

La rete risponde

Incontro tematico virtuale dal 4 al 26 marzo 2009: Provvedimenti interdittivi

Verbale riunione conclusiva 26 marzo 2009

1. Il procedimento interdittivo o prescrittivo, previsto dalla L.R. 3/2008 è un procedimento distinto e autonomo rispetto al procedimento unico SUAP e come tale chi è il responsabile di tale procedimento e chi è competente ad adottare e firmare il provvedimento?

Il procedimento interdittivo e quello prescrittivo non possono essere assimilabili, avendo scopi diversi.

Il provvedimento prescrittivo si pone all'interno del procedimento SUAP e viene emanato quando, pur non essendovi una vera e propria difformità del progetto dalle norme vigenti, vi sia comunque la necessità di effettuare piccoli adeguamenti e modifiche all'intervento presentato. Il provvedimento prescrittivo pone condizioni o dà indicazioni all'impresa perché l'intervento sia pienamente conforme alla norma tutelata dall'ente che emana il provvedimento.

Il provvedimento interdittivo è un atto mediante il quale l'amministrazione vieta l'avvio o la prosecuzione dell'intervento in quanto riscontra la difformità rispetto ad una norma sulla quale l'ente che emana il provvedimento esercita i controlli di competenza. Si emette un provvedimento interdittivo quando la situazione non è sanabile con integrazioni o modifiche non sostanziali. Come tale il provvedimento interdittivo deve essere inteso come atto finale di un procedimento autonomo, avviato su iniziativa d'ufficio a seguito delle verifiche sulla DUAAP, ma svincolato dal procedimento SUAP. In questo senso la competenza all'emanazione dell'atto non spetta al SUAP ma all'ente o ufficio competente a compiere le verifiche e ad intervenire sulla specifica materia. Può essere emesso in qualsiasi momento e deve essere comunicato al SUAP e all'interessato.

Quanto alla competenza all'emanazione dell'atto, negli enti locali essa è in capo al dirigente secondo la ripartizione delle materie propria del singolo ente. Ciò non toglie che questi, secondo le normali regole della Legge 241/90, potrà assegnare ad altri la responsabilità del procedimento.

2. In quali casi il SUAP adotta un provvedimento interdittivo/prescrittivo a firma del responsabile del procedimento e del dirigente SUAP?

Nelle materie in cui il SUAP è direttamente competente per le verifiche. Quindi se ad es. il SUAP incardina al suo interno l'ufficio commercio, emetterà direttamente i provvedimenti interdittivi nelle materie del commercio, se incardina al suo interno anche l'ufficio tecnico lo farà anche per la materia edilizia, e così via... L'emissione dell'atto interdittivo segue la competenza per materia, come individuata dalle norme generali e dall'ordinamento degli uffici e dei servizi del singolo ente.

3. Qual è il termine entro il quale il SUAP, o l'ente/ufficio competente alle verifiche, deve concludere il procedimento ed adottare il provvedimento interdittivo o prescrittivo, rispetto alla (eseguita) verifica di conformità?

L'ufficio competente deve inviare la comunicazione di avvio del procedimento di inefficacia della DUAAP (come si farebbe con le DIA) dando un termine per produrre documenti e osservazioni. Si instaura una fase di contraddittorio endoprocedimentale in cui è permesso all'impresa di discutere gli aspetti dell'intervento al fine di stabilire se gli ostacoli riscontrati sono superabili. L'Ufficio competente, se non accoglie tali osservazioni e ritiene l'intervento incompatibile con la norma tutelata, emette il provvedimento interdittivo.

Si riporta di seguito la sentenza del TAR Lombardia, Brescia, 13 aprile 2002, n.686:

“Con riferimento alle ipotesi in cui all'inizio dell'attività può procedersi dopo il decorso di un termine fissato per categorie di atti, in relazione alla complessità degli accertamenti richiesti, il termine dilatorio per l'esercizio dell'attività è previsto in relazione alla più intensa rilevanza dell'attività stessa in ordine al pubblico interesse, sicché è concesso all'amministrazione uno spazio temporale per il riscontro dei presupposti e dei requisiti di legge (tenuto conto della complessità degli accertamenti richiesti) e per l'interdizione preventiva dall'attività, se il riscontro è negativo. Ciò non significa che, decorso il termine, si estinguono il potere dell'Amministrazione di

procedere, anche in via successiva, alla verifica della esistenza dei presupposti e dei requisiti di legge.”

