

Quaderni

di Legislazione Tecnica **T** 1.2021



PROGETTAZIONE STRUTTURALE EFFICACIA INTERVENTI DI RETROFIT SISMICO PER GLI INCENTIVI FISCALI DEL DL 34/2020 PARTE 1: IL QUADRO TECNICO NORMATIVO

di Nicola Mordà e Carmine De Simone

ARCHITETTURA TECNICA
MATERIALI E SISTEMI PER EFFICIENTARE L'INVOLUCRO TRASPARENTE

REGOLAMENTAZIONE TECNICA NELLE COSTRUZIONI
L'EDILIZIA INSOSTENIBILE

NEWS DALLE AZIENDE
COMUNICATI, EVENTI, NOVITÀ

Consulta i Quaderni e altri contenuti gratuiti su www.regolaarte.com

Il canale dedicato ai professionisti della progettazione, realizzazione e recupero di opere pubbliche e private.

FAST FIND ©

Come usare il codice per consultare gli articoli online ed i contenuti collegati.

- Collegati a www.regolaearte.com.
- Inserisci il codice del contenuto che desideri consultare nel box di ricerca in alto a destra.



L'EDITORIALE	5
<i>di Dino de Paolis</i>	
ARCHITETTURA TECNICA	7
MATERIALI E SISTEMI PER EFFICIENTARE L'INVOLUCRO TRASPARENTE	
<i>di Giuseppe Piras, Elisa Pennacchia</i>	
PROGETTAZIONE STRUTTURALE	21
EFFICACIA INTERVENTI DI RETROFIT SISMICO PER GLI INCENTIVI FISCALI DEL DL 34/2020	
PARTE 1: IL QUADRO TECNICO NORMATIVO	
<i>di Nicola Mordà, Carmine de Simone</i>	
REGOLAMENTAZIONE TECNICA NELLE COSTRUZIONI	37
L'EDILIZIA INSOSTENIBILE	
<i>di Roberto Gallia</i>	
AZIENDE. COMUNICATI. EVENTI	45
- LA MIGLIORE SOLUZIONE PER CAPPOTTO TERMICO ESTERNO, SECONDO NOI (<i>Bacchi</i>)	
- RI-STRUTTURA DI FIBRE NET (<i>Fibre-Net</i>)	
- CDC WN – NOVITÀ 2021 NUOVA TOOLS “CERCHIATURE MURATURA” (<i>S.T.S.</i>)	

Quaderni di Legislazione Tecnica
Pubblicazione trimestrale registrata
al Tribunale di Roma, il 15.03.2012,
al N. 70/2012

*Redazione, amministrazione
e distribuzione*

Legislazione Tecnica s.r.l.
Via dell'Architettura, 16 - 00144 Roma
Tel. 06.5921743 Fax 06.5921068
www.legislazionetecnica.it
Registro degli Operatori di
Comunicazione (ROC) n. 7520
Abbonamento annuale € 52,00
Numeri arretrati € 13,00



ASSOCIATA ALL'USPI
UNIONE STAMPA
PERIODICA ITALIANA

Servizio Clienti
servizio.clienti@legislazionetecnica.it

Redazione
redazione@legislazionetecnica.it

Direttore Responsabile
Piero de Paolis

Direttore Editoriale
Dino de Paolis

Assistenti di Redazione
Antonio Caligiuri, Daniele Marini

Progetto grafico e impaginazione
Roberto Santecchia

Fotografie
Per le immagini non fornite dagli autori:
stock.adobe.com

Stampa
Industria Grafica Umbra
Via Umbria 148, 06059 TODI (PG)
Tel. 075.898041
info@industriagraficaumbra.it
Finito di stampare nel mese di:
Aprile 2021

La Direzione rende noto che i contenuti, i pareri
e le opinioni espresse negli articoli pubblicati
rappresentano l'esclusivo pensiero degli autori,
senza per questo aderire ad esse. La Direzione
declina qualsiasi responsabilità derivante dalle
affermazioni o dai contenuti forniti dagli autori,
presenti nei suddetti articoli.

Concessionaria di Pubblicità
AGICOM S.r.l.
www.agicom.it - agicom@agicom.it
Tel. 06.9078285 - Fax 069079256

**REGOLA
&ARTE**

Il canale dedicato
ai professionisti della
progettazione,
realizzazione
e recupero di opere
pubbliche e private.
www.regolaearte.com



Legislazione Tecnica

di

ROBERTO GALLIA

Architetto; membro esterno del Comitato regionale per il territorio (CRpT) del Lazio (dal 2020); ha lavorato in diverse strutture della PA (dal 1978 al 2010); ha insegnato presso il Dipartimento di Architettura di Roma Tre (dal 2012 al 2016) e presso la Facoltà di Architettura "L. Quaroni" di Sapienza Roma (dal 2006 al 2011).

