

“La confusione regna sovrana”

Sottotitolo “lo sfogo di mezza estate”

(di Antonio Gnechi)

Dopo aver letto gli articoli della rivista “L’Ufficio Tecnico” di giugno 2016, mi sono chiesto come un tecnico comunale possa svolgere il proprio lavoro tra le mille difficoltà che incontra nei vari settori di propria competenza.

C’è da precisare, innanzi tutto, come gran parte della fortuna di un tecnico dipenda dal rapporto che si instaura tra il dipendente e gli amministratori, per cui quando il rapporto si basa sulla fiducia e sulla stima reciproca, le cose vanno bene, altrimenti i rapporti si deteriorano sempre di più e chi ne subisce le conseguenze è sempre il tecnico.

Gran parte della stima e fiducia il tecnico comunale se la guadagna quando dimostra di essere preparato professionalmente e lo dimostrare sul campo.

Quando, infatti, il tecnico è bravo, capace, intraprendente, conosce la propria materia, riesce “quasi” sempre a farsi valere sia nei confronti dei propri amministratori, sia nei rapporti con i liberi professionisti, ma soprattutto con i cittadini.

Ovviamente, come tutti di noi sappiamo, molte difficoltà che si incontrano nel nostro lavoro, sono rappresentate da una molteplicità di cause, le principali delle quali, a mio parere, sono rappresentate:

- ✚ dalla disciplina legislativa nazionale e regionale che, oltre ad essere difficilmente comprensibile, cambia in continuazione e non consente di gestire al meglio la sua applicazione,
- ✚ dalla farraginosità della stessa legislazione che si deve gestire, senza la certezza delle norme, spesso confuse, demandate ad altre e successive disposizioni attuative, a loro volta complicate da applicare. Serve sempre un lungo periodo di studio delle nuove leggi, seguire convegni, corsi, giornate di studio che, spesso e volentieri, non risolvono appieno gli argomenti che si affrontano, lasciando i tecnici nell’incertezza applicativa di tali disposizioni,
- ✚ dai continui richiami ai concetti della semplificazione e della trasparenza. Questi presunti mezzi amministrativi non sono altro che totem a cui fanno ricorso i nostri legislatori statali e regionali, ma che in realtà non semplificano e rendono trasparente alcunché.
Sono anni che sentiamo parlare di semplificazione ed ogni provvedimento legislativo statale o regionale continua a sbandierarla con la presunzione di poterla applicare, mentre, in realtà, per ogni procedimento aumentano le difficoltà, gli adempimenti correlati, le autorizzazioni, i pareri, i nulla osta di altre amministrazioni, etc. Fatto sta che nessuna procedimento risulta, di fatto, semplice e facile da gestire, anche con tutta la buona volontà del responsabile del procedimento. Si veda, ad esempio, la modulistica di una qualsiasi SCIA, DIA, SUAP, di trenta pagine da compilare, con elaborati grafici ed allegati, per rendersi conto della semplicità delle procedure.
- ✚ dai continui trasferimenti delle competenze ai comuni di funzioni (vincoli ambientale, paesaggistico, idrogeologico, normativa sismica, normativa sul risparmio energetico), oltre a quelli già in capo alle amministrazioni locali, sempre più complicate e complesse. Queste competenze non fanno altro che aumentare il carico di lavoro degli uffici tecnici, i quali hanno tempi sempre più stretti per espletare i procedimenti previsti dalle singole funzioni, con maggiori responsabilità. [1]

¹ Si veda il rapporto tra dipendenti degli enti locali e popolazione e la riduzione della spesa per il personale, in *Corriere della Sera*, edizione Brescia, 17 agosto 2016.