4. Qual è il termine per concludere le verifiche sulla DUAAP? Secondo l'art. 17 comma 2 della circolare i due aspetti della verifica e della eventuale adozione del provvedimento interdittivo/prescrittivo sono connessi, e sembra che tali adempimenti possano essere effettuati sin dal momento della presentazione della DUAAP. Ma esiste un obbligo di concludere le verifiche entro un certo termine? Per l'individuazione di tale termine è sufficiente applicare la L.R. 3/2008 e la circolare applicativa oppure occorre far riferimento alla L. 241/90 o eventualmente anche alle singole normative di settore?

La legge e la circolare dicono che gli enti sono titolari dei poteri di controllo e li esercitano in qualsiasi momento; se emettono il provvedimento interdittivo dopo 60 giorni dalla conclusione dell'intervento è possibile l'esposizione all'indennizzo.

Nei primi venti giorni va fatta una verifica al fine di intervenire tempestivamente in caso di problemi e difformità evidenti o comunque non occulti; Tuttavia il decorso del termine non fa venire meno la possibilità di intervenire, quindi l'amministrazione competente può intervenire anche successivamente.

5. Il provvedimento interdittivo o prescrittivo può essere adottato sia a seguito delle verifiche sulla conformità di quanto realizzato con quanto "autorizzato" (art. 1 comma 28 L.r. 3/2008, che pare far riferimento esclusivamente agli interventi edilizi) sia nel caso di accertata non conformità delle dichiarazioni autocertificative, aventi ad oggetto anche interventi non edilizi (art. 17 della circolare applicativa)?

I provvedimenti interdittivi di cui al comma 28 si applicano in qualunque campo, non solo in quello edilizio. Non deve trarre in inganno la formulazione della norma, che è del tutto generale e generica: la legge ha infatti una portata trasversale e si applica a tutti gli ambiti di competenza del SUAP, sia per le regole sul procedimento che per le regole sui provvedimenti interdittivi.

6. Nel caso in cui i controlli di cui all'art. 1 commi 28 e 29 della L.R. 3/2008 vengano effettuati decorsi 60 giorni dalla ultimazione dei lavori, le amministrazioni e gli uffici competenti perdono il loro potere di adottare provvedimenti interdittivi o prescrittivi? Quali sono le conseguenze per quelle amministrazioni e uffici competenti che adottano un provvedimento interdittivo o prescrittivo anche dopo il decorso dei 60 gg. dall'ultimazione dei lavori?

Absolutamente non perdono il potere, né il dovere di intervenire. Se le difformità rilevate così tardi sono tali da non poter essere sanate ed impongono l'interruzione dell'attività, l'amministrazione responsabile del ritardo può essere chiamata a corrispondere un indennizzo forfettario all'impresa (salvo che non sia accertato il dolo).

7. L'avvio del procedimento interdittivo/prescrittivo è contestuale rispetto alla verifica di non conformità della DUAAP e deve essere comunicato con atto separato?

L'ufficio competente ad emettere l'atto interdittivo/prescrittivo, a seguito delle risultanze delle verifiche effettuate, deve procedere subito a comunicare l'avvio del procedimento di interdizione/prescrizione indicando nella comunicazione di avvio gli accertamenti fatti e i risultati.

8. L'avvio del procedimento interdittivo sospende l'efficacia della DUAAP a 20 gg. ?

L'avvio del procedimento consente di instaurare un contraddittorio endoprocedimentale con l'impresa al fine di porla a conoscenza delle rilevate difformità e metterla in condizioni di dimostrare la compatibilità dell'intervento. Occorre comunque distinguere:

a) la DUAAP è stata presentata ma non sono decorsi i 20 giorni: in questo termine la dichiarazione autocertificativa non ha prodotto effetti giuridici. È vero anche che se dopo l'avvio del procedimento, nei 20 giorni non si è concluso il procedimento interdittivo, l'impresa, a suo rischio e pericolo, può avviare l'intervento esponendosi nell'immediato futuro all'ipotesi di ripristino della situazione preesistente.

b) Avvio del procedimento dopo i 20 giorni dalla presentazione della DUAAP: nel periodo compreso tra l'avvio del procedimento e l'emissione del provvedimento definitivo interdittivo, la DUAAP mantiene il suo valore in quanto fino alla conclusione del procedimento inibitorio la dichiarazione resa dall'interessato produce i suoi effetti. Non c'è alcun tipo di sospensione dell'efficacia perché non si è materializzato alcun atto inibitorio.

