

La semplificazione in edilizia

Relazione al Seminario di *italiadecide*, Aosta, 29 novembre 2014

1. Premessa: alcuni dati. 2.1. Gli ostacoli di ordine generale alla semplificazione. 2.2. Gli ostacoli alla semplificazione nel settore dell'edilizia. 3. Le risposte della normativa più recente ("decreto sblocca-Italia"). 4. Un primo bilancio.

1. Alcuni dati consentiranno di introdurre queste riflessioni sulla semplificazione nel settore edilizio.

Dalla consultazione pubblica avviata dal Ministero per la funzione pubblica sulle "100 procedure da semplificare" da parte delle imprese e dei cittadini, e conclusa nel gennaio 2014, gli adempimenti e le procedure in materia edilizia risultano al secondo posto, subito dopo gli adempimenti fiscali, quanto a grado di complicazione. In particolare, le imprese hanno segnalato [...] *la complessità e i tempi lunghi delle procedure per il rilascio del permesso di costruire e degli altri titoli edilizi, dovuti ai numerosi pareri richiesti e ai troppi enti a cui è ancora necessario rivolgersi. In primo piano le segnalazioni relative alle complicazioni per ottenere le autorizzazioni paesaggistiche e l'autorizzazione sismica. Viene, inoltre, evidenziata, come motivo di ulteriore complicazione, la diversità nelle procedure tra un Comune e l'altro e la notevole incertezza nell'adempimento.* Anche i cittadini indicano [...] *la complessità e i tempi lunghi delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi, come il permesso di costruire, dovuti ai numerosi pareri necessari e ai troppi enti coinvolti. Al primo posto c'è l'autorizzazione paesaggistica, che risulta particolarmente sproporzionata per i piccoli interventi (taglio di alberi isolati, comignoli, portoni, etc.), fino al caso paradossale di un'autorizzazione sismica necessaria per la costruzione di una tomba. Inoltre, viene segnalata la diversità delle procedure tra un Comune e l'altro e la normativa poco chiara*¹.

Fra le indagini degli operatori del settore, si ricorda quella del Consiglio nazionale degli ingegneri del luglio del 2013², secondo cui i fattori che rendono complesse le procedure sono: l'assenza di proporzionalità tra la complessità della procedura e l'intervento da realizzare; la stratificazione e la continua innovazione delle norme e degli adempimenti nel tempo; l'incertezza sui tempi di conclusione delle procedure; la disomogeneità delle norme e delle procedure adottate dalle diverse amministrazioni; la sovrapposizione degli oneri e dei controlli imposti dai diversi livelli di governo; la non adeguata competenza del personale degli Uffici pubblici; l'insufficiente utilizzo delle tecnologie informatiche da parte dell'amministrazione pubblica. Con riguardo a un'ampia serie di procedure, dal permesso di costruire all'AIA, VIA e VAS fino alla prevenzione incendi e al deposito dei progetti in zone sismiche, si propone di ricorrere, per una verifica *ex ante* ed *ex post* degli interventi su cui gravi un interesse pubblico, a un meccanismo di "devoluzione professionale" con l'attribuzione di poteri e responsabilità ai professionisti.

Il quadro delle premesse non sarebbe completo, se non considerassimo il contesto economico in cui ogni riflessione sulla semplificazione edilizia. Fra il 2008 e il 2013 si è avuta una diminuzione di investimenti nel

1 *Semplificazione, cosa chiedono cittadini e imprese. Report sui risultati della consultazione pubblica.* Ufficio per la semplificazione amministrativa Dipartimento della funzione pubblica Aprile 2014. http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1166142/risultati_100procedure_apr2014.pdf

2 *Per il rilancio del Paese: sussidiarietà e semplificazione. Le opinioni degli Ingegneri* (Sintesi), Centro Studi CNI, Roma, luglio 2013 <http://www.centrostudicni.it/32-il-centro-studi/493-per-il-rilancio-del-paese-sussidiarieta-e-semplificazione-n-139>

settore di circa il 30%. Ancora più rilevante il ridimensionamento delle nuove costruzioni residenziali, con una riduzione del 50% nello stesso periodo; la diminuzione è considerevole anche nelle tipologie edilizie non residenziali. L'unico dato positivo, con un incremento di circa il 17%, riguarda la manutenzione e il recupero di immobili residenziali, anche in relazione alla possibilità di usufruire degli sgravi fiscali introdotti nel 1998 e di recente rafforzati con la possibilità di detrarre dalle imposte una quota dei costi degli interventi di riqualificazione energetica.