VERSIONE ARTICOLO ONLINE
FAST FIND AR1777

ARTICOLI COLLEGATI

- *Manutenzione, riqualificazione, cambi d'uso: facciamo il punto, QLT n.3/2017 (Fast Find AR1427)*
- *Lagibilità delle costruzioni: attestarla non è semplice, QLT n.2/2017 (Fast Find AR1352)*
- *Il Regolamento Edilizio Comunale è uno strumento ancora attuale, QLT n. 4/2016 (Fast Find AR1335)*
- *Modelli unici e modifiche ai procedimenti in edilizia: è vera semplificazione? QLT n.3/2015 (Fast Find AR1121)*
- *La Normazione Tecnica: fonti giuridiche, significato e valenza, QLT n.1/2015 (Fast Find AR1051)*
- *Il necessario riordino della disciplina edilizia, QLT n.4/2014 (Fast Find AR1030)*

Foto: adelier49



REGOLAMENTAZIONE TECNICA NELLE COSTRUZIONI L'EDILIZIA INSOSTENIBILE

É stata diffusa, in via informale, la bozza della "Disciplina delle costruzioni" elaborata da una commissione ministeriale con l'obiettivo di sostituire il Dpr 380/2001 Testo unico dell'edilizia.

Anche se si tratta solo di una proposta, merita comunque una attenzione particolarmente vigile all'orientamento che esprime, dove l'interesse per i procedimenti amministrativi prevale in maniera evidente sui contenuti e le prescrizioni tecniche, eludendo la dovuta considerazione per i requisiti prestazionali richiesti agli edifici e ai componenti che li definiscono.

Dopo la confusione prodotta dalla pletora di provvedimenti adottati nel nome di una presunta semplificazione edilizia, il riordino delle norme del settore delle costruzioni risulta più che auspicabile, ma un vero riordino dovrebbe trovare fondamento nella prevalente attenzione ai contenuti tecnici e prestazionali degli interventi costruttivi, nuovi e/o di recupero, piuttosto che nei procedimenti amministrativi.

PREMESSA

È stata diffusa, in via informale, la bozza (allegata on line) della “*Disciplina delle costruzioni*” elaborata da una commissione ministeriale con l’obiettivo di sostituire il DPR 380/2001 *Testo unico dell’edilizia*.

Il testo proposto si compone di 140 articoli suddivisi in sette titoli.

Il Titolo I “*Contenuti e disposizioni generali*”, in sei articoli presenta una miscellanea di disposizioni, riguardanti l’ambito di applicazione, le competenze di regioni ed enti locali, gli interventi delle P.A., l’edilizia privata su aree demaniali, l’attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica, la documentazione amministrativa e lo stato legittimo degli immobili.

Il Titolo II “*Disciplina delle attività edilizie*” è suddiviso in otto Capi, dedicati alle disposizioni generali (articoli 7-9), alle categorie di intervento e ai regimi amministrativi (articoli 10-25), agli oneri di costruzione (articoli 26-31), all’agibilità (articoli 32-33), alla vigilanza (articoli 34-36), alla conformità (articoli 37-39), alle sanzioni (articoli 40-62), alla fiscalità (articoli 63-65).

Il Titolo III “*Resistenza e stabilità delle costruzioni*” è suddiviso in sei Capi, dedicati alle disposizioni generali (articoli 66-74), agli attori del processo (articoli 75-80), agli adempimenti (articoli 81-89), alle disposizioni particolari (articoli 90-94), ai controlli e alle sanzioni (articoli 95-108), all’anagrafe delle costruzioni (articoli 109-112).

Il Titolo IV “*Sostenibilità delle costruzioni*” è suddiviso in cinque Capi, dedicati alle disposizioni generali (articoli 113-115), alla sostenibilità ambientale (articoli 116-119), alla gestione dei rifiuti di cantiere (articoli 120-122), alla valutazione di sostenibilità (articoli 123-126), alla certificazione di sostenibilità (articoli 127-129), al

contenimento dei consumi energetici (articoli 130-132). Il Titolo V “*Accessibilità delle costruzioni*” è composto di cinque articoli (133- 136) dedicati all’abbattimento delle barriere architettoniche.

