

IL REGOLAMENTO EDILIZIO TIPO: LA MONTAGNA HA PARTORITO IL TOPOLINO

di Vincenzo Zito (

CNR, Istituto per le tecnologie della costruzione (ITC), Bari

BOZZA (maggio 2017)

Con provvedimento del 20 ottobre 2016 (*GU n.268 del 16-11-2016*) della Conferenza unificata Stato-Regioni presso la presidenza del Consiglio dei ministri è stato approvato lo “Schema di regolamento edilizio tipo” previsto dall'articolo 4, comma 1-sexies del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380 meglio noto come “Testo unico dell’edilizia”. Lo schema di regolamento è corredato di due allegati:

A) contenente un “Quadro delle definizioni uniformi” in materia di edilizia;

B) recante una “Ricognizione delle disposizioni incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull’attività edilizia”.

Il citato “art.4, comma 1-sexies” è stato introdotto solo recentemente nel T.U. Edilizia dall’art.17-bis della legge 11/11/2014, n.164 che ha convertito in legge il Dl n.133/2014 recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive". L’idea quindi di un regolamento edilizio unico per tutti i comuni italiani non ha motivazioni di ordine urbanistico o edilizio ma è legato alla necessità 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.

Il testo introdotto così recita:

«1-sexies. Il Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

Si tratta di un testo poco chiaro nella forma e nei contenuti sia perché, secondo la migliore tradizione legislativa italiana, riporta continui rimandi ad altre leggi e sia perché, soprattutto, non esplicita a quale “idea” di regolamento edilizio faccia riferimento. Bisogna ricordare, infatti, che mentre il “vecchio” art. 33 della legge urbanistica fondamentale n.1150/1942 definiva chiaramente i contenuti del regolamento edilizio, l’art.4 del T.U. del 2001, molto laconicamente, fa un generico riferimento alla “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”.

La genericità del contenuto dell’art. 4 va messo in relazione al trasferimento alle regioni della competenza in materia urbanistica, a suo tempo attuato col DPR n.8 del 15/1/1972. A seguito di tale trasferimento diverse regioni hanno ritenuto dover legiferare anche in materia di regolamenti edilizi, adottando due linee diversificate. Alcune hanno optato per la redazione di un R.E. regionale tipo, eventualmente integrabile e modificabile dai comuni a seconda delle specifiche peculiarità del

tessuto urbano. Altre hanno optato per la redazione di apposite linee-guida, strumento più flessibile del classico R.E. tipo¹. Altre ancora hanno fatto un semplice rinvio, esplicito o implicito, all'art.33 della L.U. del 1942.

Nel corso degli anni, quindi, il Regolamento edilizio ha assunto una veste notevolmente diversificata da luogo a luogo, spaziando dalla semplice incorporazione, spesso acritica, di interi testi normativi statali e/o regionali, alla regolamentazione di nuovi aspetti del paesaggio urbano, quali distributori di carburanti, la collocazione di antenne satellitari e ripetitori della telefonia mobile, la collocazione di targhe e insegne, la segnaletica turistica, la piantumazione e il verde pubblico, ecc. Sovente adottando appositi regolamenti di settore separati dal Regolamento edilizio². Altrettanto spesso, però, il Regolamento edilizio è stato un semplice strumento rituale, molto attento alle procedure ma poco o per nulla attento alla sostanza della qualità della progettazione edilizia con riflessi alla qualità urbana³.

In questo contesto così articolato si inserisce quindi, piuttosto confusamente, l'idea di un Regolamento edilizio tipo nazionale, del quale non sono ben chiari i contorni ed i limiti. Che si tratti di un testo poco chiaro e dai contenuti non ben definiti, quindi, è anche confermato dalla eterogeneità dei commenti che si sono succeduti all'indomani dell'emanazione della legge.

Vi è chi l'ha visto come una norma di semplificazione e sburocratizzazione, 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 8000 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 regole⁴. Dimenticando che **il tema delle "procedure" non è minimamente presente nel testo dell'art. 4 vigente del T.U. edilizia.**

Altri l'hanno visto come uno strumento atto a promuovere 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 suolo⁵.

Altri, ancora, l'hanno visto come uno strumento atto a promuovere l'abbattimento dei consumi energetici, la manutenzione e la sicurezza degli edifici, finalità -solo quest'ultima- espressamente riportata nell'articolato di legge ma che si scontra con la specifica normativa statale di settore⁶.

Non è mancato chi si è posto il problema pratico della uniformità delle terminologie in quanto queste hanno incidenza sugli esiti qualitativi e quantitativi delle costruzioni⁷.