- ✚ dalla carenza di risorse a disposizione degli uffici tecnici, per qualsiasi settore di propria competenza, a partire dalla semplice cancelleria, alla più concreta disponibilità per servizi, forniture e lavori, anche di sola manutenzione delle strade, scuole, edifici pubblici, etc. Le risorse dei comuni sono sempre più limitate, mentre le spese aumentano in continuazione.
- ✚ dalle burocrazie in nome e per conto della trasparenza, dell'economicità, etc., il tecnico è chiamato a destreggiarsi fra CIG, CUP, RASA, RUP, SIMOG, BDNP, DURC, CUC, CONSIP, ANAC, conti dedicati, fatture elettroniche, [2] piani anticorruzione, patti di integrità e protocolli di legalità, [3] procedure per assegnazioni di forniture, servizi e lavori, determinazioni, ed un'infinità di adempimenti che non attenuano le responsabilità personali.
- ✚ dalla scarsa disponibilità di giornali, riviste specializzate, oltre alle rare opportunità di partecipare a corsi di aggiornamento e approfondimento perché i comuni non sono propensi a spendere risorse per queste attività di formazione e non desiderano che i loro tecnici siano assenti dai propri uffici negli orari di lavoro.
- ✚ dalle difficoltà di cimentarsi con il nuovo codice degli appalti che, appena entrato in vigore è pieno di errori (per altro già oggetto di rettifiche in G.U.), per servizi, lavori e forniture, demandato a decine provvedimenti attuativi successivi, da studiare e approfondire, a loro volta, ma da applicare anche durante il periodo transitorio,
- ✚ dalle continue modifiche e innovazioni in tutti i campi della nostra attività, a cominciare dalla riforma della pubblica amministrazione, senza dimenticare l'edilizia, l'urbanistica, le disposizioni ambientali e paesaggistiche, i lavori pubblici, la nuova normativa sismica, il risparmio energetico, la sicurezza, etc., sempre nel nome della "semplificazione" che, in realtà, non è altro che "complicazione". Ogni nuova norma che modifica, innova o integra quella precedente, complica sempre di più le procedure, prevedendo sempre maggiori responsabilità e sanzioni amministrative e penali;
- ✚ dalla parola "semplificazione" non ne usciremo mai, se i nostri legislatori nazionali e regionali continueranno sulla linea di condotta del passato, nonostante le dichiarate buone intenzioni. Laddove c'è un solo responsabile del procedimento a dover gestire una pratica, c'è una molteplicità di competenze di altri enti, amministrazioni e autorità, ciascuna delle quali deve esprimere il proprio parere, rilasciare un nulla osta, un'autorizzazione, secondo una propria e separata procedura. Il responsabile, quindi, se ne guarda bene dal non acquisire tutti i pareri, nulla osta, autorizzazioni né discostarsi da questi, con il risultato che non vengono, quasi mai, rispettati i tempi, anche se perentori assegnati per ciascun procedimento e neppure applicare il paracadute del silenzio-assenso, specialmente nei confronti della Soprintendenza.
- ✚ dalla giurisprudenza amministrativa e penale che non risolve, del tutto, le controversie che scaturiscono da un'interpretazione delle disposizioni di legge, con particolare riguardo alle tre principali funzioni in capo ai tecnici comunali, ovvero, l'edilizia, l'urbanistica e i lavori pubblici. Tutti i giorni i tecnici e i liberi professionisti, sono chiamati a dover interpretare le leggi statali, di concerto con quelle regionali, qualche volta in contrasto tra loro, nonché con le disposizioni degli strumenti urbanistici che la giurisprudenza, spesso e volentieri, non contribuisce a chiarire.
- ✚ a leggere, poi, alcuni articoli di riviste specializzate, si comprende appieno come si abbiano idee confuse, quando, sugli stessi argomenti, si riscontrano diverse prese di posizione tra le disposizioni legislative e la giurisprudenza. Di seguito si riportano solo alcuni casi in cui un tecnico comunale abbia a decidere sulla qualificazione tecnico giuridica di un intervento edilizio. Prima si parla di opera precaria connessa ai principi di funzionalità temporanea e poi si

² Per inventare un sistema di fatturazione così inefficiente e caotico lo Stato si è dovuto impegnare al massimo.

