, sicuramente sì. Sui motori e le automobili non si

scherza, il cliente è esigente e competente, sa riconoscere la qualità e l'affidabilità. Se la Fiat sta risollevandosi velocemente, ben vengano le "stravaganti" idee e l'abbigliamento del signor Marchionne...

Anni fa mi fecero notare che il mio abbigliamento da "*stilista gay*", nient'altro che un semplice vestito nero con maglione girocollo in tinta, non si addiceva al mio status di dirigente comunale. Sarebbe stato preferibile un abbigliamento più formale. "*L'abito fa il monaco*".

Siccome amo anche portare le cravatte, non ho avuto difficoltà ad adattarmi al "*nuovo corso*" introdotto dal sindaco Veltroni, che ha preteso i dirigenti e gli assessori in giacca e cravatta.

L'imposizione di un vestire omologato, non ha omologato la mia testa. Non ho certo rinunciato al mio modo di essere e di pensare. Al cambiamento per il miglioramento.

È sempre importante non essere preda di quella formalità di facciata, mirabilmente raccontata nella famosa sceneggiata napoletana "*Zappatore*", nella quale, tra tanti "*signori incravattati*" c'era qualcuno che aveva perso di vista i valori e i sentimenti primari.

Proprio per lo stimolo e lo sviluppo della creatività e della fantasia nelle sfide lavorative, è stato organizzato tempo fa per i dirigenti del Comune una singolare ed interessante esperienza di formazione manageriale, cui ho partecipato, che metteva un gruppo di dirigenti a confronto con le emozioni, la teatralità, le diverse forme di espressione.

Nel programma era compreso l'incontro con dei bravissimi artisti di strada, la "*Compagnia del Diavolo*", e in quell'occasione, ricordo, che a qualcuno si sono sovvertite alcune consuete convinzioni su questi artisti. Infatti, dopo la loro esibizione, a raccolta con i dirigenti del Comune, è stata da uno di questi posta loro la domanda, con tono velatamente compassionevole, su quanto guadagnassero con quel lavoro precario. La risposta è stata: "*Guadagniamo molto più di voi e oltretutto ci divertiamo. Facciamo un lavoro creativo, sempre diverso. Ci prendiamo anche tre mesi di vacanza l'anno, girando per il mondo ed uno lo dedichiamo ad assistere i bambini degli ospedali africani. Ciò ci fa molto bene e ci dà vigore per l'anno successivo*".

Ecco, un incontro "stravagante", che offre l'opportunità di osservare le cose da una prospettiva che, altrimenti, ci sarebbe sconosciuta. Anche questo può avvicinarci al cambiamento.

### 5.5 *La leadership di chi ha una storia*

Parlando del lavoro del gruppo ho accennato al tema della leadership ed alla possibilità che ogni componente del gruppo possa assumere, in determinate circostanze e per specifici obiettivi, il ruolo di leader, anche prescindendo dalla posizione gerarchica che gli è assegnata all'interno del gruppo.

Nelle strutture pubbliche, però, diversamente da quelle private, la posizione gerarchica occupata nella struttura è un aspetto dal quale non si può prescindere.

Nella pubblica amministrazione puoi essere anche Einstein, ma per essere riconosciuto come capo, devi acquisire anche il “grado”.

Non tanto perché non avresti occasioni per dimostrare le tue capacità — l'Amministrazione non è ottusa fino al punto di ignorare chi ha delle doti — quanto perché senza una adeguata collocazione nella scala gerarchica, non hai alcuna possibilità di condizionare le decisioni.

Non è questa la sede nella quale discutere il metodo utilizzato per stabilire l'accesso alla dirigenza ed alle “*posizioni organizzative*”, che hanno il delicato compito di raccordare i dirigenti con il resto della struttura.

Il problema dei criteri di selezione per i concorsi pubblici è dibattuto da tanto tempo e nessuno credo abbia la verità in tasca.

