Le vie della ripresa

LE DISPOSIZIONI PER GLI IMMOBILI

La spinta anti-crisi
I primi interventi contro i cantieri fermi: prorogati i permessi di costruire già rilasciati

Il pungolo della Ue
Con le direttive edifici più efficienti: obbligatorie soglie minime di rinnovabili

Per l'edilizia una novità ogni tre settimane

Norme aggiornate per 133 volte dal piano casa del 2009 alla legge sulla concorrenza di fine agosto

Cristiano Dell'Oste
Valeria Uva

La normativa edilizia cambia una volta ogni 23 giorni. O, se preferite, 16 volte all'anno. E non da ieri. Dalle regole sulla Scia al silenzio-assenso per il permesso di costruire, il lavoro di scrittura, riscrittura e cancellazione non si è mai fermato, e tutto lascia pensare che continuerà nei prossimi mesi. La novità più recente è di fine estate, con la legge sulla concorrenza (la 124/2017) intervenuta sugli aggiornamenti catastali a fine lavori. E ci sono diverse variazioni già messe nero su bianco in Gazzetta Ufficiale e destinate a entrare in vigore in futuro: la più lontana arriverà nel 2021, quando tutti i nuovi edifici dovranno essere costruiti a energia quasi zero.

Partendo dall'intesa Stato-Regioni del 1° aprile 2009, con cui l'allora premier Silvio Berlusconi lanciò i piani casa per gli ampliamenti di villette e palazzine, Il Sole 24 Ore del Lunedì ha censito tutte le modifiche alla normativa nazionale sull'edilizia. Anche escludendo le leggi regionali e le norme sugli appalti e l'urbanistica, i ritocchi sono a oggi 133, di cui 77 – quasi il 60% – relativi al Testo unico dell'edilizia, quel Dpr 380 varato nel 2001 proprio per offrire un punto di riferimento agli operatori (e rivisitato con il classico decreto-correttivo l'anno dopo). Si dirà che nell'epoca del digitale aggiornare una banca dati è più facile che editare la versione di un codice cartaceo, ma – al di là dell'adeguamento dei testi – la difficoltà per chi è chiamato ad applicare le norme è facilmente immaginabile.

Fonti rinnovabili (e non solo)

Il capitolo che ha raccolto più modifiche è quello dell'edilizia privata (78 su 133), in cui rientrano in senso lato tutte le regole da rispettare prima, durante e dopo l'avvio dei cantieri. Seguono a grande distanza i ritocchi alle norme tecniche sulle costruzioni e i prodotti per l'edilizia (12, incluse antisismica e cablatura degli immobili), alle fonti rinnovabili (12), ai beni culturali (10), all'efficienza energetica e agli impianti termici (10).

Una spinta ai cantieri

Dietro alle modifiche ci sono ragioni diverse, e non sempre coerenti. Quando fu lanciato il piano casa, l'obiettivo era facilitare le ristrutturazioni dei privati, così da aiutare le imprese del settore e l'economia in generale. Nello stesso filone si inseriscono anche le proroghe dei permessi di costruire: la prima con il decreto del fare (Dl 69/2013), diretta anche a contrastare il fenomeno dei permessi rilasciati ma non ritirati per la crisi che bloccava i costruttori; la seconda, un anno dopo con lo "sblocca-Italia", che ha reso strutturale l'allungamento di validità.

Un altro pacchetto di interventi punta ad accelerare e semplificare l'avvio dei cantieri. Va in questa direzione, ad esempio, l'introduzione della Scia (con il Dl 78/2010), che bypassa i 30 giorni d'attesa imposti dalla vecchia Dia. Rivista però integralmente dal decreto Scia2 della scorsa estate. E sulla stessa falsariga si muovono anche i tanti tentativi di "sburocratizzazione": sportello unico, allargamento delle opere in attività edilizia libera, autorizzazione paesaggistica semplificata, maggiore utilizzo delle autocertificazioni (compresa la possibilità di autodichiarare l'agibilità, Dlgs 222/2016).