Questi dati non sono neutri, ma impongono una riflessione sul tipo di intervento destinato a prevalere sempre più nei prossimi anni: il riuso del territorio, dicono le statistiche e a maggior ragione gli esperti, soppianta il suo sfruttamento intensivo, e richiede pertanto una calibratura totalmente diversa degli interventi e dei controlli pubblici.

Ma c'è un ultimo dato da considerare: dal 1978 in poi la legislazione sulla semplificazione edilizia è stata abbondantissima. Come si spiega alla luce di tutti i dati forniti in precedenza? Non è che non si è semplificato abbastanza, casomai si è semplificato male. Potremmo ragionare in via induttiva seguendo tre ipotesi, non necessariamente divergenti. Anzitutto la stessa quantità di leggi in materia lascia supporre una instabilità della normativa e quindi una incertezza da parte di chi deve a qualunque titolo applicarla o anche solo osservarla. In secondo luogo le misure varate potrebbero avere introdotto effetti o distorsioni indesiderate, con nuove complicazioni (fenomeno questo frequentissimo soprattutto nella legislazione italiana, sostanzialmente priva di una analisi di impatto). Infine, le stesse misure potrebbero aver raggiunto l'obiettivo, senza però riuscire ad aggredire nuove complicazioni formatesi per altre ragioni.

2.1. Possiamo chiederci a questo punto quanto il discorso sulla semplificazione in edilizia rifletta le difficoltà generali della semplificazione in Italia (2.1.), e quanto abbia a che vedere con questioni specifiche (2.1.).

2.1. Dal primo punto di vista, sicuramente il fallimento della semplificazione in edilizia riflette una difficoltà generale data dall'oscurità, le sovrapposizioni e i continui mutamenti della legislazione, con conseguente incertezza del quadro di riferimento in cui gli operatori privati sono costretti a muoversi.

In secondo luogo la legislazione nazionale attua le direttive UE in modo da aggiungere oneri e soprattutto da fissare standard più severi di quelli previste dalle direttive stesse. Le conseguenze sulla competitività delle imprese italiane sono particolarmente gravi. Ad esempio il *gold plating* effettuato dal legislatore nazionale sulla normativa europea in materia di ambiente fa sì che le imprese italiane si trovino in evidenti condizioni di svantaggio rispetto alle altre nel settore energetico, e lo stesso vale per le imprese di costruzione a causa di standard tecnici di sicurezza più gravosi di quelli richiesti in altri Stati membri dell'Unione. Lo stesso fenomeno del *gold plating* si verifica peraltro anche in riferimento alla normativa tecnica prodotta da fonti diverse dalle direttive europee e da enti diversi dall'UE: aumenta così il rischio che invece di contemperare l'interesse pubblico con quelli privati le amministrazioni paralizzino l'esecuzione di qualsiasi lavoro trincerandosi dietro normative tecniche estremamente dettagliate ed esigenti. A livello subnazionale i regolamenti edilizi dei Comuni sono ad es. più restrittivi delle leggi nazionali che disciplinano gli interventi di efficienza energetica, e i procedimenti e i costi anche di interventi semplici (come l'installazione di caldaie o di condizionatori) variano sensibilmente da un Comune all'altro.

In terzo luogo gioca il mancato rispetto dei tempi da parte delle amministrazioni in ordine agli adempimenti di loro spettanza. Le cause sono evidentemente numerose, dal mero ritardo della singola amministrazione nel provvedere, cui la legge n. 241 del 1990 dedica apposita disciplina, all'insorgere di veti paralizzanti nell'ambito delle conferenze dei servizi o a causa dei conflitti di competenza fra enti.

Quarto, l'accumulo per le imprese di adempimenti ripetitivi nei confronti delle singole amministrazioni e per singoli contratti costituisce un altro ostacolo alla semplificazione; si pensi al fatto che la documentazione antimafia deve essere prodotta da un'impresa per ogni singolo contratto, anche quando è stata preventivamente acquisita.

