Testo Unico sulle Costruzioni
ed altre problematiche connesse alle costruzioni
Tavolo tecnico fra Ministeri, Conferenza Unificata Stato-Regioni ed altre istituzioni

Riunione del 17 gennaio 2018

Il giorno 17 gennaio u.s. si è tenuta una prima riunione del tavolo tecnico in oggetto. Nel corso dell'incontro sono state sostanzialmente illustrate le motivazioni in base alle quali si è ritenuto ormai improcrastinabile affidare ad un idoneo gruppo di lavoro il compito di rivedere ed aggiornare le regole sulle costruzioni e, quindi, quali le finalità che il tavolo tecnico si prefigge di realizzare.
Come è noto, le costruzioni, sotto il profilo tecnico-amministrativo, sono allo stato disciplinate da tre leggi fondamentali: la legge n.1086/1971, la legge 64/1974 ed il DPR n.380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia). Le predette leggi, che negli ultimi decenni hanno rappresentato un punto fermo di riferimento per l'industria delle costruzioni, non sono tuttavia più in grado, con l'evoluzione del settore, di fornire adeguate risposte alle innumerevoli problematiche che si presentano quotidianamente nella pratica applicativa.
Per fare solo qualche esempio, non esaustivo, si possono citare:

- **le difficoltà incontrate sovente dagli uffici tecnici regionali** (i cui ambiti di competenza non sono sempre pienamente individuati) nell'attribuire o meno a talune opere l'obbligo di effettuare il deposito e richiedere l'autorizzazione sismica;
- **le non chiare disposizioni circa le opere pubbliche realizzate per conto dello stato** o di interesse statale; forti dubbi, mai risolti in termini di legge, sussistono ad esempio sulla circostanza se i Provveditorati alle OOPP, oppure i concessionari autostradali, debbano o meno depositare e chiedere l'autorizzazione sismica regionale sulle opere dagli stessi promosse ed appaltate;
- **la procedura** da seguire quando si riscontri che un edificio esistente è privo di collaudo statico;
- le specifiche **competenze dello "sportello unico"** che dovrebbe essere istituito presso ogni comune, ma non sempre presente;
- **i controlli e la vigilanza sulle costruzioni**, sia sotto il profilo tecnico sia sotto il profilo amministrativo;
- **i limiti applicativi insiti nel DPR 380/2001** per il termine "Edilizia" cui fa riferimento il titolo stesso, che sembrerebbe escludere le opere infrastrutturali.

Si sottolinea, in particolare, come l'applicazione dell'art. 94 del DPR 380/2011, che prevede il rilascio dell'autorizzazione scritta da parte degli Uffici tecnici regionali a chiunque intenda "iniziare lavori" in zone dichiarate sismiche, abbia prodotto negli ultimi anni non poche difficoltà operative ai predetti Uffici tecnici regionali, sia per l'elevato numero di pratiche sia per talune incertezze interpretative su quali interventi siano soggetti all'autorizzazione e quali ne possano eventualmente essere esclusi.
Poiché, ad avviso del Consiglio Superiore dei ll.pp. che ha promosso l'iniziativa del Tavolo tecnico in questione - anche sulla base delle raccomandazioni formulate dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni nell'ambito dell'intesa sulle norme tecniche del 22.12.2016 - le incertezze interpretative derivano prevalentemente dalla genericità del termine "lavori" utilizzato nel 1^ comma dell'art.94, in più occasioni è stata rappresentata la necessità di precisare più dettagliatamente a quali interventi si debba applicare l'art. 94, prendendo anche spunto dall'art.3 dello stesso DPR n.380/2001, il quale riporta le diverse definizioni degli interventi edilizi. Limitare l'applicazione della procedura in questione agli interventi più significativi ai fini della salvaguardia dell'incolumità pubblica e della tutela del territorio, sottraendo a tale adempimento gli interventi di carattere minore o comunque