Il punto è che la girandola di correzioni si è tradotta in una sequela di cambiamenti procedurali che non hanno quasi mai intaccato i problemi di fondo: come far funzionare meglio gli uffici comunali, le soprintendenze e le altre autorità coinvolte, e come semplificare le norme edilizie sostanziali (spesso codificate nei piani comunali, più che nelle leggi statali).

Norme Ue e moduli unici

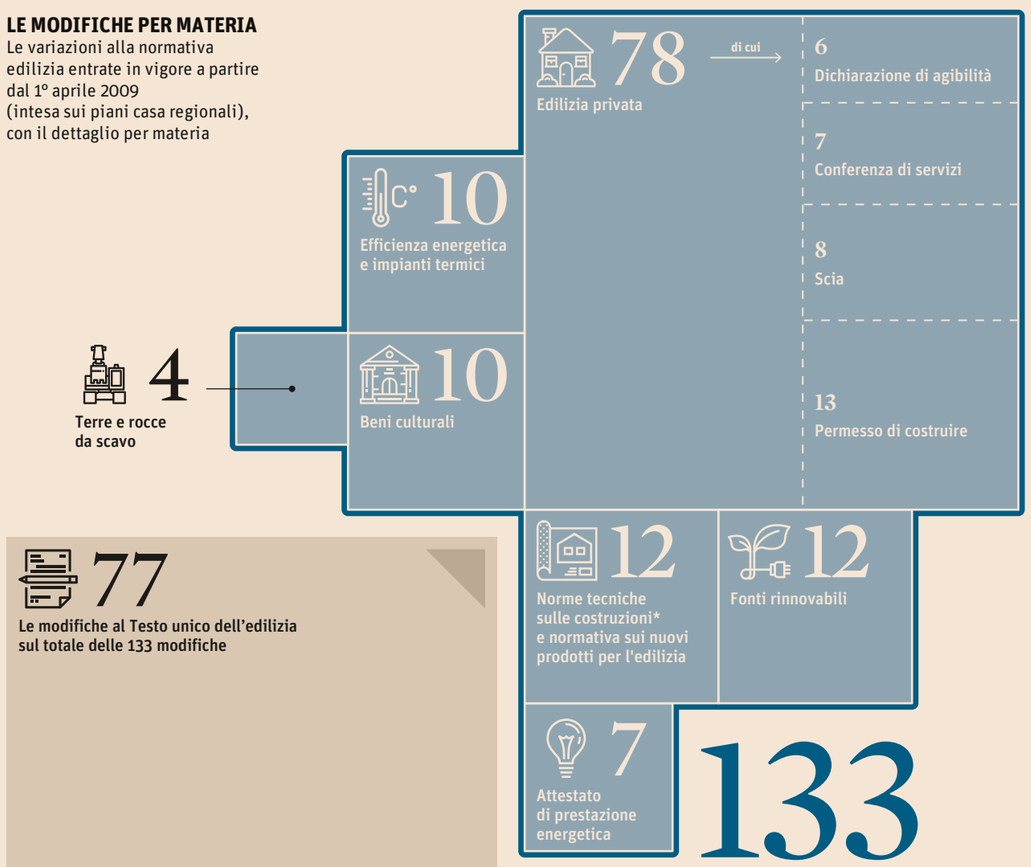
L'Europa ci ha imposto vincoli costruttivi che hanno reso indispensabili edifici sempre più performanti dal punto di vista energetico. Ma il permesso di costruire vincolato a una quota minima di energia rinnovabile, sempre frutto delle norme Ue, prenotato dal legislatore nel 2008 per il 2010, è stato rinviato per due volte, prima di riuscire a divenire realmente operativo.

