

Il regolamento edilizio-tipo nazionale nel decreto “Sblocca Italia”

► di **Vincenzo Zito**

CNR – Istituto per le tecnologie della costruzione, Bari

Estratto da L'Ufficio Tecnico **n.3 • 2016**

Il regolamento edilizio-tipo nazionale nel decreto “Sblocca Italia”

► di Vincenzo Zito

CNR – Istituto per le tecnologie della costruzione, Bari

L'articolo 17-*bis* del d.l. n.133/2014, così come introdotto dalla legge di conversione n. 164/2014, ha aggiunto un ulteriore comma all'art. 4 del Testo Unico sull'edilizia prevedendo che il Governo, d'intesa con le autonomie locali, provveda ad adottare uno “schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti”. Il regolamento, che deve indicare “i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico” dovrà poi essere adottato dai Comuni nei termini di legge.

Si tratta di una norma abbastanza generica, dai contorni non ben definiti, al punto che i commenti che

sono scaturiti hanno portato a contenuti diversificati. Vi è chi l'ha vista come una norma di semplificazione e sburocrazizzazione, idonea a superare l'ostacolo prodotto alla competitività del processo edilizio dalla babele di regole procedurali prodotta non solo dalla stratificazione di leggi statali e regionali ma anche dagli oltre 8.000 regolamenti edilizi vigenti. La norma verrebbe quindi incontro alle richieste delle imprese e dei professionisti dell'edilizia che lavorano sul mercato di più Comuni e che devono misurarsi con regole, procedimenti ed interpretazioni diverse delle medesime regole.

Altri l'hanno vista come uno strumento atto a pro-



muovere una rigenerazione urbana sostenibile. Partendo dalla considerazione che quasi tutti i regolamenti edilizi oggi vigenti sono stati redatti nell'ottica della nuova edificazione, il regolamento tipo dovrebbe essere rivolto al riuso, alla rigenerazione urbana sostenibile ed alla riduzione del consumo di suolo. Altri, ancora, l'hanno vista come uno strumento atto a promuovere l'abbattimento dei consumi energetici, la manutenzione e la sicurezza degli edifici, finalità questa espressamente riportata nell'articolo di legge.

Infine su iniziativa di Legambiente, che dal 2008 – in collaborazione col Cresme – analizza i regolamenti edilizi dei Comuni ai fini della sostenibilità energetica, è stato redatto un documento propositivo che, partendo dall'analisi di 1.182 regolamenti "sostenibili", ha avanzato una serie di proposte per spingere efficienza energetica e semplificazione nel redigendo regolamento edilizio unico ⁽¹⁾.

Da queste brevi note appare già evidente come non ci sia uniformità di vedute in merito a contenuti e funzione del regolamento edilizio.

La nuova disposizione, salutata come innovativa da diversi e qualificati attori del processo edilizio, non ha trovato al momento ancora attuazione e, nonostante alcune ottimistiche previsioni, sembra che la fase di studio sia appena agli inizi. Difatti è soltanto a giugno del 2015, dopo circa 7 mesi dall'emanazione del decreto, che il governo ha chiesto alla Rete delle Professioni Tecniche un contributo volto a creare un elenco di vetuste norme vigenti che hanno influenza sull'edilizia che sarebbero quindi da modificare, abrogare o innovare.

Sotto il profilo di legittimità l'idea del regolamento edilizio unico rischia di essere anche fonte di contenzioso tra gli enti locali e lo stato centrale. La norma, infatti, ha provocato reazioni negative in quanti vedono minacciata l'autonomia normativa dei Comuni e delle Regioni, al punto che la provincia autonoma di Trento in data 16 gennaio 2015 ne ha proposto un ricorso articolato per illegittimità costituzionale.

La nuova disposizione legislativa, che si sovrappone – come avviene di consueto in Italia – ad una mese legislativa già di per sé altamente stratificata e di non facile applicazione, sotto il profilo giuridico è già stata esaminata nelle sedi opportune ⁽²⁾. È il caso ora di esaminarla dal punto di vista dei tecnici dell'edi-

lizia per gli effetti che essa potrà avere sull'edilizia e sul conseguimento degli obiettivi del decreto "Sblocca Italia".