Il Titolo VI “*Disposizioni transitorie*” è composto da un unico articolo (138) dedicato alle definizioni e alle categorie di intervento.

Infine il Titolo VII “*Disposizioni finali*” dispone in merito alle abrogazioni di norme ritenute superate (articolo 139) e all’entrata in vigore della nuova disciplina (articolo 140).

Già l’elenco dei titoli delle rubriche mette in allarme, non solo perché la disciplina dei procedimenti amministrativi prevale in maniera evidente sui contenuti e le prescrizioni tecniche, ma anche per l’assenza di attenzione ai requisiti prestazionali che le costruzioni devono garantire (dimensioni degli ambienti di vita e di lavoro, sicurezza, accessibilità, acustica, efficienza energetica, dotazione impianti, ecc.).

Ben venga un riordino delle norme del settore delle costruzioni, dopo la confusione prodotta dalla pletora di provvedimenti assunti in nome di una presunta semplificazione edilizia (come più volte argomentato nei precedenti interventi, richiamati nei titoli); ma un vero riordino dovrebbe trovare fondamento nella prevalente attenzione ai contenuti tecnici e prestazionali degli interventi costruttivi, nuovi e/o di recupero, piuttosto che nei procedimenti amministrativi.

Non potendo in un breve intervento approfondire – come meriterebbe – l’analisi del testo proposto, ho ritenuto opportuno offrire un richiamo ai principali aspetti che – a mio avviso – risultano cogenti per innovare la disciplina l’attività costruttiva nei plurimi aspetti di progettazione, realizzazione e verifica, rendendola chiara e quindi semplice, in quanto di immediata comprensione e di sicura applicazione.

AMBITO DI APPLICAZIONE

L’incipit dell’articolo 1, che dispone in merito agli ambiti operativi, recita:

- «1. La presente legge contiene i principi fondamentali e le disposizioni generali relative a:
- a) la disciplina dell’attività edilizia;
 - b) la resistenza e affidabilità delle costruzioni;
 - c) la sostenibilità ambientale e l’accessibilità, la visitabilità e l’adattabilità delle costruzioni».

Il riferimento ai “*Principi generali*” richiama, di fatto (e opportunamente, anche se sarebbe preferibile consapevolmente), i contenuti propri di una legge dello Stato che affida la disciplina di dettaglio alla competenza delle Regioni, essendo l’edilizia ricompresa nel governo del territorio (materia di competenza concorrente), mentre

UN RIORDINO DELLE NORME DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI, DOVREBBE TROVARE FONDAMENTO NELLA PREVALENTE ATTENZIONE AI CONTENUTI TECNICI E PRESTAZIONALI DEGLI INTERVENTI COSTRUTTIVI, NUOVI E/O DI RECUPERO, PIUTTOSTO CHE NEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI.

le disposizioni generali rimandano alle regolamentazioni attuative, da definire con provvedimenti amministrativi emanati sia dallo Stato (per gli aspetti che devono avere una gestione unitaria sull'intero territorio nazionale) sia dalle Regioni (per la regolamentazione degli aspetti di interesse locale).

Non risulta invece comprensibile il motivo per il quale, per gli specifici aspetti che definiscono i contenuti dell'attività costruttiva, ci si limiti a richiamare solo la sicurezza statica e il superamento delle barriere architettoniche, ignorando tutto il resto (sicurezza antincendio, requisiti igienico-sanitari, ecc. ecc.), mentre sarebbe stato più appropriato un semplice riferimento ai requisiti prestazionali, che – è bene ricordare – hanno una natura dinamica per il prevedibile adeguamento al progresso tecnico e/o il manifestarsi di nuove esigenze.

Nel testo proposto vengono fatte salve le norme relative ai beni culturali (D. Leg.vo 42/2004), alle attività produttive (DPR 160/2010) e all'abbattimento delle barriere architettoniche (il cui quadro normativo, non richiamato, risulta disperso in una pluralità di provvedimenti). Al di là del fatto, non secondario, che il successivo articolo 139 inserisce il DPR 160/2010 fra le norme abrogate con l'entrata in vigore del nuovo provvedimento, in questo contesto sarebbe opportuno richiamare tutte le norme di settore (prevenzione antincendi, prevenzione idrogeologica, difesa degli interessi nazionali, tutela delle infrastrutture di trasporto, ecc. ecc.) che hanno incidenza sull'attività edilizia, dichiarando esplicitamente quali pareri (comunque denominati) risultino un atto autonomo e propedeutico all'autorizzazione edilizia (come, ad esempio, l'autorizzazione paesaggistica) e quali invece costituiscano un atto endoprocedimentale all'interno del procedimento edilizio. La loro differenziazione risulta indispensabile per chiarire la definizione del procedimento dell'autorizzazione edilizia (come vedremo nel prosieguo), esplicitando la distinzione tra una autorizzazione autonoma, direttamente impugnabile, ed un atto endoprocedimentale, che non è impugnabile autonomamente ma solo quale contenuto del procedimento edilizio.