9. Nel corso del procedimento interdittivo/prescrittivo è possibile assegnare un termine non inferiore a 15

giorni per la presentazione di opportune osservazioni e memorie. Cosa si intende per osservazioni e memorie? E' possibile in questa fase presentare nuovi elaborati grafici, che sostituiscono (o integrano) quelli allegati alla Duaap?

Per osservazioni e memorie si intendono in generale documenti che precisano le scelte fatte e le verifiche effettuate rispetto alla conformità del progetto alle norme vigenti. L'imprenditore ed i suoi tecnici possono anche confutare le osservazioni indicate nella comunicazione di avvio del procedimento, producendo a tal fine atti, documenti, sentenze e ogni altro elemento necessario ai fini di innescare un proficuo contraddittorio con l'Amministrazione.

D'altra parte, lo scopo della comunicazione di avvio è quello di consentire all'interessato di partecipare al procedimento, anche al fine di evitare, ove possibile, l'emissione dell'atto interdittivo.

In tale ottica, è possibile presentare nuovi documenti ed elaborati progettuali, in particolare per precisare incongruenze o correggere errori materiali. È una possibilità di fatto a favore dell'imprenditore, ammessa anche dalla circolare, purchè si restituiscano le precedenti copie vidimate.

10. L'avvio del procedimento interdittivo/prescrittivo deve essere comunicato all'interessato dall'ente/ufficio competente ad effettuare le verifiche oppure al SUAP, che poi svolge il ruolo di postino? E le osservazioni e memorie di cui all'art. 17, comma 8 della circolare applicativa devono essere trasmesse al SUAP o all'ufficio/ente competente che ha avviato il procedimento interdittivo/prescrittivo? Oppure, l'unico obbligo per il SUAP è quello di trasmettere il provvedimento interdittivo/prescrittivo e tutte le altre fasi sono curate dagli uffici/enti competenti, anche quando interessati sono gli uffici della stessa amministrazione (es. provvedimenti interdittivi dell'ufficio urbanistica)?

Si propende per la seconda ipotesi. Il procedimento di emissione dell'atto interdittivo è un procedimento autonomo, che si innesca dalla verifica della duaap ma che non ne è la naturale conclusione, tanto che si procede con la comunicazione di avvio e non con la comunicazione di motivi ostativi, come quando si chiude negativamente un procedimento.

In altri termini, si tratta di un procedimento ad iniziativa d'ufficio che viene avviato a seguito della verifica di difformità della duaap. Essendo distinto dal procedimento unico, la legge prevede che sia gestito dall'ente competente ed inviato al SUAP e all'interessato. Il SUAP in questo caso ha l'importante compito di veicolare l'informazione fra tutti i soggetti interessati, in modo che tutte le pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento unico abbiano l'esatta conoscenza dello stato della pratica.

L'ufficio invia la comunicazione di avvio all'interessato e al SUAP (per conoscenza); l'interessato può anche interloquire direttamente con l'ufficio competente, fermo restando che l'eventuale documentazione integrativa/sostitutiva va inviata sempre per il tramite del SUAP (in quanto attiene al procedimento unico). Se poi si arriva all'emissione dell'atto interdittivo, il SUAP lo inoltra a tutti gli uffici coinvolti nel procedimento, affinché gli stessi valutino in piena autonomia la necessità di emettere, a loro volta, eventuali ulteriori provvedimenti o effettuare eventuali adempimenti.

11. L'adozione di un provvedimento interdittivo o prescrittivo quali effetti produce sul provvedimento conclusivo unico o sulla Duaap divenuta già titolo abilitativo per la realizzazione dell'intervento o per l'avvio dell'attività, a seguito del decorso dei 20 gg.? La Duaap a 20 gg. o il provvedimento conclusivo perdono la loro efficacia ed occorre ripresentare una nuova Duaap, per adeguare l'impianto o l'intervento non conforme?

