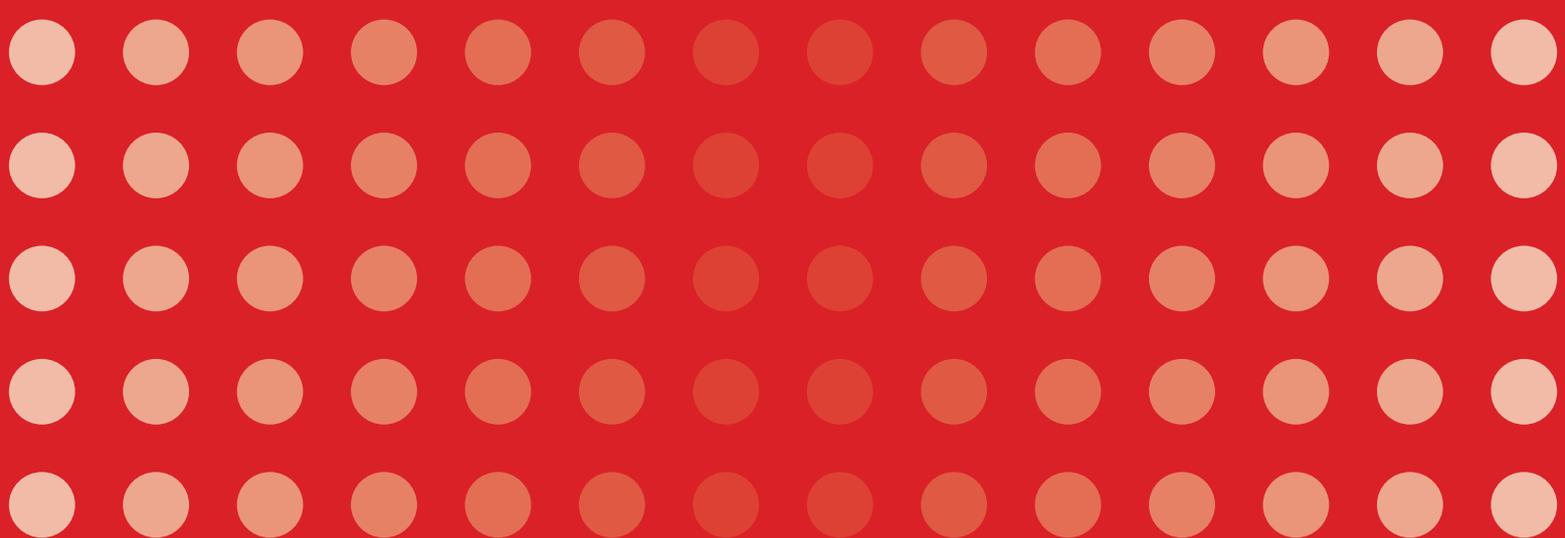


GRUPPO²⁴ORE

IL TECNICO LEGALE

QUINDICINALE DI NORME, PRASSI
E METODOLOGIE PER CTU, CTP,
PERITO, MEDIATORE E ARBITRO



8-9

15 agosto - 15 settembre 2013

www.immobili24.ilsole24ore.com

IL TECNICO LEGALE

Direttore Responsabile:

Paolo Poggi

Coordinatore editoriale:

Piera Perin

Redazione:

Paola Furno

Direttore scientifico:

Paolo Frediani

GRUPPO24ORE

Proprietario ed Editore:

Il Sole 24 Ore S.p.A.
via Monte Rosa 91
20149 Milano

Presidente:

Benito Benedini

Amministratore Delegato:

Donatella Treu

Reg. Trib. Milano n.181
del 31.3.2011

Questo fascicolo è stato chiuso
il 13.09.2013

Riproduzione, anche parziale,
vietata senza autorizzazione
scritta dell'Editore

Redazione: per informazioni
in merito a contributi, articoli e
argomenti trattati:
tel. 02.3022.3644, 02.3022.3692
fax 02.3022.3992

Servizio Clienti Periodici:
tel. 02-06.3022.5680,
fax 02-06.3022.5400,
e-mail: servizioclienti.periodici@
ilsole24ore.com

Amministrazione Vendite:
Via Tiburtina Valeria km 68,700
67061 Carsoli (AQ)
fax 02-06.3022.5402

Abbonamento annuale (Italia):
€ 78,65 (IVA compresa).

Per conoscere eventuali offerte
promozionali, contatti il Servizio Clienti
(tel. 02 oppure 06 3022.5680; e-mail:
servizioclienti.periodici@ilsole24ore.com).
Gli abbonamenti possono essere
sottoscritti telefonando direttamente
e inviando l'importo tramite assegno
non trasferibile intestato a:
Il Sole 24 ORE S.p.A., oppure inviando
la fotocopia della ricevuta
del pagamento sul c.c.p. n. 31481203.
La ricevuta di pagamento può essere
inviata anche via fax al numero
02 (oppure 06) 3022.5406

8-9

In questo numero

Agenda

Fiere, corsi e convegni pag. **4**

Notiziario

Dalle professioni pag. **5**

Commenti

La diagnosi energetica (1)
di Luca Rollino pag. **11**

I materiali da costruzione (7)
di Paolo Galantini pag. **17**

Le ricorrenti alluvioni
di Luciano Sergiampietri pag. **25**

Mondo Mediazione

La mediazione si veste di nuovo
di Carola Colombo pag. **34**

Professione CTU

La conciliazione del CTU (3)
di Paolo Frediani pag. **40**

Question time

La riforma del Catasto edilizio urbano
risponde Andrea Vaccaro pag. **45**

www.immobili24.ilsole24ore.com

Fiere, corsi e convegni

QUANDO	COSA	DOVE	PERCHÉ
2-5 ottobre	MADE Expo www.madeexpo.it	Milano (Rho)	Fiera internazionale dell'edilizia e dell'architettura
6-8 ottobre	Sun 2013 www.sungiosun.it	Rimini	Salone internazionale dell'esterno: progettazione, arredamento, accessori
9-11 ottobre	Smart Energy Expo www.smartenergyexpo.net	Verona	Fiera internazionale dell'efficienza energetica
10-12 ottobre	Illuminotronica www.illuminotronica.it	Padova	Elettronica per il lightning
	Energinnova www.energinnova.it	Padova	Salone della Green Economy: risparmio energetico, produzione di energia da fonti rinnovabili, rigenerazione dell'abitare
13-15 ottobre	Abitare 100% Project www.abitareproject.com	Verona	Meeting internazionale dell'interior design
16-19 ottobre	SAIE www.saie.bolognafiere.it	Bologna	Salone internazionale dell'industrializzazione edilizia
18-20 ottobre	Klimahouse Umbria www.fierabolzano.it/klimahouseumbria	Bastia Umbra (PG)	Fiera specializzata nell'efficienza energetica e la sostenibilità in edilizia
16-19 ottobre	SAIE www.saie.bolognafiere.it	Bologna	Salone internazionale dell'industrializzazione edilizia
29-30 ottobre	Home & Building www.expohb.eu	Verona	Mostra-convegno internazionale della domotica & building technologies
6-8 novembre	Urbanpromo 2013 www.urbanpromo.it	Torino	Evento di marketing urbano e territoriale
6-9 novembre	Ecomondo www.ecomondo.com	Rimini	Fiera internazionale del recupero di materia ed energia e dello sviluppo sostenibile
	Key Energy www.keyenergy.it	Rimini	Fiera internazionale per l'energia e la mobilità sostenibile
21-24 novembre	Restructura www.restructura.com	Torino	Riqualificazione, recupero e ristrutturazione



Dalle Professioni

Giovani coppie e prima casa: cambiano le regole per l'accesso al Fondo • Il D.P.C.M. 103 del 24 giugno 2013, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 209 del 6 settembre scorso, modifica il D.M. 256/2010 che disciplina il Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali. In particolare: i mutui ammissibili alla garanzia del Fondo, di ammontare non superiore a € 200 mila, saranno sottoscritti con un tasso massimo non superiore al tasso effettivo globale medio sui mutui, pubblicato trimestralmente dal Ministero dell'economia e delle finanze; l'immobile non deve avere una superficie utile superiore a 95 mq e non deve avere le caratteristiche di lusso. Inoltre, modifiche ai requisiti dei mutuatari e abrogazione del divieto di cartolarizzazione.

Monitoraggio del Patto di stabilità interno 2013 • Nella *Gazzetta Ufficiale* 205 del 2 settembre è stato pubblicato il D.M. Economia e finanze 23 agosto 2013 recante "Monitoraggio e certificazione del Patto di stabilità interno per il 2013, per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e i prospetti di rilevazione". L'allegato al decreto contiene sia le istruzioni sull'invio dei prospetti per il monitoraggio del Patto di stabilità interno, che devono essere trasmessi ogni trimestre entro 30 giorni dalla fine del periodo di riferimento esclusivamente attraverso il web, con una applicazione appositamente predisposta, sia i requisiti informatici per l'utilizzo del sistema web dedicato.

In G.U. il decreto IMU/CIG • Il D.L. n. 102 del 31 agosto 2013 (s.o. n. 66 alla G.U. 204/2013) interviene su quattro capitoli:

- *cassa integrazione guadagni*. Il provvedimento prevede un rifinanziamento di questo strumento per 500 milioni di euro. Si tratta di un intervento che fa seguito al precedente stabilito nel mese di maggio che destinava un ulteriore miliardo di euro alla CIG;
- *esodati*. Il decreto interviene a sostegno dei lavoratori cosiddetti "licenziati individuali" che hanno interrotto il proprio rapporto prima dell'applicazione della riforma sulle pensioni e che per effetto di essa si sono trovati al contempo privi di stipendio e di pensione. Si tratta di 6.500 persone;
- *piano casa a favore delle categorie disagiate*. Il provvedimento interviene a sostegno delle famiglie su mutui, prima casa e affitti;
- *IMU*. Il decreto stabilisce che la tassa municipale sugli immobili – relativamente alla prima casa, ai terreni agricoli e ai fabbricati rurali – non verrà pagata nel 2013. A copertura dell'abolizione il decreto prevede un intervento immediato per la prima rata 2013. Con un decreto legge contestuale alla legge di Stabilità dell'ottobre prossimo verrà abolita la seconda rata. A partire dal 2014, in luogo dell'IMU, entrerà in vigore la cosiddetta "Service Tax".

Il modello di tassazione comunale "federale", che entrerà in vigore dal 2014, sarà ispirato ai principi del federalismo fiscale, come approvati dalla Commissione Bicamerale appositamente costituita nella scorsa legislatura.

Viene dunque istituita un'imposta sui servizi comunali – appunto la "Service Tax" – che



sostituisce la Tares; sarà riscossa dai Comuni e costituita da due componenti: gestione dei rifiuti urbani e copertura dei servizi indivisibili.

La prima componente (Tari) sarà dovuta da chi occupa, a qualunque titolo, locali o aree suscettibili di produrre rifiuti urbani. Le aliquote, commisurate alla superficie, saranno parametrizzate dal Comune con ampia flessibilità ma comunque nel rispetto del principio comunitario "chi inquina paga" e in misura tale da garantire la copertura integrale del servizio. La seconda componente (Tasi) sarà a carico di chi occupa fabbricati. Il Comune potrà scegliere come base imponibile o la superficie o la rendita catastale. Sarà a carico sia del proprietario (in quanto i beni e servizi pubblici locali concorrono a determinare il valore commerciale dell'immobile) che dell'occupante (in quanto fruisce dei beni e servizi locali). Il Comune avrà adeguati margini di manovra, nell'ambito dei limiti fissati dalla legge statale. La capacità fiscale (cioè il gettito potenziale che i Comuni potrebbero ottenere dal pieno utilizzo delle facoltà di manovra fiscale sui loro tributi) sarà preservata, nel pieno rispetto del principio federalista dell'autonomia finanziaria di tutti i livelli di governo. L'autonomia nella fissazione delle aliquote sarà limitata verso l'alto per evitare di accrescere la capacità fiscale e quindi il carico sui contribuenti, applicando aliquote massime complessive.

"Valore Cultura" • Si tratta del D.L. n. 91 dell'8 agosto 2013 – pubblicato nella *G.U.* 186/2013 – e proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, Enrico Letta, e dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, Massimo Bray.

I 16 articoli del decreto - in vigore dal 10 agosto scorso – sono suddivisi in 3 capi che si occupano, rispettivamente, di:

- tutela, restauro e valorizzazione del patrimonio culturale italiano;
- rilancio del cinema, delle attività musicali e dello spettacolo dal vivo;
- assicurazione di efficienti risorse al sistema dei beni, delle attività culturali.