Note storiche sui regolamenti edilizi

Per comprendere la portata della norma è opportuno ripercorrere, sinteticamente, la storia del regolamento edilizio, strumento che è stato sempre considerato come espressione dell'autonomia normativa del comune.

All'indomani dell'Unità d'Italia il regolamento 8 giugno 1865, di attuazione della legge comunale e provinciale, rese obbligatoria la redazione di un regolamento edilizio. Materia dei regolamenti erano i principali aspetti dell'attività edilizia ed urbanistica quali i piani regolatori (di ingrandimento, di livellazione, ecc.), la demolizione e costruzione di edifici e le relative altezze massime, elementi di arredo urbano e degli spazi pubblici, ecc.

Tali contenuti, con esclusione della voce relativa ai piani regolatori, rimasero pressoché invariati nella nuova formulazione del regolamento edilizio operata con il r.d. n. 6107/1889 e con i successivi rr.dd. n. 394/1899 e n. 297/1911.

Nei decenni successivi, poiché la maggior parte dei Comuni non si dotò del piano regolatore previsto dalla legge sulle opere di pubblica utilità del 1865, il regolamento edilizio divenne l'unico strumento per la gestione della città esistente e del suo eventuale ampliamento ⁽³⁾.

Con l'art. 33 della legge urbanistica n. 1150/1942 si giunse ad una più organica impostazione del regolamento edilizio, ponendo le premesse perché fosse anche raccordato al piano regolatore. Per i Comuni che ne fossero dotati il regolamento avrebbe dovuto "disciplinare" anche:

- la lottizzazione delle aree fabbricabili e le caratteristiche dei vari tipi di costruzione previsti dal piano regolatore;
- l'osservanza di determinati caratteri architettonici e la formazione di complessi edilizi a carattere unitario, nei casi in cui ciò sia necessario per dare conveniente attuazione al piano regolatore;
- la costruzione e la manutenzione di strade private non previste nel piano regolatore.

Tuttavia il progetto di far "entrare" il regolamento edilizio nel piano regolatore non ebbe pratica attuazione e negli anni successivi si verificò, di fatto, una diffici-

le coesistenza tra nuovi piani regolatori e regolamenti edilizi fortemente datati.

Larga diffusione trovò invece l'uso di un programma di fabbricazione quale allegato al regolamento edilizio, imposto dal successivo art. 34 della legge.

Secondo il suddetto art. 33 nel regolamento edilizio coesistono due gruppi di norme:

- 1) *norme procedurali* che riguardano il funzionamento del processo amministrativo deputato alla gestione dell'attività edilizia (quali commissione edilizia, istanza di licenza edilizia e relativi allegati progettuali, esecuzione e direzione dei lavori, controlli, ecc.);
- 2) *norme tecniche* che vanno dall'arredo urbano alle norme del buon costruire (sicurezza nelle costruzioni, pubblica incolumità, ecc.), dai limiti posti all'edificazione (altezze, distacchi, ecc.) alla definizione di particolari prescrizioni costruttive da osservare (allineamenti stradali, tipologie edilizie, ecc.).

Quest'articolazione si è mantenuta sostanzialmente inalterata per oltre sei decenni, anche quando alcune parti di essa sono state esautorate dalla più "co-gente" normativa statale come, ad esempio, le norme sull'edilizia sismica ⁽⁴⁾, le definizioni degli interventi in materia di recupero ⁽⁵⁾ e la contorta vicenda dei titoli abilitativi (e delle relative procedure) modificate più e più volte anche, addirittura, nell'improprio contesto di leggi aventi finalità diverse dall'edilizia ⁽⁶⁾. Nel corso degli anni '90 del secolo scorso alcune regioni, in attuazione dell'art. 25 della legge n.47/1985, hanno legiferato in materia di regolamenti edilizi, ma la loro attività non ha presentato caratteri particolarmente innovativi, oscillando tra lo schema di regolamento edilizio-tipo, da adottare tal quale, e "criteri" o "indirizzi" per la loro redazione ⁽⁷⁾.

