Riordino normativa costruzioni: ANCE, occorre riforma organica

20 Luglio 2021

Si è svolta il 20 c.m. l'audizione informale dell'ANCE, in videoconferenza, presso la Commissione Lavori pubblici del Senato sul disegno di legge delega per il riordino delle disposizioni legislative in materia di costruzioni (DDL 1679/S).

Il Vice Presidente ANCE Edilizia e Territorio, Ing. Filippo delle Piane, ha evidenziato la condivisione dell'esigenza di revisione della disciplina edilizia, ritenendo tuttavia poco efficace la predisposizione di una riforma parziale, che si soffermi unicamente sugli aspetti edilizi, senza tener conto della necessità di intervenire su altre normative. Un intervento complessivo è necessario, come già più volte sottolineato dall'Ance, per rivedere l'attuale normativa non più funzionale alle esigenze di uno sviluppo territoriale ed economico improntato all'obiettivo di una disciplina a favore di una rigenerazione urbana moderna e sostenibile.

In questo senso, occorre:

-rivedere il DM 1444/68 e modificare la Legge urbanistica ferma al 1942 per scardinare tutti quei meccanismi normativi che impediscono di fatto l'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana;

-razionalizzare il quadro normativo e assicurare il raccordo con norme e procedure: prendere in considerazione tutti gli aspetti che riguardano la realizzazione di un intervento edilizio con una visione globale che tenga conto delle diverse normative di settore (edilizia, ambiente, paesaggio ecc.);

-superare il forte irrigidimento che DL 76/2020 ha previsto per le zone A e per le altre parti, potenzialmente abbastanza estese, del territorio urbano indipendentemente dall'effettivo interesse storico, architettonico e paesaggistico degli immobili. Ciò aumenta solo il degrado sociale e architettonico e l'abbandono di parti crescenti del tessuto urbano.

E' necessario:

•superare l'approccio ideologico ostile ai processi di rigenerazione e riuso del patrimonio edilizio esistente, che ha portato spesso, a fronte di innovazioni normative, a ripensamenti in sede parlamentare dovuti a visioni riduttive e basata su una tutela generale e aprioristica dell'ambiente costruito

•definire un sistema di norme chiare ed efficaci senza "cancellare" quanto di positivo è stato fatto in questi anni ma riordinare ed aggiornare il complesso normativo

•superare l'"immobilismo" delle trasformazioni edilizie e urbanistiche prevedendo regole più flessibili e innovative nella disciplina delle costruzioni.

Nel processo di riforma si dovrà, inoltre, tener conto della questione delicata del rapporto Stato-Regioni. Molte realtà regionali hanno introdotto importanti semplificazioni che dovranno essere salvaguardate e prese come esempi virtuosi da replicare a livello statale. Ne è un esempio la normativa regionale dell'Emilia Romagna (LR 15/2013 e LR 23/2004) che contengono molte semplificazioni procedurali come, ad esempio, sui temi relativi alla possibilità di ricorrere sempre alla conferenza di servizi semplificata, all'ampliamento dei casi di varianti in corso d'opera, allo stato legittima e alla regolarizzazione delle difformità più risalenti.

Il DDL delega non si limita ad una semplice revisione della disciplina edilizia, ma intende introdurre una nuova disciplina delle costruzioni basata su **tre pilastri**: disciplina edilizia; sicurezza delle costruzioni; sostenibilità ambientale.

Al riguardo, con riferimento ai principi di delega enunciati dal provvedimento sulla **disciplina edilizia** si evidenziano le seguenti osservazioni:

•aggiornamento e revisione delle categorie di intervento edilizio attraverso una chiara distinzione tra interventi sul patrimonio edilizio esistente e interventi di trasformazione del suolo inedificato: su tale principio di delega l'Ance evidenzia la necessità di porre attenzione alle ripercussioni su:

– questioni fiscali al fine di evitare la perdita di possibili benefici/bonus fiscali nonché mutamenti degli effetti per il regime IVA;

– strumentazione urbanistica vigente per scongiurare eventuali blocchi e arresti delle procedure edilizie. Necessità di apportare miglioramenti alla disciplina vigente per gli interventi di demolizione e ricostruzione/ristrutturazione edilizia in generale per superare incoerenti approcci conservativi di tipo generale;