¹ Vedasi V. Zito, «Recenti orientamenti delle regioni in materia di Regolamenti edilizi», in V. Zito (a cura), *Per un "nuovo" regolamento edilizio*, atti del seminario di studi, Bari 30/5/2001, pp.31-36. Anche se datato l'intervento si configura ancora attuale dal momento che, successivamente, le regioni sono state scarsamente attive in materia.

² Cfr. V. Zito, «Il Regolamento edilizio oggi, nella cultura e nella prassi», in *Per un "nuovo" Regolamento edilizio* cit., pp.7-10.

³ Cfr. V. Zito, «Il regolamento edilizio: da strumento rituale a strumento per il governo urbano», in *Rivista del Consulente Tecnico*, n.2/2000, pagg. 269-278

⁴ G. Inzaghi, «Il labirinto dei regolamenti edilizi», *Il Sole 24 Ore* del 17 novembre 2014.

⁵ Così, tra gli altri, L. Freyrie, presidente del Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, intervenendo al convegno «Innovazione e semplificazione in edilizia: verso il regolamento edilizio unico», organizzato da Legambiente e da Eni e patrocinato dallo stesso Consiglio Nazionale (*Il Sole 24Ore - Edilizia e Territorio*, 19 febbraio 2015)

⁶ Cfr. «Innovazione e semplificazione in edilizia: verso il regolamento nazionale», in <http://www.legambiente.it/contenuti/comunicati/innovazione-e-semplificazione-edilizia-verso-il-regolamento-nazionale> consultato il 20/10/2015.

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 unico⁸.

Su di un argomento così ghiotto non poteva mancare l'interessamento della stampa quotidiana, dove è stata messa ancora una volta in evidenza la presunta anomalia degli 8.000 regolamenti e delle differenze procedurali ed in termini di standard abitativi tra comune e comune⁹.

Da queste brevi note appare già evidente come non ci sia uniformità di vedute in merito a contenuti e funzione del regolamento edilizio. Sulla base di un testo per nulla chiaro, ognuna delle parti interessate ha cercato di mettere in evidenza l'aspetto che più la interessava, incrementando così la "cortina fumogena" che avvolge il Regolamento edilizio. Quello che accomuna la maggior parte dei commenti è la confusione concettuale sul "prodotto" che dovrebbe scaturire dall'intesa stato-autonomie: il testo della legge parla di regolamento edilizio "tipo" ma in molti commenti si trova la dizione di regolamento edilizio "unico", ritenendo, forse, i due termini dei sinonimi¹⁰. Così non è. Riprendendo la ormai storica differenza tra "tipo" e "modello" in architettura, nella quale

"La parola *tipo* non rappresenta tanto l'immagine d'una cosa da copiarsi o da imitarsi perfettamente, quanto l'idea d'un elemento che deve esso stesso servire di regola al modello. (...)

Il modello, inteso secondo l'esecuzione pratica dell'arte, è un oggetto che si deve ripetere tal qual è; il *tipo* è, per lo contrario, un oggetto secondo il quale ognuno può concepire delle opere che non si assomiglieranno punto tra loro. Tutto è preciso e dato nel modello; tutto è più o men vago nel tipo".¹¹

risulta evidente, dall'analisi dei commenti, come coloro che hanno fatto uso del termine "unico" abbiano avuto come riferimento l'idea di "modello" da ripetersi identicamente per tutti i comuni. Da notare che questa confusione è stata anche alimentata da documenti del governo, nei quali sotto la voce "Regolamento edilizio unico" si fa espresso riferimento alla "predisposizione di uno schema tipo di regolamento edilizio che vada a sostituire i regolamenti edilizi ora in vigore, semplificando e uniformando le procedure edilizie"¹².

La confusione (di idee e finalità) è poi risultata di palese evidenza dalla richiesta, avanzata dal Governo alla Rete delle Professioni Tecniche, di un contributo volto a creare un elenco di vetuste norme vigenti che hanno influenza sull'edilizia che sarebbero quindi da modificare, abrogare o innovare¹³. Ma qualcuno dovrebbe pur spiegare in che rapporto si pongano delle norme di rango superiore con un regolamento edilizio "tipo".

⁷ F. Basile, «Regolamento edilizio unico: ora parte la sfida più difficile per eliminare la babele delle normative comunali», in *Edilizia e Territorio*, 17 luglio 2015

⁸ Vedasi, tra gli altri, il rapporto 2015 di Legambiente "Innovazione e semplificazione in edilizia" scaricabile da <http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/legambienteproposteperilregolamentoediliziotipo.pdf>.

