

## **Processo di dematerializzazione delle pratiche edilizie del Comune di Bologna**

**Incontro del 7 Maggio 2014 – Centro Congressi Zanhotel – Bentivoglio (BO)**

INTERVENTO DELL'ARCH. STEFANO PANTALEONI

Buongiorno a tutti e a tutte.

Vi leggo il comma 2 dell'art. 10 della legge regionale 17 del 2005 intitolata "Norme a tutela del benessere animale", una legge che ha avuto quattro modifiche, e richiama un'altra dozzina di provvedimenti.

**"I pesci ornamentali e gli animali da acquario, se trasportati, devono essere immersi in acqua".**

A parte l'ironia insita nel comma, non voglio fare del facile e inopportuno sarcasmo: ma ho scelto questo articolo di legge, volutamente di ambito diverso dal nostro, per sottolineare che chi ci ha provato sa che scrivere le norme è una cosa difficilissima, e **per questo lo si dovrebbe fare il meno possibile.**

In questa legge sono previste solo sanzioni amministrative, ma pensate se fossero previste sanzioni penali; acqua, d'accordo, ma dolce o salata? A quale temperatura? E dovendo trasportare un delfino, che non è un pesce, come ci si regola? La legge non parla di mammiferi marini...

Venendo a noi, come negli altri due incontri che abbiamo organizzato su questo tema, non credo vi sia molto da aggiungere di "tecnico", rispetto a quello che è già stato detto negli interventi precedenti.

Difficile comunque dire qualcosa che non sia già stato detto; in un incontro in regione, qualche tempo fa, qualcuno mi ha detto, con aria vagamente spazientita: "voi professionisti dite sempre le stesse cose...". Io ho risposto "E' inevitabile, finché voi FATE sempre le stesse cose...e ringrazia che non siete obbligati a darci retta, mentre noi, al contrario, sì".

Quindi mi scuso in anticipo se probabilmente mi scapperà qualche ripetizione o qualche ridondanza.

### **IL PUNTO DI VISTA**

Non so se posso arrogarmi il diritto di parlare del "punto di vista dei professionisti": so per certo, però, di condividere con praticamente tutti i professionisti che conosco un forte malessere, e una crescente frustrazione, per il processo di progressiva, continua e apparentemente inarrestabile "metastatizzazione" del quadro normativo che siamo ormai costretti a subire.

Metastatizzazione che se da un lato sembra far proliferare all'infinito compiti e incombenze (quindi in un certo senso sempre più lavoro per noi), dall'altro sembra invece dequalificarne il contenuto intellettuale; in altre parole: sempre più documenti (quindi sempre più lavoro), ma sempre meno qualificati (quindi pagati sempre meno).

Vorrei proporvi qualche riflessione in questo senso.

## DIGITALIZZAZIONE E INSIDIE

Dopo qualche mese di impiego delle pratiche digitali, ho una impressione tutto sommato favorevole della nuova modalità, che perlomeno (potenzialmente e tendenzialmente) semplifica le consegne, elimina le file, e in generale è una evoluzione storicamente inevitabile.

Non posso però nascondere un certo rammarico perché ad un “dimagrimento” generale della forma, purtroppo non corrisponde un analogo semplificazione vera dei contenuti che, anzi, continuano la loro inarrestabile proliferazione.

La parola “semplificazione” suscita ormai il fastidio che suscitano tutte le parole abusate e/o travisate, (come “riforme”, “trasparenza”, “momento di riflessione”, ecc.) anche perché è ormai evidente che la “semplificazione” non è affatto tale per tutti, ma è una parola feticcio che identifica, in estrema sintesi, una “esternalizzare” di compiti e funzioni, delegate a lavoratori precari non contrattualizzati (i liberi professionisti) con costo gravante sui cittadini.

Quindi, anche quando si parla di dematerializzazione delle pratiche sono assai guardingo. Da progettista e direttore dei lavori responsabile, mi incuriosiscono sempre le novità, ma sono tendenzialmente addestrato ad estrapolare i processi, nel tentativo di immaginare, quindi prevenire, i potenziali problemi, nel tentativo di eliminarne la fonte.

Anche in questo processo di digitalizzazione, quindi, intuisco diverse insidie, delle quali in parte avevo parlato nell'intervento dell'Ottobre scorso, e purtroppo i fatti sembrano confermare che non si trattava di paranoie.

## DATTILOGRAFI GRATIS

La **prima insidia** è data dalla tentazione delle amministrazioni di usare i sistemi informatici per costruire banche dati gratuitamente, usando il lavoro dei professionisti (che devono poi arrangiarsi a farsi pagare dai loro committenti questo genere di lavoro).