Visite periodiche: l'elenco dei soggetti abilitati • Con il decreto dirigenziale del 31 luglio 2013 (*G.U.* 186 del 9 agosto) è stato pubblicato il sesto elenco, di cui al punto 3.7 dell'Allegato III del D.M. 11 aprile 2011, dei soggetti abilitati per l'effettuazione delle verifiche periodiche (di cui all'art. 71, comma 11, del D.Lgs. n. 81 del 9 aprile 2008, come modificato e integrato dal D.Lgs. 106 del 3 agosto 2009). Il suddetto elenco sostituisce integralmente il precedente allegato al decreto dirigenziale del 24 aprile 2013.

Un nuovo assetto per gli enti locali • Il Consiglio dei Ministri n. 16 del 26 luglio ha approvato un disegno di legge che prevede disposizioni su Città metropolitane, Province e Unioni dei Comuni al fine di adeguarne l'ordinamento in attesa e in coerenza con la relativa riforma costituzionale. Il DDL ordinamentale si articola secondo il percorso individuato dalla sentenza della Corte costituzionale 220/2013, si affianca al DDL costituzionale di abolizione delle Province, mettendo in campo già dal 2014 cambiamenti sostanziali nelle funzioni e negli assetti istituzionali.

Le *Città metropolitane* – Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria – si costituiscono già dal 1° gennaio 2014 per dar vita allo statuto e al 1° luglio 2014 diventano operative e vanno a sostituire le relative Province, ne assorbono le funzioni subentrando come enti di secondo grado. La Città metropolitana avrà funzioni istituzionali di programmazione e pianificazione dello sviluppo strategico, coordinamento, promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione. Oltre a ereditare le funzioni delle Province, le Città metropolitane hanno funzioni di pianificazione territoriale generale, promozione dello sviluppo economico, mobilità e viabilità, ferme restando le competenze delle Regioni. Alla Città metropolitana vengono trasferiti patrimonio, risorse e personale della Provincia. Il sindaco metropolitano è il sindaco della città capoluogo. Il Consiglio è costituito dai sindaci dei Comuni con più di 15mila abitanti e dai presidenti delle Unioni dei Comuni con 10mila abitanti che si esprimono con voto ponderato. Per i primi tre anni ne fanno parte anche i presidenti delle Unioni di Comuni istituite per l'esercizio delle funzioni obbligatorie. Il sindaco metropolitano può nominare un vicesindaco e consiglieri delegati. È prevista anche una conferenza dei sindaci dei Comuni di tutta l'area metropolitana per approvare statuti e bilanci. Per la *Città metropolitana di Roma Capitale* varrà una disciplina speciale: il sindaco di Roma diventa anche sindaco



metropolitano; i Comuni della provincia confinanti con Roma possono deliberare di aderire alla città metropolitana; la Provincia di Roma come ente di secondo livello sarà in funzione limitatamente al territorio residuo.

Dall'entrata in vigore della legge, e in attesa della legge costituzionale di abolizione, i presidenti o i commissari delle attuali Province convocano i sindaci dei Comuni del territorio provinciale entro 20 giorni dalla proclamazione per dare vita a un ente di secondo grado semplificato, di area vasta, dove le funzioni sono ridotte e dove al posto di presidente e consigli provinciali eletti a suffragio diretto si avranno sindaci e presidenti delle Unioni.

Nell'ottica di efficacia, ottimizzazione e semplificazione il DDL dà forte impulso ai piccoli e piccolissimi Comuni perché si organizzino in *Unioni dei Comuni*. Attraverso le Unioni, senza perdere la dimensione locale, i Comuni possono acquisire maggiore forza per organizzazione di servizi, risposta ai cittadini, possibilità di affrontare scelte di più ampio respiro. Per incentivare le Unioni, le Regioni possono decidere misure specifiche nella definizione del patto di stabilità verticale; inoltre i presidenti di Unioni possono partecipare ai consigli delle Province/enti di secondo livello e delle Città metropolitane.

Il DDL prevede, infine, di avviare un percorso di analisi di circa 5mila enti statali, regionali, locali e di determinare la cancellazione degli enti "impropri" le cui funzioni possono trovare più razionale allocazione portando a compimento il percorso avviato dal governo precedente.

Finanziamento per rimozione e demolizione di immobili abusivi • Su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di disegno di legge che introduce un meccanismo per rendere più agevole la rimozione e la demolizione di opere e immobili realizzati abusivamente nelle aree del Paese classificate a rischio idrogeologico elevato. Si tratta di zone in cui le condizioni di fragilità del territorio (frane, alluvioni, erosione costiera ecc.) rendono particolarmente urgente la necessità di realizzare interventi di messa in sicurezza, la cui concreta attuazione deve spesso fare i conti con l'esistenza di manufatti abusivi di vario genere: la mancata rimozione o demolizione di queste strutture realizzate illecitamente impedisce, o rende più difficoltosa, la progettazione e la realizzazione degli indispensabili interventi in questione. La legge prevede l'istituzione di un nuovo capitolo nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'ambiente che renderà disponibili ai Comuni che ne faranno richiesta appositi finanziamenti per la rimozione o la demolizione dei manufatti realizzati in assenza o in totale difformità del permesso di costruire. Per il 2013 è previsto uno stanziamento di € 10 milioni.

Antincendio: in arrivo € 90 milioni per adeguare le strutture sanitarie • Per l'adeguamento normativo degli impianti antincendio nelle strutture sanitarie sono in arrivo dal CIPE risorse per un totale di € 90 milioni di euro ripartiti tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Lo stanziamento è oggetto della delib. n. 16 dell'8 marzo 2013 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 166 del 17 luglio 2013. Alla Lombardia destinati € 14,7 milioni, al Lazio € 8,4 milioni.

"Caro materiali": bitume a + 12,8% • È stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 168 del 19 luglio scorso, il D.M. infrastrutture e trasporti 3 luglio 2013 che rileva i prezzi medi per l'anno 2011 delle variazioni percentuali, superiori al 10%, relative all'anno 2012, ai fini della determinazione delle compensazioni dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi. L'unico materiale che tra il 2012 e il 2011 ha subito una variazione percentuale superiore al 10% è il bitume (+12,8%).

Il decreto sulla "white list" • Con D.P.C.M. 18 aprile 2013 (G.U. n. 164 del 15 luglio) vengono illustrate le modalità per l'istituzione e l'aggiornamento degli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa (cosiddetta "white list") di cui all'art. 1, comma 52, della legge n. 190 del 6 novembre 2012.

Rilascio del DURC anche in presenza di crediti con la PA • Il D.M. economia e finanze 13 marzo 2013 (G.U. n. 165 del 16 luglio) fornisce indicazioni sull'utilizzazione del documento unico di regolarità contributiva (DURC), in presenza di una certificazione, che attesti la



sussistenza e l'importo di crediti certi, liquidi ed esigibili vantati nei confronti delle amministrazioni statali, degli enti pubblici nazionali, delle Regioni, degli Enti locali e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, di importo almeno pari agli oneri contributivi accertati e non ancora versati da parte del soggetto titolare dei crediti certificati.

Con il Fondo solidarietà mutui sospesi a 2.200 famiglie • In circa un mese e mezzo di operatività effettiva, il "Fondo di solidarietà per l'acquisto della prima casa" ha consentito a 2.200 famiglie di sospendere per 18 mesi il pagamento delle rate dei mutui in caso di perdita del posto lavoro, decesso o grave infortunio del mutuatario. È quanto emerge, in particolare, dalla riunione del Tavolo tecnico di attuazione costituito dalle parti firmatarie dell'Accordo "Piano famiglie" del 2 luglio 2010: ANCI, Conferenza episcopale italiana, Conferenza Stato Regioni, Dipartimento della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della gioventù presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del lavoro, Ministero dell'economia e delle finanze e 13 associazioni dei consumatori. Nel corso dell'incontro, al quale hanno partecipato il Sottosegretario all'economia Pierpaolo Baretta e l'On.le Federica Rossi Gasparrini, l'ideatrice nel 2007 della prima versione del "Fondo di solidarietà dei mutui per l'acquisto della prima casa", sono stati presentati i risultati delle misure avviate con i partecipanti al Tavolo che hanno riguardato complessivamente circa 140mila famiglie. Sono stati anche forniti i dati dell'iniziativa di sospensione delle rate dei mutui, concordata tra ABI e 13 associazioni dei consumatori, che si è conclusa lo scorso 31 marzo 2013 – sostituita dal Fondo di solidarietà – e che ha riguardato circa 100.000 famiglie, per un controvalore di mutui, in termini di debito residuo pari a € 10,9 miliardi, con un beneficio, in media, di € 7mila per famiglia.

Finanziamento agevolato per il sisma del maggio 2012: domande entro il prossimo 31 ottobre • Le imprese colpite dagli eventi sismici del maggio 2012 potranno accedere al finanziamento agevolato per il pagamento, senza sanzioni, di imposte, contributi e premi per le somme dovute fino al 15 novembre 2013. Via libera all'utilizzo del finanziamento anche per i soggetti individuati dall'art. 1, comma 365, della legge 228/2012 che possono dimostrare di aver subito un danno economico diretto dal sisma (art. 1, commi da 365 a 373, della stessa legge). Le domande vanno presentate entro il 31 ottobre 2013. Lo prevede il provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate del 13 luglio 2013 che recepisce le modifiche introdotte dalla legge 71 /2013, di conversione del D.L. 43/2013.

Confedilizia presenta il "Mansionario dell'amministratore condominiale" • L'amministratore condominiale deve accedere all'edificio condominiale "ogni volta che se ne presenti la necessità". È questa una delle previsioni contenute nel "Mansionario dell'amministratore condominiale" predisposto dalla Confedilizia e presentato a Roma lo scorso 17 luglio. Il "Mansionario" – aggiornato con tutte le novità introdotte dalla riforma del condominio entrata in vigore il 18 giugno 2013 – prevede in totale 51 distinte attribuzioni dell'amministratore, suddivise in "prestazioni ordinarie" e "prestazioni straordinarie". Fra di esse, si segnala quella di "mettere a disposizione dei condòmini che lo richiedano, previo appuntamento, l'attestazione relativa allo stato dei pagamenti degli oneri condominiali e delle eventuali liti in corso, i documenti relativi al condominio, i documenti giustificativi delle spese nonché l'estratto conto bancario o postale, con rilascio, se richiesto, di copia dei documenti anzidetti a spese dei singoli richiedenti". L'amministratore deve inoltre "adempiere agli obblighi fiscali e amministrativi del condominio" nonché "riferire all'assemblea, una volta avutane notizia, degli interventi che i condòmini intendono eseguire nelle unità immobiliari di proprietà esclusiva, ovvero nelle parti normalmente destinate all'uso comune, che siano state attribuite in proprietà esclusiva o destinate all'uso individuale". Maggiori informazioni sul Mansionario, e il testo dello stesso, possono essere richieste alle Associazioni territoriali della Confedilizia – presenti in ogni capoluogo di provincia e nei maggiori centri – nonché ai Registri amministratori costituiti presso le stesse (per i recapiti, consultare il sito www.confedilizia.it).

Formazione continua: pubblicato il regolamento adottato dal Consiglio Nazionale degli Ingegneri • Il CNC, con circ. n. 225 del 16 luglio 2013, ha segnalato la pubblicazione sul



Bollettino Ufficiale del Ministero della giustizia n. 13 del 15 luglio 2013 del Regolamento per l'aggiornamento della competenza professionale adottato dallo stesso Consiglio. Il documento fissa le modalità del rispetto dell'obbligo della formazione sancito dal D.P.R. 137/2012. L'obbligo scatta dal 1° gennaio 2014.

La "Rete degli architetti per la protezione civile" sul territorio nazionale • In applicazione del protocollo d'intesa siglato tra il CNAPPC e il Dipartimento per la protezione civile, prosegue sul territorio nazionale l'attività formativa dei volontari per la gestione tecnica dell'emergenza. Si consolida sempre più, dunque, il progetto promosso dal CNAPPC, con il contributo delle Federazioni/Consulte regionali e degli Ordini provinciali, per la realizzazione di una rete di Presidi degli Architetti per la Protezione civile, in grado di supportare lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, sia nell'emergenza determinata da eventi calamitosi, che in regime ordinario. Le mappe appresso pubblicate mostrano l'estensione della rete sul territorio nazionale (mappa n. 1) ed evidenziano le Regioni in cui sono stati già tenuti i corsi di 60 ore destinati ai volontari, nonché le Regioni in cui si sono già tenuti e/o programmati gli incontri con la protezione civile (nazionale e regionale), propedeutici all'avvio dei medesimi corsi (mappa n. 2).