meno significativi, produrrebbe, ad avviso dello scrivente, un duplice beneficio; da un lato ridurrebbe l'impegno degli Uffici tecnici regionale elevandone la qualità del controllo sugli interventi più impegnativi, dall'altro costituirebbe una notevole semplificazione per i cittadini, che lamentano una forse eccessiva ingerenza dei predetti Uffici regionali anche nei più modesti interventi edilizi.
Un altro aspetto, che merita un cenno particolare, è quello delle **sanzioni da applicare alle figure responsabili del processo di realizzazione di un'opera, dal progetto all'esecuzione al collaudo**.
Spesso il mancato rispetto delle norme e delle relative procedure è favorito da un impianto sanzionatorio che appare non proporzionato ai ruoli ed alle responsabilità previste dall'apparato normativo.
Conseguenza di ciò è che sul mercato trovano spazio prodotti scadenti e spesso pericolosi per la sicurezza dei cittadini, favorendo la presenza di operatori scorretti e senza scrupoli, circostanza questa che si accentua sempre più a causa della congiuntura economica negativa che coinvolge l'industria delle costruzioni. Analizzando i compiti attribuiti dalla normativa attualmente in vigore alle diverse figure che intervengono nel processo costruttivo con responsabilità nella qualità delle strutture messe in opera, da un punto di vista generale emerge un panorama sanzionatorio troppo poco specifico e quasi mai riferito all'esatto inadempimento.

Per quanto sopra, risultava ormai improcrastinabile una **completa revisione normativa** volta a definire con maggiore precisione regole, procedure e responsabilità degli attori coinvolti nella filiera delle costruzioni.
Peraltro, le osservazioni sopra formulate sono pienamente condivise dai rappresentanti delle Regioni, i quali, in più occasioni di incontro, hanno chiesto al Consiglio Superiore di farsi promotore di una proposta di aggiornamento del quadro legislativo del settore; si veda, come accennato, la recente intesa sulle norme tecniche del 22.12.2016, con la quale la Conferenza Unificata Stato-Regioni ha formulato una serie di raccomandazioni tese proprio ad apportare al vigente quadro legislativo idonei aggiornamenti in tema di sicurezza, controllo dei materiali, sanzioni, fascicolo del fabbricato, etc…

Sulla base di quanto sopra, è stato finalmente possibile istituire il tavolo tecnico in questione, al quale partecipano le seguenti istituzioni:

Amministrazione o Ente	***Numero rappresentanti***
Ministero Economia e Finanze	1
Ministero dell'Interno	1
Ministero dei Beni e delle Attività Culturali	1
Ministero dell'Ambiente	1
Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione	2
Conferenza Unificata Stato-Regioni	5
Enti locali	5
Dipartimento Protezione Civile	1
Rete professioni tecniche	3
Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di trento e Bolzano.	1

Si noti che, per contenere il numero dei partecipanti permanenti al tavolo tecnico, al fine di salvaguardarne la funzionalità, la partecipazione è stata limitata alle Amministrazioni ed agli Enti in indirizzo, ma certamente - nel corso dei lavori - altri organismi, rappresentanti di categoria ed associazioni potranno essere sentiti nell'ambito dell'attività del gruppo di lavoro.

Premesso quanto sopra, come è noto a tutti, prima della riunione è stato inviato un Indice di quella che potrebbe essere la bozza della nuova legge sulle costruzioni; è bene precisare che nelle intenzioni di questo Consiglio Superiore, l'obiettivo del Tavolo tecnico non è quello di una ennesima revisione del DPR 380, ormai obsoleto e superato, bensì una proposta di legge che disciplini non più l'edilizia, ma "le costruzioni" tutte, tenendo conto dell'evoluzione del settore negli ultimi anni, abrogando la legge 1086/71, la legge 64/74, il DPR 380/2001.
L'indice, quindi, dà già un'idea della nuova impostazione della legge rispetto all'attuale DPR 380; è articolata in modo più razionale, con una parte iniziale che tratti le procedure, quindi una parte tecnica che riguardi la sicurezza delle costruzioni, infine una parte che riguardi le sanzioni. Dovrebbe ormai essere superata, come vedete, la distinzione fra costruzioni in senso generale e costruzioni in zona sismica, dal momento che il sisma è ormai considerata una delle tante azioni agenti su una costruzione.
E' evidente quindi che l'indice nasce da una idea di massima circa l'impostazione della proposta di legge, che nel corso degli anni al Consiglio Superiore è maturata sulla base delle esperienze.