La continua modifica dei regimi autorizzativi ha poi costretto il legislatore a "semplificare" la semplificazione: nel 2014 sono nati i primi moduli unici per Scia, Cila e permesso di costruire, con l'intento dichiarato di standardizzare le migliaia di documenti diversi richiesti dai Comuni. Ma non hanno fatto in tempo a diffondersi e sedimentarsi: dal 1° luglio scorso sono stati rimpiazzati da una nuova modulistica, che Regioni e Comuni possono comunque adattare alle proprie specificità.

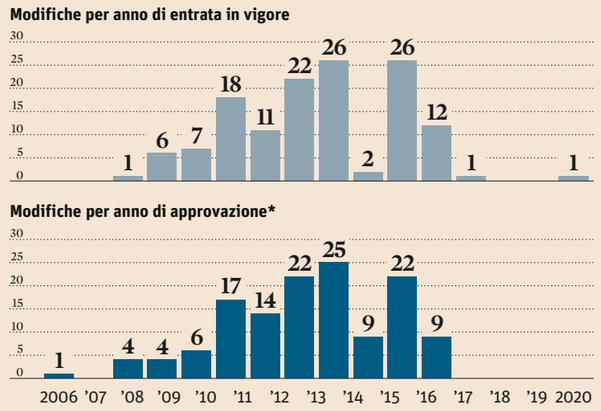
© RIPRODUZIONE RISERVATA

Otto anni di instabilità

LE MODIFICHE PER MATERIA
Le variazioni alla normativa edilizia entrate in vigore a partire dal 1° aprile 2009 (intesa sui piani casa regionali), con il dettaglio per materia



L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA
Le 133 modifiche alla normativa edilizia in base all'anno di approvazione e di entrata in vigore a partire dal 1° aprile 2009



LE MODIFICHE PER TIPO DI INTERVENTO
Le variazioni alla normativa edilizia dal 1° aprile 2009, suddivise in base alla tipologia di variazione

	Numero modifiche		Quota %
Classificazione delle opere edilizie		22	16,5%
Procedura dei diversi tipi di titoli abilitativi		67	50,4%
Disciplina dei vincoli (culturale, idrogeologico eccetera)		6	4,5%
Proroghe di nuovi obblighi		8	6,0%
Normativa e standard costruttivi		20	15,0%
Condominio (maggioranze per le deliberazioni)		3	2,3%
Compravendite e locazioni (allegazioni di atti, nullità e clausole da inserire)		7	5,3%

(*) antisismica, antincendio eccetera; (**) il conteggio considera la data del provvedimento, non quella di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale

Fonte: elaborazione del Sole 24 Ore del Lunedì

IL BILANCIO

Il Sole 24 ORE
Edilizia
AMPLIAMENTI E NUOVE COSTRUZIONI
Il bilancio
Dai piani casa regionali investimenti per 12 miliardi
L'Istat misura l'effetto delle leggi sulla «stanza in più»

L'effetto leva delle norme locali
Sul Sole 24 Ore di lunedì 9 ottobre è stato pubblicato un primo bilancio dell'applicazione dei piani casa regionali: partendo dai dati Istat, si possono stimare 12 miliardi di investimenti tra il 2009 e il 2015.

Le insidie. Viaggio tra le pieghe delle riscritture: innesti anche dal Codice militare e dalla direttiva per i combustibili alternativi

Quelle correzioni con le stellette

di **Valeria Uva**

Le insidie arrivano dai provvedimenti più insospettabili. Quelli che la parola «edilizia» nel testo non la contemplano neanche nelle note a piè di pagina. Prendiamo ad esempio il Codice dell'amministrazione militare, datato 2010. I più lo hanno classificato come materia per fanti, piloti e marinai. E invece anche geometri, architetti e ingegneri avrebbero fatto bene a dargli un'occhiata. Avrebbero scoperto, ad esempio, che quel Codice aveva delegato allo sportello unico dell'edilizia il compito di recuperare l'assenso della Difesa per le costruzioni vicine a caserme e spazi militari.