Abbiamo sperimentato che i criteri ritenuti “*oggettivi ed asettici*” non hanno dato, il più delle volte, il risultato sperato. Sono metodi che spesso hanno premiato i funzionari meno adatti ad assumere posizioni di responsabilità, mortificando nel contempo coloro che avevano dimostrato effettive capacità direttive nelle strutture di cui facevano parte. Occorre quindi trovare strade diverse. Il “*tirocinio*” che viene svolto attraverso l'esperienza nella “*posizione organizzativa*”, una sorta di fase preliminare all'accesso alla dirigenza, che dovrebbe avvenire successivamente attraverso un concorso interno, appare interessante. Consente di sperimentare le capacità dei funzionari chiamati a ricoprire quel ruolo e la loro attitudine ad affrontare temi e problemi tipici della responsabilità dirigenziale. È dunque un ottimo test.

Resta però il problema inverso, quello cioè di come “*rallentare*” il progressivo e pressoché automatico avvicinamento alla dirigenza di coloro che non dovessero essere pronti o capaci per quel ruolo.

Ciò che è certo è che non tutti i metodi di selezione offrono sufficienti garanzie per individuare un dirigente capace di ricoprire un determinato ruolo.

La cooptazione dall’alto, la progressione di carriera per anzianità, la chiamata di “*esperti*” esterni, non hanno dato, per ragioni diverse, i risultati sperati.

Tuttavia questi tre sistemi, che appaiono a prima vista i più negativi, potrebbero essere, invece, idonei per individuare un buon capo. Dovrebbero prescindere, però, dalle distorsioni dello “*yes system*”. Se così fosse, tanto la cooptazione che la chiamata diretta di specialisti esterni — una sorta di cooptazione legittimata dall’alta specializzazione — potrebbero dare ottimi risultati.

Una scelta “*illuminata*” consentirebbe, infatti, di acquisire all’amministrazione pubblica capacità professionali già affermate altrove e riconosciute tali o di dare spazio a funzionari dei quali è già stata testata la capacità e la determinazione nel raggiungere obiettivi e nello sviluppare idee e tecniche innovative.

Persino la tanto vituperata progressione in carriera per anzianità, se dovesse rappresentare il coronamento di un’esperienza e di una maturazione all’interno delle strutture operative, potrebbe avere una connotazione positiva.

Si tratta di criteri ampiamente diffusi nelle aziende private. Non sarebbe scandaloso se venissero trasferiti anche nel sistema pubblico. Ma nel settore pubblico, chi è chiamato a decidere sugli incarichi non rischia i propri soldi e non paga per le conseguenze delle proprie scelte sbagliate; si fa influenzare, pertanto, da aspetti che non sono necessariamente il merito e le capacità.

Eppure, proprio nel settore pubblico, dove le risorse scarseggiano ed il sistema premiante è pressoché nullo, la scelta dei dirigenti è ancor più delicata ed è fondamentale che siano riconosciuti da tutti per le loro capacità. Quando manca la leadership del dirigente, l’ufficio va avanti per inerzia o per la pressione degli utenti. Oppure per lo spirito di servizio degli impiegati. Ma non si fanno grandi passi in avanti. Tanto meno si pensa in modo innovativo e creativo.

La creatività non è una prerogativa esclusiva del “*business system*” privato. È, anzi, una delle doti più richieste nel sistema pubblico, dove solo una visione “creativa” può far fronte alle difficoltà finanziarie e gestionali nelle quali si dibattono le amministrazioni.

Ma per stimolare le potenzialità e le capacità innovative e creative servono persone che abbiano un loro spessore, capaci e motivate a dare un impulso nuovo a tutto ciò che fino a ieri si è fatto in modo banalmente ripetitivo.