Con il Testo Unico dell'edilizia del 2001 la struttura dei regolamenti edilizi è cambiata. Il laconico primo comma dell'art. 4 stabilisce che il regolamento edilizio "deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi". È quindi scomparso ogni riferimento agli aspetti procedurali, cosa del resto corretta dal momento che è lo stesso Testo Unico, nei successivi articolati, ad occuparsi minuziosamente della materia. Restano, sia pur richiamati in forma molto sommaria, gli aspetti "sostanziali" del regolamento che possano riguardare l'attività edilizia.

Gli aspetti "sostanziali" sono stati poi rafforzati dall'obbligo di prevedere, nelle nuove costruzioni, l'installazione di pannelli fotovoltaici (comma 1-*bis*, successivamente abrogato) e dall'obbligo di prevedere negli edifici non residenziali superiori a 500 mq l'installazione nei parcheggi di apposite prese per la ricarica dei veicoli elettrici (commi 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies*).

Nel contempo l'art. 2 del d.m. 27 luglio 2005 ha obbligato i Comuni ad inserire nei regolamenti edilizi e negli strumenti urbanistici disposizioni volte a favorire il conseguimento di una migliore efficienza energetica degli edifici.

Gli effetti del decreto "Sblocca Italia"

In questo contesto, già di per sé abbastanza farraginoso, si è inserito il comma 1-*sexies* da parte del c.d. "Decreto Sblocca Italia". Lo scopo dichiarato del decreto è, tra le altre cose, quello di introdurre misure per garantire l'approvvigionamento energetico, favorire la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali, conseguire una semplificazione burocratica e, infine, il rilancio dei settori dell'edilizia e immobiliare. A questi obiettivi, dunque, si deve far riferimento nella lettura del comma 1-*sexies* all'art. del Testo Unico dell'edilizia.

Il comma aggiunto si può considerare formato da due parti:

- una prima parte prevede che il Governo, le regioni e le autonomie locali raggiungano un'intesa per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti;
- una seconda parte prevede che il regolamento edilizio-tipo debba indicare i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico.

Il regolamento edilizio così redatto deve essere adottato dai comuni entro il termine massimo previsto dalla legge n. 241/1990.

Esaminiamo la prima parte: il regolamento edilizio-tipo deve semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. A quali norme si riferisce ed a quali adempimenti?

Se il riferimento riguarda il procedimento amministrativo volto ad ottenere i titoli abilitativi necessari per l'attività edilizia bisogna dire che questo, essendo già normato dal titolo II e dal titolo III del Te-



sto Unico potrà avere un'efficacia piuttosto modesta perché il regolamento edilizio è una fonte normativa di rango inferiore. Si potrebbe pensare ad una uniformità della modulistica, come del resto già è stato avviato per iniziativa di alcune regioni, poi fatta propria dallo stato, con una incidenza sull'avvio delle opere davvero ininfluente.

Se il riferimento attiene alla definizione degli interventi edilizi bisogna dire che gli stessi sono già dettagliatamente esposti dall'art. 3 del Testo Unico che richiama l'art. 31 della legge n. 457/1978.

Se questo è il fine della norma allora avrebbe ragione chi propone la definitiva abrogazione del regolamento edilizio quale strumento obsoleto ed inutile ⁽⁸⁾.

Ma se così non è, a quali norme si riferisce?

Potrebbe riferirsi alla terminologia e nomenclatura tecnica. Si tratta di un problema sentito perché il medesimo manufatto edilizio può assumere denominazioni diverse a seconda della regione in cui si ope-

ra, creando confusione per i tecnici che non sono originari della zona o che operano in ambiti regionali diversi. Tuttavia è bene mettere in guardia dai rischi che si potrebbe incorrere con un'eccessiva uniformità del lessico in quanto si potrebbe perdere quella "ricchezza" terminologica, patrimonio della cultura locale, che in altri contesti si cerca sempre di valorizzare. In tal caso i Comuni, nell'adottare il regolamento edilizio-tipo, dovrebbero avere l'accortezza di integrarlo con opportune specifiche volte mettere a confronto la terminologia standardizzata con quella riveniente dalla tradizione locale al fine di chiarire meglio la portata della prima ed evitare che vada perduta la seconda. Ancora, se il riferimento dovesse riguardare specifici aspetti dell'edilizia, quali gli indici di edificabilità, le distanze tra le costruzioni, le altezze dei fabbricati, la profondità degli aggetti, l'arredo urbano, l'altezza interna delle abitazioni, ecc., il discorso si fa più delicato. Una "standardizzazione" di questi elementi po-