Ma questa è solo una delle 77 modifiche in otto anni al Testo (non proprio) unico dell'edilizia (all'articolo 5, per l'esattezza). E che dire della «Disciplina di attuazione della direttiva 2014/94/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi», titolo di un decreto di fine 2016 probabilmente sfuggito ai più? Mai abbassare la guardia. Perché da quel testo discende l'obbligo (dal prossimo anno) di dotare condomìni e grandi palazzi di una colonnina di ricarica per i veicoli elettrici. Pena: lo stop alla costruzione. E chissà che non diventi materia da Milleproroghe, come accaduto a tanti altri obblighi più volte rinviati.

Ma non sono solo le leggi insospettabili a turbare il sonno di progettisti, costruttori e persino semplici proprietari di casa. Anche quando l'intervento del legislatore è diretto e chiaro sin dal titolo il risultato può restare oscuro. Così ad esempio per indicare a chi spetta eseguire le opere di urbanizzazione primaria (traduzione: strade, parcheggi e allacci) sottosoglia (traduzione: sotto i 5 milioni di euro stabiliti dalla Ue) ci sono voluti cinque ritocchi all'articolo 16 del Testo unico, due dei quali durati lo spazio di due mesi e mai assurti alla dignità di legge, per mancata conversione dei relativi decreti legge "ospitanti".

Stesso accanimento il legislatore lo ha dimostrato nel tempo per chiarire il regime autorizzativo di roulotte, camper, case mobili e imbarcazioni utilizzate come abitazioni; prima ricondotte tutte sotto l'ombrello della «nuova costruzione», con tanto di permesso di costruire per i guidatori che le "installavano" anche nei campeggi (2013). E poi (2014) esentate dall'onere «se in strutture ricettive all'aperto» (campeggi, appunto) ma non certo se le medesime strutture si trovano sprovviste di autorizzazione paesaggistica (2015).

Un balletto simile lo ha vissuto l'Ape, l'attestato di prestazione energetica, e con lui tutti i proprietari di immobili da vendere o affittare. A un certo punto il documento è stato reso obbligatorio come allegato a rogiti e locazioni (Dl 63/2013), obbligo rafforzato dopo 60 giorni con la sanzione della nullità di questi patti, spuntata in sede di conversione. Salvo poi, dopo alcuni mesi, fare marcia indietro ed eliminare la conseguenza della nullità. Nel mezzo anche la possibilità di produrre il certificato dopo il rogito, durata però lo spazio di un decreto legge (il Dl 151/2013, decaduto senza conversione).

Ma per passare dall'iperattivismo normativo all'apatia legislativa a volte basta poco. E distratto dall'impeto semplificatore il legislatore dimentica questioni importanti. Ad esempio il raccordo tra norme edilizie e vincolo idrogeologico, che è diventato pienamente operativo da meno di due anni, a fine 2015, come se non fossero bastati decenni di alluvioni, frane e smottamenti. Per saldare in modo netto il Testo unico edilizia al rispetto dei vincoli idrogeologici, si è dovuto attendere la legge sulla *green economy*, la 221 di dicembre 2015 appunto, che è intervenuta a inserire il rispetto di quel vincolo in nove articoli del Dpr 380/2001, chiudendo finalmente il cerchio delle procedure autorizzative.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Radio24
A Due di Denari i bonus per la casa
Oggi dalle 11 alle 12, a «Due di Denari», il punto sulle agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni e i lavori in casa

FOCUS. IL NODO DELLE DISPOSIZIONI DI SECONDO LIVELLO TRA LEGGI REGIONALI E URBANISTICA DI DETTAGLIO

Ma resta il groviglio dei piani regolatori

di **Guido Inzaghi**

La semplificazione edilizia è paradossalmente ostacolata dalle stesse leggi che la propugnano.