Non c’è ragione di essere pessimisti: gli uffici pubblici, le nostre amministrazioni, sono pieni di persone che hanno queste caratteristiche. È una sorpresa continua scoprire che esistono e che si fanno avanti proprio quando l’emergenza è più evidente e quando la soluzione dei problemi sembra impossibile da trovare.

Come avrebbe potuto, altrimenti, la macchina pubblica andare avanti nonostante gli scandali, i corrotti, gli scansafatiche, nonostante certi amministratori, nonostante lo sperpero e la rapina delle risorse pubbliche, il clientelismo ed il pressapochismo.

Le persone giuste ci sono. Bisogna fare in modo che emergano.

Sono persone capaci di coinvolgere e di trascinare gli altri al raggiungimento di risultati a volte inimmaginabili, sanno affrontare e risolvere i problemi. Il loro obbiettivo è l’imparzialità, la loro azione è oggettiva ed indipendente. Caratteristiche e pregi poco graditi se sono al servizio della collettività e non di chi detiene il potere. Infatti, sebbene siano apprezzati all’interno ed all’esterno delle strutture in cui operano, spesso sono però poco graditi a chi, più su, vuol gestire “a modo proprio” il potere e non vede di buon grado chi i problemi li risolve troppo bene e troppo velocemente. Lasciando poca “luce” per il suo capo.

Per giunta essere speciali può scatenare invidie e gelosie. Per questo, nei momenti di difficoltà, il leader si ritrova solo. Abbandonato persino da coloro che ne dividevano il punto di vista, magari sperando di prenderne il posto. Un errore di valutazione, perché la sconfitta del leader del gruppo annulla le speranze di tutti, anche di coloro che sperano di trarne vantaggi.

### 5.6 La semplificazione: strumento “di lotta e di governo”

Gli anni Settanta ci hanno trasmesso molti slogan. I miei coetanei ricorderanno il singolare ossimoro del PCI che si definì, ad un certo punto, “*partito di lotta e di governo*”.

La lotta è lo strumento per creare le condizioni necessarie a raggiungere l’obiettivo. Ma poi occorre saper governare i processi successivi mantenendo salda la “*linea*” tracciata per evitare distorsioni e passi all’indietro.

I progetti riformatori inizialmente sono patrimonio di un’avanguardia che, in quanto tale, è minoranza. Quando il processo riformatore giunge a compimento diviene patrimonio di tutti. Ma ciò non significa che non si debba più lottare per difenderlo.

Le pretestuose discussioni “ideologiche” e le proposte provocatorie di questi ultimi tempi sulla revisione della legge 194/78 sull’aborto, ne sono la prova.

Occorre dunque battersi, una volta raggiunto l’obiettivo, per evitare controtendenze o — peggio ancora — che dalla riforma traggano vantaggi proprio coloro che l’avevano osteggiata. Ricordate le parole del Gattopardo “*cambiare tutto perché nulla cambi*”?

La lotta di chi intende combattere un sistema che produce privilegi, centri di potere, sottogoverno, può avere una sola parola d’ordine: semplificare.

La semplificazione, e lo snellimento che in genere comporta, deve essere l’obiettivo primario.

La semplificazione ha una forza immensa perché trova consensi a tutti i livelli e soprattutto tra i professionisti e gli imprenditori, che ne hanno abbastanza del “*gioco dell’oca*” di certi procedimenti amministrativi.

Per gli oppositori, che dalla “complessità e tortuosità” delle procedure traggono il loro potere, non è facile giustificare l’ostilità alla semplificazione.

Battaglia vinta in partenza dunque? Macchè, gli oppositori sanno difendersi usando le nostre stesse argomentazioni.