Certificazione energetica degli edifici: pubblicata la nuova versione del DOCET per l'esportazione dell'APE • L'Istituto per le tecnologie delle costruzioni del CNR e l'ENEA hanno aggiornato il DOCET, il software per la diagnosi e la certificazione energetica degli edifici residenziali esistenti, che segue la metodologia di calcolo semplificata. È ora disponibile, all'indirizzo www.docet.itc.cnr.it, la procedura aggiornata per l'esportazione dell'APE, l'attestato di prestazione energetica, in conformità del D.L. 63/2013, che ha sostituito l'attestato di prestazione energetica (ACE) con il nuovo APE, e alla successiva circolare n. 12976 del 25 giugno 2013 del Ministero dello sviluppo economico. La circolare del MiSe ha chiarito che, fino a quando non sarà definita la nuova metodologia di calcolo della prestazione energetica degli edifici, l'APE dovrà essere redatto secondo la vecchia metodologia di calcolo di cui al D.P.R. 59/2009.

Pubblicata l'indagine sui servizi degli SUAP • È disponibile on line sul sito del Ministero dello sviluppo economico (www.sviluppoeconomico.gov.it) una indagine, realizzata dallo stesso Ministero in collaborazione con Unioncamere e Infocamere, sul funzionamento dei servizi di front office degli Sportelli unici per le attività produttive (SUAP). Lo studio, condotto nei mesi di febbraio e marzo 2013, prende in esame un campione di 1.000 SUAP, dei quali 661 gestiti direttamente dai Comuni anche in forma associata e 339 SUAP comunali gestiti con il supporto delle Camere di commercio. Dai risultati dell'indagine si ricava un quadro con luci e ombre e si possono trarre utili indicazioni circa le possibili iniziative da promuovere per completare rapidamente l'attuazione di tale importante strumento del rapporto fra la PA e le imprese e circa il ruolo che il supporto del sistema camerale può offrire nelle situazioni di maggiore criticità. Sul sito del Ministero è possibile consultare, oltre ai risultati dell'indagine, anche i criteri di analisi adottati e la presentazione sui principali elementi emersi.

Rilascio del DURC esclusivamente via PEC • Dal 2 settembre le richieste di rilascio del documento unico di regolarità contributiva devono contenere obbligatoriamente l'indirizzo PEC al quale sarà recapitato il documento. Tale obbligo riguarderà le richieste presentate non solo dalle Stazioni appaltanti, dagli Enti aggiudicatori o dalle SOA ma anche quelle che perverranno dalle imprese, che potranno indicare il loro indirizzo di posta elettronica certificata PEC o quello del consulente, secondo quanto previsto all'art. 31 del D.L. n. 69 del 21 luglio 2013. Le Casse edili, unitamente alle sedi territoriali di INPS e INAIL, recapiteranno i Durc esclusivamente tramite PEC agli indirizzi indicati dai richiedenti in fase di richiesta.

Buono il risultato di giugno per il mercato pubblico dei soli servizi, prosegue il calo degli appalti "misti" • Nonostante il recupero di giugno, oltre 57 milioni di euro per un +37,9% in valore su giugno 2012, il primo semestre del 2013 si chiude con un pesante -18,6% sul primo semestre del 2012. Questi in estrema sintesi i dati aggiornati al 30 giugno 2013 dell'osservatorio OICE-Informatel. Infatti le gare per servizi di ingegneria e architettura rilevate nel mese sono state 341 (di cui 43 sopra soglia), per un importo complessivo di 57,0



milioni di euro (47,1 sopra soglia). Rispetto al mese di giugno 2012 il numero delle gare scende del 2,0% (+48,3% sopra soglia e -6,6% sotto soglia) e il loro valore cresce del 37,9% (+74,5% sopra soglia e -31,0% sotto soglia). Molto negativo rimane il confronto tra il primo semestre del 2013 e quello del 2012: nei mesi di gennaio-giugno 2013 sono state bandite 1.940 gare per un importo complessivo di 205,5 milioni di euro che, rispetto ai primi sei mesi del 2012, crescono dell'1,1% nel numero (+5,8% sopra soglia e +0,7% sotto soglia) e calano del 18,6% nel valore (-23,5% sopra soglia e -5,8% sotto soglia). Continuano a essere alti, seppure in diminuzione, i ribassi con cui le gare vengono aggiudicate. In base ai dati raccolti fino a giugno il ribasso medio sul prezzo a base d'asta per le gare indette nel 2011 è al 39,1%, per quelle indette nel 2012 è al 34,4%. Il ribasso raggiunge il 52% nell'aggiudicazione della gara pubblicata dal Comune di Marsala (TP) per la fornitura di servizi tecnici relativi alla gestione integrata e alla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, interni ed esterni, in cui operano i dipendenti del Comune di Marsala, con un importo a base d'asta di 370.221 euro, aggiudicata per 176.928 euro. Valutando il valore messo in gara per macro regioni è da notare che nel primo semestre del 2013, rispetto allo stesso periodo del 2012, cresce solo il Centro, +182,6%; mentre sono in calo: Meridione, -17,1%. Nord-Ovest, -68,4%, Isole, -4,3%, e Nord-Est, -49,4%. Il risultato del Centro è dovuto ai bandi pubblicati da stazioni appaltanti con sede nella Capitale ma che interessano tutto il Paese (ad esempio i bandi Consip). Analizzando la posizione dell'Italia rispetto agli altri Paesi europei, si rileva che il numero delle gare italiane pubblicate sulla gazzetta comunitaria, è passato dalle 154 dei primi sei mesi 2012 alle 163 del 2013: +5,8%. Nell'insieme dei paesi dell'Unione europea la domanda di servizi di ingegneria e architettura mostra nello stesso periodo un andamento simile a quello italiano: +6,9%. Rimane comunque sempre molto modesta, al 2,1%, la quota del nostro Paese sul numero totale delle gare pubblicate, risultando di gran lunga inferiore rispetto a quella di Paesi di paragonabile rilevanza economica: Francia 37,5%, Germania 14,7%, Polonia 7,7%, Gran Bretagna 4,8%. Sempre in forte calo l'andamento delle gare miste, cioè di progettazione e costruzione insieme. Il valore messo in gara nei primi sei mesi del 2013 scende del 41,9% rispetto agli stessi mesi del 2012.

Anagrafe Unica Stazioni appaltanti: on line due nuovi servizi • Sono disponibili sul sito dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (www.avcp.it) due nuovi servizi per il rilascio e la verifica dell'Attestato di iscrizione all'Anagrafe Unica delle Stazioni appaltanti (AUSA), e per la ricerca delle informazioni sulle Stazioni appaltanti iscritte, ai sensi del comunicato del 16 maggio 2013 del presidente dell'AVCP. A seguito della messa a disposizione di questi due nuovi servizi è stata pubblicata sempre sul sito internet una serie di domande e risposte a supporto dell'operatività degli utenti.

Congruità: siglato l'accordo tra le parti sociali dell'edilizia • Sottoscritto lo scorso 25 luglio dall'Ance, insieme alle altre parti datoriali dell'edilizia, e dai sindacati di settore, l'accordo nazionale sul tema della verifica dell'incidenza minima della manodopera sul valore dell'opera (cosiddetta congruità). Le parti hanno ribadito l'obbligo per tutte le Casse edili di attuare la procedura per la verifica della congruità prevista dagli accordi nazionali e di segnalare alla Commissione nazionale paritetica per le Casse edili le eventuali anomalie riscontrate. Prorogato inoltre, al 1° ottobre 2014, il termine dal quale il rilascio del DURC regolare sarà vincolato agli esiti della verifica.



La diagnosi energetica (1)

di Luca Rollino

Che cos'è la diagnosi energetica?

Ai sensi del D.M. Sviluppo economico 22 novembre 2012, una diagnosi energetica è, in ambito civile, un "elaborato tecnico che individua e quantifica le opportunità di risparmio energetico sotto il profilo dei costi-benefici dell'intervento, individua gli interventi per la riduzione della spesa energetica e i relativi tempi di ritorno degli investimenti nonché i possibili miglioramenti di classe dell'edificio nel sistema di certificazione energetica e la motivazione delle scelte impiantistiche che si vanno a realizzare. La diagnosi deve riguardare sia l'edificio che l'impianto".

Quando si rende necessaria la diagnosi energetica?

Una diagnosi energetica è necessaria all'utente ogni qual volta si debba intraprendere un processo di riqualificazione energetica di un sistema energetico. Nell'accezione più comune la diagnosi si applica al patrimonio edilizio esistente ma, in realtà, è un processo molto attuato anche nei sistemi industriali. In ambito civile rappresenta lo strumento con cui chi intende migliorare la prestazione energetica del proprio edificio, o di un edificio su cui è chiamato a contribuire alle spese energetiche, può acquisire le informazioni in merito a quali interventi sia meglio eseguire sotto il profilo "costi-benefici".

La diagnosi energetica trova una definizione all'interno del corpus legislativo vigente?

La diagnosi energetica trova la sua prima definizione all'interno D.Lgs. 192/2005 (modificato e integrato dal D.Lgs. 311/2006), e successivamente nel D.Lgs. 115/2008. La vigente definizione di "diagnosi energetica" si trova, invece, nel D.M. Sviluppo economico 22 novembre 2012.

Chi può svolgere una diagnosi energetica?

La legislazione corrente non individua in modo preciso la figura del redattore di diagnosi energetiche. La natura tecnica dell'elaborato e le competenze richieste lasciano però intendere che si tratta di tecnico abilitato con competenze sia dell'involucro edilizio, sia degli impianti. Il redattore di diagnosi energetiche non deve essere mai confuso con il certificatore energetico.

La diagnosi energetica equivale a un attestato di prestazione energetica?

No, nonostante vi siano dei punti di contatto. L'attestato di prestazione energetica serve a individuare le criticità di un sistema edificio-impianto nel suo complesso, senza valutare il modo in cui questo



viene gestito e condotto, in quanto si ipotizza un suo uso standard. La diagnosi energetica è invece un'analisi condotta su un edificio ben preciso e su come esso venga gestito dai propri utenti e inquilini. Richiede pertanto una notevole conoscenza non solo delle caratteristiche tecnologiche della struttura immobiliare, ma anche dei profili di gestione con cui viene condotta.



Per spiegare che cosa si intenda per “diagnosi energetica”, pare molto utile partire dall’etimologia del termine “diagnosi”. Come spesso accade a vocaboli italiani, il termine “diagnosi” deriva dal greco antico, in particolare dal termine “*διαγνωσκω*” (si legge “diaghighnòsco”), che vuol dire “**conoscere attraverso**”. Il termine diagnosi indica appunto questo: una conoscenza cui si giunge attraverso qualcosa, nella fattispecie attraverso un’acquisizione di informazioni opportunamente condotta. Il termine è molto diffuso nella pratica comune, basti solo pensare al campo medico: la diagnosi è quella operazione effettuata dal medico per individuare una patologia, e le necessarie cure. Proprio tale similitudine può essere utile per introdurre finalmente il concetto di diagnosi energetica: da un medico si pretende che, una volta effettuata la diagnosi, sia in grado di dichiarare la causa di afflizione del paziente, quindi proponga una o più cure opportunamente dettagliate, e, soprattutto, che queste abbiano effetto, qualora svolte correttamente secondo quanto prescritto dal medico curante stesso. Alla fine il paziente deve (dovrebbe) essere guarito. Analogamente dovrebbe essere per una diagnosi energetica: **si analizza il sistema, si individuano le criticità, si propongono le soluzioni, si applicano**. Alla fine i consumi energetici devono (dovrebbero) essere sensibilmente ridotti, secondo quanto analiticamente pronosticato dal tecnico redattore della diagnosi.

L’intento di questo contributo è proprio quello di richiamare l’origine legislativa della diagnosi energetica, quindi di dettagliare le operazioni necessarie a una corretta redazione, al fine di evitare che l’operazione di riqualificazione energetica proposta risulti perfettamente riuscita, ma i consumi energetici non siano minimamente diminuiti.