Questo è il modulo unificato per le scia, che molto probabilmente sarà approvato fra poco e diventerà obbligatorio in tutti i comuni della rer.

Quando ho visto la prima bozza mi è venuto un colpo; ne sono testimoni i colleghi degli altri ordini e collegi, cui ho mandato una mail terrorizzata un sabato pomeriggio. Poi, però, una notte di riposo, e soprattutto la mia propensione a volere vedere il bicchiere mezzo pieno, mi hanno fatto riconsiderare la prima impressione, vedendo anche gli aspetti positivi.

E' una specie di check-list, una sequenza di norme, leggi, adempimenti, che già oggi siamo obbligati a verificare: semplicemente, vederli tutti assieme fa un po' impressione. Ma forse serve a farci fare mente locale su quante cose dobbiamo tenere a mente, serve ad avere chiaro, e soprattutto a chiarire ai committenti, in quale razza di oceano di indefinizione siamo ormai sprofondata e in quale ginepraio di vincoli si dibatte l'attività edilizia.

Ma a parte questo, mi ha colpito la ridondanza di certe richieste di informazioni.

Ci si chiedono decine e decine di dati, alcuni indispensabili alla pratica edilizia, ma altri no.

Per fare un esempio, ci si chiedono numerosissimi dati metrici, molti di più di quelli che riguardano il nostro intervento. Alla nostra rimostranza del perché vi fosse una così esagerata richiesta di dati, ai tavoli regionali qualcuno ha candidamente risposto che “sono dati che ci servono per compilare l'anagrafe dei fabbricati”.

Quindi spetta a noi reperire dati e informazioni che non hanno nulla a che fare col titolo abilitativo, ma consentono alla amministrazione (regione? Provincia? Comune? Nuova Quasco? Non lo so...) di costruire una banca dati sugli immobili, con una elaborata forma (mi si perdoni la malignità) di sfruttamento del lavoro precario: si usa una necessità del cittadino (il titolo abilitativo) per soddisfare a spese del cittadino stesso una necessità della amministrazione.

Stesso discorso vale per il durc; è un semplice output di sistema, desumibile on line, gratuitamente e da tutti; è diventato invece un elaborato e costoso sistema di movimentazione delle informazioni.

Anche in questo caso, il modulo ci chiede, per ogni impresa coinvolta nel titolo, due pagine di dati. Possibile che per avere un durc servano dati eccedenti la ragione sociale, la partita iva e un codice fiscale?

E così per SICO e via dicendo

A onore del vero e per non ingenerare confusioni, sottolineo che **non è il caso del Comune di Bologna in questo processo**. Non lo dico per piaggeria o perché questo incontro è stato costruito assieme ai tecnici del Comune di Bologna, ma perché oggettivamente in questo caso il Comune di Bologna non chiede niente di più di quello che richiede la legge, quindi effettivamente si tratta semplicemente di gestire in maniera digitale un processo prima gestito su carta.

**Un'altra insidia**, a mio parere ben più grave della prima, è quella, ormai in pieno svolgimento, della omogeneizzazione dei processi cognitivi, con conseguente annullamento del sapere come valore.

Provo a spiegare meglio il concetto.

Da tempo, in Italia, la norma definisce il sapere "ufficiale".

E' un errore storico che è cominciato all'inizio degli anni '80, e che ha portato ai famosi requisiti tecnici delle costruzioni; ma il tema è troppo lungo per affrontarlo in questa sede.

Il problema attiene particolarmente al nostro settore. In medicina per esempio, che io sappia, non esistono norme tecniche *con valore di legge* che prescrivano puntualmente diagnostica, piani farmacologici e quadri terapeutici per ogni patologia. Il medico deve osservare alcune basilari procedure di diligenza e diversi protocolli operativi ma (che mi risulti), è ancora abbastanza libero di decidere in sostanziale autonomia come curare il paziente, quali approfondimenti diagnostici porre in atto, quale terapia adottare.

Per venire a noi, invece, la nostra inarrestabile Regione ha recentemente approvato la DGR 149/2013, che a occhio e croce entrerà in vigore fra un mese e mezzo/due, che per "interventi riguardanti l'involucro esterno (pareti esterne perimetrali e/o coperture) di edifici esistenti assoggettati a regime abilitativo o a notifica preliminare" obbliga alla realizzazione di sistemi di ancoraggio (linee vita, per capirsi).

