

Convegno del 09/04/05: **Responsabili e Responsabilità nel processo edilizio.**

Relazione di Bastelli Perito Edile Massimo

### **Premessa**

I Professionisti più attempati presenti tra noi sanno che gli Enti pubblici territoriali sono stati sempre i dispensatori di ogni cosa verso il cittadino ed il sistema delle imprese, che in passato dovevano chiedere fosse loro “concesso” di attuare un intervento edilizio.

*“Ogni trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale è subordinata a concessione da parte del Sindaco”,* recita il primo articolo della legge 10 del 1977.

Sulla base di questa concezione dei rapporti, la responsabilità del procedimento edilizio e del rispetto delle normative restava sostanzialmente tutta in capo all'Ente pubblico vale a dire all'ufficio tecnico comunale ed alle USL che controllavano a priori la correttezza della progettazione. Dalla società era riconosciuto al “Pubblico” questo ruolo dominante, esercitando il quale egli tutto prevedeva, approvava e decideva con, per ogni pratica anche la più insignificante, tempi e lungaggini burocratiche esasperanti. Il Pubblico ripagava poi i soggetti coinvolti non pretendendo particolare qualità o certificazioni, e non responsabilizzando troppo i soggetti partecipi del procedimento edilizio.

E' con la legge n° 47 del 1985 che comincia a delinearsi meglio il sistema delle responsabilità e ad intravedersi una volontà di semplificazione da parte del legislatore ed un percorso di maggiore autonomia dei professionisti dall'ente pubblico. Gli articoli 6 sulle responsabilità, 25 sulla semplificazione delle procedure e 26 sull'asseverazione sono i punti focali della svolta.

La licenza prima e la concessione edilizia poi avevano anche per noi un peso differente da quello che oggi hanno le denunce di inizio attività e i permessi di costruire. Il solo fatto di ottenere l'atto concessorio era una sicurezza, un riparo che oggi non c'è più perché i nuovi strumenti abilitativi sono il punto di partenza e non di approdo.

Sono concepiti per essere gestiti come l'involucro di un insieme di procedure da seguire e di requisiti cogenti da prevedere garantire e rispettare per le varie componenti della costruzione, tutti da attuarsi e da verificare per avere la certezza, la correttezza e la qualità di ciò che si va a realizzare sul territorio.

**La responsabilità risiedeva primariamente in chi rilasciava l'atto concessorio, mentre oggi chi rilascia il permesso di costruire, o riceve la d.i.a., è meno responsabile di chi lo richiede, o di chi presenta e certifica e poi realizza.**

Si badi bene queste considerazioni non sono affatto un elogio romantico ad uno stato di cose che oggi non esiste più. Noi prima di tutti abbiamo chiesto a gran voce più coinvolgimento e responsabilità nel procedimento edilizio perché ci sentivamo pronti e maturi per questo passo e non più inclini a continuare ad essere esaminati a priori dall'ente pubblico.

L'art. 26 della legge 47/85 prima, la d.i.a. poi, la superdia, il permesso di costruire, la modifica della funzione della commissione edilizia (ora della qualità architettonica e del paesaggio) sono conquiste da difendere e da rilanciare e ammodernare in un rinnovato e qualificato ruolo del professionista che ci veda sempre più responsabilizzati in un sistema che tenda a vere semplificazioni burocratiche all'interno di una cornice che dia tuttavia alcune basilari certezze **che oggi non ci sono.**

A fronte di quella che per noi è parsa una conquista, riassumibile nello slogan “Meno Stato e più Mercato”, il Pubblico non ha semplificato e razionalizzato le procedure e gli strumenti edilizi ed urbanistici. Al contrario, ha inizialmente reagito cercando di riappropriarsi di quella fetta perduta di “potere dispensatore”. Per fare questo, oltre a svuotare di contenuti lo sportello unico per l'edilizia, (in molti Comuni è stato anche boicottato fino a farlo diventare un doppione dell'ufficio tecnico o relegandolo ad un front office o un semplice passa carte); ha messo in piedi una mastodontica burocrazia ovviamente inventando e ponendo in essere una modulistica differente da Comune a Comune (ce ne sono 60 nella Provincia di Bologna), incentivando una babele di regolamenti edilizi e di piani regolatori o piani strutturali comunali differenti e con norme igienico sanitarie ed ambientali che spesso sono diversamente interpretate anche dagli stessi funzionari degli stessi uffici, a seconda che si tratti di parere dell'Arpa o dell'Asl o della Provincia: in poche parole ha trovato la strada di incrementare la discrezionalità interpretativa delle regole e di burocratizzare.

