

27 SETTEMBRE  
2024  
ORE 14:30

ORDINE  
DEGLI ARCHITETTI,  
PIANIFICATORI  
PAESAGGISTI  
E CONSERVATORI  
DELLA PROVINCIA  
DI AGRIGENTO



# IL QUADRO NORMATIVO SULL'EDILIZIA DOPO IL DECRETO *Salva Casa*



SALA CONFERENZE HOTEL DIOSCURI BAY PALACE  
VIALE FALCONE BORSELLINO, 1 - SAN LEONE - AGRIGENTO

*Ing. Antonio Lucchese*  
*già Presidente della 2<sup>a</sup> Sezione del Consiglio Superiore ll.pp.*  
*Coordinatore Tavolo Tecnico per la redazione di una Legge recante*  
*«Disciplina delle costruzioni»*

Le costruzioni, sotto il profilo tecnico-amministrativo, sono allo stato disciplinate da tre leggi fondamentali:

- legge n.1086/1971
- legge 64/1974
- DPR n.380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia)

A queste si aggiungono:

- Le Ordinanze della protezione Civile
- Tutte le leggi che in seguito hanno disciplinato le procedure amministrative sui titoli abilitativi
- Tutte le leggi relative alla sostenibilità ambientale
- Tutte le innumerevoli modifiche introdotte al DPR 308/2001

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, né sembrano fornire una risposta organica le numerosissime altre iniziative normative e legislative che in questi ultimi anni si sono sommate, spesso in modo caotico, alle precedenti.

Per fare solo qualche esempio, non esaustivo, si possono citare:

- una disciplina delle procedure tecnico-amministrative non sempre chiara, caratterizzata sovente da incongruenze e contraddizioni;
- assenza di un chiaro quadro normativo finalizzato a facilitare i processi di rigenerazione urbana e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente;
- assenza di una chiara identificazione delle diverse categorie di interventi edilizi, anche in relazione all'importanza degli stessi;
- le difficoltà incontrate sovente dagli uffici tecnici regionali e comunali (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 OO.PP, 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;
- un impianto sanzionatorio che appare non proporzionato ai ruoli ed alle responsabilità previste dall'apparato normativo;
- le difficoltà di «districarsi» in un complesso quadro normativo riguardante la sostenibilità ambientale delle costruzioni.

Sulla base di quanto sopra, il Consiglio Superiore dei LL.PP. ha proposto a tutti gli interessati l'istituzione di un Tavolo tecnico, con una composizione istituzionale che prevede la partecipazione: di diversi ministeri, della Conferenza Stato-Regioni, dell'ANCI, della Rete Professioni Tecniche, dell'ANCE, della Protezione civile.

Il Tavolo tecnico si propone di:

- disciplinare l'intero settore delle "costruzioni" e non solo l'edilizia, oggetto dell'attuale DPR 380/2001, quindi di fatto un Testo unico sulle costruzioni;
- la bozza di Testo unico deve proporsi come atto normativo di rango primario, quindi un decreto legislativo o una proposta di legge;
- deve compiutamente affrontare e disciplinare le tre tematiche principali: urbanistica e territorio, sicurezza delle costruzioni, sostenibilità ambientale delle costruzioni;
- se attuato, deve sostituire ed abrogare le principali leggi del settore, ormai obsolete.

Il Testo di legge sarà costituito fondamentalmente da 3 parti:

Parte I: affronta le numerose problematiche che oggi caratterizzano il rapporto dei cittadini con gli enti locali, in termini di procedure inerenti depositi dei progetti, titoli abilitativi, gestione dei lavori, abusi, sanzioni.

Parte II: individua ed affronta le numerose problematiche connesse con le procedure inerenti la conduzione dei cantieri, l'obbligo di autorizzazione sismica, l'agibilità, il collaudo, la vulnerabilità sismica degli edifici esistenti, la disciplina delle opere realizzate dallo Stato, per conto dello Stato o comunque di interesse statale, etc.

Parte III: con il compito di individuare ed affrontare le numerose problematiche connesse con la sostenibilità ambientale, quindi: utilizzo di materiali sostenibili, smaltimento e riciclo di materiali di risulta, risparmio energetico, barriere architettoniche, etc.

# OBIETTIVI FONDAMENTALI della PARTE I

- **Riordinare** in modo organico la disciplina edilizia;
- **Definire** un nuovo quadro normativo atto a favorire i processi di rigenerazione urbana e riqualificazione dell'esistente;
- **Riorganizzare** le categorie di intervento edilizio;
- **Semplificare** concretamente gli adempimenti amministrativi;