L’origine

La diagnosi energetica trova la sua prima definizione all’interno del **D.Lgs. n. 192 del 19 agosto 2005** (modificato e integrato dal D.Lgs. n. 311 del 26 dicembre 2006) e successivamente nel **D.Lgs. n. 115 del 30 maggio 2008**, dove si legge all’art. 2, comma 1, punto n) che una diagnosi energetica è una “procedura sistematica volta a: fornire un’adeguata conoscenza del profilo di consumo energetico di un edificio o gruppo di edifici di una attività e/o impianto industriale o di servizi pubblici o privati; a individuare e quantificare le opportunità di risparmio energetico sotto il profilo costi-benefici; a riferire in merito ai risultati”. Risulta subito evidente come una diagnosi energetica sia propria tanto del campo civile (edifici, impianti asserviti agli edifici, sistemi fabbricato-impianto) quanto in quello industriale.

Tuttavia, la successiva e ultima definizione di diagnosi energetica, riportata dal **D.M. Sviluppo economico 22 novembre 2012**, pare ridurre al solo ambito civile la diagnosi energetica, in quanto si dice che è un “*elaborato tecnico*



che individua e quantifica le opportunità di risparmio energetico sotto il profilo dei costi-benefici dell'intervento, individua gli interventi per la riduzione della spesa energetica e i relativi tempi di ritorno degli investimenti nonché i possibili miglioramenti di classe dell'edificio nel sistema di certificazione energetica e la motivazione delle scelte impiantistiche che si vanno a realizzare. La diagnosi deve riguardare sia l'edificio che l'impianto".

Tale fatto non deve stupire: il D.M. 22 novembre 2012 è un decreto di modifica e integrazione del D.Lgs. 192/2005, documento attuativo della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia. La definizione che tale documento riporta è pertanto specificamente tagliata per il settore civile. Per il settore industriale continua a valere la definizione più ampia di diagnosi energetica, riportata in norma UNI/TR 11428:2011 Gestione dell'energia – Diagnosi energetiche – Requisiti generali del servizio di diagnosi energetica. Tale definizione è esattamente quella riportata sul D.Lgs. 115/2008, tuttora valida, in quanto non modificata dal D.M. 22 novembre 2012 (il D.Lgs. 115/2008 è documento attuativo di altra direttiva europea, la 2006/32/CE, relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici) che comprende quindi anche il settore industriale.

Si noti come entrambe le definizioni pongano l'accento sull'aspetto della individuazione degli interventi di riqualificazione proposti e sulla necessità della loro opportunità sotto il profilo dei costi benefici: in una diagnosi non si deve proporre ma "progettare" un intervento, avendo cura di valutarne efficacia e convenienza.

La diagnosi energetica è **obbligatoria**, ai sensi del D.P.R. n. 59 del 2 aprile 2009 "nel caso di installazioni di potenze nominali del focolare maggiori o uguali a 100 kW, è fatto obbligo di allegare alla relazione tecnica di cui all'articolo 8, comma 1 del decreto legislativo [si tratta della relazione ex art. 28, legge 10/1991, n.d.A.], una diagnosi energetica dell'edificio e dell'impianto". Inoltre, la diagnosi energetica è richiesta dal D.M 26 giugno 2009, dove all'Allegato A, paragrafo 8, si legge che "La procedura di certificazione energetica degli edifici comprende il complesso di operazioni (...) e in particolare (...) l'esecuzione di una diagnosi, o di una verifica di progetto, finalizzata alla determinazione della prestazione energetica dell'immobile e all'individuazione degli interventi di riqualificazione energetica che risultano economicamente convenienti (...)".

Tuttavia, i vari riferimenti legislativi non aggiungono altro su quella che è la **corretta procedura di esecuzione** di una diagnosi energetica. Per reperire informazioni in tal senso, bisogna far riferimento alla UNI/TR 11428:2011, che dettaglia la metodologia che dovrebbe guidare il tecnico nell'esecuzione di un'attività di diagnostica in campo energetico. In tale norma si legge che "la diagnosi energetica è intrapresa nell'intento di rendere disponibile una descrizione del sistema energetico, definendo i possibili interventi di miglioramento dell'efficienza e quantificandone i conseguenti risparmi (...)” tenendo "(...) in adeguato conto le attese, necessità, e i limiti indicati dal committente così che possano essere decisi concordemente ambito, modalità esecutive (tempistica e aspetti logistici), obiettivi e scopo".

La norma sancisce inoltre quelli che sono i requisiti basilari della diagnosi energetica: deve essere **completa, attendibile, tracciabile, utile e verificabile**.



Quest'ultimo aspetto è, a giudizio di chi scrive, fondamentale: la diagnosi deve garantire "l'identificazione degli elementi che consentono al committente la verifica del conseguimento dei miglioramenti di efficienza risultanti dalla applicazione degli interventi proposti". Se così non fosse, riprendendo la metafora del medico, si potrebbe giungere al paradosso che "l'operazione è perfettamente riuscita ma il paziente è deceduto!".

La norma sancisce anche chi possa essere **esecutore di una diagnosi energetica**: "persona fisica o giuridica adeguatamente qualificata che possiede competenze, capacità e strumenti commisurati al tipo di diagnosi intrapresa nonché allo scopo, obiettivo e completezza concordati con il committente (...). Qualora il soggetto esecutore della diagnosi non sia una persona fisica, deve essere identificato un REDE (Redattore di Diagnosi Energetica). Il **REDE** deve essere adeguatamente qualificato e deve possedere una esperienza commisurata al tipo di diagnosi intrapresa".

La procedura

La diagnosi energetica è finalizzata allo sviluppo di un'analisi energetica dettagliata di un sistema energetico per proporre un programma di interventi volti al miglioramento della prestazione energetica della struttura e alla riduzione dei fabbisogni.

La diagnosi energetica è uno strumento che consente, quindi, di **mettere in relazione le caratteristiche di un sistema con il suo comportamento energetico** e di **definirne** di conseguenza **il sistema di controllo** per migliorare la prestazione energetica in fase di gestione.

La definizione efficace di un intervento di miglioramento dell'efficienza energetica, obiettivo finale della diagnosi, necessita di **sufficienti osservazioni e misurazioni** del comportamento dell'oggetto analizzato e dei suoi consumi energetici nello stato di fatto. A tali dati si potrà fare riferimento anche nella fase di funzionamento successivo all'intervento per misurarne e verificarne i **miglioramenti effettivamente conseguiti**.

La diagnosi energetica fornisce degli elementi utili per intervenire in modo conveniente ed efficace, ottenendo i massimi risultati: si tratta dell'**unico approccio** che si può adottare **in ambito civile per risolvere in modo coerente il problema della riqualificazione degli edifici esistenti e inefficienti**.

La metodologia di diagnosi è finalizzata all'ottenimento di un **bilancio energetico-ambientale** di sistemi complessi, che in campo civile sono rappresentati da edifici, attraverso la creazione di un modello energetico virtuale, a cui viene fatto seguire un piano degli interventi proposti nel breve e nel lungo periodo, rispondendo così all'ambizione della committenza di risparmiare immediatamente sui consumi e ottimizzare l'utilizzo delle risorse energetiche e naturali a disposizione. Qualora si svolga attività di diagnosi in ambito civile, gli interventi proposti possono avere anche l'effetto di migliorare le condizioni ambientali dei locali e, di conseguenza, di garantire un maggiore benessere e comfort ai loro utilizzatori.

Chi si accinge a redigere una diagnosi energetica deve inizialmente **confrontarsi con la committenza**, attraverso un incontro preliminare, utile a concordare:



- obiettivi, bisogni e aspettative concernenti la diagnosi energetica;
- scopo e limiti;
- grado di accuratezza richiesta;
- criteri per la valutazione delle misure di risparmio;
- impegno temporale e di risorse richiesto al committente;
- richieste di dati da raccogliere precedentemente all'inizio della fase di diagnosi vera e propria;
- misure e/o ispezioni prevedibilmente da realizzare durante la diagnosi;
- contesto della diagnosi;
- obblighi (regolamentari o altro) in grado di influenzare lo scopo o altri aspetti della diagnosi proposta;
- programmi strategici (progetti pianificati, outsourcing nella gestione delle attrezzature-facilities), sistemi di gestione (ambientale, qualità ecc.) o altre variazioni che possano avere un rapporto (rilevanza) sulla diagnosi energetica e sulle sue conclusioni;
- opinioni e vincoli relativi a potenziali misure di risparmio energetico;
- elaborati da presentare e formato richiesto per il rapporto ;
- eventuale presentazione di bozza del rapporto finale per commenti del committente.

Lo scopo dell'incontro preliminare è quello di "ragguagliare tutte le parti interessate in merito agli obiettivi, ambito, confini e grado di dettaglio della diagnosi e di concordare tutte le modalità operative di esecuzione della diagnosi energetica" (UNI/TR 11428). L'incontro preliminare risulta quindi fondamentale: è il momento di allineamento tra redattore della diagnosi e committenza ed è necessario per definire immediatamente quello che è il contesto in cui si andrà a operare e quello che è l'oggetto dell'analisi, evitando l'instaurarsi di false speranze e chiarendo da subito i limiti d'azione, di natura tecnologica e/o economica.

Dal punto di vista operativo, nella procedura di diagnosi si possono identificare **tre macro fasi** (saranno descritte in un successivo articolo che pubblicheremo nei prossimi fascicoli):

1. fase di anamnesi comparativa;
2. fase di diagnostica computazionale;
3. fase di progettazione degli interventi di efficientamento.

Prime conclusioni

La diagnosi energetica è una procedura volta, in sintesi, all'analisi di un sistema energetico, alla individuazione delle sue criticità e quindi alla definizione di possibili soluzioni valide sotto il profilo dei costi-benefici.

La sua importanza al fine del raggiungimento degli ambiziosi obiettivi di aumento dell'efficienza energetica e riduzione dei consumi energetici è stata riconosciuta anche in differenti testi legislativi nazionali e regionali, che hanno sottoposto l'erogazione di contributi e/o incentivi alla preventiva produzione di una diagnosi energetica. Addirittura, la recente legge di riforma del condominio (legge n. 220 dell'11 dicembre 2012, "Modifiche alla disciplina del condominio negli edifici", in vigore dal 18 giugno scorso), ha previsto maggioranze semplificate per interventi previsti e raccomandati da una diagnosi energetica del sistema edificio-impianto condominiale.



Tuttavia, affinché si possano effettivamente raggiungere i risultati previsti dalla diagnosi, è necessario che questa sia ben realizzata, effettuata attraverso una successione di fasi coerenti con quanto previsto dalla normativa, che portino alla reale individuazione delle criticità e alla definizione di interventi di miglioramento energetico con garanzia di risultato. Tali fasi saranno, come detto, oggetto di analisi in un articolo successivo.



Luca Rollino

Laureato in Ingegneria Edile e in Architettura (Costruzione), è stato ricercatore a contratto presso il Dipartimento di energetica del Politecnico di Torino. È autore di pubblicazioni scientifiche e tecniche riguardanti l'energetica edilizia e la valutazione delle prestazioni energetiche degli edifici. Svolge attività di consulenza nel settore dell'energetica edilizia. È iscritto negli elenchi dei certificatori energetici delle Regioni Piemonte e Lombardia ed è docente in corsi abilitanti per certificatori energetici in Piemonte, Lombardia e Liguria.



I materiali da costruzione (7)

di Paolo Galantini



La classificazione che stiamo seguendo è adeguata all'attuale sviluppo tecnologico?

No, assolutamente. I componenti edilizi attualmente in commercio svolgono spesso funzioni e prestazioni varie, così da rendere impossibile il loro collocamento nel quadro di tale norma.

Materie e materiali sono sempre individuabili in tali componenti?

In alcuni casi sì assolutamente: basta pensare a una trave portante in legno massiccio, come visto nella precedente esposizione. In altri casi no assolutamente, come in alcuni pannelli composti a strati di vari materiali. In questi casi valgono le caratteristiche dei singoli materiali componenti e del sistema nel suo complesso.

La tecnologia offre nuovi materiali?

Sì, in continuazione. Attualmente sfruttando una serie di filoni: il riciclo di materiali tradizionalmente legati ad altro uso (cartoni, paglia, terra), l'utilizzo di materiali usati per altri scopi (tessuti in poliestere) ed infine, naturalmente, materiali studiati per l'edilizia.

Vi sono applicazioni realizzate ancora prive di normativa specifica?

Sì. Il verde, nel senso di erbe e piante, utilizzato come materiale edilizio; il suo utilizzo sta entusiasmando vari operatori, ma la sperimentazione e la redazione di una normativa è più lenta dell'uso che se ne fa.