⁹ S. Rizzo, «Il Paese degli 8000 regolamenti edilizi», *Corriere della Sera*, 27/1/2016, pp. 1+23.

¹⁰ Come, ad esempio, nel comunicato stampa del Consiglio Nazionale degli Architetti del 3/12/2014, o nelle news informative in BibLus-net (<http://biblus.acca.it/author/webadminaccat/>) .

¹¹ Quatremère de Quincy, *Dizionario storico di Architettura*, Parigi, (1788/1825), Prima traduzione italiana a cura di A. Mainardi, Mantova 1844, *ad vocem*.

¹² *Agenda per la semplificazione* scaricabile dal sito governativo "Italia semplice" all'indirizzo http://www.italiasemplice.gov.it/media/2085/edilizia_agendasemplificazione.pdf, Voce 4.6. "Regolamento edilizio unico", p.34.

¹³ Circolare del Consiglio Nazionale dei Periti Industriali dell'8/6/2015, prot n.3053.

Al di là dei commenti, a volte “estemporanei”, manifestati nelle diverse occasioni, così come sono stati sopra sintetizzati, il testo del nuovo comma è stato oggetto di analisi più dettagliate sia sotto il profilo giuridico che sotto quello urbanistico-edilizio.

Sotto il profilo giuridico risaltano due commenti pubblicati tempestivamente all’indomani della pubblicazione della legge sulla Rivista Giuridica dell’edilizia¹⁴.

Un primo commento¹⁵, dopo aver riassunto le vicende della regolamentazione edilizia in Italia a partire dalla legge urbanistica fondamentale del 1942, dopo aver accennato alla possibile violazione dell’autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali e dopo aver rilevato delle ambiguità lessicali e giuridiche, mette in evidenza il limite “illuministico” di un regolamento edilizio “unico” valido per tutti gli 8.048 comuni italiani il quale, tra l’altro, sarebbe irrispettoso delle singole, specifiche realtà comunali e della loro storia, al punto che ciascun comune non potrà “nemmeno utilizzare la logica elementare del prendere o lasciare, essendo obbligato soltanto a ... prendere”. A ciò aggiungasi la mancanza di un termine per la conclusione dell’ “accordo”, mancanza vistosamente in contrasto con l’ “urgenza” del provvedimento. Risulta evidente come in questo commento il termine “tipo” sia stato interpretato nel senso di “modello”, con tutte le implicazioni innanzi accennate sulla differenza tra i due concetti.

Proprio sulla potenziale violazione dell’autonomia degli enti locali si è mossa la provincia autonoma di Trento che ha proposto un ricorso articolato per illegittimità costituzionale¹⁶.

Un secondo commento¹⁷, partendo dalla considerazione che “le norme procedurali (permesso di costruire, S.C.I.A., C.I.L.) sono direttamente disciplinate dalla legge, quelle di sicurezza e igiene anche, gli immobili soggetti a vincolo hanno tutele speciali, l’antisismica pure, le norme tecniche di attuazione dei piani si occupano di molte materie edilizie, e si potrebbe continuare”, propende addirittura per il superamento di questo strumento normativo perché costituisce “una duplicazione delle norme ed anche una fonte di inutili complessità burocratiche (e sovente di abusi)”. Secondo l’Autore, quindi, “la riforma va nella direzione giusta ma poteva essere più coraggiosa anche per la relativa indeterminatezza dell’incipit del percorso di riforma nel quale potranno riemergere i freni del localismo”. Anche in questo caso il concetto di regolamento “tipo” è stato evidentemente confuso con quello di “unico”. Infine l’A. si sofferma sul tema del regime degli interventi edilizi, rilevando anche in questo una serie di problemi e incongruenze.

Sotto il profilo più propriamente urbanistico-edilizio un commento di chi scrive ha cercato di comprendere il ruolo assegnato al regolamento edilizio nel contesto del decreto “Sblocca Italia”. Infatti poiché 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, risulta evidente come a questi obiettivi si deve far riferimento nella lettura del comma 1-sexies all’art. del T.U. dell’edilizia.

Dopo aver rilevato la sostanziale inutilità di norme procedurali, di per sé già disciplinate dal medesimo T.U. edilizia, il contributo si è soffermato su due tipi di norme solitamente rilevanti nei regolamenti edilizi: la terminologia e le norme di micro urbanistico-edilizia. Per quanto riguarda la prima si è paventato il rischio che, a fronte di una omogeneità delle definizioni tecniche, si possa perdere quella “ricchezza” terminologica, patrimonio della cultura locale, che in altri contesti si

¹⁴ *Rivista giuridica dell’edilizia*, n.6/2014 – Supplemento.