•razionalizzazione dei processi amministrativi delle procedure di deposito, della gestione delle varianti incorso d'opera, della natura del soggetto pubblico deputato alla ricezione delle istanze e dal rilascio dei relativi permessi: Su tale principio di delega l'Ance ritiene che sia necessario definire maggiormente gli ambiti su cui si intende intervenire (es. unificazione SUAP/SUE; rafforzamento della conferenza di servizi in modalità semplificata; definitiva dematerializzazione e informatizzazione delle pratiche edilizie e semplificazione della a documentazione da allegare; velocizzazione delle varianti in corso d'opera;

•razionalizzazione dei titoli abilitativi: su tale principio di delega l'Ance ritiene opportuno che sia specificata la necessità di valorizzare maggiormente la SCIA e la CILA;

•nuovi criteri per la determinazione dell'onerosità degli interventi edilizi: su tale principio di delega per l'Ance bisogna chiarire maggiormente l'ambito di definizione dei criteri per incentivare e rendere sostenibili le operazioni da eseguire sul patrimonio edilizio esistente ed in particolare la demolizione e ricostruzione;

•verificare l'efficacia della ripartizione delle destinazioni d'uso in macro-categorie funzionali: su tale principio di delega si richiede di affermare l'indifferenza funzionale ossia la libertà di mutamenti di destinazioni d'uso, per rendere i processi di rigenerazione urbana più rapidi e in linea con le esigenze territoriali, sociali ed economiche.

•riorganizzare e implementare la disciplina dell'accertamento di conformità e ridefinire e aggiornare il regime sanzionatorio: su tale principio di delega l'Ance è favorevole ad una riformare dell'attuale normativa in tema di verifica di stato legittimo degli edifici e di regolarizzazione delle difformità che sia però finalizzata a superare i limiti presenti nella normativa vigente con specifico riferimento al tema della "doppia conformità";

•ridefinire le finalità attribuite alla certificazione di agibilità degli edifici, da concepire non come procedimento amministrativo esclusivamente correlato all'esecuzione di interventi edilizi, ma come certificazione resa da professionista abilitato, soggetta a periodica verifica o aggiornamento, e che consideri la destinazione d'uso degli stessi edifici ed il potenziale rischio atteso per l'interferenza con persone o cose: su tale principio di delega, è opportuno che siano delineati con più chiara distinzione i casi in cui sia necessario richiedere una nuova dichiarazione o una semplice integrazione documentale.

Sul tema della **sicurezza strutturale**, è importante semplificare ed ammodernare le procedure senza introdurre nuovi inutili passaggi burocratici. Di particolare importanza risultano i seguenti principi citati nel DDL:

•definizione organica della normativa relativa alla sicurezza delle costruzioni: su tale principio di delega l'Ance sottolinea che deve basarsi su un quadro di sostenibilità generale, anche economica, distinguendo quanto

applicabile alle nuove costruzioni da quelle esistenti

•revisione del processo di autorizzazione sismica: su tale principio di delega l'Ance ritiene indispensabile la semplificazione ed efficienza del processo, basata su una maggiore responsabilizzazione del progettista integrata con i controlli del direttore dei lavori e delle attività svolte per il collaudo statico

•unica disciplina da applicare all'intero settore delle costruzioni, non solo all'edilizia, su tale principio di delega si ritiene indispensabile ridurre il numero di leggi e regolamenti in vigore, in particolare abrogando la legge n.1086 del 1971, la legge n.64 del 1974, e lo stesso testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n.380 del 2001. Fino ad oggi non è stato così. Contestualmente va disciplinato il periodo transitorio tra i nuovi decreti attuativi e quelli esistenti, ponendo attenzione ad evitare l'incremento delle attività autorizzative, i vuoti normativi e le non chiare attribuzioni di responsabilità degli attori del processo costruttivo

•rafforzare l'uso della digitalizzazione: su tale principio di delega l'Ance chiede che l'impegno per la digitalizzazione deve riguardare non solo le pratiche amministrative ma anche i numerosi documenti di cantiere, prevedendo che possano essere sempre disponibili in cantiere in forma digitale, facilitati dall'uso di eventuali cloud o raccolta di mail, PEC , ecc.

Riguardo ai principi enunciati in materia di "**sostenibilità ambientale**": la definizione di una nuova normativa sulle costruzioni che includa compiutamente anche altre tematiche come quella della sostenibilità ambientale è un progetto ambizioso e in linea con quanto da tempo auspicato anche dall'Ance.

L'obiettivo da perseguire deve essere quello della semplificazione e della razionalizzazione, assicurando la giusta proporzionalità e gradualità in funzione della tipologia dell'intervento e del suo potenziale impatto per l'ambiente.