Vista la poca chiarezza sulle responsabilità professionali, come già argomentato in passato (Fast Find AR1030), all'interno delle norme di carattere generale mi sarei aspettato che venisse definito il ruolo dei diversi attori che partecipano all'attività costruttiva, in particolare i professionisti; ruolo che, curiosamente, viene individuato limitatamente all'esecuzione delle strutture e alla sicurezza statica (articoli da 75 ad 80).

Infine, come già evidenziato in precedenti interventi (Fast Find: AR1030, AR1121), viene ancora una volta elusa la necessità di chiarire la nozione e la natura giuridica (e le relative responsabilità e conseguenze) delle dichiarazioni e/o attestazioni e/o asseverazioni e/o pe-

rie giurate, che i professionisti sono chiamati a rilasciare per attivare e/o definire i procedimenti edilizi; ricordando - ad esempio - che, per i professionisti operanti in ambito fiscale e tributario, la legge ha provveduto a distinguere fra «asseverazione» (articolo 35 D. Leg.vo 241/1997) e «attestazione» (articolo 10, comma 3-ter, legge 146/1998).

PROCEDIMENTI EDILIZI

Il Titolo II “*Disciplina delle attività edilizie*”, che rappresenta ovviamente il cuore del provvedimento in esame, parte dalla definizione dei “*limiti di distanza tra i fabbricati*” (articolo 7), seguito dai “*contenuti dei regolamenti edilizi comunali*” (articolo 8) e dallo “*sportello unico*” (articolo 9).

Mi sfugge la logica con la quale queste norme risultano inserite nelle “disposizioni generali”, che dovrebbero riguardare l'organizzazione della disciplina dell'attività edilizia; ma quello che appare più grave è la confusione fra norme di principio e norme di dettaglio.

È vero che per disciplinare la distanza fra i fabbricati, anche per pervenire – se ritenuto giusto ed opportuno - al «*superamento dell'art 9 del DM 1444/68*» (come si dichiara esplicitamente in nota), occorre conciliare i vani tentativi derogatori, che si sono succeduti in questi ultimi anni (Fast Find AR1427), con l'interpretazione giurisprudenziale delle norme civilistiche. Tuttavia non aiuta la scelta di fare confusione tra norme di natura legislativa, che giustamente indicano gli adempimenti che



devono essere cogenti sull'intero territorio nazionale, e norme di natura regolamentare, quali le modalità per calcolare le distanze minime, elencando puntigliosamente gli elementi che vi concorrono, con il rischio reale di dimenticare qualcosa e dover attendere un nuovo provvedimento legislativo per integrare le carenze e/o modificare gli errori (come è già avvenuto - più volte - nel recente passato).

La medesima confusione normativa viene riproposta richiamando, in una norma di rango legislativo, l'intesa Stato-Regioni che ha approvato lo schema-tipo di regolamento edilizio comunale, che pur presenta criticità (Fast Find AR1335), ingessando la definizione dei parametri urbanistico-edilizi e l'individuazione degli argomenti che il REC deve disciplinare, e costringendo a ricorrere ad un ulteriore intervento legislativo per adeguare e/o modificare e/o innovare i loro contenuti.

Lo stesso avviene per lo sportello unico, riferito non solo alle attività edilizie ma anche alle attività produttive, continuando a non riconoscere la specificità di queste ultime per le quali l'autorizzazione e il controllo riguarda aspetti di contenuto che esulano dal mero contenitore fisico.

Per quanto riguarda le **autorizzazioni edilizie**, quanto espresso nel Capo II "*Categorie di intervento urbanistico-edilizio e regimi amministrativi*" meriterebbe un esame e una trattazione a parte, che non può essere sintetizzata nello spazio di un articolo divulgativo.