¹⁵ S. Bellomia, «Il regolamento edilizio tra autonomia comunale e regolamento tipo» in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, supp. al n.6/2014, pp.1-8.

¹⁶ Ricorso n.9 depositato in data 16/1/2015.

¹⁷ P. Mantini, «Luci e ombre della semplificazione edilizia nella legge sblocca Italia», in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, supp. al n.6/2014, pp.77-102.

cerca sempre di valorizzare. Per quanto riguarda le seconde (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.), ha tra l'altro rilevato il rischio di pericolose "livellazioni" della qualità urbana che nei tempi lunghi possano causare la "distruzione delle singole specificità urbane che fanno la ricchezza del nostro territorio"¹⁸. A proposito di quest'ultimo aspetto, occorre rilevare anche l'inopportunità di una uniformità di certi parametri quali l'altezza utile interna, la superficie minima di alcuni vani, ecc. in un paese, come l'Italia, caratterizzata da ambiti climatici notevolmente diversi.

Per quanto riguarda il tema del contenimento dei consumi energetici, il commento fa rilevare un possibile "campo di operatività" del regolamento edilizio. Questo potrebbe contenere norme progettuali attraverso le quali, "formando una sorta di prontuario tecnico", tengano conto dei vari elementi del microclima urbano in modo che si "faciliti il compito del progettista senza costringerlo a svolgere complicati calcoli di simulazione" per una progettazione energeticamente sostenibile. Fanno parte di questi elementi, senza pretesa di esaustività, la conoscenza della direzione dei venti dominanti (caldi e freddi), l'esposizione e l'orografia del suolo (che rileva particolarmente nelle aree non pianeggianti), le distanze tra gli edifici e le ombre portate (accentuate o ridotte dall'orografia), l'effetto albedo, l'effetto "isola di calore", l'illuminazione dei locali nelle abitazioni, ecc.

Risulta evidente come tali norme non possono che essere diverse da comune a comune e, addirittura, anche da zona a zona dello stesso comune. Conseguentemente rappresentano quanto di più lontanamente possa far parte di un ipotetico "regolamento edilizio unico", secondo quanto era possibile rilevare dai documenti governativi e dalle aspettative evidenziate nei commenti sopra sintetizzati.

La mancanza di un termine entro il quale concludere l'accordo, come si è innanzi evidenziato, ha dilatato i tempi al punto che durante tale fase il tema del regolamento edilizio tipo è stato oggetto anche una tesi di laurea¹⁹. La tesi, dopo aver ripercorso la storia del regolamento edilizio a partire dalla L.U. del 1942, analizza il contenuto della legge di che trattasi non mancando, anch'esso, di far confusione, sin dal titolo, tra regolamento "tipo" e regolamento "unico".

Lo schema di regolamento edilizio tipo.

Lo "schema di regolamento edilizio tipo" è stato approvato con un anno di ritardo secondo la tempistica dell'Agenda per la semplificazione, dopo una lunga e, sicuramente, complessa attività, della quale purtroppo non mi sono note tracce significative.

Lo schema approvato stabilisce che il regolamento edilizio deve articolarsi in due parti. Una prima nella quale è richiamata, ma non riprodotta, la "disciplina" generale dell'attività edilizia (nazionale e regionale). Una seconda che racchiude la "disciplina regolamentare" comunale. Il regolamento edilizio vero e proprio è quindi nella seconda parte.

La lista degli argomenti che formano il contenuto di questa seconda parte è preceduta da brevi indicazioni sui principi generali cui debbano ispirarsi (punto 9). Si tratta, molto sinteticamente, della semplificazione associata all'efficienza dell'azione amministrativa; del conseguimento di un ordinato sviluppo edilizio e della sostenibilità energetico-ambientale degli interventi; dell'armonizzazione dei rapporti di buon vicinato; del superamento delle barriere architettoniche;

¹⁸ V.Zito, «Il Regolamento edilizio-tipo nazionale nel decreto "Sblocca Italia"», in *L'Ufficio Tecnico*, n.3/2016, pp.80-86.

¹⁹ M. Calati, «Uno nessuno ottomila. La questione del Regolamento Edilizio Unico: vicende e problemi», tesi di laurea, Politecnico di Milano, A.A. 2015-16, relatore il prof. S. Moroni.

della sicurezza pubblica, del recupero e la riqualificazione; dell'incentivazione dello sviluppo sostenibile e rispetto del paesaggio; infine della trasparenza dell'azione amministrativa.