Non oso pensare quale ulteriore modulistica sarà ora richiesta con la definitiva approvazione ed entrata in vigore del PTCP.

La recente iniziativa di “progettare Bologna” è stata lodevole ma è paradossale che per comprendere ed interpretare un regolamento edilizio sia necessario effettuare un corso! E per gli altri 60 Comuni?

In buona sostanza il legislatore ha accolto le aspettative della società e nostre, accreditandoci maggiori responsabilità e chiedendoci di certificare le conformità sulla base anche dell'art. 481 del codice penale, ma non ha definito delle metodologie (basti pensare alla scheda tecnica descrittiva ed al fascicolo del fabbricato previsti dalla L.R. 31/2002 che sono rimasti non attuati), non ha fatto chiarezza sulle procedure da seguire e gli strumenti da utilizzare per certificare, non ha perseguito contestualmente la qualificazione dell'ente pubblico e non ha imposto a questi uniformità di comportamento. Ha lasciato invece il potere di discrezionalità che ogni Comune utilizza come meglio crede.

I differenti approcci da parte di Comuni ci obbligano così a dover comunque sottostare e non affiancare l'ente territoriale; a dover comunque giustificare a priori ed a chiedere sempre per non rischiare - quando va bene - brutte figure con la committenza. La complessità è tale che il pellegrinaggio presso gli uffici tecnici non è cambiato mentre la burocrazia per noi è aumentata a dismisura!

Dal legislatore ci sono state trasferire le funzioni di verifica e controllo che prima erano proprie degli uffici tecnici comunali, ci si è affidato il compito di “affiancare” gli uffici tecnici nel procedimento edilizio senza tuttavia averne il potere e dovendo sottostare al controllo di questi in corso d'opera e con il capestro dell'obbligo delle certificazioni (anche dei precedenti edilizi), in assenza di norme chiare e nel contesto di un quadro legislativo che, anche sulla necessità del recepimento delle direttive europee è in continua evoluzione e scarica sulle nostre spalle ulteriori incombenze e responsabilità, e senza che per i nuovi compiti che ci derivano le tariffe professionali siano state rivalutate.

Uno dei nostri motti è la “formazione continua” e ci stiamo tutti attrezzando per migliorare ed acquisire crediti formativi. Ciò non può essere però a senso unico. E' giunto quindi anche per noi professionisti il momento di assumere iniziative e comportamenti conseguenti verso gli altri soggetti coinvolti nel processo edilizio.

## **I responsabili**

### *L'impresa appaltatrice*

In questi anni abbiamo assistito ad una radicale trasformazione, frammentazione e moltiplicazione delle imprese edili.

La maggior parte delle ditte che operano nel settore (senza fare di tutte le erbe un fascio) hanno ridotto all'osso il patrimonio aziendale umano e sempre più sono diventate delle scatole vuote di bella presenza. L'attività si è trasformata nella gestione da parte dell'impresario, di una serie di artigiani approssimati e di poco personale scarsamente motivato - spesso assunto part time o a tempo determinato - se non a volte di personale non in regola.

Vi è stato lo svuotamento di ciò che innervava l'impresa tradizionale e si è verificata una generale dequalificazione delle stesse che si privano anche di attrezzature proprie per ricorrere sempre più al noleggio dei macchinari e degli apprestamenti di cantiere.

Nei cantieri la presenza di personale non qualificato extracomunitario è un dato di fatto e spesso la difficoltà di linguaggio e di comprensione impedisce anche il rapporto umano e la effettiva conoscenza di chi è presente in cantiere.

Se a questo si aggiunge che spesso l'impresa non ha un capo cantiere in grado di seguire quotidianamente e con cognizione i lavori e la sicurezza, e che per ottenere l'appalto indica risicati prezzi per le lavorazioni, si comprenderà che **la situazione si riverbera negativamente sul prodotto finale realizzato.**

Il contenzioso in edilizia non ha mai raggiunto livelli così elevati come oggi.

Da un po' di tempo è inoltre in uso da parte delle imprese assumere appalti di opere private che non figurano tra le peculiarità contenute nel certificato camerale. Cioè prendono appalti ed eseguono opere non essendo specializzate e non avendone la qualifica.

E' troppo facile per chiunque accedere all'iscrizione camerale e diventare artigiano o impresa.

E' tempo che anche per questi vi sia una selezione a monte dell'iscrizione camerale, di verifica delle effettive capacità imprenditoriali ed esecutive sull'oggetto della specializzazione.