Ne volete un assaggio? Eccolo:

— “*semplificare va bene, ma una semplificazione eccessiva potrebbe non tenere in considerazione tutte le sfaccettature del-*



*l'interpretazione normativa, che, se non è chiara ed univoca, può esporre il povero professionista a rischi che non è giusto che corra!”;*

- *“semplificare è utile, ma l'esperienza dimostra che gli imprenditori sono furbi ed ingordi, mentre i professionisti sono deboli e succubi. Qualcuno deve fare da mediatore tra queste due figure per impedire che i furbi approfittino della semplificazione per raggiungere i loro loschi scopi!”;*
- *“semplificare va bene, ma non prima di aver reso più semplici e comprensibili gli strumenti urbanistici, le norme generali e le leggi regionali e statali...!”;*
- *“semplificare va bene, ma molti professionisti si sono dimostrati incapaci di rendere i progetti compatibili con le norme e serve qualcuno che, in qualche modo, li guidi nel percorso di verifica tra la normativa ed il progetto; è indispensabile che ci sia un passaggio intermedio tra la progettazione e la realizzazione, un esame oggettivo che garantisca la collettività!”.*

E via argomentando, con ragionamenti apparentemente logici e condivisibili. Se non fosse che buona parte di questi ragionamenti nasconde il desiderio di non interrompere il rapporto di sudditanza tra funzionario pubblico e cittadino, e quindi la volontà di mantenere quel sistema che, anche quando interviene una norma di semplificazione, fa scatenare la corsa all'interpretazione ed alla precisazione, svuotandola di efficacia.

Potrei fare molti esempi, ma ognuno di noi ne ha conosciuti e sperimentati già tanti.

Abbiamo tutti avuto a che fare con quelli che: *“eh...non è così semplice come sembra”* oppure *“la lettura testuale si presenta complessa e di dubbia interpretazione...”*.

E come dimenticare quelli che nemmeno ti ricevono per darti una spiegazione o che, se lo fanno, ti trattano con sufficienza, come se fossi un deficiente anche se hai due lauree?

E gli incompetenti, che pretendono di farti l'esamino, anche se tu ne sai più di loro. O quelli che non hanno abbastanza tempo e che quindi non sanno quando si concluderà l'iter della tua pratica... E come la mettiamo con quelli che esercitano il loro piccolo potere per vederti pronò alla loro autorità?

Semplificare è l'unica strada per uscire dalla palude della burocrazia nemica.

La semplificazione, la responsabilizzazione dei professionisti e degli imprenditori, il nuovo ruolo degli Ordini professionali, queste trasformazioni sono lo strumento fondamentale per sconfiggere le resistenze e togliere potere a chi vuole che tutto resti così com'è.

Occorre essere determinati ed irremovibili nel pretendere che si segua la strada della semplificazione per far crollare le roccaforti della burocrazia ottusa che, da sempre, è la migliore alleata di chi vuole sudditi al posto di cittadini.

Lotta e governo, sì: lotta per ampliare e diffondere la cultura e la pratica della semplificazione, tutte le volte che se ne presenta l'occasione, tutte le volte che è possibile; lotta contro chi vuole impedire l'autodeterminazione dei cittadini; lotta contro chi vuole limitare l'esercizio dei nostri diritti; ma anche capacità di governo dei processi e del sistema dei controlli.

### *5.7 La consulenza filosofica*

Il titolo di questo paragrafo lascerà interdetti la gran parte di voi. Vi chiederete: cosa c'entra la filosofia con gli argomenti che stiamo trattando?

Stiamo parlando di uno scontro in atto e di strumenti per non arrendersi all'accerchiamento.

Stiamo dunque affrontando questioni che vanno al di là del semplice argomento tecnico dello snellimento e della semplificazione delle procedure. Senza una visione generale, non si può immaginare un futuro diverso. C'entra la nostra vita e il senso che le vogliamo dare. Allora la filosofia c'entra, eccome!

Possiamo aumentare e migliorare i corsi di formazione per preparare il personale, ma significherebbe migliorare il personale come "strumento". E questo non è più sufficiente. Occorre ampliare la visione del mondo di quanti operano in un'azienda e ancor più in un'organizzazione come l'Amministrazione. Servono idee, immaginazione e motivazioni forti, capaci di dare un senso al lavoro che si fa, alle tante ore della propria vita che si trascorrono nel proprio ufficio. È impossibile prescindere dalla necessità di dare un senso a ciò che facciamo e quindi alla nostra vita.