L'intero indice è suddiviso in Titoli. Nel **primo Titolo** sono contemplate le disposizioni organizzative e procedurali dei singoli comuni. In particolare:

Il **Capo I** riguarda l'organizzazione della struttura amministrativa preposta all'attività edilizia: lo Sportello Unico per l'Edilizia, la Commissione Edilizia, se prevista, e la gestione telematica delle pratiche.

Il **Capo II** riguarda l'insieme delle procedure sottostanti al processo edilizio quali i provvedimenti di autotutela, le certificazioni varie, le disposizioni sulla concessione, proroga e sospensione dei titoli abilitativi, il sistema dei pareri, i provvedimenti coercitivi (ordinanze), la trasparenza del procedimento, la partecipazione attiva degli abitanti ed infine gli eventuali concorsi di progettazione.

Dall'esame sommario di questi argomenti appare evidente che ciascun comune potrà organizzarsi a suo piacimento, come sin qui è avvenuto, facendo così venir meno le aspettative di quanti pensavano ad una omogeneizzazione delle procedure e delle strutture comunali.

Il **secondo Titolo** riguarda la "disciplina" della esecuzione dei lavori. Anche questo è diviso in due capi che, rispettivamente, riguardano:

- le diverse comunicazioni connesse ai lavori (inizio, fine, nomina dei soggetti responsabili, occupazioni di suolo pubblico, avvio interventi speciali, ecc.);
- le "norme tecniche" relative all'esecuzione dei lavori, e cioè. Principi generali, punti fissi di allineamento e di quota, conduzione del cantiere e recinzioni, scavi e demolizioni, sicurezza nei cantieri, ritrovamenti archeologici e, infine, ripristini vari. Si tratta di norme a carattere generale che riguardano la "buona tecnica" edilizia, con una certa "invasione di campo" su aspetti che sono già oggetto di normativa di rango superiore (es. i ritrovamenti archeologici).

Dall'esame di questi argomenti si rileva che nulla sembra che sia cambiato rispetto a quella che è stata la tradizionale struttura dei regolamenti edilizi. Non si può fare a meno di far rilevare come questa disposizione si ponga come una sorta di modifica *de facto* dell'art. 4 del T.U. edilizia il quale non contempla più, per i regolamenti edilizi, le disposizioni a carattere burocratico e procedurale.

Il **terzo Titolo** si occupa della qualità urbana ed è diviso in ben sei capitoli. Si tratta del "cuore" del regolamento edilizio, di quella parte cioè che deve essere necessariamente ancorata ad ogni singolo comune o parte omogenea di esso.

Il **Capo I** riguarda la "disciplina" dell'oggetto edilizio e cioè le caratteristiche costruttive, funzionali e prestazionali degli edifici, con particolare riferimento al contenimento dei consumi energetici, alla compatibilità ambientale, alla riduzione delle emissioni inquinanti, del consumo di suolo, ecc.. Il capitolo contempla anche specificazioni a carattere igienico, disposizioni di sicurezza per i tetti e norme per le sale gioco.

Il **Capo II** si occupa degli spazi aperti pubblici o di uso pubblico, quali strade, portici, piste ciclabili, passaggi pedonali, parcheggi, ecc.

Il **Capo III** riguarda gli spazi verdi e l'ambiente. Quindi le aree verdi ed i parchi urbani e rurali, gli orti urbani, la sentieristica rurale, ecc. In nota è specificato che è possibile rimandare ad un apposito regolamento del verde pubblico e privato, anche sotto "forma di allegato allo stesso Regolamento edilizio", in modo da coordinarlo con le altre norme di settore. Si tratta di una previsione piuttosto singolare dal momento che, senza dubbio, è il regolamento edilizio lo strumento più idoneo a governare l'intero settore. Le esperienze note più diffuse, infatti, si interessano del verde pubblico e

privato soprattutto, se non esclusivamente, sotto il suo aspetto botanico. Del tutto trascurati sono gli aspetti che legano il verde alla qualità ambientale urbana, quali lo studio sull'ombreggiamento e soleggiamento degli spazi pubblici, l'effetto mitigazione dell'albedo, l'effetto di barriera nei confronti dei venti freddi e caldi, tutti di specifica pertinenza di una regolamentazione edilizia attenta alla vivibilità degli spazi aperti.