Mentre da un lato la legislazione progredisce ponendo per le costruzioni requisiti di tipo prestazionale e si richiedono al professionista le certificazioni sul progetto e sulle opere; si prevede la scheda tecnica descrittiva ed il fascicolo, si pensa già al libretto d'uso ed al bollino di qualità per i fabbricati, nonché alla loro verifica di sicurezza dopo 50 o 100 anni dalla costruzione, ed alla certificazione di qualità per i progetti negli appalti pubblici, ed in Alto Adige è già realtà il regolamento per ottenere il certificato Casa Clima; si verifica dall'altro che coloro che sono i principali artefici della costruzione e quindi della qualità - vale a dire le imprese esecutrici - invece di qualificarsi per migliorare il prodotto posto sul mercato si sono destrutturate e dequalificate.

**Esiste una forte contraddizione in questo e bisogna porre il problema alla società ed al mondo imprenditoriale.**

All'impresa esecutrice diciamo che non siamo più disponibili a continuare a lavorare in questo modo e che cominciamo a fare selezione.

Alla committenza diciamo che deve controllare la specializzazione dell'azienda alla quale vuole affidare in appalto i lavori e che deve utilizzare sistematicamente il DURC quale strumento di controllo di regolarità contributiva ed assicurativa se vuole evitare le sanzioni poste a suo carico.

#### La committenza

E' diventata sempre più esigente ed attenta alla qualità di ciò che commissiona e decide di realizzare, pretendendo giustamente la perfezione e la correttezza in tutte le cose. Troppo spesso però la pretesa si scontra con una scelta sbagliata della o delle imprese appaltatrici, effettuata solo guardando ai bassi prezzi d'appalto, esponendosi così - ed esponendo noi professionisti incaricati della direzione lavori e del coordinamento per la sicurezza - a notevoli rischi professionali senza essere partecipi della scelta.

E' paradossale ma siamo chiamati dalla committenza privata a svolgere il compito di direzione lavori e/o di coordinamento per la sicurezza ed a rispondere anche dell'opera costruita, **senza avere la possibilità di incidere o affermare, a monte, la nostra volontà sulla scelta dell'impresa che l'opera sarà chiamata a realizzare e che noi dovremo certificare per il committente e per la società.** Non è più possibile lasciare alla committenza privata l'appannaggio della scelta dell'impresa alla quale affidare i lavori. Per le responsabilità che ci derivano dalle leggi **diciamo alla committenza che vogliamo essere partecipi e condividere quella scelta.**

Cosa diversa è per gli appalti pubblici ove comunque un meccanismo di controllo (certificazione SOA) e di selezione esiste.

#### L'ente pubblico

E' chiamato dalla legge ad effettuare verifiche e controlli anche durante i lavori e poi in ultima battuta a controllare a valle di ogni cosa l'opera realizzata. Sovente sulla scorta di un regolamento edilizio cogente, deve controllare ciò che è stato dichiarato e dispensa i certificati di usabilità o accerta in corso d'opera i lavori eseguiti con d.i.a.. Come può l'ente pubblico controllare i requisiti riferiti a determinate prestazioni e certificare l'usabilità con adeguati strumenti? **Qui ci sia addentra nel terreno infido di chi controlla cosa e come, con quali dispositivi, e cosa certifica.**

I regolamenti richiedono infatti certi standard qualitativi e oggi non ci sono gli strumenti alla portata economica di tutti per poter verificare e certificare la qualità del prodotto realizzato. Né la committenza né i tecnici del settore pubblico sono informati e preparati per questo; e forse neppure noi. Manca ancora l'informazione e la sensibilizzazione.

Il meccanismo non funziona ancora e noi rischiamo sanzioni penali e disciplinari in caso di dichiarazioni o certificazioni non rispondenti ai requisiti previsti dal progetto o dichiarati in sede di usabilità.

All'Ente pubblico diciamo che il sistema delle responsabilità non si può scaricare in questo modo sull'anello più debole della filiera, su di noi che non abbiamo il potere della committenza di decisione e scelta dell'impresa alla quale affidare i lavori, noi che non abbiamo il potere di esecuzione che è materialmente nelle mani dell'impresa edile, noi che non abbiamo il potere di regolamentazione prima e di controllo poi, che è esclusivamente del Comune e/o degli enti territoriali.

## Cosa fare

Come uscire da questa situazione?