Tuttavia già il titolo fa sapere che l'impostazione mantiene la logica, adottata negli ultimi anni, di definire i procedimenti con riferimento non all'attività costruttiva che si vuole avviare a realizzazione, bensì alla classifi-

cazione tipologica nella quale l'intervento ricade (o dovrebbe ricadere). Orientamento confermato nelle disposizioni transitorie (articolo 138) dove, in merito ai rapporti con la strumentazione urbanistica, si specifica che le categorie di intervento edilizio «*rilevano solo al fine dell'individuazione del titolo abilitativo necessario per la realizzazione degli interventi medesimi, nonché, in caso di violazioni della disciplina urbanistica ed edilizia, dell'applicazione dei provvedimenti sanzionatori*». Viene quindi riproposta - di fatto - la grande confusione creata negli ultimi anni, soprattutto negli interventi sul costruito (Fast Find: AR1030, AR1121, 1335, 1427).

Occorre ricordare la logica del DPR 380/2001 TU edilizia, il cui impianto originario prevedeva una tripartizione tra edilizia libera, riferita ad alcune tipologie di opere ritenute di nessun impatto sull'assetto territoriale e - come tali - non soggette ad alcun titolo abilitativo, un titolo edilizio a formazione tacita (DIA), al quale la giurisprudenza ha riconosciuto la natura di atto privato in forza del quale il soggetto è abilitato allo svolgimento dell'attività consentita direttamente dalla legge, e un titolo edilizio espresso (permesso di costruire), riferito a tutti gli interventi che incidono sull'assetto del territorio e richiedono quindi un esame discrezionale da parte della PA tramite un procedimento che si concluda con il rilascio di un titolo preventivo ed espresso. Impianto logico che è stato scardinato a partire dall'estensione alla attività edilizia del procedimento della DIA amministrativa, definita dall'articolo 19 della Legge 241/1990 in materia di procedimento amministrativo, in spregio (e nella generale indifferenza) alla norma generale che vuole che le materie oggetto di testi unici siano innovate, modificate o abrogate all'interno del medesimo testo unico (per una descrizione più estesa si rimanda al capitolo 7 del volume *Regolamentazione urbanistica ed edilizia*, Legislazione Tecnica, 2020).

Per ricostruire una logica nei procedimenti edilizi non serve ricorrere a norme speciali o - peggio - derogatorie, ma basta applicare (con competenza e buon senso) quanto già disposto per la riorganizzazione della pubblica amministrazione con la legge 124/2015 (Fast Find NN13884), che suddivide i procedimenti amministrativi (articolo 5) sulla base di una «*precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva*»; criteri che possono (e devono) trovare applicazione anche nella materia dell'edilizia e delle costruzioni.

Partendo dal principio che una reale semplificazione dei procedimenti edilizi può essere ottenuta solo ed esclusivamente tramite un appropriato riferimento alla finalità da conseguire e dalla chiarezza dei contenuti e



degli adempimenti, le tre fattispecie dei procedimenti amministrativi possono trovare applicazione definendo:

- a) la **comunicazione preventiva**, limitata alle attività di edilizia libera non soggette a procedure di autorizzazione, con riferimento alle opere realizzabili con una normale perizia e diligenza (esempio: sostituzione pavimentazioni e rivestimenti) ovvero in base alle specifiche tecniche fornite dal fornitore (esempio, sostituzione di una caldaia individuale), per realizzare interventi non incidenti sul territorio e non soggetti ad ulteriori autorizzazioni settoriali, la cui realizzazione non produca modifiche né alla consistenza catastale né alle condizioni di agibilità dell'unità immobiliare;
- b) la **Segnalazione Certificata di Inizio Attività**, quale unico procedimento dichiarativo che deve inglobare totalmente la pluralità degli attuali titoli di analoga finalità (non solo la CILA e la SCIA, ma anche la SCIA sostitutiva del permesso di costruire e la tipologia di permesso di costruire validabile tramite silenzio-assenso), che deve costituire la modalità ordinaria per intraprendere un'attività edilizia, in attuazione delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale in merito all'adozione di procedimenti che non risultino inutilmente gravosi (sentenza 303/2003) e che risultino strutturati secondo un modello ad efficacia legittimante, immediata o differita (sentenza 164/2012);
- c) Il **permesso di costruire**, quale autorizzazione espressa non soggetta a silenzio-assenso, la cui certezza dei tempi di definizione sia affidata ad una corretta applicazione delle norme sui poteri sostitutivi e sulle conseguenze per la ritardata conclusione del procedimento, al quale ricorrere in via residuale per l'attività edilizia che richieda la verifica delle condizioni di compatibilità urbanistica nelle aree non ancora disciplinate da una

strumentazione urbanistica attuativa, e - soprattutto - della compatibilità con le tutele degli ulteriori interessi pubblici coinvolti.