Non è agevole stare al passo con i continui cambiamenti che hanno portato dalla licenza alla concessione edilizia e al permesso di costruire, dall'autorizzazione, alla Dia, alla Scia, dalla relazione asseverata, alla Cil alla Cila, per non parlare delle procedure ambientali, paesaggistiche e culturali che, anch'esse in continua evoluzione, si incrociano con le regole dello sportello unico.

Ma non si può dire che si stava meglio quando si stava peggio. Buona parte degli interventi che dovrebbero farci sentire "padroni in casa propria" (era l'epiteto di un decreto sulle liberalizzazioni di inizio 2000) sono completamente liberalizzati e anche tanti interventi di rilievo (fino all'integrale demolizione e ricostruzione di un palazzo) possono oggi partire nel momento stesso in cui si deposita con la Scia il progetto in comune.

Tanta strada è stata fatta, eppure la sensazione continua ad essere che nell'edilizia non ci sia certezza, che la burocrazia rallenti se non blocchi gli interventi necessari per la riqualificazione delle nostre città impone.

IL CAOS TERRITORIALE
Le Autonomie hanno dettato norme diverse e spesso ostacolano i tentativi di uniformità che vengono dal centro

In effetti non è un tema di procedure (anzi, sarebbe tempo di fermare l'ipertrofia normativa per dar modo ad un quadro quanto mai stratificato di consolidarsi), ma delle regole sostanziali sul cosa si può costruire.

Le norme tecniche di attuazione dei piani urbanistici (strumenti sempre più articolati e differenziati da regione a regione, da comune a comune) e dei regolamenti edilizi compongono una rete quasi inestricabile di indirizzi, principi, norme di dettaglio eccezioni e deroghe che gli stessi uffici comunali non riescono ad interpretare e spesso ad applicare.

Ed è forse qui che nasce la cosiddetta deregolamentazione: sia il cittadino a certificare la qualifica dell'intervento (risanamento o ristrutturazione?), la conformità del cambio d'uso, il rispetto di Rc, If, H, D, Slp/Sul (per citare solo alcuni degli acronimi del lessico stereometrico).

Al Comune resta così solo il potere del successivo controllo, che ha portata devastante perché interviene a posteriori, spesso a lavori in corso e comunque ad investimenti fatti.

In questo quadro di oggettiva incertezza la verifica con gli uffici viene fatta prima della presentazione della Scia (con dispendio di tempi e costi), facendo rientrare dalla finestra buona parte della speditezza che le continue riforme vorrebbero accompagnare alla porta.

Insomma, per accelerare davvero l'edilizia ci vorrebbe "ben-altro". Cosa?

La penna del legislatore nazionale (oltre ad aver fatto quasi troppo) è comunque spuntata, perché in materia la competenza è in concreto nelle mani delle Regioni, che tuttavia spesso non raccolgono i principi di normalizzazione statale. Si pensi al regolamento edilizio tipo, che solo cinque Regioni hanno recepito, e alla disciplina sul cambio d'uso che il Governo ha vanamente cercato di standardizzare camminando sulle uova delle competenze locali.

Il vero nodo da sciogliere è dunque quello della regolamentazione locale, che deve essere semplice, stabile (non affetta dallo spoil system) e il più possibile omogenea tra amministrazioni diverse.

È una questione di cultura della buona amministrazione, in cui il legislatore può fare poco.

IL RECORD DI RITOCCHI

Se l'edilizia somiglia al Fisco

Se una modifica ogni 23 giorni sembra poco, conviene confrontare la normativa edilizia con il campione indiscusso di proroghe, abrogazioni e riscritture, cioè il Testo unico delle imposte sui redditi (Tuir). Che viene cambiato in media una volta ogni 13 giorni, come rilevato a suo tempo dal Sole 24 Ore del Lunedì. Un piccolo paragone che, tenuto conto della diversità di materia, rivela quanto siano state numerose – e incalzanti – le modifiche alle regole edilizie negli ultimi anni. (Cdo)

© RIPRODUZIONE RISERVATA