Il **Capo IV** si riferisce alle reti infrastrutturali e tecnologiche: approvvigionamento idrico, depurazione e smaltimento delle acque, raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, reti di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, ecc. Naturalmente le norme regolamentari inseribili in questo Capo dovrebbero riguardare unicamente quegli aspetti che riguardano il rapporto tra impianti e qualità e assetto urbano, senza duplicare o contrastare altre norme specifiche di settore.

Il **Capo V** riguarda il più tradizionale aspetto della qualità architettonica e paesaggistica degli interventi, al quale si aggiunge il recupero e la riqualificazione urbana. Sono aspetti che, per esplicita previsione, devono essere raccordati con le particolari disposizioni di settore e con le **norme di piano**. Per la prima volta, quindi, si pone il problema di raccordare il regolamento edilizio con lo strumento urbanistico comunale, così come prevedeva il fu art.33 della Legge urbanistica del 1942.

In questo capitolo, quindi, rientrano gran parte delle norme che tradizionalmente costituiscono l' "ossatura" dei regolamenti edilizi ottocenteschi, integrate e aggiornate con le esigenze attuali. Si spazia dal pubblico decoro dei luoghi, delle facciate e degli elementi architettonici al colore delle facciate, dagli allineamenti alle coperture degli edifici, dalla pubblica illuminazione alle antenne ed altri impianti tecnico a servizio degli stessi, dalle insegne, vetrine e targhe ai cartelloni pubblicitari, dai muri di cinta ai beni culturali e storici. Argomento a parte è il tema della sicurezza dei luoghi pubblici urbani.

Il **Capo VI** si occupa degli elementi costruttivi che riguardano il superamento delle barriere architettoniche, le serre, i canali di gronda e pluviali, strade, cavedi e pozzi luce, recinzioni, aree di pertinenza ed altre opere di corredo. Anche questo capitolo comprende, quindi, norme che tradizionalmente fanno parte dei regolamenti edilizi.

Il **quarto Titolo** si occupa delle disposizioni relative alla vigilanza e controllo dell'attività edilizia, mentre nel **quinto ed ultimo Titolo** sono comprese le disposizioni transitorie e per l'aggiornamento del regolamento.

Come si è accennato, lo "schema" di regolamento edilizio è corredato da due allegati:

L'allegato A) contiene un elenco di 42 definizioni "uniformi" che dovrebbero sostituire le corrispondenti definizioni dei regolamenti vigenti, che sarebbero spesso con contenuti diversi tra di loro;

L'allegato B) contiene una ricognizione delle disposizioni normative in materia edilizia e sull'uso del territorio, il cui elenco, aggiornabile, andrebbe quindi a costituire la **prima parte** del regolamento edilizio, come si è visto sopra.

All'indomani della pubblicazione dell'Accordo si sono registrati alcuni commenti al riguardo, entrambi con un taglio decisamente giuridico.

Un primo commento è prevalentemente impostato sui rapporti che scaturiscono con la legislazione regionale²⁰. Dopo un breve *excursus* storico-giuridico, analizza il problema reale della difficile *reductio ad unum* di uno strumento normativo ormai pluristratificato nel tempo e nel territorio, con particolare riferimento alla situazione piemontese a suo tempo disciplinata dalla legge regionale n.19/1999.

²⁰ S. Ballari, «Regolamento edilizio unico: rapporti con la disciplina regionale e locale», in *Il Piemonte delle Autonomie*, n.3/2016, scaricabile da <http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/index.php/regolamento-edilizio-unico-rapporti-con-la-disciplina-regionale-e-locale>.

Un altro commento, dopo aver riassunto la tempistica degli adempimenti regionali e comunali e l'indice del regolamento, manifesta delle perplessità sia sulla tempistica imposta in rapporto alla complessità delle materie che formano l'oggetto del regolamento e sia sulla difficoltà di impostare lo strumento in rapporto anche su materie che non sono di competenza comunale (es. i rapporti di vicinato e le iniziative, private, di recupero urbano e riqualificazione di aree o edifici abbandonati o dismessi)²¹.

Prime sommarie considerazioni.

L'idea del "Regolamento edilizio tipo" è stata inserita, secondo una discutibile abitudine tutta italiana, in un testo di legge avente finalità diverse dall'urbanistica, creando aspettative diversificate che si sono infrante di fronte al testo effettivamente prodotto.

Dalla lettura del provvedimento una cosa salta all'occhio: lo schema di regolamento è in realtà costituito dal solo "indice" contenente tutti gli argomenti che un regolamento edilizio deve (o dovrebbe) regolamentare.