# OBIETTIVI FONDAMENTALI della PARTE II

- **estendere** il Testo a tutte le costruzioni, quali edifici, infrastrutture, impianti, opere geotecniche ed idrauliche, sia nuove che esistenti;
- **proporre** una revisione delle Disposizioni di carattere generale contenute nel Capo I, ridefinendo:
  - i contenuti ed i tempi di entrata in vigore delle norme tecniche e dei suoi aggiornamenti, contemplando unitariamente anche i contenuti relativi alle azioni sismiche e alle azioni eccezionali
  - le tipologie di opere ed i sistemi costruttivi, contemplando esplicitamente anche le strutture temporanee
  - gli obblighi dei fabbricanti i prodotti da costruzione, con particolare riferimento ai prodotti e materiali destinati a uso strutturale, e i laboratori ufficiali
  - le procedure da applicare per la realizzazione di opere ed interventi pubblici, statali, da parte delle amministrazioni competenti o dai relativi concessionari;



- **proporre** una revisione della Disciplina delle opere in conglomerato cementizio armato, normale e precompresso e a struttura metallica contenuta nel Capo II e dei Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche contenuti nel Capo IV, accorpandoli alla luce della classificazione sismica di tutto il territorio nazionale;
  
- **ridefinire:**
  - gli adempimenti relativi alla progettazione, direzione dei lavori, esecuzione e collaudo, distinguendo le procedure per le varianti in corso d'opera da quelle dei progetti, nonché il collaudo degli elementi strutturali dal collaudo degli elementi non strutturali ed impiantistici;
  - le competenze e le responsabilità dei committenti, progettisti, direttori dei lavori, esecutori e collaudatori;
  - depennare l'autorizzazione sismica propedeutica all'inizio dei lavori;
  - le competenze e le responsabilità degli uffici tecnici regionali e comunali;
  - le sanzioni e i conseguenti adempimenti, distinguendo le opere realizzate dalle opere in corso, anche ai fini della loro regolarizzazione amministrativa;

# OBIETTIVI FONDAMENTALI della PARTE III

- **Definire** chiaramente gli ambiti di applicazione ed i principi di sostenibilità ambientale nelle costruzioni;
- **Definire** quindi chiaramente cosa si deve intendere per «intervento sostenibile»;
- **Valutare** la sostenibilità ambientale già in fase progettuale;
- **Definire** i requisiti essenziali dei materiali da costruzione ai fini della sostenibilità, con riferimento anche alle norme europee di settore;
- **Definire** da un lato un sistema di eventuali agevolazioni per gli interventi più virtuosi in termini di sostenibilità, dall'altro un efficace sistema sanzionatorio.

# PROPOSTE

- **superare** l'Ordinanza 3274/2003 e recepire gli obblighi di verifica degli edifici strategici e rilevanti all'interno della nuova legge;
- **allineare** il tema delle caratteristiche dei prodotti da costruzione alle normative europee più recenti;
- **precisare** il concetto di approccio probabilistico alla sicurezza (il rischio zero non esiste);
- **eliminare** il concetto di «autorizzazione sismica» come adempimento sempre obbligatorio prima dell'inizio lavori; limitarlo alle opere di Classe III e IV. Introdurre un controllo a campione, ma al progetto nella sua interezza e non più per l'aspetto sismico;
- **conservare** il principio che il collaudo statico riguarda esclusivamente gli elementi strutturali; prevedere comunque una certificazione degli elementi non strutturali;
- **istituire** il Fascicolo del fabbricato (si pensa ad una piattaforma informatica per l'archiviazione di tutte le pratiche, completate con tutte le informazioni, via via estesa anche agli edifici esistenti).

# PROPOSTE

- **disciplinare** le problematiche connesse con le difformità, le varianti, etc...;
- **disciplinare** le strutture temporanee;
- **introdurre** formalmente lo strumento del certificato di idoneità statica;
- **suddividere** gli interventi (opere) sulla base della loro importanza, definendo con chiarezza le opere cosiddette «minori», per le quali si prevedono procedure semplificate o annullate. Per l'elenco delle opere minori si potrà eventualmente rimandare ad un apposito decreto ministeriale;
- **prevedere** apposite procedure di deposito e controllo per le opere realizzate dallo Stato o per conto dello Stato;
- **prevedere** una specifica procedura per le sanatorie o comunque per le verifiche degli edifici esistenti, formalizzando lo strumento del «certificato di idoneità statica»;
- **graduare** opportunamente le sanzioni penali a carico dei responsabili, sulla base del livello di responsabilità.

# Qualche articolo

## CAPO I – Disposizioni generali

### Art. 66

#### *Norme tecniche per le costruzioni*

1. Ai fini delle disposizioni di cui al presente Titolo si intendono per “costruzioni” tutte le opere sia pubbliche che private di natura edilizia, infrastrutturale e impiantistica, ivi comprese le opere geotecniche e le opere di protezione ambientale, caratterizzate dalla presenza di una struttura portante o comunque di dispositivi tecnici atti a garantire resistenza meccanica e stabilità, robustezza e durabilità, il cui fallimento costituisca un pericolo per l’incolumità delle persone, la disponibilità di beni e servizi, nonché la salvaguardia dell’ambiente. Tali opere devono essere progettate e realizzate in osservanza di apposite Norme tecniche per le costruzioni (di seguito “Norme tecniche”), fissate con decreti del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell’Interno ed il Dipartimento per la Protezione Civile, su proposta del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, sentita la Conferenza Stato-Regioni.
2. Le Norme tecniche sono finalizzate a definire, con criteri probabilistici, il livello minimo di affidabilità di una costruzione in relazione ad un determinato livello di rischio, che rappresenta la soglia da ritenersi socialmente accettabile sulla base delle conseguenze del danno, o del collasso, sulle persone e sui beni. In tal senso è consapevolmente esclusa la possibilità di un cosiddetto “rischio zero”.