**Si deve perseguire la piena valorizzazione del nostro ruolo, di quello dell'impresa e della committenza e di alcuni principi basilari già ribaditi sia dal testo unico per l'edilizia che dalle legge regionale 31/2002 per le certificazioni di conformità e recepiti dalla legge regionale 23/2004 sulle responsabilità.**

Al legislatore chiediamo di fare chiarezza sulle procedure di certificazione e di uniformare gli strumenti urbanistici e regolamentari e di renderli estremamente godibili; il momento è propizio anche per l'esecutività del PTCP.

**La certificazione è certamente un onere ma è anche lo strumento chiave di valorizzazione della nostra attività e di affermazione del nostro ruolo e di quello degli altri attori del procedimento.**

## La legislazione regionale e le responsabilità

La legge regionale n° 31/2002 all'art. 21 recita che *il certificato di conformità ed agibilità attesta che l'opera realizzata corrisponde al progetto approvato o presentato, dal punto di vista dimensionale, prestazionale, e delle prescrizioni urbanistiche ed edilizie ed in particolare la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici ed egli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente.*

*Sono soggetti al certificato gli interventi di nuova edificazione, di ristrutturazione urbanistica, di ristrutturazione edilizia.*

*Il titolare del permesso di costruire o il soggetto che ha presentato la DIA è tenuto a richiedere il rilascio del certificato.*

**Per gli interventi non compresi tra quelli citati, la dichiarazione di conformità del professionista abilitato, tiene luogo del certificato di conformità edilizia ed agibilità.**

*L'art. 20 della stessa legge regionale stabilisce che ogni immobile oggetto di intervento edilizio è dotato di una scheda tecnica descrittiva ... che deve essere completa con le dichiarazioni concernenti la rispondenza dell'edificio ai requisiti obbligatori.*

*La scheda tecnica contiene la dichiarazione ... che l'opera realizzata è conforme al progetto approvato o presentato ed alle eventuali varianti dello stesso. Alla scheda tecnica sono allegati i certificati di collaudo e le ulteriori certificazioni se previsti dalla legge.*

*La scheda tecnica documento necessario per il rilascio del certificato di conformità edilizia e agibilità ed è predisposta ed aggiornata, anche per gli effetti dell'art. 481 del codice penale, da un professionista abilitato.*

Con la promulgazione da parte della regione Emilia Romagna della legge 23/2004, è stata recepita una importante parte del testo unico per l'edilizia definendo i responsabili e le responsabilità della rispondenza dell'opera realizzata al progetto approvato ed alle normative urbanistico edilizie. Come detto, già dalla legge 47 del 1985 venivano individuati i soggetti responsabili (ancorché l'art. 6 escludesse inspiegabilmente l'impresa) ma non c'era ancora il sistema delle certificazioni (l'asseverazione era agli albori) e non era stato ancora modificato il titolo V della Costituzione sui poteri attribuiti alle Regioni in materia di legislazione concorrente. E' con la legge regionale 23/04 che assistiamo ad una conferma importante ed alla posa di un altro tassello da parte della Regione che può ora portare verso la definizione della scheda tecnica dell'edificio.

Il legislatore ha detto che le responsabilità non possono essere solo del professionista e nella prima parte della legge ha introdotto l'art. 8 **che stabilisce le responsabilità del titolare del titolo abilitativo, del committente, del costruttore, del direttore dei lavori, del progettista fino al funzionario delle aziende erogatrici di servizi pubblici.**

Questo articolo è importante poiché sancisce che il titolare del titolo abilitativo, il committente ed il costruttore, (vale a dire i soggetti titolari della potestà economica e di esecutività) sono **responsabili della conformità delle opere alla normativa urbanistica ed alle previsioni di piano.** Il primo comma poi prosegue affermando che costoro, **unitamente al direttore dei lavori, sono responsabili della conformità alle prescrizioni ed alle modalità esecutive stabilite dal titolo abilitativo.**

Nel sistema delle responsabilità entrano quindi appieno anche l'impresa (che prima non c'era) e la committenza **e loro rispondono** sia della conformità delle opere alla normativa urbanistica ed alle previsioni di piano e successivamente, unitamente alla D.L., rispondono

della conformità **alle prescrizioni ed alle modalità esecutive stabilite dal titolo abilitativo.**

La direzione lavori è chiamata quindi a rispondere – unitamente agli altri due attori - della conformità alle prescrizioni ed alle modalità esecutive stabilite dal titolo abilitativo.

Per il direttore lavori e solo per lui sono stabilite poi precise disposizioni circa l'esonero delle responsabilità e la legge rimanda all'art. 29 comma 2 del DPR 380/01.