Bisogna quindi prendere atto che, a fronte delle ipotesi più o meno ottimistiche e articolate, che avevano anche destato aspettative, interesse o allarme, il testo approvato altro non è che l'edizione rivista e aggiornata dello "Schema di regolamento edilizio" proposto a suo tempo dal Ministero dei Ll.Pp. nel 1955²². Con la differenza che il testo ministeriale è preceduto dall'esplicita avvertenza che trattasi "semplicemente di un indice degli argomenti da prendere in considerazione per la redazione dei regolamenti edilizi".

Siamo quindi ben lontani dall'idea del Regolamento UNICO valido per tutti i comuni italiani. Non poteva essere diversamente, considerata l'estrema eterogeneità storica, ambientale, climatica, geografica, culturale, ecc. che caratterizza da secoli l'Italia e che ha avuto incidenza sull'edilizia e sull'urbanistica. Tanto più che le regioni hanno assunto ciascuna un comportamento diverso nel legiferare in materia, oscillando tra regolamento unico, regolamento tipo e linee-guida²³.

La tempistica medesima, molto ristretta in rapporto alla vasta eterogeneità di argomenti di interesse del regolamento, argomenti che poi dovrebbero essere contestualizzati per ciascun comune o, meglio, per ciascuna "parte storica omogenea" di ciascun comune. La complessità del lavoro da svolgere, associata alla ristrettezza dei tempi, potrebbe indurre i comuni a effettuare una revisione soltanto burocratica e formale dei propri regolamenti, senza rivederli nei contenuti, creando così le premesse per un aggiornamento gattopardesco della regolamentazione edilizia²⁴.

Entrando meglio nel merito si osserva, in positivo, che finalmente si creano le premesse perché si abbandoni la inopportuna consuetudine di inserire nei regolamenti brani tratti da leggi nazionali di settore perché tali norme sono richiamate nella prima parte del regolamento medesimo.

²¹ R. Gallia, «Il regolamento edilizio comunale è uno strumento ancora attuale?», *Quaderni di legislazione tecnica*, n.4/2016, scaricabile da <http://www.robertogallia.it/public/press/wp-content/uploads/2017/01/qlt-2016-4-rec.pdf>.

²² Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, *Orientamenti per l'attuazione della disciplina urbanistica*, Roma 1955, compilati da Cesare Valle e Vincenzo di Gioia, pp.57-59.

²³ Cfr. il mio contributo "Recenti orientamenti delle regioni in materia di Regolamenti edilizi", in V. Zito (a cura), *Per un "nuovo" Regolamento edilizio*, cit.

²⁴ Emblematico di questo possibile comportamento, sostanzialmente elusivo, è stato il caso di Bari verificatosi nel 1988. Dovendo provvedere all'adeguamento del PRG alla legge regionale n.56/1980, il comune di Bari ha adottato con apposita delibera ha dichiarato la sostanziale conformità del piano vigente alle prescrizioni della legge regionale. Riguardo a tali aspetti "la delibera in questione, tutta tesa a dimostrare, in linguaggio rigorosamente burocratico, la conformità del piano alle prescrizioni della legge regionale, assume un taglio e contiene affermazioni che richiamano un modello di pianificazione urbanistica che si riteneva definitivamente superato" (A. Barbanente, «Bari: lontano anni luce dall'urbanistica di qualità», *Urbanistica Informazioni*, n.102, nov.-dic. 1988, pp. 18-20.

Tuttavia, se è condivisibile l'idea che il regolamento edilizio non debba riproporre *sic et simpliciter* testi di provvedimenti normativi, come purtroppo spesso è avvenuto in passato, bisogna osservare che la collocazione di questa parte, in quanto soggetta a continui aggiornamenti da provvedere senza particolari formalità amministrative, sarebbe stata forse più opportuna in un'appendice del regolamento.

In negativo bisogna osservare che il testo dell'accordo non si preoccupa minimamente del raccordo tra il regolamento edilizio e lo strumento urbanistico generale. Si tratta di una posizione ingiustificabile in quanto sia il Regolamento edilizio e sia lo strumento urbanistico generale concorrono alla costruzione ed alla trasformazione della città, soprattutto nel delicato passaggio dalla città a due dimensioni, tipica dello strumento urbanistico, a quella reale, a tre dimensioni, per cui è necessaria una procedura di raccordo. Necessità avvertita sin dalla legge urbanistica del 1942 dove con l'art. 33 si prevedeva il raccordo tra questi due strumenti, anche se rivenienti da disposizioni normative diverse. Raccordo confermato e meglio esplicitato negli "Orientamenti" del 1955, dove a proposito si scrive che "la disciplina edilizia contemplata da tali regolamenti deve essere basata sul piano regolatore, le cui norme di esecuzione formano parte integrante dei regolamenti stessi"²⁵. Com'è noto la previsione di far "entrare" il regolamento edilizio nel piano regolatore è rimasta largamente inattuata²⁶ e nel tempo si è assistito alla difficile convivenza tra i due strumenti urbanistici, difficoltà che il nuovo "schema" consente di perpetuare.