“*Che ci faccio qui? Qual è il mio ruolo, il mio servizio, il mio contributo?*”, Senza dare risposta a questa domanda, non si può avere alcuna speranza nel costruire un futuro.

Ci troviamo ogni giorno di fronte alla scelta: accettare di rimanere accerchiati e continuare a sentirsi frustrati, emarginati, demotivati, o cominciare a considerare le cose in modo diverso e fare una scelta etica, costi quel che costi. Perché un prezzo da pagare ci sarà sicuramente. Un prezzo che, indipendentemente dall'esito, qualcuno sarà costretto a pagare mentre è ancora nel pieno della battaglia e non ne conosce l'esito.

Meglio arrendersi, allora? È la visione filosofica a darci la risposta: proprio no.

Se è vero che i filosofi hanno sempre pensato di cambiare il mondo ben sapendo che non avrebbero visto neppure un frammento del cambiamento da loro auspicato, è altrettanto vero che qualcosa è successo proprio grazie alle loro idee. E la visione filosofica può essere il motore dei grandi cambiamenti.

Certo, nel nostro caso stiamo parlando di qualcosa che è legato all'azione degli uomini all'interno delle aziende e delle strutture pubbliche, qualcosa che richiede tempi diversi e più lunghi rispetto ad un semplice cambiamento contabile. Perché, come rifletteva Galimberti nel suo articolo sul valore delle risorse umane, “*il capitale umano esige un respiro più lungo e una forza che si conquista per maturazioni e arricchimenti successivi, di cui il pensiero calcolante non ha la più pallida idea*”. [Galimberti]

C'è dunque bisogno di una “*visione*” che vada al di là del contingente, della progressione di carriera, della gestione del quotidiano e del raggiungimento di obiettivi politici ed aziendali. Questa scelta, anche se a costo di un prezzo alto, offre una prospettiva alla quale, chi ha deciso di resistere all'accerchiamento, non può rinunciare.

## 6. Da che parte state?

Durante la lunga marcia verso il rinnovamento, la semplificazione, la de-burocratizzazione, ci si può, a volte, sentire sconfitti. Momenti negativi, che possono anche durare a lungo ed incidere profondamente

e in modo avvilente sull'attività professionale di ciascuno di noi; ma è la sola scelta che può dare una risposta alla domanda: "*Che ci faccio qui?*".

Resistere è dunque *vitale*.

Ovviamente, ognuno di noi può decidere se aggregarsi a questa "*brigata di resistenti*", che si esprimono in luoghi tanto lontani ed in modi anche tanto diversi tra loro oppure stare a guardare. Ma per chi sente il "*richiamo*" del cambiamento, per chi vuole rivendicare il diritto di dire la sua e non di limitarsi *al mugugno*, è una necessità oggi più irrinunciabile e più urgente che mai.

È ora di rimettere insieme i pezzi di quello specchio ridotto in frantumi, con cui Eugenio Scalfari in un suo articolo descrive il nostro Paese. Ciascun *frammento* dello specchio rimanda un'immagine parziale, di gruppi ed individui che guardano "*se stessi e se ne compiacciono*" nella totale assenza di una identità collettiva condivisa, di una immagine unitaria, di una visione d'insieme. Un Paese dove *l'identità condivisa va in pezzi, le corporazioni si disputano le risorse, ciascuno difende il suo e cerca cupidamente di appropriarsi dell'altrui, tutti comunque cospirano contro il bene comune e l'interesse generale con tanto più vigore quanto meno l'interesse generale ed il bene comune sono percepiti come realtà e come obiettivi individuabili e condivisibili.*"

Inutile negare che è la perfetta fotografia del nostro tempo e del nostro Paese.

