

Convegno
NUOVA DISCIPLINA GENERALE DELL'EDILIZIA
Primi effetti ed interpretazioni della Legge Regionale 31/2002

Venerdì 6 Giugno 2003
Auditorium Dr. Giorgio Fini
Modena - Via Formigina, 319
c/o Centro Famiglia di Nazareth

**IL PUNTO DI VISTA DEI TECNICI PROFESSIONISTI
SUI NUOVI COMPITI E RESPONSABILITÀ
INTRODOTTI DALLA LEGGE REGIONALE**

arch. Carla Ferrari
rappresentante del Gruppo Tecnico del CUP
Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi Professionali
della Provincia di Modena

Voglio ringraziare gli organizzatori del convegno per aver invitato il Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi Professionali, che qui rappresento, dando spazio ad un punto di vista, quello dei professionisti, che si trovano oggi ad affrontare i problemi che derivano dall'applicazione della legge regionale 31/2002.

Alcune parole sul Gruppo Tecnico del CUP. E' un organismo giovane, formato da rappresentanti di tutti gli Ordini, che si è proposto l'obiettivo di costituire forme permanenti di partecipazione e consultazione sui temi relativi alla regolamentazione urbanistica ed edilizia. Il Gruppo Tecnico del CUP ha svolto, in questi mesi, un significativo lavoro di analisi e confronto con le amministrazioni comunali ed in particolare con quella di Modena, proprio sull'applicazione della legge 31.

Credo sia la prima volta che i rappresentanti degli Ordini siedono intorno allo stesso tavolo, per confrontarsi su problemi concreti di applicazione di una legge o di una normativa, trovando così tanti punti di comunione.

Innanzitutto è bene premettere che il CUP condivide gli obiettivi della legge ma è necessario essere consapevoli che non basta dichiarare un obiettivo, perché questo trovi applicazione.

Nel seguito della relazione cercherò quindi di evidenziare gli elementi problematici che l'applicazione della legge regionale 31, direttamente o indirettamente, ha prodotto, attraverso le ricadute che la legge ha avuto sulla strumentazione urbanistica e sulle procedure adottate dalle diverse amministrazioni comunali.

Molte di queste riflessioni sono già state comunicate alla Regione, alla Provincia e ai Comuni, attraverso una lettera che il CUP ha inviato nello scorso mese di febbraio all'ass. Rivola, all'ass. Maletti e ai sindaci di tutti i comuni della provincia e ci aspettiamo che, sulle questioni segnalate in quel documento, l'ass. Rivola voglia rispettare la promessa che ha fatto in alcuni convegni circa la possibilità di adeguare la legge, laddove il monitoraggio della sua applicazione lo richieda. A questo proposito credo sarebbe utile, anche in considerazione del lavoro svolto in questi mesi dal Gruppo Tecnico del CUP, che la Regione costituisse un tavolo permanente di confronto con questi organismi per valutare nel merito le questioni poste.

Riprenderò quindi solo alcune delle questioni poste, rinviando le questioni più puntuali ai molti documenti che sono stati prodotti in questi mesi e che, almeno in parte, avete trovato in cartella.

Un primo punto riguarda il rapporto fra l'obiettivo della semplificazione procedurale fissato dalla legge e il contesto regolamentare con cui i professionisti sono tenuti a confrontarsi: un sistema di regole estremamente complesso e corposo che si moltiplica per i 47 comuni della provincia o meglio, per i 341 comuni della regione, mentre siamo convinti che l'urbanistica debba reggersi su un sistema di regole semplici e interpretabili in modo univoco, che devono essere specifiche per un comune, solo quando questo serve davvero.