Il provvedimento interdittivo, nell'ambito della L.R. n° 3/2008, è un atto specificamente riferito al procedimento in immediato avvio. In particolare, quando il procedimento è in conferenza di servizi, si emette un atto espresso, che in caso di esito negativo dell'istruttoria sarà di rigetto; se in seguito all'emissione di un provvedimento unico favorevole si verifica che qualcosa non va bene non si emette un atto interdittivo, ma si revoca l'atto in autotutela, come per tutti i procedimenti autorizzatori.

Rispetto invece all'immediato avvio, l'atto interdittivo fa perdere efficacia alla DUAAP, e quindi una volta adeguato il progetto deve essere ripresentata una nuova duaap.

12. Quali sono i casi in cui è possibile adottare un provvedimento prescrittivo rispetto al provvedimento interdittivo? La scelta tra le due alternative è lasciata a chi procede alle verifiche, e quali sono i criteri che devono guidare il responsabile del procedimento?

Dipende caso per caso. In generale, il provvedimento sarà prescrittivo quando, pur essendo la dichiarazione veritiera e il progetto conforme alle norme, l'ente competente ritenga di imporre una particolare prescrizione (per esempio, la ASL specifica che il lavabo dovrà essere dotato di un rubinetto con comando a pedale).

Il provvedimento interdittivo va emesso invece quando ci sono delle difformità non superabili con una prescrizione. E' una valutazione che può fare solo il responsabile del procedimento chiamato a fare la verifica (ragion per cui il provvedimento interdittivo o prescrittivo non può che essere fatto dall'ente competente, che ha anche una maggiore conoscenza e dimestichezza delle norme settoriali, e non dal SUAP che non ha competenze specifiche e non potrebbe valutare nel dettaglio situazioni tanto delicate).

Inoltre, gli enti che devono esprimere dei pareri e non hanno una specifica potestà autorizzatoria non possono emettere atti interdittivi ma solo prescrittivi.

Occorre tener conto in generale della competenza ad emanare l'atto. Facciamo un esempio concreto: la ASL, nell'ambito delle proprie verifiche in materia igienico-sanitaria per un progetto edilizio, rileva una difformità. Poiché la ASL, secondo la norma di settore, è chiamata all'espressione di un parere e non di un atto abilitativo a se' stante, non potrà certamente emettere un atto che inibisca la prosecuzione dei lavori, in quanto non ne ha competenza. Quello che deve fare è attestare in maniera chiara ed univoca la mancata sussistenza dei requisiti, nonché la conclusione della verifica (ergo, deve dire espressamente se la cosa è sanabile e come, ovvero se l'intervento non può essere realizzato. In questo senso la ASL deve agire direttamente, ovvero disporre cosa comporta ciò che è stato accertato). La ASL, nel caso di specie, non potrà limitarsi a far rilevare le difformità che ha rilevato, ma deve chiarire anche cosa ciò comporta. Il SUAP, ricevuta la nota ASL, la invia a tutti, perché emettano a loro volta gli atti di propria competenza. Così, nell'esempio, l'ufficio tecnico ordinerà lo stop ai lavori, in quanto solo tale ufficio ha competenza in materia di edilizia.

13. Il procedimento interdittivo/prescrittivo può essere adottato anche a seguito della verifica di conformità effettuata dall'ufficio competente riguardo alla dichiarazione di agibilità di cui all'art. 1 comma 27 della L.R. 3/2008?

È come se l'ufficio revocasse il certificato di agibilità già rilasciato. In effetti non si tratta proprio di un'interdizione, ma comunque si deve emettere una dichiarazione di inefficacia dell'agibilità, o una revoca dell'agibilità formata a seguito della presentazione della dichiarazione. L'agibilità peraltro è il termine del procedimento edilizio: l'ente deputato a compiere le verifiche può accertare le difformità anche in tale momento, con il limite dei 60 gg se non vuole incorrere nell'eventuale risarcimento dei danni previsto dalla L.R. 3/2008.

14. Quale forma di atto amministrativo deve essere seguita per l'adozione di una misura cautelare ad efficacia immediata per motivate ragioni di tutela dell'ambiente, della salute, della sicurezza del lavoro e della pubblica incolumità (art. 1 comma 28 l.r. 3/2008)?