Quindi arbusti e piante vanno studiati riguardo alle loro capacità di rispondere alle prestazioni attese dall'edilizia?

Sì. Ovviamente molte caratteristiche vengono studiate e fissate da esperti del settore (botanici, agronomi ed esperti forestali); la sfida è costituita dalla necessità di rendere confrontabili e omologabili le prestazioni di strutture completamente nuove (invero nuove per la nostra cultura, poiché tante soluzioni sono copiate dal passato).



La Norma **UNI 8290 Sistema edilizio** è stata da noi utilizzata come schema per dare un minimo di sistematicità alla trattazione, anche se abbiamo più volte accennato ai suoi limiti sia come sistema classificatorio sia, soprattutto, per la concezione alla base di tale classificazione. Lo schema al quale si riferisce è evidentemente l'edificio a gabbia strutturale portante (in cemento armato o in acciaio); tale immagine ha evidenti condizionamenti storici e culturali che risentono delle abitudini costruttive dell'impresa edilizia in Italia.

La classe di unità tecnologiche 2 della UNI riporta l'unità tecnologica 2.1 **chiusura verticale**, della quale fanno parte i muri perimetrali verticali e gli infissi. Tale classificazione, come detto, è basata su uno schema tradizionale (convenzionale in quanto necessario alla sistematicità della trattazione), che ormai risponde solo per opere datate.

Trattando della materia **legno** abbiamo dimostrato come la stessa materia contribuisca alla realizzazione di numerosi **materiali edilizi**, come questi siano spesso compositi e rispondano a diverse esigenze funzionali e normative. Abbiamo più volte evidenziato che la normativa, sia che riguardi la classificazione e le caratteristiche dei materiali sia che riguardi le prestazioni, deve necessariamente essere specifica e settoriale. Le attuali concezioni culturali spingono invece in una diversa direzione, che tende a considerare l'edificio nel suo complesso; gli standard prestazionali riguardano cioè l'intero manufatto e non i singoli componenti. Il concetto di **edilizia sostenibile** comprende tutte le prestazioni nel loro complesso, al fine di minimizzare il consumo di risorse. Il settore edilizio si sta progressivamente spostando dalla certificazione dei componenti alla certificazione dell'unità edilizia. In questo senso va per esempio riguardata la certificazione energetica, che analizza numerosi aspetti, componenti e prestazioni nel loro effetto combinato sul manufatto, assegnando al manufatto stesso una classe energetica (ricordiamo che abbiamo già fatto presente come tale certificazione sia oggi indispensabile corredo dei contratti di vendita e di affitto).

Molte nuove leggi (non solo in materia edilizia) sono state introdotte, spesso con colpevole ritardo, nel nostro Paese, come recepimento di prescrizioni dell'Unione Europea; questo ha consentito da un lato la libera circolazione delle merci, tra cui i materiali per l'edilizia, dall'altro il comune recepimento di obiettivi di natura strategica e politica, quali il risparmio energetico e la diminuzione dell'emissione di CO₂, diminuendo per esempio il consumo di combustibili fossili. I nuovi obiettivi di produzione sostenibile uniti alla libera circolazione delle merci (con la ricerca che è alla base delle nuove tecnologie) hanno determinato, per il nostro Paese, la necessità di adeguare la filiera produttiva e i prodotti finali agli standard europei, valorizzando al contempo i prodotti di eccellenza, ben presenti nella nostra produzione.

La tecnologia verifica sistematicamente le possibilità di sviluppo e di ottimizzazione, aumentando le proprie prestazioni. Nell'industria la qualità e l'innovazione sono essenziali al *marketing*, alla comunicazione e alla riconoscibilità di un marchio. L'attuale momento di profonda crisi evidenzia in modo impietoso l'arretratezza di molte nostre imprese che, non avendo reinvestito in ricerca quando i margini lo consentivano, si trovano oggi impossibilitate a farlo; imprese che vivono troppo spesso la dimensione familiare come un ambiente chiuso anche agli stimoli esterni e l'artigianato come una male



intesa ri-produzione di prodotti acquisiti, assommando ai costi della piccola produzione il basso valore formale, la mancanza di novità e l'anonimato della produzione di serie.

Le eccezioni sono evidentemente presenti, ma in edilizia soprattutto, le trasformazioni sono vissute con sospetto, data la scarsa dinamicità del settore, a volte immobile, incapace di utilizzare i benefici meccanismi della concorrenza, sfruttando la differenziazione produttiva e ottimizzando il processo costruttivo per individuare o creare nuove opportunità di mercato mediante una produzione originale.

La ricerca e l'innovazione tecnica in architettura ha registrato negli ultimi anni le sue più evidenti applicazioni nell'involucro esterno degli edifici e nella produzione di materiale dedicato all'impiantistica (di cui faremo cenno in futuro), sotto la spinta congiunta dei principi di sostenibilità, cioè di economicità complessiva dell'edificio, che ha determinato da un lato al ritorno, rivisitato, a tecniche costruttive tradizionali e dall'altro l'elaborazione di tecniche costruttive completamente nuove, rese possibili da nuovi prodotti o dalla novità del riuso di prodotti di riciclo. Attualmente nel campo dei prodotti per l'edilizia che stiamo qui analizzando, cioè i **sistemi esterni verticali di chiusura**, si concentra la ricerca e la sperimentazione, spesso determinate da esigenze progettuali. L'innovazione dunque, accanto ai grandi temi funzionali della sostenibilità, è attualmente ispirata da questioni estetiche. Le superfici esterne acquistano una nuova attenzione per la materia, legata alla valorizzazione degli aspetti sensoriali. Scelte estetiche e necessità prestazionali non trovano più soluzioni separate, ma l'opera viene pensata e risolta nella sua complessità.

Quando prevale l'interesse per l'immagine architettonica l'involucro può diventare una semplice pelle; se prevale la necessità di prestazione l'involucro stesso diventa una combinazione di strati: questo se la soluzione è costituita da più strati di spessore definito. La ricerca tende a offrire un unico elemento che soddisfa diverse prestazioni: non esiste più una distinzione tra pelle o finitura (quale l'intonaco nelle opere più tradizionali) ed elementi funzionali di chiusura.

Le tipologie di involucri

- opaco costituito da un solo strato (monomaterico a grande spessore: le costruzioni massive di cui abbiamo accennato, quale recupero della tradizione);
- opaco costituito da un solo strato leggero (struttura a sandwich);
- opaco a più strati non ventilato, privo di intercapedini;
- opaco a più strati con intercapedine in spessore e non ventilata;
- opaco come sopra ventilato;
- trasparente pesante e performante, quali le facciate continue di metallo e vetro;
- trasparente leggero e performante: questo è il campo dell'high tech, non necessariamente eco incompatibile; pensiamo a una facciata tessile o di polycarbonato;
- analogamente ai casi precedenti, anche le facciate leggere di cui sopra, possono prevedere intercapedini con ambiente controllato o meno.

Dal punto di vista funzionale, la necessità di isolare termicamente e acusticamente e l'aumento della resistenza strutturale con riduzione di ingombro rappresentano l'origine della ricerca. Primi fra tutti, i prodotti vetrosi, caratterizzati da comportamento sempre maggiormente selettivo rispetto alle lunghezze d'onda



(controllo delle trasmittanze solari attraverso opportuni filtri e pellicole) e per una resistenza termica potenziata (in un edificio iperisolato, il punto debole rimane il serramento, così come per gli edifici trasparenti). Fino a oggi, la prestazione della protezione solare è stata definita per geometria – fattore di costruzione – mentre è opportuna la conoscenza delle proprietà, come, per esempio, la trasmissione e la riflessione energetica. I tessuti, le membrane, i grigliati metallici, le reti (elementi rigidi), le maglie (elementi flessibili), in forma continua o discontinua (lamelle), sono diventati negli ultimi anni oggetto privilegiato in architettura.

Nel quadro di questa rivoluzione culturale, economica e produttiva le nostre imprese edili sono scoperte quasi totalmente monoculturali, utilizzando le tecniche usuali del cemento armato e della muratura. In Italia le costruzioni si reggono sul monopolio (che per ogni sistema industriale non è mai un bene) del sistema misto noto come laterocemento, in cui la struttura portante è un telaio in cemento armato e gli impalcati di piano sono orditi a travetti monodirezionali e alleggeriti con blocchi di laterizio forato (pignatte). Gli interni sono partiti da tamponamenti realizzati con blocchi di laterizio forato, quindi si posano gli isolamenti, spesso insufficienti, gli impianti che vengono tracciati sul rustico (sovente con demolizioni) e quindi con i massetti, gli intonaci e le finiture.

La nostra analisi prosegue verificando che l'attenzione si sposta sui **sistemi costruttivi** piuttosto che sui singoli componenti. Vale una distinzione sottile ma sostanziale, ai fini della nostra trattazione, tra sistemi costruttivi, spesso realizzati in fabbrica, pronti per il montaggio in opera e i metodi costruttivi, ovvero le prassi di montaggio. Evidentemente i primi influenzano i secondi, ma spesso vale il viceversa. Introduciamo la **tecnologia stratificata a secco**, quale nuova metodologia costruttiva che supera i sistemi tradizionali umidi, offrendo una evidente e innovativa serie di opportunità; per poter operare a secco, spesso si realizzano sistemi, kit costruttivi appositi. I fautori di tale sistema ne evidenziano tre aspetti fondamentali:

- innovazione dei paradigmi progettuali;
- riduzione dei costi di costruzione;
- sostenibilità ambientale.

La costruzione degli edifici a uso residenziale in Italia è per la quasi totalità eseguita con la **tecnologia** detta **a umido**, cioè con laterizi uniti da malte e da calcestruzzo armato. In altre regioni d'Europa e del mondo, invece, si sono sviluppate le tecniche di costruzione dette **a secco**, cioè con l'assemblaggio di materiali stratificati di vario tipo, su una intelaiatura leggera e resistente di acciaio o legno o nelle soluzioni ibride in calcestruzzo armato.

La costruzione stratificata a secco prevede tre stadi funzionali:

- involucro esterno;
- struttura;
- involucro interno.

I sistemi a secco si costituiscono a volte come veri e propri kit costruttivi: ne offriamo due esempi pratici.

Il primo si avvale del materiale che una ditta offre ai progettisti tramite i suoi cataloghi che, come abbiamo detto, sostituiscono ormai in tutto e per tutto i tradizionali manuali degli architetti. Ci preme evidenziare che la scelta è stata



casuale e non implica valutazioni per questa ditta e disvalore per le altrettanto valide non citate.

La facciata continua o *curtain wall* (termine nato negli Stati Uniti d'America, vale letteralmente per *muro di tenda* o *muro di sipario*, per indicare una particolare tipologia di involucro leggero continuo che garantisce, da solo o congiuntamente all'opera edilizia tutte le funzioni di una parete esterna; non porta altro carico che il peso proprio e la spinta del vento.

È facile immaginare come tale sistema di assemblaggio offra libertà compositiva, ampia scelta di materiali e consente un'ampia ricerca estetica.

In proposito si citano le principali Norme:

- UNI En 13830 Facciate continue;
- norma di prodotto UNI prEN 13119 Facciate continue;
- terminologia UNI En 11173 Finestre, porte e facciate continue;
- criteri di scelta in base alla permeabilità all'aria, tenuta all'acqua, resistenza al vento, trasmittanza termica e isolamento acustico. UNI En 11018 Rivestimenti e sistemi di ancoraggio per facciate ventilate a montaggio meccanico - Istruzioni per la progettazione, l'esecuzione e la manutenzione;
- rivestimenti lapidei e ceramici UNI EN 12152 Facciate continue;

Oltre alle norme riguardanti la tenuta al vento, la permeabilità all'acqua e i requisiti prestazionali.