Per attuare questa architettura procedurale occorre responsabilizzare i professionisti, non solo nella redazione dei progetti soggetti a SCIA e a permesso di costruire, ma per certificare anche le opere da eseguirsi tramite semplice comunicazione, non solo nei requisiti fiscali (consistenza catastale) e tecnici (condizioni di agibilità), ma anche nelle condizioni di esecuzione, cioè se risulta necessaria o meno la presenza di un direttore dei lavori. Per interventi definiti quali "semplici lavorazioni" potrebbe sembrare un inutile aggravio, ma chi ha esperienza di cantiere sa che non è così. Anni addietro mi è capitato di dover constatare i danni apportati ad un immobile ottocentesco, in muratura portante in mattoni pieni e solai con orditura in putrelle di ferro. In una unità immobiliare si dovevano sostituire le pavimentazioni, che nel tempo erano diventate un elemento che collaborava alla stabilità del solaio; la loro rimozione integrale e contestuale (in assenza di un responsabile di cantiere) ha causato la disarticolazione dell'orditura metallica, il cui movimento improvviso ha prodotto lesioni sulla muratura portante. Un tecnico esperto avrebbe sicuramente saputo come agire per prevenire il danno.

Sulle criticità, di definizione e di applicazione, dell'istituto dell'**agibilità** si è già detto in precedenza (Fast Find AR1352). Qui si vogliono richiamare solo due elementi che attualmente appaiono particolarmente critici, riferiti ai requisiti da dichiarare, che comprendono anche la conformità urbanistica ed edilizia dell'intervento, e le dichiarazioni per gli interventi eseguiti sulle singole unità immobiliari, consentite solo a partire dall'anno 2013.

Per quest'ultimo aspetto il testo proposto prevede (articolo 32) una generica facoltà di presentare una dichiarazione di agibilità per tutti gli edifici e/o singole unità immobiliari che ne siano sprovvisti; norma che può avere una interpretazione e attuazione elastica ovvero riduttiva, e che quindi meriterebbe un approfondimento. Più delicato l'aspetto della conformità urbanistica ed edilizia dell'intervento eseguito. Attualmente questa dichiarazione fa parte della segnalazione certificata di agibilità, mentre l'inagibilità può essere dichiarata solo per carenza di requisiti igienico-sanitari, anche se il regolamento edilizio tipo fa riferimento (solo nei titoli) alla "sospensione dell'uso e dichiarazione di inagibilità", senza alcun approfondimento e/o ulteriore riferimento normativo al procedimento di sospensione dell'uso. Il testo proposto attribuisce all'agibilità (articolo 32) solo contenuti di natura prestazionale; tuttavia, nel successivo articolo 33 dedicato alla inagibilità, dichiara inagibili, «anche in assenza di espressa dichiarazione di inagibilità, [tutti gli interventi] realizzati in assenza di titolo abili-

UNA REALE SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI EDILIZI PUÒ ESSERE OTTENUTA SOLO ED ESCLUSIVAMENTE TRAMITE UN APPROPRIATO RIFERIMENTO ALLA FINALITÀ DA CONSEGUIRE E DALLA CHIAREZZA DEI CONTENUTI E DEGLI ADEMPIMENTI.

tativo e non legittimati da atti abilitativi in sanatoria»; creando una situazione non chiaramente definita non solo in merito allo specifico procedimento, ma soprattutto dal punto di vista dei compiti di vigilanza e della gestione delle sanzioni.

Inoltre potrebbe - di fatto - sovrapporsi a quanto previsto in merito alla "Anagrafe delle costruzioni" (articoli da 109 a 112), inserita nel successivo Titolo dedicato alla sicurezza statica, che prevede la realizzazione di un "Fascicolo digitale delle costruzioni", finalizzato «al raggiungimento di un più elevato livello di affidabilità delle costruzioni», dai contenuti indefiniti in quanto demandati ad un successivo regolamento ministeriale, la cui applicazione risulterebbe ipocritamente non obbligatoria per le costruzioni private già esistenti, alle quali tuttavia, se sprovviste, non possono essere attribuiti i benefici fiscali, che attualmente rappresentano il motore del recupero e della riqualificazione dell'edilizia esistente. Infine non mi addento negli aspetti di vigilanza e applicazione dei provvedimenti sanzionatori e fiscali (articoli da 34 a 65), troppo delicati per essere adeguatamente trattati nei limiti di un articolo divulgativo. Mi limito a segnalare le disposizioni in merito agli "accertamenti di conformità per violazioni conformi alla sopravvenuta disciplina urbanistica ed edilizia" (articolo 38), che può prevedere la regolarizzazione di situazioni meritevoli di apprezzamento, ma che al contrario potrebbe anche aprire a sanatorie surrettizie e indiscriminate in assenza di precisi parametri di riferimento.