trebbe portare, nel lungo periodo, ad un appiattimento ed omologazione dell'aspetto delle città, con la distruzione delle singole specificità urbane che fanno la ricchezza del nostro territorio. In Italia, com'è noto, esiste una profonda differenza formale tra piccoli, medi e grandi centri, tra le diverse parti della medesima città, tra città di montagna e città di pianura, tra centri di origine romana o medievale o rinascimentale, ecc. Tutte queste differenze fanno sì che ogni città abbia caratteristiche riconoscibili che ne fanno un *unicum* e che costituisce uno dei motivi per cui l'Italia è meta preferita del turismo internazionale. Di più, in ogni città esistono interi quartieri costruiti in differenti periodi storici con caratteristiche urbanistico-edilizie tipiche del loro tempo, per cui risulta evidente come sia impensabile poter applicare le medesime norme in diversi ambiti urbani consolidati, solitamente "pensate" per l'edilizia di espansione. Ne consegue che per ciascun ambito urbano omogeneo devono essere elaborate norme urbanistico-edilizie appositamente "pensate" per il medesimo ambito distinguendo gli interventi sull'esistente dagli interventi di rinnovo edilizio ed urbano. Diversamente operando si giungerà ad appiattire ed indifferenziare le nostre città con conseguenze negative facilmente immaginabili.

Esaminiamo ora la seconda parte in cui idealmente è divisibile il comma 1-*sexies*, secondo la quale il regolamento edilizio deve stabilire i requisiti prestazionali che gli edifici devono soddisfare, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico.

Per quanto attiene alla sicurezza, probabilmente la legge fa riferimento alla sicurezza strutturale, un tema storicamente sempre presente nei regolamenti edilizi. A partire dalla legge n. 64/1974 il tema della sicurezza strutturale nelle costruzioni è stata progressivamente avocata allo stato in maniera sistematica da norme di rango superiore (leggi e decreti ministeriali approvativi di norme tecniche sulle diverse tipologie di strutture edilizie). Ma già dodici anni prima, con l'art. 4 della legge n.1684/1962, erano state dettate delle "Norme tecniche di buona costruzione" che in un certo qual modo soppiantavano quelle solitamente contenute nei regolamenti edilizi. Stando così le cose, non si vede in concreto di cosa possa ulteriormente occuparsi il regolamento edilizio in aggiunta a tali norme.

Lo stesso può dirsi per le norme che attengono la prevenzione degli incendi e altre questioni che attengono alla sicurezza.

Invece è in merito al contenimento dei consumi energetici che il regolamento edilizio potrebbe dare un autonomo contributo. Come si è accennato, già l'art. 2 del d.m. infrastrutture e trasporti 27 luglio 2005 "Norma concernente il regolamento d'attuazione della legge 9 gennaio 1991, n. 10 ecc.", prevedeva l'obbligo per i comuni di inserire nei regolamenti edilizi e negli strumenti urbanistici disposizioni volte a favorire il conseguimento di una migliore efficienza energetica degli edifici. Tali disposizioni avrebbero dovuto riguardare le indicazioni sull'orientamento degli edifici da realizzare, per lo sfruttamento della radiazione solare quale fonte di calore per il riscaldamento invernale, nonché strumenti di intervento di tipo passivo che consentano di minimizzare gli effetti della radiazione solare estiva al fine di garantire un adeguato livello di comfort (schermature delle superfici vetrate, inerzia termica delle strutture, ecc.).