In quinto luogo i controlli sulle amministrazioni risultano spesso svolti da varie autorità fra loro non coordinate; inoltre, risultano fondati su un eccesso di discrezionalità che oltre ad essere in quanto tale fonte di arbitrio rivela in tal caso una carenza di precisione che contraddice la ragione stessa del controllo. Le ispezioni ambientali, come viene indicato in una delle risposte, sono affidate dalla legislazione nazionale al Ministero, alle Regioni e agli enti locali, senza contare le diverse magistrature; la stessa dispersione si verifica per l'esecuzione delle ispezioni, dal Comando dei Carabinieri alla Guardia di Finanza, dalla Marina Militare all'Agenzia delle Dogane. Per giunta la moltiplicazione delle autorità preposte a tali compiti fa sì che ciascuna ricerchi proprie ragioni per esercitare il controllo sul rispetto degli standard previsti per l'ambiente, che dovrebbe invece fondarsi su pochi parametri omogenei, come richiesto da una Raccomandazione comunitaria del 2001 e come reso possibile dalla normativa ISO e da quella EMAS. In materia di sicurezza sul lavoro, poi, la situazione è ancora più grave. Anche qui la dispersione fra autorità preposte al controllo e alla vigilanza genera duplicazioni di adempimenti e altre gravi complicazioni per le imprese.

Infine il ripensamento delle amministrazioni rispetto agli accordi stipulati coi privati, o alle determinazioni della conferenza dei servizi, o al provvedimento adottato, nonché in ipotesi di silenzio assenso (art. 20, e quindi di assenza di provvedimento espresso) o di SCIA (e quindi in assenza anche di un procedimento amministrativo tendente all'autorizzazione allo svolgimento dell'attività), destabilizza l'intero assetto dei rapporti con le imprese, danneggiandole in misura assai più grave di quando impone loro oneri impropri.

2.2. Detto questo, la mancata semplificazione trova nel settore edilizio spiegazioni specifiche, che richiedono un approccio integrato e soprattutto innovativo alla questione. Anzi, come hanno sottolineato autorevolmente Francesco Karrer e Leopoldo Freyrie nei lavori che *italiadecide* ha dedicato alla stesura del Rapporto 2015, dedicato proprio a questo tema, innovare è divenuto non meno urgente del puro semplificare.

Karrer osserva che l'obiettivo delle semplificazioni è stato per lo più quello di ridurre la durata dei procedimenti amministrativi di autorizzazione e/o di espressione di giudizi di compatibilità, introducendo automatismi (le varie forme di silenzio assenso, le autocertificazioni sotto forma di dichiarazioni, ulteriormente ridotte in segnalazioni certificate), senza tenere conto che i progetti delle opere non sono affatto indifferenti a tali procedimenti. Non si è compreso che sulla interazione tra progetti di opere e queste procedure amministrative si poteva (doveva) operare per migliorare progetti e procedure. In altre parole, per

innovare. In specie quando le procedure erano innovative o comunque proposte come tali: i casi della valutazione di impatto ambientale e poi della valutazione ambientale strategica sono esemplari.

Inoltre, sempre secondo Karrer, la velocità della produzione di «nuovi» materiali da costruzione e nuovi processi di impiego richiedono nuove regole anche per quanto riguarda appunto il loro impiego, fermi restando i principi base delle costruzioni. È a questo riguardo che l'innovazione delle procedure amministrative (autorizzazioni, benessere, certificazioni) può svolgere un ruolo importante nella innovazione nel campo dei prodotti da costruzione e nelle regole nuove di impiego. Ed è riguardo alle *performances* che si richiedono alle costruzioni (sicurezza, durabilità, risparmi vari) che si può innovare molto, soprattutto per quanto riguarda il patrimonio di costruzioni esistenti, per il quale le *performances* richieste devono essere appropriate, ma senza pretendere il rigido rispetto di norme pensate per le costruzioni *ex novo*: è il problema del significato di concetti quali adeguamento e miglioramento, e della loro declinazione in norme. L'innovazione di prodotto, non solo di quelli da costruzione, ma soprattutto di quelli urbani, è il primo obiettivo da perseguire. Per questo occorre rivisitare alla radice la domanda di questi prodotti: rigenerazione delle strutture insediative esistenti rispetto all'*ex novo*, invenzione di nuove forme d'uso e quindi nuove tipologie edilizie, durabilità in tutte le declinazioni. Il secondo obiettivo è quello della innovazione dei processi costruttivi: metodi, tecniche, tecnologie in rapporto all'evoluzione dei materiali e prodotti da costruzione. Si può immaginare un'azione pubblica che nel coniugare il perseguimento di questi due obiettivi operi anche alla ricerca del coordinamento ed integrazione delle procedure amministrative che in vari modi e momenti sovrintendono il processo decisionale.