³ Veri contenitori di banalità, ridondanze e, in pratica, di aria fritta.

enunciano quelle che potrebbero essere queste opere citando tettoie, pensiline, gazebo, chioschi, pergolati, tende da sole, modeste piscine prefabbricate, dehors, pompeiane ed arredi da esterno. Parlando di pertinenze si fa riferimento alla definizione del codice civile, ma poi, per ogni tipo di pertinenza, si enunciano diverse tipologie di manufatti edilizi, di caratteristiche costruttive, di materiali, di dimensioni e funzionalità degli stessi che confondono, ancor più, le idee dei tecnici comunali, già per altro incerte. A questi elementi si aggiunga una serie infinita di sentenze (per la maggior parte dei TAR) che intervengono a definire tali manufatti e il relativo titolo abilitativo. Se, come abbiamo sostenuto sino ad ora, ad ogni intervento edilizio corrisponde una qualificazione tecnico giuridica, dovrebbe essere, ormai, certo che ogni intervento edilizio deve essere inquadrato tra le categorie del TUE, ovvero della legislazione regionale non in contrasto con quella statale e tra i regimi stabiliti dal TUE, ovvero nella CIL o CILA, PdC, DIA o SCIA.

A complicare le carte in tavola intervengono i giudici, i quali, nella maggior parte dei casi, ritengono che questi manufatti sono subordinati al rilascio del permesso di costruire, principalmente perché si tratta di una trasformazione edilizia e del territorio. Mi chiedo, allora, quali siano gli interventi che sono ammessi alla CILA, SCIA e DIA. Le pertinenze, in particolare, che trovano un unico riferimento normativo nell'art. 3, comma 1, lettera e.6), del d.P.R. n. 380 del 2001, sono lasciate alla fantasia di chi ne propone l'esecuzione attraverso una diversa tipologia di manufatti, dimensioni, caratteristiche costruttive, materiali e funzionalità. Un tecnico che deve gestire una pratica di questo genere, non saprà mai, con certezza se si tratta di una nuova costruzione (fuori ipotesi art. 3, co. 1, lett. e.6) del TUE), oppure di una pertinenza di tipo civilistico o urbanistico e, soprattutto, come inquadrare tale intervento dal punto di vista giuridico. Nella maggior parte dei casi non ci vengono in aiuto nemmeno le norme degli strumenti urbanistici che non contemplano né le definizioni e l'ammissibilità delle opere precarie, né, tanto meno, quelle pertinenziali. Le norme locali dovrebbero, quanto meno, stabilire gli elementi principali di riferimento, quali, appunto, le caratteristiche costruttive, le dimensioni, le funzionalità, secondo le discipline civilistiche, edilizie ed urbanistiche in materia, magari in relazione alla prevalente e consolidata giurisprudenza amministrativa, in modo da offrire ai responsabili dei servizi alcuni punti fermi ai quali attenersi per rilasciare o ammettere a formazione i titoli abilitativi per questi manufatti.

Quanto sopra, però, pare un traguardo impossibile da raggiungere, tant'è che negli ultimi anni, numerosi interventi edilizi si trovano in una specie di "limbo" tra gli interventi di nuova costruzione (o di ampliamento) e quelli residuali di minore importanza.

✚ Un'altra "semplificazione" è rappresentata dalla modulistica sempre più stringata e chiara, che va da 30 a 40 pagine anche per una SCIA o DIA, mentre per una CIL e CILA si possono ridurre a 20, passando dalla modulistica statale a quella regionale, transitando attraverso le modalità di presentazione in forma elettronica, con obbligo di inserire i dati della tessera sanitaria che i cittadini sono entusiasti da consegnare al proprio tecnico per qualche giorno, sperando di non ammalarsi nel frattempo, ma, soprattutto cercando di capire cosa centri la tessera sanitaria di tutti i soggetti coinvolti dall'intervento edilizio con la pratica da presentare allo SUE. Non si contano, per altro, tutti i dati e le informazioni che servono anche per il più modesto intervento, come, ad esempio, per un portico, l'interferenza con le linee aeree. Si aggiunga che, se non si inseriscono tutti i dati e le informazioni predisposte sul modello, non è possibile spedire la richiesta o la DIA/SCIA, tenuto conto che tutti i riscontri arrivano al tecnico e non all'interessato, via PEC.