Ipotesi progettuale di cinema multi sala: opera in fase di richiesta di permesso di costruire. Sistema di facciata continua in vetro strutturale: le lastre in vetro stratificato risultano sospese a copertura totale dei solai; essendo agganciate in modo puntuale ai montanti, anch'essi in vetro e solidarizzati alla struttura edilizia mediante sistemi di grappaggio in acciaio (progetto ed elaborazione grafica Studio Galantini)



Il verde ha assunto un ruolo completamente nuovo nell'edilizia. Le superfici verdi in città sono un elemento di benessere generale, come tutti siamo in grado di riconoscere, ma negli ultimi anni la creazione di **rivestimenti verdi** sulle pareti di un edificio ha apportato svariati benefici, scientificamente riconosciuti, quali il controllo delle variazioni microclimatiche (temperatura, umidità, ventosità), una funzione fonoassorbente, la depurazione dell'aria e un'azione antisettica. Inoltre si possono riconoscere altri aspetti positivi, legati alla presenza del verde, quali la difesa del suolo, la depurazione idrica e la conservazione delle biodiversità, oltre ad aspetti difficilmente qualificabili e quantificabili, quali quelli psicologici. Le pareti verdi si collocano dunque come una vera e propria nuova tecnologia, nel quadro che stiamo presentando, di rivestimenti esterni di facciata. Bisogna essere in grado di riconoscere le specificità tecniche di queste realizzazioni, che non vanno ridotte a una generica forma di sostenibilità ambientale o addirittura confuse con interventi di giardinaggio evoluto e verticale. Le prestazioni attese da una parete verde, come abbiamo sinteticamente elencato, sono le medesime che vengono richieste ad altre strutture composte e ad altri materiali, destinati alle chiusure esterne verticali. Il verde è al tempo stesso *pelle*, creando effetti polisensoriali evidenti, e strato *performante*, offrendo tutte le prestazioni che abbiamo esposto. Il D.P.R. 59/2009 costituisce il regolamento attuativo del D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 192, *per un'applicazione omogenea, coordinata e immediatamente operativa delle norme per l'efficienza energetica degli edifici su tutto il territorio nazionale*.

Nell'art. 2 sono contenute le definizioni, tra cui, al comma 5: "*Coperture a verde, si intendono le coperture continue dotate di un sistema che utilizza specie vegetali in grado di adattarsi e svilupparsi nelle condizioni ambientali caratteristiche della copertura di un edificio. Tali coperture sono realizzate tramite un sistema strutturale che prevede in particolare uno strato colturale opportuno sul quale radificano associazioni di specie vegetali, con minimi interventi di manutenzione, coperture a verde estensivo, o con interventi di manutenzione media e alta, coperture a verde intensivo*".

L'art. 4 è il cuore del regolamento (Criteri generali e requisiti delle prestazioni energetiche degli edifici e degli impianti, esprime in relazione al controllo climatico estivo): "*... gli effetti positivi che si ottengono con il rispetto dei valori ... delle pareti opache ... possono essere raggiunti, in alternativa, con l'utilizzo di tecniche e materiali, anche innovativi, ovvero coperture a verde, che permettano di contenere le oscillazioni della temperatura degli ambienti in funzione dell'andamento dell'irraggiamento solare. In tale caso deve essere prodotta una adeguata documentazione e certificazione delle tecnologie e dei materiali che ne attestino l'equivalenza con le predette disposizioni*".

L'uso del verde è dunque già ufficialmente recepito dalla nostra legislazione e, come abbiamo sistematicamente rilevato per altri casi, la redazione della norma in materia è compito di UNI.

La normativa italiana non regola in modo definito la progettazione di *pareti verticali verdi*, siano muri vegetali (parti strutturali dell'edificio) o pareti di ombreggiamento (parti non strutturali dell'edificio). In merito alle coperture verdi è stata emanata la normativa **UNI 11235** nel maggio 2007 "Istruzioni per la progettazione, l'esecuzione, il controllo e la manutenzione di coperture verdi".

La norma fornisce le specifiche e i criteri di calcolo riguardanti la composizione



degli strati primari (portante, di tenuta, di protezione dall'azione delle radici, drenanti, filtranti, di accumulo idrico, strati colturali e di vegetazione ecc.) e di quelli secondari (strato di barriera a vapore, strato termoisolante, strato di pendenza, di protezione, di zavorramento, strato antierosione, impianti di irrigazione ecc.), indicando gli spessori minimi da utilizzare in base al tipo di vegetazione. Per esempio, per erbacee perenni a piccolo sviluppo è sufficiente uno strato colturale di 10 cm, fino ad arrivare a un metro per gli alberi di prima grandezza che possono arrivare fino a un massimo di 16 metri di altezza.

Sia in Italia sia all'estero, negli ultimi dieci anni, si è assistito alla formazione di un interesse crescente su questo tema. Indicazioni interessanti sono state sviluppate nei regolamenti edilizi delle città maggiormente sensibili alla risoluzione di problematiche energetiche e microclimatiche, sia attraverso l'intervento a scala urbana che a livello del singolo edificio.

La Norma tuttavia non fornisce indicazioni sulle modalità di calcolo della prestazione energetica; sorge quindi la necessità, per il progettista, di individuare gli indicatori adatti e definire caso per caso gli strumenti per certificare le prestazioni. Per rispondere all'ultima questione ci possono aiutare le esperienze di due città italiane, Bolzano e Firenze.

La città di **Bolzano** nel suo Regolamento Edilizio, divenuto esecutivo il 12 febbraio 2007 ha individuato una procedura, il RIE (Riduzione dell'Impatto Edilizio) che si presenta come un indice di qualità ambientale, individuato quale campo di applicazione le coperture verdi, che serve per certificare la qualità dell'intervento edilizio rispetto alla permeabilità del suolo e del verde. La promozione di una progettazione sostenibile è attuata attraverso la richiesta di determinate prestazioni che devono essere raggiunte per ottenere la concessione.



Il contenuto simbolico ed evocativo di una parete verde nel centro di New York è immediato e di comprensione universal (Concorso "Peace Pentagon – A call to action", dicembre 2009, New York. Progetto ed elaborazione grafica Studio Galantini. Il progetto è stato gratificato con Honorable Mention)



L'Amministrazione considera quali utili strumenti di mitigazione e compensazione ambientale, l'applicazione integrata delle tecnologie di gestione e recupero delle acque meteoriche, le tecnologie per il verde pensile, le tecnologie di ingegneria naturalistica e le tecnologie di verde tradizionale laddove le condizioni lo rendano ancora possibile.

L'art.19-*bis*, "Procedura per la riduzione dell'impatto edilizio" del regolamento edilizio del Comune di Bolzano rende obbligatoria l'adozione della procedura RIE per tutti gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio comunale soggetti a concessione edilizia ovvero oggetto di denuncia di inizio attività per gli interventi di qualsiasi natura che incidano sulle superfici esterne (coperture, terrazze, sistemazioni esterne, cortili, aree verdi, aree pavimentate ecc.).

È stato dato un coefficiente moltiplicativo diverso in base alle diverse categorie di superfici. Alla copertura verde, viene dato un coefficiente tra 0.20 e 1.00, in base ai diversi spessori di terreno utilizzati e alla diversa pendenza della copertura stessa. Non vengono però date indicazioni in merito all'uso del verde in facciata. La città di **Firenze**, invece, tramite il regolamento edilizio in vigore dal 27 agosto 2007 tratta di pareti verdi per l'ombreggiamento.

L'art. 3 dell'allegato D del regolamento edilizio offre interessanti indicazioni in merito all'utilizzo del verde come sistema di ombreggiatura delle facciate più colpite dal soleggiamento, senza però arrivare a definire coefficienti verdi di valutazione. Il comma 3 stabilisce che *"il ricorso al verde non ha soltanto un valore decorativo ma deve essere progettato e quantificato in modo da produrre effetti sul microclima dell'area, mitigando i picchi di temperatura estivi grazie all'evapotraspirazione e consentendo l'ombreggiamento delle superfici circostanti durante le diverse ore del giorno"*.



Paolo Galantini

Ingegnere libero professionista, titolare dello Studio Galantini. Svolge attività di progettazione urbana e architettonica dal 1992. Professore a contratto presso il Corso di Ingegneria Edile-Architettura, facoltà di Ingegneria dell'Università di Pisa. Invited Professor all'Università di Architettura U.F.O. di Tirana, Albania. Oltre all'insegnamento svolge attività di ricerca sul progetto urbano.



Le ricorrenti alluvioni

di Luciano Sergiampietri

Le alluvioni sono un fenomeno naturale rispetto al quale non c'è difesa o si tratta di un portato di scelte di sviluppo sbagliate?

Le piene fluviali sono un fenomeno naturale connesso ai cicli idrologici, le alluvioni sono la conseguenza della insufficienza della rete fluviale di contenere tali fenomeni all'interno delle aree di stretta pertinenza fluviale. Il deterioramento delle opere di difesa idraulica e l'espansione edilizia in aree di pertinenza fluviale (anche abusiva, ma non solo) determinano invece gli effetti disastrosi che spesso si registrano.

È possibile prevedere gli eventi alluvionali?

È possibile valutare con sufficiente approssimazione la probabilità che un evento meteorico di determinata intensità si ripeta entro un determinato intervallo di tempo (tempo di ritorno). Questo rende possibile approntare politiche di difesa o mitigazione degli effetti di una piena, sia inibendo l'espansione edilizia in aree di accertata pericolosità, sia agendo sulla manutenzione e adeguamento delle opere idrauliche preposte al controllo e contenimento delle piene fluviali.

Esistono fenomeni meteorologici severi non prevedibili?

Gli sviluppi della moderna meteorologia hanno accertato la possibilità di eventi meteorologici di elevatissima intensità, che si svolgono in tempi molto brevi e concentrati in porzioni di territorio così limitate da poter sfuggire alla maglia dei pluviometri. Tali episodi sono denominati flash floods e sarebbero caratteristici, almeno nelle nostre regioni, dei bacini fluviali situati sul versante a mare delle catene montuose prospicienti la costa.

Qual è, attualmente, la principale strategia di difesa dalle alluvioni?

Grazie allo sviluppo delle tecnologie informatiche nel campo della elaborazione statistica dei dati meteorologici, nel campo della rappresentazione informatizzata del territorio e nel campo della modellazione dell'espansione delle piene fluviali è possibile elaborare precise cartografie di pericolosità idraulica del territorio, individuando le aree soggette ad alluvionamento. Mentre è possibile limitare o inibire completamente l'espansione edilizia in queste aree, rimane aperto il problema della messa in sicurezza delle zone attualmente urbanizzate che ricadono in aree a pericolosità elevata.

Esiste una correlazione diretta tra cambiamenti climatici e aumento dei fenomeni alluvionali?

La questione è ampiamente dibattuta e una consistente parte del mondo scientifico è propensa a ritenere



che il fenomeno del riscaldamento globale, o global warming, sia responsabile dell'intensificarsi di fenomeni meteorologici estremi. Per contro esistono voci contrarie a questa ipotesi che sostengono non esista ancora la prova evidente (smoking gun) di questa dipendenza diretta. Il dibattito potrebbe però risultare forviante in quanto la disputa accesa potrebbe inibire o ritardare politiche di mitigazione del rischio idraulico che sono assolutamente possibili e necessarie indipendentemente dagli effetti, veri o presunti, del global warming.



Il fiume della storia

Non è affatto sicuro che la civiltà sia nata sulle rive di un fiume, però è sicuro che la presenza dei fiumi e dei sedimenti alluvionali da essi depositi abbiano costituito l'ambiente ideale per lo sviluppo di un particolare tipo di agricoltura (quello della produzione specializzata di uno o due tipi di cereali fondamentali) e della civiltà a essi connessa.

È nella memoria di ciascuno, a partire dai manuali scolastici delle elementari, la storia della civiltà mesopotamica, sviluppatasi nella "terra tra i due fiumi", il Tigri e l'Eufrate, o la storia dell'antico Egitto, regno che doveva la sua ricchezza alle piene estive del Nilo (il Nilo è l'unico fiume che sfocia nel Mediterraneo caratterizzato da piene estive che iniziano nel mese di giugno); gli antichi egizi sapevano che se in un preciso momento dell'anno, in corrispondenza di un determinato tratto del fiume l'acqua non avesse raggiunto un certo livello, si sarebbe prodotta una terribile carestia. Gli egiziani chiamavano quella misura i "cubiti della morte".

Il sovrano babilonese Hammurabi, che regnò dal 1792 al 1750 a.C., promulgò uno dei codici legislativi più antichi della storia umana che, in un suo capoverso (il n. 53), così recita: *"Qualora uno sia troppo pigro per tenere il suo argine in condizioni appropriate, e non lo tiene così; qualora dunque l'argine rompa e tutti i campi siano allagati, allora colui nel cui argine avvenne la rotta sia venduto per denaro, e il denaro rimpiazzi il frumento di cui ha causato la perdita"*.