Freyrie riconosce che le recenti semplificazioni procedurali in campo edilizio hanno abbreviato i tempi per passare dal progetto al cantiere, ma aggiunge che la semplificazione procedurale orfana di quella legislativa e regolamentare ha paradossalmente aumentato le più diverse interpretazioni normative e regolamentari da parte della PA, non più tenuta ad applicarle, nonché un grave disagio dei professionisti a certificare sulla base di una giungla normativa, e l'aumento del *credit crunch* in edilizia, laddove le banche e gli investitori, data l'incertezza del diritto, non si fidano di una certificazione che in qualunque momento – anche dopo anni – la PA può smentire.

Ma soprattutto, secondo Freyre, la normativa italiana riflette una visione della trasformazione del territorio e dello spazio le cui finalità sono opposte a quelle che con chiarezza sono emerse negli ultimi anni. L'obiettivo di ridurre il consumo del suolo è una priorità ambientale, culturale ed economica (essendo evidente che abbiamo già superato la soglia dei costi di manutenzione delle infrastrutture). Il nuovo paradigma di governo del territorio è perciò l'equazione *riduzione di consumo di suolo = rigenerazione urbana sostenibile*, in cui le risposte ai bisogni abitativi (siano di origine demografica che tipologica) sono risolti riutilizzando le aree urbanizzate. E' quindi indispensabile un urgente e radicale disboscamento normativo e un adeguamento alle nuove finalità condivise, che riportano le città (grandi, medie e piccole) al centro delle politiche territoriali, evitando di ripetere gli errori commessi nel cosiddetto Piano Città. Ridurre il consumo di suolo è una necessità impellente per motivi ambientali e per ricondurre la città a una definizione fisica riconoscibile e identitaria, ma anche perché la spesa pubblica ormai è incapace di garantire la sicurezza e la manutenzione di luoghi tanto estesi. La condizione del patrimonio edilizio italiano è pessima: edifici a fine vita, milioni di abitanti che vivono quotidianamente il rischio sismico in case insicure, mezzo milione di abusi edilizi, periferie dall'habitat inaccettabile. Quel patrimonio edilizio, di cui sono proprietari l'80 per cento degli italiani, è la vera garanzia del debito pubblico e, costituendo metà del risparmio privato nazionale, ci ha evitato il fallimento. Promuoverne la rigenerazione dovrebbe essere un cardine della strategia economica nazionale, garantendo la sicurezza e la salute degli italiani, ridisegnando le periferie urbane, creando condizioni indispensabili di inclusione sociale, intervenendo sugli spazi pubblici espropriandoli dalle auto per ridarli ai cittadini, facendo delle scuole i centri di incontro delle comunità.

In Italia ci sono tanti Regolamenti edilizi quanti sono i Comuni (8400) ognuno differente, come se le regole del buon costruire, salvo l'adattamento alle condizioni geografiche e storiche, non fossero le stesse in tutta Italia. I regolamenti d'igiene sono quelli ereditati dall'Unità d'Italia e parlano, ad esempio, delle caratteristiche che devono avere gli alberghi diurni (!). Le regolamentazioni edilizie sono prescrittive, fino al punto di determinare l'altezza e la profondità dei gradini di una scala o l'altezza di un parapetto, salvo non definire alcuno *standard* reale di prestazione relativo all'*habitat* (dal risparmio energetico all'inquinamento *indoor*), e non considerare la differenza tra le nuove costruzioni e il riuso degli edifici, stabilendo misure e condizioni che sono causa dell'abbandono del già edificato a favore del nuovo (consumando suolo).

3. Possiamo a questo punto passare a verificare se e quanto le difficoltà segnalate per il raggiungimento degli obiettivi della semplificazione e dell'innovazione in edilizia siano state affrontate dal recente "decreto sblocca Italia" (d.l. n. 133 del 2014 recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive", conv. in l.n. 164 del 2014).