Occorre, infatti, scongiurare il rischio che il nuovo impianto normativo possa comportare un ulteriore irrigidimento del procedimento edilizio.

Nel merito dei principi contenuti nella delega sono da valutare positivamente:

•l'attenzione riservata alla gestione dei materiali derivanti dall'attività di demolizione e all'utilizzo dei materiali riciclati. Si tratta infatti di aspetti che ricoprono un ruolo cruciale ai fini della transizione all'economia circolare e che pertanto devono trovare una adeguata valutazione nell'ambito del processo edilizio. Sotto tale profilo, è prioritario introdurre misure volte a favorire il recupero dei rifiuti direttamente in cantiere. L'esperienza di questi anni ci ha mostrato, infatti, come uno dei principali ostacoli al recupero dei rifiuti sia l'assenza o comunque l'insufficienza/incapacità degli impianti. Promuovere il recupero diretto in cantiere vuol dire incentivare il reimpiego di materiali recuperati, salvaguardare le materie prime vergini, ridurre l'impronta carbonica dei processi di cantiere. Altro aspetto sul quale è necessario intervenire è anche la valorizzazione dei materiali cd. di pregio, ossia di quei materiali che pur essendo stati rimossi a seguito di una demolizione non possono e non devono essere considerati come rifiuti, in ragione del loro intrinseco valore storico, culturale artistico o comunque del fatto che sono rappresentativi di una determinata epoca. Intervenire in questo senso vorrebbe dire – finalmente – coordinare all'interno del procedimento edilizio esigenze urbanistiche, storico-culturali ed ambientali.

•il richiamo ad un sistema premiante volto ad incentivare la diffusione della sostenibilità ambientale delle costruzioni. È evidente, infatti, che solo attraverso un adeguato sistema di incentivi e premialità si riuscirà a promuovere e favorire comportamenti ispirati a sempre più elevati standard ambientali. Riguardo tale principio, è fondamentale introdurre misure volte a promuovere la bonifica dei siti contaminati, interventi necessari per riqualificare aree degradate e ridare loro nuove opportunità di sviluppo. In questo senso, una leva importante può essere rappresentata dalla previsione dello scomputo dagli oneri di urbanizzazione di parte dei costi sostenuti per la bonifica di queste aree.

Ad avviso dell'ANCE il punto di partenza del lavoro in sede d'esame del provvedimento (come evidenziato anche in sede di discussione generale del provvedimento in Commissione) – potrebbe essere il testo normativo proposto dall'ex Ministero delle Infrastrutture nell'ambito del tavolo di lavoro istituto nel 2018 presso la Commissione del Consiglio Superiore dei lavori pubblici a cui ha partecipato Ance, Anci, Regioni, Rete Professioni tecniche, Ministeri (i lavori si sono chiusi a dicembre 2020). Al riguardo, è necessario aprire un nuovo confronto per delineare una proposta migliorativa in quanto sussistono svariati punti di criticità non superabili con delle minime modifiche. Molti temi, all'interno del tavolo di lavoro, non sono stati discussi o comunque sono stati affrontati parzialmente e altri meritano delle maggiori riflessioni.

L'ANCE ha quindi individuato una serie di priorità:

- Cambi di destinazione d'uso – affermare il principio dell'indifferenza funzionale;
- Riformare la disciplina contenuta nel DM 1444/68;
- Superare gli approcci conservativi di tipo generale ed incentivare le operazioni sul patrimonio edilizio esistente ed in particolare la demolizione e ricostruzione;
- Completo processo di dematerializzazione, semplificazione e informatizzazione delle pratiche edilizie;
- Rafforzamento e implementazione della conferenza di servizi in modalità semplificata;
- Regime dei titoli orientato più al controllo successivo delle opere piuttosto che all'istruttoria dei progetti;
- Semplificare le verifiche dello stato legittimo degli immobili e facilitare la regolarizzazione delle difformità "minori" e "storicizzate".
- Assicurare una giusta proporzionalità e gradualità degli adempimenti, previsti in materia ambientale, in funzione della tipologia dell'intervento e del suo potenziale impatto per l'ambiente.
- Privilegiare, almeno in una prima fase transitoria, politiche incentivanti, limitando gli obblighi generalizzati solo alle opere di maggiore impatto e rilevanza.
- Favorire il recupero diretto dei rifiuti in cantiere, nella logica dell'economia circolare e la valorizzazione dei materiali cd. di pregio.

45641-Agenzie stampa.pdfApri

45641-AUDIZIONE ANCE.pdfApri