✚ Non parliamo poi dei contratti pubblici, dove davvero la "confusione regna sovrana". Basta leggere i commenti al nuovo codice degli appalti, i provvedimenti attuativi divulgati o ancora da promulgare, le linee guida dell'ANAC, per non parlare delle centinaia di pareri, determine,

“provvedimenti” [4] per rendersi conto del caos in cui i tecnici sono chiamati a destreggiarsi, anche durante il periodo transitorio, con tutti i rischi e le incognite che sono emerse a seguito di questa nuova disciplina. Già le correzioni del Codice Appalti, a pochi mesi dalla sua entrata in vigore, hanno creato non pochi disorientamenti tra gli addetti ai lavori, lasciando trapelare come gli estensori del Codice non siano stati all'altezza della situazione, [5] a partire dalle dimenticanze, alle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitarie, con indagini di mercato, formazione e gestione degli elenchi di operatori economici, rendendo più complesso tale sistema di affidamento per una prestazione da 10.000 euro rispetto ad una gara ordinaria di rilievo comunitario. Dopo l'emanazione delle prime Linee Guida dell'ANAC, [6] ci si interroga sull'utilità di questa e delle capacità delle sue funzioni, nonché sulla sua ambiguità nell'emanare le Linee Guida che, anziché, come più sopra già ricordato, dovrebbero “semplificare” e non, come avviene di fatto, complicare le procedure. E ancora una volta si aggiunga l'inutilità della Consip che si sostituisce ai comuni nella convinzione che le amministrazioni locali applichino prezzi superiori a quelli di mercato, mentre, in realtà, è la stessa Consip ad applicare prezzi maggiori di quelli di mercato. In definitiva, tralasciando tutti gli altri aspetti negativi di questa tormentata disciplina che i comuni devono gestire, ritengo si possa concludere che le ragioni negative di taluni esperti e competenti professionisti e personalità, siano, di gran lunga, maggiori di quelle pretese come positive dei nostri legislatori nazionali e, soprattutto di ANAC.

In materia di contratti pubblici inoltre, non va dimenticata la tormentata vicenda degli incentivi per la progettazione interna che, a partire alla legge “Merloni” ha subito cambiamenti che gridano vendetta al cospetto di Dio. I nostri legislatori hanno dimostrato, negli ultimi anni di fregarsene dei tecnici interni delle pubbliche amministrazioni che svolgono competenze al di fuori delle normali mansioni a loro assegnate. Mentre con la “Merloni” l'incentivo sembrava aver assunto una forma consolidata di riconoscimento economico per le progettazioni interne, si è poi ritenuto che i dipendenti pubblici fossero già largamente retribuiti e che tali riconoscimenti dovessero rientrare negli emolumenti spettanti per legge. Pare assurdo e alquanto oltraggioso questo atteggiamento da parte del legislatore che sembra voler fare “l'elemosina” ai tecnici interni delle amministrazioni, come se si trattasse, nella stragrande maggioranza dei casi, di enormi somme, mentre in realtà, oltre ad essere modeste, non si avvicinano nemmeno lontanamente alle percentuali riconosciute ai professionisti esterni.

Per concludere, quindi, il tecnico comunale deve convivere, da una parte con il clima che si instaura con la propria amministrazione e dall'altra, con una molteplicità di funzioni sempre più ingarbugliate, difficili da gestire e che, sempre più, comportano maggiori responsabilità e sempre meno riconoscimenti professionali, né tanto meno economici, per i quali varrebbe almeno la pena lavorare con passione.

Lo sfogo non è personale, ma di solidarietà con tutti i colleghi che lavorano negli uffici tecnici dei comuni, sperando che ne condividano le ragioni.

Brescia, 18 agosto 2016.

⁴ Questa è nuova: il 18 giugno in G.U. è pubblicato un “Provvedimento” (sic!), termine talmente generico da essere inqualificabile, tra la sineddoche e la metonimia.

⁵ Per non parlare di rinvii a norme inesistenti, l'omissione di rinvii a norme vigenti, e di liti con la lingua italiana.

⁶ L'ANAC ci mette del suo con chiacchierate logorroiche e inconcludenti che fanno rimpiangere la dimenticata tecnica normativa della gerarchia tra titoli, articoli, commi e lettere, già di non facile lettura.