Il progettista diventa responsabile se il titolo abilitativo contiene dichiarazioni non veritiere necessarie ai fini del conseguimento del titolo stesso.

Attenzione quindi a ciò che si dichiara come progettisti perché in questo caso l'Amministrazione comunale **ne da notizia all'autorità giudiziaria nonché al competente Ordine professionale, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni disciplinari.** Ma le dichiarazioni non veritiere possono essere impugnate in sede legale anche dalla committenza e dall'impresa che condividono - tra loro - la responsabilità della conformità delle opere alla normativa urbanistica ed alle previsioni di piano. Grande responsabilità quindi è posta in capo al progettista.

Alla committenza ed all'impresa sono assegnate dalla legge parti attive nel procedimento. Non è infatti più possibile per il committente estraniarsi, e come già avviene nel caso della sicurezza del cantiere e nel controllo della situazione assicurativa e contributiva, ove la responsabilità è nelle sue mani, così è per il processo edilizio.

Anche l'impresa, come per la sicurezza deve prevedere l'organizzazione del cantiere e deve essere in regola con Inps Inail e Cassa edile, anche per l'attuazione dell'opera edilizia è chiamata al pieno rispetto della normativa urbanistica e delle previsioni di piano, alle verifiche preventive e quindi all'esecuzione dei lavori e **deve rispondere delle prescrizioni e delle modalità esecutive stabilite dal titolo abilitativo.** Per fare questo, poiché ci si baserà sempre più su dichiarazioni e certificazioni di tipo prestazionale l'impresa deve certificare la rispondenza delle opere che ha eseguito alle prescrizioni e modalità operative del permesso di costruire o della d.i.a.

**La certificazione dell'impresa è quindi strumento indispensabile e rappresenta il trait d'union che manca tra la dichiarazione/certificazione in sede di progetto, e la nostra certificazione di conformità e dichiarazione in base al 481 del codice penale per l'usabilità ad opera finita.**

Per certificare quindi da parte nostra la conformità di un'opera è necessario che, come per altro già avviene per gli impianti, l'impresa certifichi prima di tutto la rispondenza delle opere che ha realizzato ai requisiti cogenti riportati nel titolo abilitativo.

Le certificazioni unitamente alla nostra di conformità, vanno a far parte del pacchetto di documenti necessari per l'usabilità autocertificata per le d.i.a., e della documentazione utile per la committenza da allegare alla domanda di usabilità, affinché voglia provvedere al collaudo delle opere, ove previsto dalla legge, i cui risultati dovranno far parte anch'essi della documentazione di agibilità ed in ultima analisi essere gli elementi fondamentali nella scheda tecnica descrittiva dell'edificio prevista dalla legge regionale 31/2002.

Alla Regione chiediamo che provveda a delineare presto tutti i contorni di questa scheda tecnica descrittiva, stabilisca le procedure per i controlli e i collaudi e chiuda il cerchio delle legislazione affinché il sistema delle responsabilità sia equamente ripartito per ogni soggetto chiamato a risponderne in relazione al suo effettivo apporto.

### **I contratti per gli incarichi professionali**

In questo orizzonte assume per noi particolare importanza definire con la committenza precisi contratti per le prestazioni per le quali siamo incaricati. E far sì che nel contratto d'appalto la committenza definisca molto bene i rapporti e gli obblighi che le competono con l'impresa.

E' tempo di redigere contratti articolati e ben fatti e per questo i Collegi, a partire dai regolamenti deontologici e valutando le nuove esigenze, possono contribuire a definire per i professionisti contratti tipo per gli incarichi professionali, contenenti, oltre al metodo di determinazione della parcella, i principi e le regole generali e particolari del rapporto che si va ad instaurare con la committenza circa quali sono le responsabilità affinché siano chiari da subito i ruoli, i limiti ed i doveri delle parti contraenti. I contratti dovranno esplicitare anche quali sono le sanzioni nelle quali i soggetti richiamati possono incappare per il

mancato rispetto della legislazione e delle normative in materia di edilizia e dell'atto abilitativo.

Solo la chiarezza nel rapporto con gli altri soggetti e l'informazione sui responsabili del processo edilizio e sulle responsabilità poste a carico di ciascuno, possono farci uscire dall'attuale situazione e consentirci di lavorare con la necessaria sicurezza nel ruolo che ci è assegnato per concorrere a migliorare la qualità delle opere che vengono realizzate sul territorio.