SICUREZZA STATICA DELLE COSTRUZIONI

La sicurezza delle costruzioni è un argomento sicuramente da non sottovalutare, e la proposta di legge dedica molta attenzione ai diversi aspetti (articoli da 66 a 112), ma con qualche problema, a partire dalla chiarezza dell'esposizione. Nonostante una attenta e ripetuta lettura, non ho capito se l'autorizzazione sismica, quale titolo esplicito, sia stata mantenuta o sostituita da altro.

Non mi voglio dilungare sulla complessità dell'architettura delineata per predisporre, realizzare e verificare le condizioni di sicurezza statica delle costruzioni, decisamente ridondante, di non immediata comprensibilità e - quindi - di difficile applicazione, con tutte le conseguenze facilmente immaginabili.

Anche in questo caso, riferirsi alle norme generali già esistenti dovrebbe costituire la soluzione del problema. La regolamentazione tecnica definisce le modalità e i requisiti, dimensionali e prestazionali, per progettare, realizzare e mantenere in esercizio opere e impianti, anche nel settore delle costruzioni, dove ha integrato (più che sostituito) la regola dell'arte, intesa come accettata modalità di realizzare un'opera e riconosciuta capacità

PER PERSEGUIRE L'OBIETTIVO PRIMARIO DELLA PUBBLICA INCOLUMITÀ, GIÀ OGGI, A NORMATIVA VIGENTE, I PROGETTISTI POSSONO, E QUINDI DOVREBBERO, PROVVEDERE AD ASSEVERARE IL RISPETTO DELLE PRESCRIZIONI DETTATE DALLE NTC.

e perizia nel realizzarla. Come già ricordato in precedenza (Fast Find AR1051), con la non recente legge 317/1986 (Fast Find NN3510) il nostro ordinamento ha recepito la normazione europea in materia di regolamentazioni tecniche; che distingue le "norme tecniche", la cui applicazione avviene per adesione volontaria, dalle "regole tecniche", di applicazione obbligatoria quando rese cogenti da un provvedimento normativo o amministrativo. La distinzione comporta che la Pubblica amministrazione, in presenza di una regola tecnica il cui rispetto sia asseverato da un tecnico competente, non può applicare alcun potere discrezionale nell'esercizio di verifica e autorizzazione dei relativi progetti, e di controllo in esercizio di quanto realizzato, ma deve limitarsi ad accertare la corretta applicazione delle prescrizioni dettate dalla specifica regola tecnica. Per cui l'auspicata semplificazione deve essere fondata sulla certezza delle normative tecniche di riferimento e dei procedimenti per la loro applicazione

Questa procedura è applicata in maniera corrente (e coerente) solo nei provvedimenti di prevenzione incendi, nei quali, per i progetti relativi ad attività disciplinate da una specifica regola tecnica verticale, il procedimento autorizzativo è stato sostituito dalle dichiarazioni rese dal progettista. Le Norme Tecniche per le Costruzioni (NTC), a dispetto del titolo erroneo, costituiscono la regola tecnica per progettare, realizzare e verificare la parte strutturale delle costruzioni, anche in zona sismica. Risulta quindi, con riferimento alle procedure in atto, una palese incongruenza e un inutile appesantimento che l'autorizzazione sismica debba costituire un titolo espresso, da rilasciare in forma "scritta", visto che in questo caso la PA non può esprimere un parere discrezionale ma solo verificare il rispetto delle NTC. Molto più semplicemente, e soprattutto efficacemente per perseguire l'obiettivo primario della pubblica incolumità, già oggi - a normativa vigente - i progettisti possono, e quindi dovrebbero, provvedere ad asseverare il rispetto delle prescrizioni dettate dalle NTC; fermo

restando il potere/dovere di verifica da parte della PA. Questo è il tipo di semplificazione che può innovare realmente quanto previsto dall'attuale TU edilizia, senza eludere il problema di garantire - nel tempo - la sicurezza statica delle costruzioni.