Ai titoli abilitativi di cui sopra, quindi, sarà obbligatorio allegare

f) le soluzioni progettuali con evidenza del rispetto delle misure preventive e protettive;

- g) gli elaborati grafici (planimetrie, prospetti, sezioni, ecc.) in scala adeguata in cui siano indicati i percorsi, gli accessi, le misure di sicurezza e i sistemi di arresto di caduta a tutela della persone che accedono, transitano e operano sulla copertura;
- h) fotografie;
- d) relazione di calcolo di idoneità del supporto;
- e) certificazioni del produttore dei dispositivi di ancoraggio;
- f) dichiarazione di corretta installazione dell'installatore;
- g) manuale d'uso;
- h) programma di manutenzione.

La norma, come abbiamo invano segnalato alla Regione e a tutta la assemblea legislativa, ha moltissime criticità applicative, e intersecando anche questa i titoli abilitativi, certamente andrà a complicare ulteriormente le pratiche connesse.

In che senso "interventi riguardanti l'involucro esterno e/o la copertura"? Significa che se cambio una vetrina al piano terra devo montare la linea vita dieci piani più su? Direi di no, ma il testo è quello.

E se faccio il coperto, ma al piano sottostante ci sta una proprietà che non ha alcuna intenzione di concedere il fissaggio dei pali passanti?

Se il coperto è di un edificio vincolato, e la SBAP dà parere contrario che succede? Posso fare il coperto senza linea vita o Non posso fare l'intervento?

E in zona di tutela paesaggistica? Se faccio un semplice ripasso del coperto tocca fare l'autorizzazione paesaggistica. E se poi non riesco a reperire l'autorizzazione, anche in questo caso che succede? Vado in deroga o NON posso fare il coperto?

Potrei andare avanti, ma non è l'incongruenza della norma che mi spaventa: le incongruenze nelle norme sono ormai l'unica norma chiara e certa...

Quello che mi preoccupa è il determinare, una soluzione A PRIORI, ad un problema per definizione infinitamente variabile.

Al fine di curare una appendicite, l'appendicectomia è il sistema migliore?

Dipende.

Dipende dalle caratteristiche del paziente (giovane? Anziano? Cardiopatico? Atleta?...), dalla anamnesi pregressa (addome non trattabile? Epatite grave? Insufficienza respiratoria? Diabete conclamato?...), dal quadro clinico in atto, dalle strutture mediche a disposizione, dalle allergie del paziente, e da mille altri fattori, da valutare volta per volta dal medico che valutando tutti i fattori determinerà quale sia il percorso terapeutico migliore nel caso in esame.

Per andare da Bologna a Francoforte, è meglio andare in auto, in treno, in aereo, in camper o in moto?

Dipende.

Dipende dal tempo a disposizione (poche ore? Un giorno? Una settimana?), dai costi che ci si intende accollare (decine, centinaia o migliaia di euro?), se ci si va in vacanza o per lavoro, se è un semplice trasferimento o il viaggio stesso viene considerato un piacere, e da mille altri fattori, da valutare volta per volta dal viaggiatore, che in relazione alle condizioni al contorno determinerà quale sia il mezzo più rispondente al problema.

Per eseguire in sicurezza lavori in quota, gli ancoraggi permanenti sono la soluzione migliore?

Dipende.

Dipende dalla dimensione dell'intervento (falda di 1.000 mq o piccola faldina di pochi metri), dalle caratteristiche del solaio (nuovo in calcestruzzo, o in legno, vecchio e malandato), dai costi che si possono sostenere (potrebbe essere conveniente montare ponteggi tutte le volte che è necessario), dai diritti proprietari sul coperto (se è di altra proprietà e non autorizza allo scoperchiamento?...), dalla zona, dai permessi sovraordinati, dalla configurazione delle coperture e/o delle facciate, e da mille altri fattori, da valutare volta per volta dal tecnico, che in relazione alle condizioni al contorno determinerà quale sia il sistema più idoneo a consentire l'accesso al tetto in condizioni di sicurezza.

Invece la norma FISSA una soluzione ad un problema. Elimina la valutazione caso per caso, e determina una risposta fissa ad una domanda che può avere mille declinazioni.

Sostituisce il sapere dell'esperienza e della conoscenza del tema specifico, con una risposta concettualmente corretta (eliminiamo i rischi), ma praticamente inapplicabile in un numero sconosciuto di casi.

E' una tendenza in crescita: pensate al tema strutturale, e al laws-bombing di norme e regole tecniche che sono grandinate negli ultimi sei-sette anni, che costituisce ormai un meta-manuale tecnico, con vette sublimi dell'assurdo (come gli Ipripi), ma in ogni caso un vero e proprio "sapere ufficiale".