L'art. 17, intitolato "Semplificazioni ed altre misure in materia edilizia", reca in effetti una serie di misure di semplificazione "con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo", fra cui ad es. la ricomprensione fra gli interventi di manutenzione straordinaria del "frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso", e l'individuazione in sede di pianificazione degli "edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione", sulla cui base il Comune, "in alternativa all'espropriazione, può favorire la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta, rispondenti al pubblico interesse e comunque rispettose dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa", salva la facoltà del proprietario di "eseguire tutti gli interventi conservativi ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario". Seguono numerose altre disposizioni, fra cui quelle concernenti i termini di inizio e fine lavori, la SCIA, la facoltà di mutare la destinazione d'uso salvo che non comporti un aumento della superficie coperta.

La legge ha così introdotto alcune innovazioni lungamente attese dagli operatori, dalle imprese e dai cittadini. Mi riferisco appunto a tutte le misure che riflettono un netto spostamento di attenzione dallo sfruttamento di nuove aree al riuso. Segnalo peraltro che assai meno coraggiosa è la misura relativa ai costi di costruzione, secondo cui "Al fine di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente, per gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), i comuni hanno comunque la facoltà di deliberare che i costi di costruzione ad essi relativi siano inferiori ai valori determinati per le nuove costruzioni". Si tratta infatti di una mera facoltà di cui i comuni possono o meno avvalersi, senza contare che, in un periodo di forte crisi economica, è difficile immaginare un vero abbattimento di costi rispetto a quelli delle nuove costruzioni

Un'altra innovazione molto significativa è contenuta nell'art. 17-bis, secondo cui "Il Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il

territorio nazionale. Il regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni”.

La disposizione originaria è stata modificata in sede di conversione, dal momento che prevedeva che il regolamento-tipo fosse adottato con decreto ministeriale, col rischio di determinare dubbi di legittimità costituzionale in riferimento all'attribuzione alle Regioni della potestà concorrente sul “governo del territorio” nonché a una tipica competenza comunale. La nuova formulazione evita il rischio, assegnando ad accordi in sede di Conferenza unificata o ad intese fra gli enti territoriali il compito di adottare schemi di regolamento edilizio-tipo. Ciò detto, anche la previsione di un regolamento edilizio-tipo rappresenta un'importante innovazione del quadro normativo, rimuovendo quella frammentazione in più di ottomila Comuni della regolamentazione edilizia che costituiva uno dei maggiori ostacoli alla semplificazione.

4. Il bilancio complessivo delle novità legislative così introdotte potrebbe dunque dirsi positivo. In realtà, si tratta solo di un primo passo verso la semplificazione, specie se riteniamo che si debba accompagnare alla innovazione: che è largamente carente anche nell'intervento normativo più recente.

Non si può dire che questo abbia superato l'approccio prescrittivo a favore dell'approccio prestazionale; si può dire solo che ha semplificato l'approccio prescrittivo per alcuni pur rilevanti aspetti. Per la stessa ragione, non si può dire nemmeno che abbia favorito il ricorso alle buone pratiche, superando la tendenza a legiferare su tutto.

Lo spirito della legislazione, in definitiva, non è cambiato. Il fatto è che, perché cambi, occorrerebbe abbandonare la logica degli interventi di emergenza, di cui anche il “decreto sblocca-Italia” è impregnato, per ripensare daccapo la disciplina della materia in termini strategici, e con la partecipazione delle associazioni di settore e degli altri soggetti interessati. In questo caso, d'altra parte, non mancherebbe l'apporto costruttivo di costoro, come dimostra fra le altre l'interessante documento della Rete Professioni Tecniche³.

A questo si aggiunge il problema costituzionale, costituito dal fatto che una materia quale il “governo del territorio” non si presta a venire attribuita soltanto allo stato o soltanto alle regioni. E' infatti, in base all'art. 117, terzo comma, Cost., una materia che forma oggetto della legislazione concorrente dello stato e delle regioni. E questo, al di là di tutte le possibili riforme del Titolo V. Il risultato è che abbiamo una legislazione non omogenea a seconda delle regioni e quindi delle diverse aree territoriali. A maggior ragione servirebbe una regia centrale, necessariamente partecipata tramite il sistema delle Conferenze, che svolgesse una funzione di volano delle innovazioni di cui abbiamo parlato.

Cesare Pinelli

³ Rete Professioni Tecniche, *Proposte per la semplificazione in edilizia, urbanistica e riuso, settore agricolo e agroindustriale*, Roma, 22 gennaio 2014.