Lo storico e sociologo tedesco Karl August Wittfogel (1896-1988) pubblicò nel 1962 la sua opera principale, "Il dispotismo orientale", nella quale postula che le antiche autocrazie orientali che si svilupparono sulla base dei sistemi di irrigazione che regimavano le acque dei grandi fiumi, il Tigri, l'Eufrate, il Fiume Azzurro, l'Indo e il Nilo appartengono al modello di società denominate "società idrauliche", e che proprio la necessità di gestire e regolamentare un così complesso uso delle acque avrebbe dato luogo alla lunga fortuna di tali regimi dispotici e fortemente centralizzati. Nonostante la teoria sia stata fortemente criticata essa mantiene un nucleo di verità che a noi italiani non può sfuggire, vista la "vocazione idraulica" del regime fascista.

Il nostro Paese ha una "storia idraulica" complessa, in cui la regimazione delle acque ha conosciuto periodi di grande maturità ed efficienza, testimoniata dalle opere idrauliche dell'impero romano, che dovevano garantire l'approvvigionamento idrico di grandi città e la coltivabilità degli appezzamenti di terreno distribuiti ai veterani. Questo complicato sistema si sgretolò con il crollo del mondo antico, lasciando il territorio in balia di continue alluvioni e dell'instaurarsi di ampie aree



paludose; numerose testimonianze storiche ci dicono che negli anni precedenti al Mille si aveva la percezione di un turbamento dell'ordinario corso delle stagioni, tanto erano frequenti i fenomeni alluvionali disastrosi.

Gradatamente, dal Rinascimento in poi, con forti differenze da luogo a luogo, ricominciò a porsi il problema del controllo delle acque, problema che interessò anche il genio di Leonardo da Vinci di cui, tra l'altro, è nota un'accurata rappresentazione cartografica delle regimazioni idrauliche del basso corso dell'Arno.

Già questi pochi elementi, brevemente richiamati, ci dicono quanto lo sviluppo delle civiltà umane sia fortemente intrecciato alla problematica del controllo delle acque e quanto questo elemento abbia anche un forte valore simbolico; è proprio da questo valore simbolico che nasce la profonda inquietudine che ci investe ogni qual volta la nostra epoca, caratterizzata da un livello tecnologico senza paragoni nella storia, si scopre ancora vulnerabile a una "forza antica" come lo scorrere dei fiumi.

Che cos'è un'alluvione

Si definisce alluvione ciò che accade quando la superficie libera dell'acqua fuoriesce dalle aree di stretta pertinenza fluviale (arginature e/o aree golenali) provocando l'allagamento di aree esterne (rurali, urbanizzate, distretti industriali o comunque di qualsiasi superficie non preposta al deflusso idrico). Il fenomeno alluvionale può determinarsi a causa del sormonto delle arginature, quando la portata del corso d'acqua eccede la quantità transitabile in una determinata sezione idraulica, della rottura degli argini, ma anche dal cedimento o sormonto di dighe o sbarramenti.

Nella maggioranza dei casi questi fenomeni avvengono in concomitanza di piene fluviali particolarmente abbondanti e violente, vuoi quando le precipitazioni meteoriche si prolungano per periodi inusualmente lunghi, sia quando avvengono con intensità elevata concentrata in un lasso di tempo molto breve (flash floods) o per il precoce e rapido scioglimento delle coperture nevose. Può accadere che fenomeni alluvionali avvengano nel corso di piene ordinarie ma in concomitanza con fenomeni accidentali, quali il cedimento di un argine mal costruito, l'ostruzione della luce di un ponte o per l'esistenza di un tombamento mal dimensionato (elementi che provocano il fenomeno del "rigurgito").

Come si forma una piena

La "piena", cioè il più o meno rapido sopraelevamento della superficie libera di un corso d'acqua è il fenomeno naturale che avviene in seguito ai periodi di maggior piovosità o, in determinate zone, in seguito alla fusione dei nevai.

Ogni corso d'acqua ha un proprio **bacino idrografico**, definito come quella porzione di territorio il cui deflusso idrico superficiale viene convogliato verso una fissata sezione del corso d'acqua che è definita come **sezione di chiusura** del bacino. Riferendosi alla sola raccolta delle acque di precipitazione meteorica si parla di **bacino imbrifero**.

Ovviamente non tutta l'acqua che cade sul bacino si trasforma in deflusso superficiale, una parte è soggetta a evaporazione, una parte viene utilizzata dalla vegetazione e, infine una parte s'infiltra nel terreno e va ad alimentare le riserve idriche sotterranee; la valutazione quantitativa di questi processi, che necessita



della conoscenza delle caratteristiche climatiche, geologiche e vegetazionali di un bacino, si definisce “bilancio idrologico”.

Sono quindi le caratteristiche del bacino a determinare le modalità di formazione ed evoluzione della piena fluviale e, in ultima analisi, il *carattere* del corso d'acqua. Il bacino idrografico può essere *molto esteso*, composto da molti sottobacini (i bacini dei vari affluenti del corso d'acqua principale), in questo caso le piene avranno un tempo di formazione più lungo (l'acqua meteorica caduta ai confini estremi del bacino impiegherà più tempo per raggiungere l'asta principale), i bacini molto estesi possono attraversare regioni con caratteristiche naturali (geologiche o vegetazionali diverse) e, almeno per le aree meno prossime alle sorgenti, sono generalmente poco acclivi, determinando uno scorrimento lento del corso d'acqua. Per contro i bacini possono essere *molto piccoli*, acclivi, che sfociano rapidamente in mare; in questo caso la piena si formerà molto rapidamente e lo scorrimento dell'acqua sarà veloce e generalmente concentrato nei periodi piovosi dell'anno, rimanendo praticamente asciutti nella stagione secca (corsi d'acqua a carattere torrentizio).

Il bacino idrografico, l'elemento fisiografico fondamentale che determina la risposta del fiume alle precipitazioni, è quindi caratterizzato da:

- **estensione.** Da bacini a carattere interregionale come il Po o l'Arno a bacini piccoli come quelli caratteristici dei rilievi prossimi al mare, come in Liguria, Toscana apuana e Calabria;
- **acclività.** I bacini caratteristici dei rilievi prossimi al mare sono generalmente molto acclivi, determinando una rapida formazione della piena e un altrettanto rapido deflusso della medesima;
- **conformazione geologica.** La natura delle formazioni geologiche che costituiscono la superficie dei bacini influenza direttamente il regime fluviale; bacini costituiti da rocce praticamente impermeabili impediscono o limitano l'infiltrazione dell'acqua nel terreno, determinando la pressoché totale trasformazione delle acque meteoriche in deflusso superficiale, mentre bacini caratterizzati da rocce permeabili, ad esempio terreni calcarei soggetti al fenomeno del carsismo, determineranno una elevata infiltrazione delle acque di precipitazione limitando il deflusso superficiale. Nel caso di bacini molto estesi un tratto consistente del corso d'acqua scorre su di un letto alluvionale costituito da sedimenti depositi in precedenza (pianure alluvionali), tali sedimenti, se sabbiosi o ghiaiosi, determinano una elevata infiltrazione delle acque, con la formazione di serbatoi acquiferi sotterranei;
- **copertura vegetale.** La natura e l'estensione delle coperture vegetali hanno un'influenza pari a quella della conformazione geologica e, in ultima analisi, la combinazione dei due fattori, sarà l'elemento regolatore principale del regime idraulico del corso d'acqua. Vaste coperture boschive determinano sia un elevato *assorbimento idrico* da parte della vegetazione (traspirazione) che la formazione di un consistente strato pedologico, cioè di suolo, capace di trattenere in buona parte le acque meteoriche. Questi elementi costituiscono un fattore fondamentale di regolazione delle piene fluviali, sia impedendo che *tutta* la precipitazione meteorica si trasformi in deflusso superficiale sia *rallentando* la velocità dello scorrimento dell'acqua verso il fiume.

Il tempo necessario perché giungano alla sezione di chiusura del bacino, o di una



sezione d'interesse, tutti i contributi delle acque cadute su tutto il bacino, che formano quindi la portata massima, è detto **ritardo** o **tempo di corrivazione**. Lo studio delle modalità attraverso le quali in un determinato bacino, caratterizzato da peculiari condizioni morfologiche geologiche e vegetazionali, le precipitazioni contribuiscono a formare la piena fluviale è il tema chiave dell'idrologia applicata e si chiama problema della **trasformazione degli afflussi in deflussi**. Tale problema è stato variamente affrontato e risolto mediante metodologie di calcolo e modellazione che, in virtù dei nuovi sistemi di telerilevamento del suolo e di elaborazione computerizzata dei dati, raggiunge risultati sempre più raffinati. Come abbiamo visto tutte le caratteristiche del bacino idrografico concorrono a determinare la risposta del bacino stesso alle precipitazioni: la presenza di vegetazione, suolo e terreni permeabili contribuiscono a diminuire le dimensioni della piena e a rallentarne la formazione, ma se le piogge insistono per un periodo particolarmente lungo il terreno si satura, il bosco si "impermeabilizza", così non c'è più **funzione regolatrice** e tutte le precipitazioni si trasformano velocemente in deflusso superficiale, è stato così sia per l'alluvione del Polesine del 1951 che per l'alluvione dell'Arno nel 1966, per contro la maggior parte delle recenti alluvioni in Italia sono state causate da enormi quantità di precipitazioni in tempi molto brevi.

Il tema diventa quindi lo studio del regime pluviometrico di una regione e, soprattutto, della capacità di prevedere quale evento meteorico (caratterizzato da intensità e durata) determinerà una piena di particolare intensità.

Come si prevedono le piene di particolare intensità

Abbiamo visto che all'origine della formazione di una piena c'è un evento meteorico dalle caratteristiche peculiari, o molto lungo nel tempo o di breve durata ma molto intenso. Lo studio del regime pluviometrico in una data regione è quindi alla base della previsione delle piene.

In particolare è importante determinare quale episodio meteorico determinerà la formazione di una piena che può o meno essere contenuta dal corso d'acqua oggetto d'interesse.

Note le caratteristiche del bacino e delle sezioni idrauliche del corso d'acqua, si tratta di definire quale episodio meteorico è critico per quel bacino e di stabilire quante volte ha la probabilità di ripetersi in un determinato intervallo di tempo (**tempo di ritorno**).

I metodi dell'idrologia applicata, che da decenni lavora su basi statistiche, individuano, mediante l'analisi dei dati pluviometrici, il tempo di ritorno degli episodi di pioggia critica e, evidentemente, quanto più si spinge indietro nel tempo la serie delle misure disponibili per l'analisi, tanto più affidabile sarà la previsione. Il servizio Idrografico e Mareografico italiano pubblica gli Annuali Idrologici sui quali sono riportati i valori massimi annuali delle piogge nelle durate in pratica utilizzate, cioè 1, 3, 6, 12, 24 ore per le singole stazioni pluviografiche e, attraverso le tecniche proprie della statistica si può ricercare la funzione di distribuzione di probabilità più adatta a interpretare la serie dei dati, in questo caso un campione di dimensione N (dove N è il numero complessivo degli anni di osservazione) di una variabile casuale. Si possono così ottenere le curve di possibilità climatica di tempo di ritorno T, che esprimono, per ciascuna durata, l'altezza di pioggia che



cade nella località considerata con tempo di ritorno T.

Mediante le tecniche di trasformazione degli afflussi in deflussi, si può stabilire con buona precisione la dimensione di una piena corrispondente a un determinato episodio pluviometrico, mediante opportune verifiche si confronta questa piena con le sezioni idrauliche più critiche del corso d'acqua e si osserva se questa è interamente o solo in parte contenuta dalle arginature.

Negli ultimi anni, grazie ai progressi nel campo della rappresentazione informatizzata delle caratteristiche del territorio e della sofisticata precisione dei modelli di calcolo è possibile simulare la propagazione di una certa quantità di acqua proveniente da un sormonto arginale sul territorio sottostante, prevedendo altezza e velocità dell'acqua; queste simulazioni sono alla base della elaborazione delle cartografie di pericolosità idraulica, ormai indispensabili nella pianificazione urbanistica.

L'influenza dell'uso del territorio sulla formazione di una piena fluviale

Come abbiamo visto le caratteristiche di un bacino determinano la risposta di questo alle precipitazioni e le modalità di formazione e propagazione della piena. Appare quindi ovvio che modifiche sostanziali apportate a qualcuna di queste caratteristiche influenzano e modificano le modalità storiche di formazione e propagazione della piena. Queste modificazioni possono essere il prodotto di processi molto lunghi o di scelte pianificatorie sbagliate che mostrano i loro effetti già sul breve periodo.