Riguardo questo punto credo che dovremmo interrogarci seriamente sulla ragione per cui i comuni si inventano "norme personalizzate" anche quando sarebbe possibile adottare il medesimo sistema di regole. A questo proposito è illuminante l'esempio delle definizioni dei parametri urbanistici ed edilizi: la "superficie utile", ad esempio, differisce, anche solo di poco, da un comune all'altro (in un comune i garage fanno SU e in quello vicino no, ecc. ecc.). Questo significa, per il professionista, avere un "libro delle regole" diverso per ogni realtà in cui si trova ad operare.

L'assessore Rivola potrebbe dirci che la Regione ha fatto un tentativo in questo senso, con il "regolamento edilizio tipo", ma purtroppo dobbiamo constatare che il tentativo non è riuscito bene.

Il "regolamento edilizio tipo" della Regione Emilia Romagna è concepito come un testo unico delle normative tecniche, che avrebbe senso solo se lo scenario legislativo non fosse in continua evoluzione.

Quando chiediamo un sistema di regole chiare intendiamo dire che la norma deve esprimere chiaramente ciò che è ammesso e ciò che è vietato per un caso specifico. Ciò che è previsto da leggi nazionali o regionali o da provvedimenti della comunità europea, i professionisti sono tenuti a conoscerlo e a rispettarlo, a prescindere dal fatto che questo venga ripreso dal regolamento tipo e quindi dai regolamenti comunali, magari sbagliando i riferimenti o interpretando in modo soggettivo il contenuto del dispositivo.

I requisiti cogenti e volontari del regolamento tipo regionale avrebbero un senso solo se costituissero un aiuto per i professionisti che devono applicare le norme a cui quei requisiti fanno riferimento. Chiunque li abbia letti può confermare che non solo sono poco comprensibili, per la quantità incredibile di formule e schemi che vengono riportati, ma sono spesso inutili, considerato che le normative tecniche sono in continua evoluzione e il professionista è costretto a leggere e interpretare i requisiti, andandosi poi a verificare che questi non sia già stati superati. Non sarebbe sufficiente richiamare al rispetto delle normative vigenti?

Inoltre è evidente che i requisiti regionali sono stati scritti senza tenere in considerazione la tempistica del processo di progettazione e di esecuzione di un'opera edilizia. Vi faccio un esempio: al requisito volontario "uso dell'apporto energetico da soleggiamento invernale" si stabilisce come si applica il requisito. Nello stesso testo si dice anche come fare a verificare tale requisito. Il testo recita testualmente: "Il requisito è verificato alle ore 10, 12 e 14 del 21 dicembre.". Chi ha scritto questa norma si è chiesto quanto sia plausibile? (ad esempio: se io termino il mio fabbricato a gennaio, devo attendere il 21 dicembre per verificare se il requisito è rispettato?).

I requisiti non sembrano certo concepiti per semplificare la vita ai progettisti: il requisito "illuminamento naturale" del regolamento tipo regionale consta di circa quindici pagine di descrizione piene di tabelle, formule e schemi complicatissimi. Non sarebbe più utile una norma che stabilisca come garantire un sistema di illuminazione naturale efficace, magari con una formula facile da applicare? La vecchia formula di "1/8 della superficie del pavimento" era forse banale ma, certo, era semplice da capire, semplice da applicare e semplice da controllare.

Se si riteneva che 1/8 fosse insufficiente, per alcuni casi, avremmo potuto, più semplicemente, modificare quel rapporto, incrementandolo. Possiamo essere d'accordo che è necessario garantire un livello prestazionale di qualità, ma non siamo convinti che il livello prestazionale sia garantito dalla compilazione di una scheda tecnica che fa dichiarare al progettista, con le mitiche crocette, se il progetto garantisce o meno, ad esempio, la "purezza dell'aria".

Un secondo punto riguarda proprio l'applicazione di un sistema di regole così complesso e gli effetti che si possono produrre per i professionisti. La dichiarazione del progettista che assevera la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici e regolamentari, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie, espone i professionisti al rischio di essere denunciati dalle Amministrazioni Comunali all'Autorità penale, per violazione dell'art. 481 c.p., anche quando la dichiarazione non rispondente al vero sia frutto di un errore di interpretazione o di un mancato aggiornamento su qualche aspetto normativo (cosa verosimile se si pensa alla velocità con cui cambiano gli scenari legislativi nel nostro paese e nella nostra regione, con le ovvie ricadute sul sistema regolamentare dei comuni).