I politici non danno un bello spettacolo di sé, ma forse non sono loro i principali responsabili dello specchio in frantumi perché "*il vero ammalato è proprio quella società civile che si propone, in teoria, come medico terapeuta*" Una società dove il malessere è determinato dall'assenza di unità d'intenti all'interno dei singoli gruppi.

La creazione di valore per la collettività è diventata prerogativa ormai esclusiva di quella nicchia di persone costituita dalla grande risorsa italiana del volontariato. Forse la maggiore ricchezza di questo Paese.

Ma manca la condivisione e l'esempio proveniente dall'alto: dalla politica e dalla classe dirigente, che rappresentano l'opportunità della rigenerazione del paese o la sua caduta nell'anarchia.

Alla classe dirigente appartengono, senza alcun dubbio, i funzionari ed i dirigenti della Pubblica Amministrazione.

Questi funzionari e dirigenti, proprio attraverso l'esempio del loro impegno nel lavoro, della loro onestà morale ed intellettuale, della loro competenza al servizio della collettività, possono trainare e coinvolgere le forze sane che sono, grazie a dio, la maggioranza.

Sono loro, e chi li sostiene ed affianca, la prima linea della resistenza all'accerchiamento.

Tuttavia, non possiamo dimenticarlo, la possibilità di sopravvivenza e di riscossa, che passa attraverso queste forze sane, dipende in gran parte dal sostegno o meno della politica e di coloro che la impersonano. Che possono essere i loro alleati o i loro più terribili nemici.

Se dai rappresentanti eletti dal popolo viene un segnale negativo, sarà difficile convincere i rappresentanti di questa classe dirigente a fare fino in fondo la loro parte.

Ma la mia esperienza, seppur dura, non mi ha indotto a rinunciare e vorrei che tutti coloro che leggeranno questo libro decidessero, come me, di stare da questa parte.

Questo libro è stato scritto per loro, soprattutto per i più giovani: per gli studenti delle facoltà d'ingegneria, di architettura e degli istituti tecnici, che sceglieranno ed avranno la possibilità di lavorare per la collettività e per l'Amministrazione pubblica.

Con una raccomandazione finale, di lottare sempre per il cambiamento, senza lasciare che questo si esaurisca in un punto d'arrivo intorno al quale costruire nuove inespugnabili certezze, ruoli e privilegi. Perché ogni risultato è inevitabilmente un piccolo passo verso la conoscenza vera, e per questo deve poter essere messo in discussione, per poter ripartire con sempre nuovo entusiasmo, idee e fiducia.

A voi che non credete nella possibilità di cambiare in meglio e che non ve la sentite di mettervi in gioco e di rischiare, mi resta poco da dire. Forse avete perso tempo nel leggere tutte queste pagine nelle quali non vi sarete riconosciuti.

Se non siete capaci di pensare diversamente da come si è sempre fatto, se non volete tentare strade diverse, se non siete disposti a correre qualche rischio per migliorare le cose, ci troviamo su lunghezze d'onda diverse.

Ma, mai dire mai, prima o poi, sono certo che vi troverò da questa parte.