NORMAZIONE TECNICA E REQUISITI PRESTAZIONALI

Il testo proposto non sembra preoccuparsi della normazione tecnica e dei requisiti prestazionali delle costruzioni e dei componenti che concorrono alla qualità dell'organismo edilizio.

Per quanto riguarda l'organismo edilizio, le norme riferite alla sostenibilità delle costruzioni (articoli da 113 a 132) richiamano l'efficienza energetica, l'uso razionale delle risorse idriche e la tutela dalle radiazioni ionizzanti (occupandosi anche del trattamento dei rifiuti prodotti dall'attività costruttiva), mentre dedicano al superamento delle barriere architettoniche il titolo successivo (articoli da 133 a 136). Non vengono neanche citati gli ulteriori aspetti, di non secondaria importanza, che determinano la qualità dell'organismo edilizio, quali la dimensione degli ambienti di vita e di lavoro, la tutela acustica attiva e passiva, la qualità dell'aria negli ambienti confinati, l'efficienza prestazionale degli impianti interni, i requisiti di sicurezza attiva e passiva in relazione agli stili di vita e di lavoro (elenco indicativo, nel quale avrei potuto dimenticare alcuni altri aspetti).

Questi ulteriori elementi devono essere disciplinati, ricordando come a norme di rango legislativo debbano essere riservati i principi di riferimento, mentre gli aspetti procedurali e i contenuti tecnici devono essere riservati a provvedimenti di natura regolamentare, capaci di adeguare rapidamente i contenuti alla evoluzione degli scenari sociali e della tecnologia disponibile. Ad esempio, solo in tempi recenti si è posto il problema di

realizzare gli impianti di ricarica dei veicoli elettrici, oppure di adeguare le connessioni telematiche alle nuove esigenze poste dalle attività a distanza, sia di lavoro sia scolastiche.

Si tratta quindi di adottare una specifica regola tecnica che definisca i requisiti dell'organismo e/o dell'impianto, e di ciascuna sua componente; superando l'inerzia che in passato ha fatto eludere, nella generale indifferenza, l'adozione di provvedimenti già previsti. Il DM 37/2008 in materia di impianti è una norma di provvisoria attuazione, in attesa di revisione (articolo 35 legge 133/2008). La conformità igienico-sanitaria degli edifici dovrebbe rispondere ai requisiti prestazionali disposti da un decreto mai prodotto (articolo 20, comma 1-bis DPR 380/2001). Per quanto riguarda le attività produttive, per le quali - come ricordato in precedenza - il procedimento non può essere limitato solo agli aspetti edilizi, lo Statuto delle Imprese prevede (articolo 9, comma 2 legge 180/2011) che con cadenza annuale si dovrebbe procedere all'aggiornamento delle norme tecniche e dei requisiti minimi per l'esercizio di ciascuna tipologia di attività di impresa.

CONSIDERAZIONI NON CONCLUSIVE

In questo periodo, in conseguenza anche della crisi pandemica, si è manifestato un rinnovato interesse alla riorganizzazione degli spazi aperti e confinati, in abbinamento alla attribuzione di nuove destinazioni d'uso a costruzioni altrimenti destinate; fenomeni che si sono manifestati in termini non consueti, come testimoniato dall'affermarsi di utilizzazioni temporanee.

Queste diverse e modificate esigenze richiedono di pervenire in tempi rapidi alla definizione di un coerente quadro normativo di riferimento, che consenta di operare senza incertezze a chi deve progettare un intervento, a chi deve autorizzarlo, a chi deve realizzarlo, a chi deve controllarne l'esecuzione, a chi deve utilizzarlo, a chi deve verificarne l'uso.

A tal fine non è possibile accontentarsi del mero aggiornamento dei procedimenti attuali, determinati dalle plurime e incoerenti modifiche apportate al testo unico dell'edilizia; proponendo - per altro - uno scenario nel quale le significative elusioni rappresentano una vera iattura.

Appare quindi indispensabile costruire un quadro normativo coerente ed efficace nella chiarezza delle prescrizioni, rinnovato nelle finalità e innovato nei procedimenti, sostenuto da argomentazioni tecnicamente fondate; che - per altro - non appare un impegno particolarmente oneroso e/o complesso se affrontato con competenza di causa e affidato ai saperi.

Non è forse vero?