# PROPOSTE

Art. 67

*Zonazione sismica del territorio e strumenti urbanistici*

1. Ai sensi dell'articolo 94 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ed ai fini degli adempimenti tecnico-amministrativi di cui al successivo Capo III, il territorio nazionale è suddiviso in apposite zone, caratterizzate da una classe sismica individuata sulla base dei valori dell'accelerazione orizzontale massima attesa,  $a_g$ , in condizioni di campo libero, su sito di riferimento rigido, specificatamente classificato dalle Norme Tecniche come maggiormente prestante, e con superficie topografica orizzontale, espressa come percentuale dell'accelerazione gravitazionale  $g$ , così definite:

- Zona 1, ad alta sismicità, con  $a_g > 0,25 g$
- Zona 2, a media sismicità, con  $0,15 < a_g \leq 0,25 g$
- Zona 3, a bassa sismicità, con  $0,05 < a_g \leq 0,15 g$
- Zona 4, a bassissima sismicità, con  $a_g \leq 0,05 g$

2. Gli intervalli di valore di  $a_g$  che individuano le diverse zone sono aggiornati, all'occorrenza, con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Dipartimento per la Protezione Civile.

# PROPOSTE

Art. 68

## *Classe di rischio delle costruzioni*

1. Ogni costruzione può essere caratterizzata da una Classe di rischio in relazione ad una sorgente di pericolo.
2. Ogni Classe di rischio, riconducibile ad un determinato rapporto benefici-costi, è individuata con livello di affidabilità decrescente.
3. Ai sensi del comma 1, la Classe di rischio sismico per le costruzioni è definita secondo le Linee guida emanate con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, che provvede ad aggiornarle quando ritenuto necessario, sentito il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.
4. La Classe di rischio sismico è inclusa nel fascicolo digitale delle costruzioni, di cui all'articolo 110.

# PROPOSTE

## Art. 80

### *Profili di responsabilità degli attori del processo*

1. I profili di responsabilità dei soggetti che a vario titolo intervengono nel processo di progettazione, esecuzione e collaudo di opere e lavori, sia pubblici che privati, sono definiti in ossequio ai principi di parità, trasparenza e proporzionalità.

2. Le responsabilità di chi, nell'esercizio di una funzione pubblica posta a tutela della collettività, esercita, nei modi previsti dalla presente legge, l'azione di valutazione, autorizzazione e controllo di un progetto strutturale, non è assimilata a quella di chi opera in veste di tecnico incaricato dal committente nei diversi ruoli che la legge impone in ogni costruzione pubblica o privata. In tal senso, fatte salve accertate violazioni di rilevanza penale, la responsabilità dei dirigenti e funzionari pubblici attiene in via esclusiva al competente e diligente svolgimento di tutte le attività descritte nella presente legge.

3. In conformità con quanto specificato al comma 2, l'attività di controllo svolta dai dirigenti e funzionari pubblici non deve generare commistioni o sovrapposizioni con i compiti e le responsabilità proprie del progettista, del direttore dei lavori o del collaudatore statico, anche al fine di evitare distorsioni del processo costruttivo. In particolare, tenuto conto della pluralità di risposte che il progettista, nel rispetto delle Norme tecniche, può dare al problema dell'affidabilità strutturale, l'attività di controllo non invade la sfera di autonomia del progettista medesimo, atteso che il progetto, proprio per la sua essenza autentica, rappresenta la sintesi che il progettista, nel rispetto delle leggi e del principio di responsabilità, esegue sulla base di valutazioni di varia e diversa natura.

4. Le figure preposte alle verifiche, anche di livello superiore, sull'operato del progettista, con facoltà di entrare anche nel merito delle analisi numeriche e delle calcolazioni svolte, sono così identificate:

- a) i membri del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici;
- b) i professionisti incaricati delle verifiche di cui all'articolo 26 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e successive modifiche;
- c) il collaudatore statico nominato per legge prima dell'inizio dei lavori.

5. Le responsabilità dei soggetti professionali coinvolti nel processo costruttivo non si intendono solidali; ciascun soggetto è responsabile nei limiti del ruolo ricoperto e delle attività effettivamente svolte.

6. Nel campo delle figure professionali, il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità professionale decorre dall'ultimazione della prestazione professionale e termina dopo un periodo non inferiore a 10 anni e non superiore al 20% della vita nominale della costruzione indicata nel progetto depositato.