Altro punto che desta perplessità è la totale assenza di un qualsiasi riferimento alla legislazione regionale vigente. Sembra, com'è stato osservato, che il legislatore statale si sia voluto riappropriare della competenza esclusiva in materia urbanistica, materia a suo tempo delegata alle regioni.

Alcune considerazioni provvisorie in merito ai contenuti del Regolamento edilizio.

In aggiunta ai contenuti "tradizionali", così come storicamente si sono stratificati, si registrano delle *new entry*.

Nel TITOLO III (Qualità urbana) si prevede la possibilità di inserire incentivi finalizzati all'innalzamento della qualità energetica degli edifici: riduzione degli oneri di urbanizzazione, premi di edificabilità, deroghe ai parametri urbanistico-edilizi, fiscalità comunale. Si tratta di incentivi che si rifanno ad esperienze già proposte in alcuni comuni la cui applicazione desta delle perplessità sia per l'inopportuna collocazione in uno strumento urbanistico e sia per gli effetti indesiderati che possono produrre. Su tali iniziative si è già avuto occasione per esprimersi negativamente²⁷, in particolare:

- *riduzione degli oneri di urbanizzazione / fiscalità comunale* – il contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione è stabilito da provvedimenti aventi natura fiscale; l'inserimento di norme di questo tipo in un R.E. è quantomeno inappropriata. Da considerare inoltre che si tratta di norme di incerta efficacia, in quanto il risparmio conseguito potrebbe essere trascurabile rispetto all'ammontare del maggior onere che si rende necessario per raggiungere l'obiettivo richiesto. A tal proposito come non ricordare l'esperienza dello scomputo del contributo sul costo di costruzione al fine di favorire l'edilizia convenzionata, iniziativa risoltasi in modo fallimentare;

²⁵ Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, *Orientamenti per l'attuazione della disciplina urbanistica*, cit., p.52.

²⁶ Cfr. V.Zito, «Rapporto tra urbanistica e politica: ripartire dalle occasioni mancate?», in F. D. Moccia (a cura), *Urbanistica e politica*, Napoli 2011, pp. 85-91.

²⁷ V. Zito, «Linee guida per una regolamentazione urbanistico-edilizia sostenibile», Appunti dalla ricerca svolta nell'ambito del Progetto FISR "Genius Loci", *Ruolo del Settore Edilizio sul Cambiamento Climatico*, (2007-2010), ora in *Pagine sparse di urbanistica e tecnologia edilizia*, Bari 2015, p.89 e segg.

- *deroghe ai parametri urbanistico-edilizi* – tali deroghe, nate nel solco di taluni discutibili provvedimenti legislativi di recente adozione²⁸, potrebbero mettere in discussione non solo i limiti di densità edilizia di cui al D.M. n.1444/68 ma anche, considerata l'imprevedibilità degli interventi, l'impianto stesso dello strumento urbanistico.

Alla luce delle brevi considerazioni innanzi esposte si deve concludere che l'idea del regolamento edilizio-tipo è stata inserita in un contesto legislativo del tutto improprio, finalizzato ad «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». Come possa “questo” regolamento edilizio-tipo contribuire alle finalità della legge ed in particolare al rilancio dei settori dell'edilizia ed immobiliare è tutto da verificare, ma c'è da temere che tali aspettative siano destinate ad essere notevolmente disattese. Di più, in questo contesto così confuso e, soprattutto, per aver perso l'ennesima occasione per collegare la regolamentazione edilizia alla pianificazione urbanistica, così come di fatto prevedeva il fu art.33 della legge urbanistica n.1150/1942, si può affermare che i regolamenti che saranno adottati continueranno a seguire la logica sino ad oggi sempre risultata prevalente: uno strumento rituale con scarsa o nulla incidenza sulla qualità dell'edilizia e della città.

Tutto questo giustifica ampiamente il titolo dato al presente lavoro.

²⁸ “Piano casa” di cui al Dlgs n.115/2008. Sugli effetti perversi dal “Piano casa” vedasi il dossier di Legambiente «Il Piano Casa, otto mesi (e 15 leggi) dopo», ottobre 2010, scaricabile da <https://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossierpianocasaupdated-ott2010.pdf>.