La legge 31 prevede però che, quando il dirigente di un comune accerti l'inammissibilità di una DIA, notifichi l'ordine di non effettuare l'intervento previsto dal progetto. Questo è un atteggiamento che tiene nella giusta considerazione il fatto che le norme possano essere state interpretate non correttamente e che sia possibile un confronto con il professionista, senza avviare necessariamente un procedimento disciplinare e penale nei suoi confronti, così come invece, purtroppo, abbiamo visto succedere recentemente (non dimentichiamoci che le norme, a volte, si esprimono con formule del tipo: "è ammesso un *modesto* ampliamento"; oppure "gli interventi di ampliamento sono consentiti a condizione che l'ampliamento *corrisponda alla logica di accrescimento* del tipo edilizio"; norme che hanno una componente di discrezionalità significativa e che non sono interpretabili in modo univoco).

Questo punto non è banale perché si sta generando un clima di insicurezza che non giova a nessuno, nemmeno ai Comuni che si vedranno inondare da migliaia di richieste di valutazioni preventive, anche sulle questioni più semplici, laddove la norma non sia sufficientemente chiara. E non giova sicuramente ai professionisti che non possono certo imputare al proprio cliente il costo della elaborazione della valutazione preventiva.

Paradossalmente è il professionista che fa una pessima figura nei confronti del proprio cliente perché non si sente sicuro ad interpretare norme che qualcun altro ha scritto in modo non facilmente comprensibile o comunque interpretabile in modo non univoco.

Anche per questo riterremmo necessario individuare un sistema di comunicazione con i comuni più semplice, veloce e garantista per il professionista, senza ricorrere alla valutazione preventiva che ha tempi di istruttoria troppo lunghi per essere accettabili nel programma di realizzazione di un'opera edilizia. Noi chiediamo quindi che venga istituita la possibilità di una consultazione preventiva tramite e.mail e che i risultati della consultazione siano accessibili a tutti i professionisti. Ci sono già esempi di questo tipo, istituiti dalla Camera di Commercio e dalle ASL sul tema della prevenzione, che funzionano bene. Sarebbe necessario che la Provincia si facesse carico del coordinamento di un "sito dei quesiti", in collegamento con gli sportelli unici dei comuni a cui i professionisti si rivolgono ponendo i quesiti. Il CUP si rende fin da ora disponibile ad operare perché questo sito possa essere attivato.

Un terzo punto riguarda la possibilità, per i Comuni, di decidere quali interventi debbono essere sottoposti a DIA. A questo proposito abbiamo segnalato da subito la necessità di riconfermare il dettato della legge 443/2001 che considera la DIA una facoltà e non un obbligo. In un sistema di regole così complesso come l'attuale, deve essere facoltà di chi inoltra la richiesta decidere se le regole da rispettare sono così chiare da poter essere asseverate ovvero se tali regole sono di difficile interpretazione, così da richiedere un percorso di confronto più complesso come il permesso di costruire.

In ogni caso riteniamo sbagliato che ciascun comune possa decidere, a sua discrezione, quali interventi sottoporre a DIA e quali a "Permesso di costruire". Anche volendo sorvolare sulla complicazione che questo comporta per i professionisti che si trovano regole diverse per ogni comune in cui operano, credo sia necessario interrogarci sul motivo per cui i cittadini di un comune devono subire un regime diverso da quelli del comune confinante.

Auspichiamo che il tavolo permanente di confronto con la Regione consenta di approfondire questo tema, assumendo anche il punto di vista dei professionisti, e dia come esito una revisione della legge nel senso richiesto.