Dai primi suggerimenti emersi nel corso della riunione, sarebbe opportuno tenere anche conto, nella bozza di legge:

- della questione relativa all'emergenza post-sisma (ad esempio le verifiche di agibilità post-sisma, criteri e applicazione);
- della questione fascicolo del fabbricato;
- fare cenno nel testo della legge, laddove pertinente, al Regolamento europeo 305/2011, introducendo, ad esempio, i "requisiti base" delle opere;
- separare, nella parte tecnica, le nuove costruzioni dall'intervento sull'esistente, sia in termini di procedure amministrative che tecniche.

In definitiva ritengo importante, per dare al Tavolo tecnico una impostazione subito operativa, iniziare da una proposta dei primi articoli, sui quali evidentemente dare inizio alle osservazioni e proposte. In tal senso, dopo la presente relazione, vi invierò presto una prima bozza di lavoro relativa ai primi 8 articoli del Capo I – Disposizioni generali.

Con i più cordiali saluti

(Per il Presidente)
Il Coordinatore
Ing. Antonio Lucchese

LUCCHESE ANTONIO

ANTONIO LUCCHESE
08 feb 2018 09:33

In allegato:

- elenco dei componenti del Tavolo tecnico.

Rappresentante	*Tel*	*Ente*	*e-mail*
Ing. Giuseppe IIRITANO		Calabria	g.iiritano@regione.calabria.it
Ing. Alberto Romeo		Campania	a.gentile@regione.campania.it
Ing. Loris MARTINA		Piemonte	loris.martina@regione.piemonte.it
Dr. Leonardo ARCALENI		Umbria	larcaleni@regione.umbria.it
Ing. Luciano MACROPODIO		Veneto	luciano.macropodio@regione.veneto.it
Dr. Enrico SPERA		UPI	enrico.spera@provinciapotenza.it
Arch. Maurizio CABRAS		ANCI	maurizio.cabras@comune.cinisello-
Arch. Lorenzo PAOLI		ANCI	l.paoli@comune.scandicci.fi.it
Ing. Marcello FALBO		ANCI	marcello.falbo@comune.cosenza.it
Ing. Federica DEL CONTE		ANCI	assurbanistica@comune.ra.it
Arch. Roberto BANCHINI		MIBAC	roberto.banchini@beniculturali.it
Dr.ssa Sabrina AGRESTA		Min. Interno	sabrina.agresta@interno.it
Ing. Giovanni CARDINALE		RPT	giovanni.cardinale@cni-online.it
Arch. Fabrizio PISTOLESI		RPT	f.pistolesi@archiworld.it
Geom. Cesare GALBIATI		RPT	c.galbiati@cng.it
Geol. Raffaele NARDONE		RPT	raffaele.nardone@cngeologi.it
		MEF	
Ing. Pierluigi ALTOMARE		Min. Ambiente	altomare.pierluigi@minambiente.it
D.sa Raffaella MARTUCCI		Min. Ambiente	martucci.raffaella@minambiente.it
		Aff. Regionali	
Ing. Giuseppe D'ANGELO		Conferenza SR	giuseppe.dangelo@regione.campania.it
D.ssa Silvia PAPARO		Funz. Pubblica	s.paparo@funzionepubblica.it
D.ssa Annalisa D'AMATO		"	a.damato@governo.it
Ing. Claudio MORONI		Protezione Civ.	claudio.moroni@protezionecivile.it
Loredana CAMPAGNA		Gabinetto	loredana.campagna@mit.gov.it
Claudia IMPERI		Legislativo	claudia.imperi@mit.gov.it
Franco BRAGA		Consup	braga.franco@virgilio.it
Emanuele RENZI		Consup	emanuele.renzi@mit.gov.it
Mario AVAGNINA		Consup	mario.avagnina@mit.gov.it

Supplenti dei rappresentanti delle Regioni

Supplente	*Tel*	*Ente*	*e-mail*
Ing. Laura SANTAROSSA		Friuli V.G.	laura.santarossa@regione.fvg.it
Ing. Laura CASANOVA		Puglia	l.casanova@regione.puglia.it
Dr. Giovanni SANTANGELO		Emilia-Rom.	giovanni.santangelo@regione.emilia-romagna.it
Ing. Luca GORI		Toscana	
Ing. Lucia PAOLINI		Lombardia	lucia_paolini@regione.lombardia.it