## Bibliografia

- AA. VV., *Guida al pubblico impiego*, (Ed. Il sole 24 ore).
- Bizzotto – Chiumenti – Muntoni (a cura di), *50 anni di professione*, (Edizioni Kappa).
- Bobbio L., (a cura di), *Amministrare con i cottadini*, (Rubettino Editore).
- Bonaretti – Cadora (a cura di), *Ripensare il lavoro pubblico*, Pres. Cons. Min. Dip.to Funzione Pubblica.
- Boneschi M., *La grande illusione – i nostri anni Sessanta*, (Mondatori).
- Caracciolo A., *Roma Capitale*, (Editori Riuniti).
- Carpaneto R. – Gerindi S. – Rossi A., *Pasolini e le borgate*, (Ass. Cult. A. Tozzetti – 2007).
- Celli P.L., *Passioni fuori corso*, (Mondatori).
- Centro Studi FxR, *Atti del convegno internazionale sullo snellimento delle procedure edilizie*, 2007.
- Cole C.K., *L'universo e la tazza da tè*, (Longanesi).
- Collegio dei Geometri di Roma, *Atti del convegno sul T.U.E.*, – 2006.
- Coringella – Delpino – Del Giudice, *Diritto amministrativo*, (Ed. Simone).
- De Giovanni V., *Senza Padroni*, (Rizzoli 1996).
- Delli Santi R. – Viva D., *Repertorio di urbanistica edilizia e gestione del territorio*, (Pirola Editore).
- De Lucia V., *Se questa è una città*, (Donzelli Editore 2006).
- Di Pietro A. – Valentini G., *Intervista su tangentopoli*, (Laterza).
- Fagiolo M., dell'Arco – C. Terenzi (a cura di), *Roma 1948–1959*, (Skira Editore).
- Falco L., *I nuovi standard urbanistici*, (Ed. delle Autonomie 1987).
- Fiale A., *Diritto urbanistico*, (Simone Editore 2003).
- Hillman J., *Il potere*, (Rizzoli).
- Insolera I. – A.M., *Sette Roma tra le due guerre*, (Palombi Editore).
- Insolera I., *Roma*, (Laterza).
- Lavitola G., *Denuncia d'inizio attività*, (Ed. CEDAM).
- Lupi M. – Lupi F., *Superdia e permesso di costruire*, (Ed. DEI).
- Mazzarelli V., *Fondamenti di diritto urbanistico*, (NIS 1996).
- Melis G., *Due modelli di amministrazione tra liberismo e fascismo*, Min. BB. CC. AA. 1988.
- Melis G. – Varni G., (a cura di), *Burocrazia a scuola*, (Rosenberg e Sellier Editori).
- Molinari S., *Profili di un'organizzazione scientifica del lavoro amministrativo*, (Arti Grafiche Venezia).
- Petti G.B., *Concessione edilizia*, (Ed. IANUA).
- Salvagni P., (a cura di), *Roma Capitale nel XXI secolo*, (Palombi Editore).

Siciliano E., (a cura di), *C'eravamo tanto amati, storie d'italiani storia d'Italia*, (Lindau Editore).

Tocci W., *Roma, che ne facciamo*, (Editori Riuniti).

Tozzetti A., *La casa e non solo*, (Editori Riuniti).







AREE SCIENTIFICO-DISCIPLINARI

Area 01 – Scienze matematiche e informatiche

Area 02 – Scienze fisiche

Area 03 – Scienze chimiche

Area 04 – Scienze della terra

Area 05 – Scienze biologiche

Area 06 – Scienze mediche

Area 07 – Scienze agrarie e veterinarie

Area 08 – Ingegneria civile e Architettura

Area 09 – Ingegneria industriale e dell'informazione

Area 10 – Scienze dell'antichità, filologico-letterarie e storico-artistiche

Area 11 – Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche

Area 12 – Scienze giuridiche

Area 13 – Scienze economiche e statistiche

Area 14 – Scienze politiche e sociali

*Le pubblicazioni di Aracne editrice sono su*

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)

Finito di stampare nel mese di dicembre del 2008  
dalla tipografia «Braille Gamma S.r.l.» di Santa Rufina di Cittaducale (Ri)  
per conto della «Aracne editrice S.r.l.» di Roma

CARTE: Copertina: *Patinata opaca Bravomatt* 300 g/m<sup>2</sup> plastificata opaca; Interno: *Usomano bianco Selenia* 80 g/m<sup>2</sup>  
ALLESTIMENTO: Legatura a filo di refe / brossura

Stampa realizzata in collaborazione con la Finsol S.r.l. su tecnologia Canon Image Press