In attuazione di questa norma numerose amministra-



zioni comunali hanno inserito nei loro regolamenti edilizi disposizioni che vertono, tra l'altro, anche sull'orientamento degli edifici⁽⁹⁾. Purtroppo tali norme regolamentari, solitamente, si limitano a prescrivere comportamenti molto generici, tra questi un orientamento degli edifici verso l'asse ovest-est e la disposizione dei locali abitabili sulla facciata volta a sud, senza alcun collegamento con la specificità geografica del comune interessato. È evidente che ci vorrebbe ben altro. Se consideriamo che l'Italia, dal Trentino alla Sicilia, si distende lungo una latitudine di ben 10 gradi e che il suo territorio è piuttosto eterogeneo, non solo pianeggiante ma in gran parte collinare e montuoso, bisogna fare uno sforzo maggiore perché si arrivi ad una regolamentazione edilizia che non faccia riferimento ad una città ideale che, probabilmente, può esistere soltanto nella mente dei redattori delle norme⁽¹⁰⁾, ma che faccia specifico riferimento alla città per la quale è stato appositamente redatto.

Sotto il profilo operativo lascia abbastanza perplessi l'usanza, messa bene in evidenza dal rapporto di Legambiente 2015, di inserire nel regolamento edilizio prescrizioni di difficile, se non impossibile, verificabilità nel tempo da parte degli organi comunali. Come, ad esempio, il recupero delle acque meteoriche, l'uso di materiali locali, la ventilazione meccanica controllata, ed altre ancora. Alcune di queste, quali l'obbligo dei tetti verdi o la collocazione dei pannelli fotovoltaici sui tetti, sono destinate ad alterare significativamente l'aspetto e lo *skyline* delle città, per cui la loro introduzione andrebbe valutata con cautela⁽¹¹⁾. Norme regolamentari su questi temi sono difficilmente verificabili e altrettanto difficilmente sarà possibile quantificare il reale beneficio ottenuto in termini di risparmio energetico⁽¹²⁾. Non a caso il rapporto di Legambiente non va oltre la semplice quantificazione del numero dei comuni che nel loro regolamento edilizio hanno introdotto tali norme.

Sarebbero invece da sviluppare studi su quegli aspetti verificabili sin dalla progettazione e che, formando una sorta di prontuario tecnico, faciliti il compito del progettista senza costringerlo a svolgere complicati calcoli di simulazione per verificare, ad esempio, se stanza per stanza sono rispettati i requisiti di illuminazione diurna. Naturalmente tali studi non possono che essere ancorati ad uno specifico comune e non è possibile generalizzarli in un regolamento unico nazionale.

Da evidenziare, inoltre, che la maggior parte di queste norme potrebbero applicarsi esclusivamente, o quasi esclusivamente, all'edilizia di espansione restando esclusa gran parte dell'edilizia di sostituzione nei tessuti consolidati, per i quali andrebbero redatte ulteriori norme specifiche.

Conclusioni

Dalle brevi note che precedono, sicuramente non esaustive per un argomento apparentemente semplice ma sostanzialmente molto complesso, risulta evidente come il portato del decreto c.d. "Sblocca Italia" sia tutt'altro che chiaro e condivisibile.

A tale conclusione si può giungere anche dall'esame dei commenti che, come sinteticamente si è visto nell'introduzione del presente lavoro, sono stati pubblicizzati dai diversi soggetti interessati. Di volta in volta sono stati presi in considerazione aspetti che possono sicuramente far parte di un regolamento edi-



lizio unico ed altri che, invece, attengono alla specificità di ciascun insediamento urbano, specificità che sicuramente è stata storicamente alla base dell'idea di regolamento edilizio quale espressione dell'autonomia delle singole città.

Indice della scarsa chiarezza degli obiettivi da conseguire è anche la singolare richiesta del governo alla rete delle professioni tecniche, come si è detto, volta a far segnalare un elenco di norme attinenti l'edilizia che, per essere vetuste sarebbero da abrogare o da accorpate. Risulta evidente come tale ultimo proposito non abbia alcuna pertinenza con la stesura di un regolamento edilizio unico, essendo questo uno strumento normativo di rango subordinato.

Un'ultima perplessità riguarda i tempi stringenti e perentori (90 giorni) che i comuni hanno a disposizione per adottare il nuovo regolamento unico. Una tale ristrettezza di tempi non consentirà agli enti di predisporre, qualora sarà consentito, integrazioni ed adeguamenti al modello adottato dal governo. Molto probabilmente, quindi, il regolamento edilizio sarà adottato "tal quale".