In linea generale, l'ordinanza. L'atto interdittivo non è un atto nuovo, "inventato" dalla L.R. 3/2008, ma è una riproposizione nel procedimento SUAP di atti già previsti dalle norme generali e di settore. Così, per l'attività edilizia avremo un'ordinanza di sospensione dei lavori, di rimessa in pristino, di demolizione ecc, per un'attività commerciale avremo un'ordinanza di chiusura, e via dicendo...

15. Conferenza di servizi unico ente: si concilia con l'adozione del provvedimento interdittivo (semberebbe di sì, perché la circolare fa riferimento a tutte le fasi del procedimento...)?

Per spiegare meglio il quesito: il procedimento interdittivo può essere conseguente solo alle dichiarazioni autocertificative tipiche delle DUAAP a 20 gg oppure anche ai procedimenti con cds con unico ente, nel corso dei quali chi procede alle verifiche delle autocertificazioni può avviare un procedimento "parallelo" interdittivo o prescrittivo?

Nel caso di conferenza di servizi siamo in un procedimento autorizzatorio. La DUAAP non sostituisce alcun titolo abilitativo, in quanto va emesso un atto espresso. Nel caso di specie si procede ad un comune diniego o, se il provvedimento è già stato emesso, ad una revoca in autotutela.

16. Nei procedimenti con cds unico ente (aventi ad oggetto interventi edilizi), capita spesso che le ASL o i VV.F. non adottino provvedimenti interdittivi o prescrittivi ed evidenzino esclusivamente una non conformità



dell'intervento, rilasciando un "parere negativo", o "sospeso", o alcun parere (perché i documenti non sono completi). E' corretta questa prassi? E' competente all'adozione del provvedimento interdittivo l'amministrazione competente al rilascio del titolo abilitativo (es. per gli interventi edilizi, il Comune)? Chi, per il Comune, è competente? Il SUAP o il settore Urbanistica? Oppure, come dice la circolare, è sempre competente all'adozione del provvedimento interdittivo/prescrittivo l'ufficio o l'amministrazione competente alla verifica di quanto autocertificato?

Nel caso descritto, più che di provvedimento interdittivo siamo nel caso di un parere negativo espresso in conferenza di servizi. Ne consegue che il SUAP non può emanare l'atto finale, e quindi vi sarà un provvedimento di diniego. Quanto alla carenza di integrazioni in sede di conferenza, si procede ad inoltrare la richiesta all'interessato e ad aggiornare i lavori della conferenza; il provvedimento interdittivo non può infatti essere giustificato con la carenza di documentazione. Quanto alla competenza ad emanare l'atto, ciò dipende dall'ordinamento degli uffici e dei servizi di ogni singolo Ente.

17. Nei procedimenti con cds unico ente, se l'autorizzazione paesaggistica di competenza del Comune non può essere rilasciata, unitamente alla trasmissione della verifica di non conformità dell'intervento alla normativa vigente, l'Ufficio Tutela del Paesaggio comunale deve avviare un procedimento interdittivo/prescrittivo o effettuare una comunicazione ex art. 10 bis della l.241/90, finalizzata al rilascio di un provvedimento conclusivo di diniego dell'autorizzazione paesaggistica?

Va fatto un preavviso di rigetto per l'emissione di un diniego, non tanto per la sola paesistica, ma sul globale. Il SUAP comunica l'avvio del procedimento per emissione di un provvedimento unico di diniego, poiché in carenza di un elemento (autorizzazione paesistica) l'intero procedimento viene chiuso negativamente.

18. Qual'è la sorte della DUAAP e degli elaborati vidimati allo Sportello e restituiti all'imprenditore nel caso dell'adozione di un provvedimento interdittivo?

I documenti vidimati e restituiti all'imprenditore rimangono a lui, fermo restando che non hanno più validità, in quanto l'emissione dell'atto interdittivo ha fatto decadere ogni efficacia della DUAAP. E' un po' come accadeva prima con le DIA: se si emetteva un qualche provvedimento interdittivo, il cittadino aveva sempre in mano la DIA, ma la stessa non aveva più alcun valore.

Può essere un problema degli organi di vigilanza, ma in effetti se l'imprenditore esibisce la DUAAP come titolo abilitativo omettendo di informare l'organo di vigilanza che dopo è intervenuto un atto interdittivo, commetterebbe un illecito.