Pensate alla relazione paesaggistica, che prefigura il ragionamento incasellandolo in una scaletta sequenziale fissata per legge.

Pensate ai mille coefficienti e ai mille procedimenti obbligatori, ai mille indici di valutazione, che ormai sono sapere obbligatorio.

Ma tutte, invariabilmente, con responsabilità a carico nostro

Mi sono convinto che questa tendenza dipende dal gap "cognitivo" che ormai, purtroppo, separa il legislatore dal mondo reale.

Fateci caso: qualsiasi politico dice "abbiamo il tal problema: serve una legge". Io invece vivo in un modo dove si dice: "abbiamo il tal problema, serve una soluzione"

Il legislatore vive nel regno del giusto; noi viviamo invece (purtroppo o per fortuna), nel regno del possibile.

Ragionare per astrazione di principi è comprensibile, anzi è necessario, quando si tratta di valori etici, di concetti assoluti: ma diventa un terreno pieno di insidie quando si vuole regolare ossessivamente tutto, anche in settori, come la medicina, o la cura dei pesci, o il nostro, dove non esiste tipo, non esiste ripetizione, non esiste caso identico all'altro.

Noi viviamo nel qui e ora posso questo, e non quest'altro, con queste risorse e questi vincoli, Sappiamo che la soluzione che adottiamo non è MAI perfetta, ma solo un ragionevole compromesso fra le possibilità e i vincoli, fra le risorse e le carenze, fra il "vorrei questo" e il "ma posso permettermi solo quest'altro".

Noi “tendiamo” alla soluzione migliore che possiamo e ci danniamo per avvicinarci ad essa, sapendo che è un asintoto; il legislatore la prescrive, demandando ad altri il tracciamento di una funzione prefissata senza tenere conto delle variabili.

Ecco, in questo contesto, vedo con preoccupazione questa “digitalizzazione del pensiero”, e la tentazione di inquadrare tutto in un forma digitale. Gli ingegneri calcolatori, che negli ultimi dieci anni hanno subito forse più di tutti gli altri professionisti questa compressione del ragionamento in regoluccia inderogabile, temo saranno i prossimi ad essere incasellati, pesantemente, in una progressiva digitalizzazione del mestiere.

Scommetterei che prima o poi verrà fuori un sistema di presentazione delle pratiche sismiche, sul quale gli ingegneri dovranno semplicemente caricare decine, centinaia, migliaia di dati, demandando al sistema il governo degli stessi.

Non dimentico mai una sentenza della cassazione penale, che trovo raggelante, che recita testualmente: *“è assolutamente pacifico che le contravvenzioni previste dalla normativa antisismica puniscono inosservanze formali, volte a presidiare il controllo preventivo della P.A.. Ne deriva che l'effettiva pericolosità della costruzione realizzata senza i prescritti adempimenti è del tutto irrilevante ai fini della sussistenza del reato...”*<sup>1</sup>

La effettiva pericolosità è *del tutto irrilevante*. Sta parlando lo Stato.

In questo contesto culturale (non mi interessa che tu faccia bene: mi interessa che tu obbedisca), il fatto di subordinare il sapere alla sua digitalizzazione, quindi prendere un insieme che per definizione è costituito da valori continui e trasformarlo in un sistema di valori discreti, è un processo che si presta a mille insidie e pericoli, intellettuali prima che banalmente professionali.

Non ne faccio nemmeno una questione di orgoglio professionale (e non ci sarebbe niente di male); ma avendo io la responsabilità di quello che dico, che scrivo e che faccio, vorrei avere anche la necessaria libertà sulle decisioni che prendo.

## COME USCIRNE

Forse dobbiamo semplicemente ragionare su cosa siamo e cosa vogliamo essere.

Io voglio che sia ben chiara una cosa: noi professionisti NON siamo contrari alle norme; ma queste non sono norme a favore di sicurezza e di responsabilità “vera”. Sono regole a favore di burocrazia e di responsabilità penale.

Sostengo da un po' di tempo che questa burocrazia è una emergenza democratica: alleva generazioni di cittadini preoccupati solo di non infrangere la regoluccia, di mettere crocette, di fare il compitino e riempire il modulo, o meglio di imparare ad eludere il principio della regola, a schivarla, o ancora banalmente a sopravvivere, perché lo Stato dice loro che “l'effettiva pericolosità è del tutto irrilevante”.

Se mi dici che devo trasportare pesci in acqua, mi devi specificare che acqua a quale temperatura in quali quantità, ecc.