Si impone quindi una prima sommaria conclusione. Se il regolamento edilizio unico potrà essere utile per "limare" certe divergenze e costruire un linguaggio tecnico unico largamente condiviso, sopra ben venga. E se il testo porterà alla definizione di un processo condiviso che metta in evidenza le singole specificità di ciascun agglomerato urbano e delle sue parti, ben venga anch'esso. Se invece il regolamento dovrà servire per massificare gli interventi edilizi in contesti urbanistico-edilizi tutt'altro che omogenei, allora le sue conseguenze non potranno che essere negative per le caratteristiche peculiari delle nostre città. Al momento di chiudere queste brevi note si è avuto notizia che al tavolo tecnico istituito presso il Ministero delle Infrastrutture sarebbe stato raggiunto un accordo che riguarda la standardizzazione delle definizioni tecniche (superfici, indici, piani, ecc.) per complessive 42 voci. Un primo passo, quindi, verso la costruzione di un linguaggio condiviso cui si accen-

na sopra. In ogni caso, quanto tutto questo potrà essere utile per le finalità dichiarate del decreto "Sblocca Italia", ed in particolare con i temi della sicurezza e del contenimento dei consumi energetici, sarà da vedersi.

Note

⁽¹⁾ Vedasi il rapporto 2015 di Legambiente "Innovazione e semplificazione in edilizia" scaricabile dal sito legambiente.it.

⁽²⁾ Cfr. BELLOMIA S., *Il regolamento edilizio tra autonomia comunale e regolamento tipo*, Rivista giuridica dell'edilizia, n.6/2014, Supplemento, pp.1-8.

⁽³⁾ PIARDI S., *Le norme tecniche in edilizia*, Milano 1984. Sugli sviluppi storici della normativa urbanistica in Italia vedasi anche, tra gli altri, D'ANGELO G., "Cento anni di legislazione urbanistica moderna" in SANDULLI A.M. (a cura), *I Lavori pubblici. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative unificate*, Vicenza 1967.

⁽⁴⁾ Si veda l'apparato normativo consequenziale alla legge n. 64/1974.

⁽⁵⁾ Art. 31 della legge n. 457/1978.

⁽⁶⁾ Come l'attuale confusa articolazione in "permesso per costruire", DIA, SuperDIA, SCIA, CIL, CILA e la volontaria CEL (comunicazione di edilizia libera).

⁽⁷⁾ Si veda ZITO V., «Recenti orientamenti delle regioni in materia di Regolamenti edilizi», in ZITO V. (a cura), *Per un "nuovo" regolamento edilizio*, atti del seminario di studi, Bari 30 maggio 2001. Anche se datato l'intervento proposto si configura ancora attuale dal momento che successivamente le regioni sono state scarsamente attive in materia.

⁽⁸⁾ Cfr. PAGLIARI G., "Le novità in materia urbanistico-edilizia introdotte dal decreto Sblocca Italia", *Rivista giuridica dell'edilizia*, n.6/2014, Supplemento, pp.90-92.

⁽⁹⁾ Si vedano i diversi rapporti ON-RE pubblicati a cura di Legambiente in collaborazione col Cresme a partire dal 2008.

⁽¹⁰⁾ Vedasi anche ZITO V., *Il contributo degli enti locali nella progettazione edilizia sostenibile*, in L'Ufficio Tecnico, n. 5/2006, Maggioli, pp. 59-62,

⁽¹¹⁾ cfr. ZITO V., *Regolamentazione urbanistico-edilizia per la sostenibilità urbana*, presentazione al Forum Internazionale *Lo sviluppo della Smart City nell'area mediterranea*, Bari 12-13 novembre 2012, ora in *Pagine sparse di urbanistica e tecnologia edilizia*, Bari 2015.

⁽¹²⁾ Sulla limitata efficacia di particolari tipi di norme vedasi ZITO V., "Regolamentazione urbanistico-edilizia sostenibile e sostenibilità energetica", in *Pagine sparse di urbanistica e tecnologia edilizia*, Bari 2015.