Come al solito, si arriva alla domanda: che fare?

---

<sup>1</sup> Sent. 24.03.2010 n. 11271, cass. Penale, sez. III

Come abbiamo visto, questo sistema produce sempre più adempimenti obbligatori (quindi sempre più lavoro per noi), ma sempre meno qualificati, quindi solo crocette, ed essendo obbligatorie ma non veramente necessarie, il committente prende quelle che costano meno, non quelle che valgono di più.

Dobbiamo decidere che tipo di professione vogliamo esercitare e vendere. Preferiamo una normativa che produce moduli obbligatori, e vendere crocette un tot al quintale, o vogliamo avere meno burocrazia (quindi meno lavoro "garantito") ma maggiormente qualificata?

Siamo disposti a rischiare di avere meno moduli da fare, col rischio di avere meno clienti?

Se preferiamo continuare ad avere moduli su moduli, è inutile continuare a lamentarsi e, anzi, è preferibile "adeguarsi" all'andazzo, diventare bravi crocettatori, e aspettare la nuova normicina che ci consentirà di compilare l'ennesima domandina che venderemo a tre euro.

Da ragazzo ho letto un romanzetto di formazione assai divertente, che si chiama "la collina dei conigli". Si raccontano le avventure di una colonia di conigli selvatici, che sono personaggi parlanti del racconto, che vivono in una conigliera sotto un bosco; a causa di lavori edili il bosco viene distrutto (non c'era il PTCP!!) e i conigli devono iniziare una odissea alla ricerca di un nuovo eden. Nel corso di questa avventura, che vede attraversamenti stradali, mostri ciclopici che poi si rivelano essere mietitrebbia, ruscelli in piena, e via dicendo, il gruppo di conigli incontra un'altra colonia di loro simili. Grassi, e ben pasciuti, dall'aria vagamente fatta, vivono in questo luogo con cibo abbondante ma di scarsa qualità e di provenienza misteriosa, dove di tanto in tanto qualche coniglio scompare. Il lettore capisce quasi subito che si tratta di un allevamento, dove i conigli in cattività non corrono alcun rischio di quelli che corrono invece i nostri eroi, ma ingrassano sempre con lo stesso mangime e glissano sul fatto che qualche loro simile, ogni tanto, scompare per finire in pentola.

Non svelo il finale casomai qualcuno abbia voglia di andarselo a leggere o meglio ancora, come ho fatto io, leggerlo ai suoi figli.

Ma venendo a noi: vogliamo continuare a mangiare di sicuro, ma poco e male, o vogliamo rischiare e uscire dal recinto?

Ci facciamo andare bene la situazione attuale, o cominciamo a picchiare educatamente i pugni sul tavolo?

Perché nella seconda ipotesi, pur continuando tutte le attività di partecipazione ai vari tavoli tecnici quando e se ce ne viene data la possibilità, dovremmo impegnarci, **con tempo e denaro**, a contrastare con tutti i mezzi a nostra disposizione ogni norma inapplicabile, sbagliata o ingiustamente vessatoria.

Significa autotassarsi, nel momento peggiore che attraversa la nostra professione dal dopoguerra ad oggi, e fare campagne mediatiche, e interpellanze al difensore civico, e proposte di legge popolare, e ricorsi al TAR.

Noi, come singoli cittadini.

Ordini e Collegi non possono farlo, sia perché il loro ruolo limita istituzionalmente il loro campo di azione, ma soprattutto perché, banalmente, non hanno denaro da spendere in queste iniziative.

Dobbiamo farlo, quindi, come cittadini, prima che come tecnici. Dobbiamo farlo, come lavoratori precari e non garantiti della conoscenza, che il legislatore, (dopo la LR 15/13 questo è dimostrabile), intende usare affinché ne benefici il sistema burocratico.

Non è una dichiarazione di guerra, ma di resistenza ghandiana sì.

Vogliamo cominciare a rivendicare il ruolo pubblico che abbiamo, non solo nelle responsabilità ma anche nelle libertà decisionali, o ci va bene rimanere crocettivendoli vendendo i nostri pezzi di carta a 49 € su Groupon?

Parafrasando Al Pacino nel celebre discorso dello spogliatoio ai Miami Sharks, nel film "Ogni maledetta domenica", mi piacerebbe potere dire: "o noi risorgiamo, un decreto alla volta, o saremo annientati individualmente".

Quindi, come Al Pacino vi chiedo: "allora: cosa vogliamo fare?"

Buona fortuna a tutte e a tutti.