Dato per scontato che alcune caratteristiche del bacino sono pressoché imm modificabili dall'uomo, come la conformazione fisica, l'acclività o la conformazione geologica, le modificazioni principali riguardano l'uso del suolo e, tipicamente, il disboscamento.

Durante il Medioevo il materiale da costruzione più largamente in uso era il legno, sia per scopi edificatori che militari (per esempio la costruzione delle flotte, come nel caso delle repubbliche marinare); questo, unito al deterioramento delle strutture idrauliche ereditate dal mondo antico, determinò un susseguirsi di eventi alluvionali catastrofici e, in alcune regioni, i disboscamenti di quell'epoca, cui seguì la rapida erosione dei suoli, hanno fatto sentire la loro influenza sino all'epoca moderna.

Nonostante le vaste aree pianeggianti, adatte alle coltivazioni intensive più redditizie, siano relativamente poche in Italia a confronto con altri Paesi europei ed extraeuropei, il nostro è sempre stato un Paese prevalentemente agricolo, in cui i contadini hanno dovuto contendere la terra alla natura mediante piccole e grandi opere: terrazzamenti, canalizzazioni, golene e bonifiche; tutto questo ha creato un paesaggio agrario di grande fascino ma assolutamente fragile e legato a equilibri sempre incerti.

Il passaggio da una civiltà prevalentemente contadina a una civiltà industriale e manifatturiera è avvenuto in tempi rapidissimi dopo la seconda guerra mondiale sia con la ricostruzione post bellica che con l'industrializzazione degli anni '50 e '60.

Si potrebbe scrivere molto a questo proposito, ma il fatto fondamentale è stata la perdita pressoché totale della coscienza di questa fragilità del territorio che



ha portato alla espansione delle aree urbane, alla creazione delle infrastrutture, all'abbandono dei manufatti per la regimazione idraulica senza la minima cognizione delle conseguenze.

I problemi principali causati dalla "distratta" gestione del territorio non hanno riguardato tanto modificazioni territoriali influenti sui fenomeni di formazione delle piene, quanto sugli effetti della loro propagazione a valle: si è costruito in aree di stretta pertinenza fluviale, se non in aree di alveo o di golena (interi distretti industriali sono sorti in aree golenali), si sono costruiti manufatti (ponti o viadotti) non dimensionati sulle piene attese, si sono coperti corsi d'acqua (tombamenti) per favorire la realizzazione di nuove viabilità anch'essi sottodimensionati, senza dimenticare che in alcune aree del Paese sono sorti interi quartieri residenziali senza alcuna pianificazione e in regime di quasi totale abusivismo. *Tutto questo ha esposto beni materiali e vite umane agli effetti di piene fluviali che spesso non erano affatto eccezionali ma assolutamente prevedibili, anche con sistemi di analisi idrologica non raffinati come quelli attualmente disponibili.*

Benché non siano mancati i campanelli di allarme, come la grande alluvione del Polesine del 1951, ci sono voluti lunghi anni di catastrofi per riportare l'attenzione sulla fragilità del territorio ed è solo con l'alluvione dell'Arno del '66 e la successiva istituzione della "Commissione De Marchi" che inizia il lungo periodo di riflessione su questo tema, il cui frutto più importante arriverà solo nel 1989 con la legge n. 183 che istituisce le Autorità di bacino, riconoscendo finalmente, anche a livello normativo, che le politiche di difesa dalle alluvioni devono partire dalla corretta gestione territoriale del bacino in cui le piene si formano!

Strategie di difesa dalle alluvioni

Come abbiamo visto il periodo recente di maggior disequilibrio nel rapporto tra sviluppo e controllo delle acque si è aperto col dopoguerra e (forse) non si è ancora concluso: la ricostruzione del dopoguerra, condotta senza alcun criterio di pianificazione, ha dato luogo alla crescita disordinata delle aree urbane; tale fenomeno ha riguardato, invero, più i danni al paesaggio che alle opere idrauliche, poiché la struttura basata sugli uffici del Genio civile (braccio operativo del Ministero dei lavori pubblici) aveva sostanzialmente tenuto mantenendo, bene o male, il controllo su quanto concerneva il controllo delle acque. I danni al territorio in quel periodo sono derivati più dall'abbandono delle campagne, dal mancato presidio dei luoghi, determinando il fenomeno conosciuto come "**dissesto idrogeologico**", che riguarda principalmente la stabilità dei versanti e solo parzialmente i problemi di alterazione del regime idrologico e delle alluvioni. I problemi veri, in questo settore, sono iniziati con gli anni '70 con l'istituzione delle Regioni, dell'impianto regionale di diritto comune che riguarda anche il settore delle opere idrauliche e vede una netta diminuzione di operatività del Ministero dei lavori pubblici: "*Le stime della spesa pubblica per la difesa del suolo, tra il 1970 e il 1980 non consentivano neppure la manutenzione delle opere esistenti*" (XXVII Congresso nazionale dell'Associazione nazionale delle Bonifiche). La stessa efficacia della istituzione delle Autorità di bacino (legge 183/1989) è stata limitata dalla scarsità di fondi che non hanno permesso a tali strutture di costituire un corpo di specialisti sul terreno, rimanendo dei "quartieri generali senza soldati", sia dal continuo conflitto di competenze con le Regioni e le altre amministrazioni



pubbliche (in taluni periodi si sono avute per certi territori sino a quattro difformi cartografie di pericolosità idraulica elaborate da altrettanti enti, senza che fosse chiaro quale di esse fosse vigente!).

Attualmente queste problematiche sembrano essere in via di superamento, grazie al D.Lgs. n. 29 del 23 febbraio 2010, che recepisce la direttiva comunitaria 2007/70/CE e definisce con chiarezza i ruoli: le Autorità di bacino distrettuali sono infatti le Autorità competenti nel distretto idrografico per la redazione del piano di gestione del rischio alluvionale mentre le Regioni, in coordinamento tra loro e con il Dipartimento nazionale della Protezione civile, sono responsabili della parte dello stesso piano di gestione relativa al sistema di allertamento per il rischio idraulico connesso con le piene.

Concretamente le politiche di difesa dalle alluvioni si concretizzano oggi in una maggiore attenzione alla adeguatezza delle opere di interesse fluviale, imponendo ai progettisti l'adeguamento delle opere alle piene effettivamente attese, inibendo ove sia possibile la realizzazione dei tombamenti, e dove ciò sia inevitabile, adeguandone le dimensioni alle piene attese, in una maggiore attenzione alla manutenzione dei manufatti esistenti, alla nuova severità nella lotta all'abusivismo edilizio, con particolare riferimento alle aree golenali o comunque di pertinenze fluviale.

Ma lo strumento di maggior utilizzo è sicuramente quello dell'approntamento di cartografie di pericolosità idraulica che, come abbiamo visto, attraverso l'utilizzo di sofisticate modellazioni matematiche, individuano le aree soggette ad alluvionamento nel caso di piene con un determinato tempo di ritorno; generalmente si classificano aree a elevata pericolosità idraulica le aree soggette ad alluvioni con tempo di ritorno trentennale e a media pericolosità aree soggette ad alluvioni con tempo di ritorno duecentennale. A seconda delle normative locali si prevede o la totale inedificabilità in tali aree o una edificabilità condizionata a precise misure di sicurezza idraulica dei manufatti e alla non propagazione del rischio alle aree limitrofe.

Nei fatti questa metodologia si sta rivelando utile, ma presenta un limite che ancora non si è riusciti ad affrontare con efficacia: le nuove cartografie di pericolosità idraulica identificano con buona precisione le aree soggette ad alluvioni conseguenti a piene di determinata entità e, in tali aree viene inibita o condizionata la possibilità di nuove edificazioni, ma tali aree quasi sempre includono aree abitate ed edificati storici che sono soggetti ad alluvionamento, per i quali praticamente non viene prevista alcuna difesa, se non un piano di protezione civile (e non sempre!). Occorre ancora individuare e attuare strategie di difesa del patrimonio edilizio esistente soggetto a pericolosità idraulica e, soprattutto, reperire fondi necessari all'attuazione di vasti programmi di messa in sicurezza idraulica delle aree esistenti, sia agendo sulle opere di difesa, quali l'adeguamento delle strutture arginali, la realizzazione di casse di laminazione sia sulla messa in sicurezza dei singoli centri abitati.

Alluvioni e cambiamenti climatici

I mezzi di comunicazione di massa diffondono quotidianamente notizie relative allo stretto rapporto che esisterebbe tra la frequenza di fenomeni alluvionali (o di fenomeni a essi collegati, come la franosità, che hanno all'origine l'abbondanza e



la severità di eventi metereologici come le precipitazioni piovose) e i cambiamenti climatici in atto, in particolare con il fenomeno del riscaldamento globale o *global warming* di origine antropica, legato al continuo aumento della concentrazione in atmosfera dei cosiddetti gas serra (CO₂ in particolare). Tale rapporto diretto (o lineare) è però molto controverso e nella comunità scientifica il dibattito è più acceso e le conclusioni meno scontate di quanto i mass media diano a vedere (circa le incertezze delle previsioni e la complessità del dibattito può essere utile consultare il volume “Clima estremo” a cura di Guido Visconti, senza dubbio uno dei maggiori climatologi italiani).

A dispetto delle incertezze dei modelli di previsione climatica, il dato certo è invece il permanere della fragilità del nostro sistema insediativo e infrastrutturale rispetto a eventi metereologici caratterizzati da una certa severità (sia che la loro frequenza sia in aumento sia che si ripetano ciclicamente con regolarità). Questo impone di affrontare il problema in chiave diversa, non tanto legando la soluzione del problema a una aleatoria possibilità di riportare il clima a una presunta regolarità, quanto intervenendo sulla vulnerabilità degli insediamenti; questo significa, come abbiamo detto, inibire il consumo di suolo nelle aree di accertata pericolosità, ma anche individuare i punti deboli (vulnerabili) del sistema insediativo e infrastrutturale esistente che, in un Paese come il nostro, caratterizzato da una fitta rete di centri abitati storici, costituisce un problema complesso, ma sul quale si gioca la sfida per la sicurezza futura.



Luciano Sergiampietri

Geologo, svolge attività di libera professione dal 1988 nei settori dell'idrogeologia, della geotecnica e della geologia applicata alla pianificazione urbanistica.



La mediazione si veste di nuovo

di Carola Colombo

“Con la conversione in legge del decreto del “fare” 69/2013, la mediazione quale condizione di procedibilità torna a essere protagonista. È, tuttavia, una sorvegliata speciale: avrà tempo quattro anni per dimostrare la sua bontà ed efficacia e per convincere i suoi detrattori a deporre le armi. Il percorso, naturalmente, è in salita grazie anche agli emendamenti al testo originario che hanno introdotto altre novità sostanziali. Di nuovo ai blocchi di partenza, quindi: la sfida è in atto. E che la qualità sia la vera vincitrice.”

Con l'approvazione del **decreto del “fare”** da parte del Parlamento, la **mediazione civile e commerciale** inizia una nuova vita, grazie **all'art. 84** completamente dedicato a essa. Rispetto al testo originario proposto dal Governo con il D.L. 69/2013, Camera e Senato in sede di conversione¹ ne hanno emendato il contenuto introducendo **novità sostanziali**. Alcune modifiche sono di ampia portata e potremo valutare i veri effetti più in là nel tempo, allorquando troveranno applicazione pratica. Quello che possiamo già dire è che la mediazione, pur così giovane, sta indossando “vestiti giuridici” sempre più pesanti; l'attenzione che da qui in poi le si dovrà riservare sotto questo aspetto rischierà di far perdere di vista il lato sostanziale che è ciò che la qualifica.

Proviamo ad analizzare la nuova mediazione che farà il suo debutto a partire dal **20 settembre**, attraverso le modifiche apportate al **D.Lgs. 28/2010**.

Il nocciolo di questo provvedimento è certamente il ripristino del comma 1 (ora 1-bis) dell'art. 5 del D.Lgs. 28/2013, con conseguente riabilitazione di tutto ciò che era stato espunto perché legato, in modo più o meno chiaro, alla cassata condizione di procedibilità. Con l'occasione, il legislatore ha voluto apportare altre **modifiche sostanziali, sia dal punto di vista giuridico sia da quello procedurale**; alcune di queste sono senz'altro interessanti, alcune piuttosto discutibili.

¹ Conversione avvenuta il 9 agosto 2013 con la legge 98, pubblicata nel s.o. 63 alla G.U. 194 del 20 agosto 2013.



Suddividiamo l'intervento normativo racchiuso nell'art. 84 del decreto del "fare" in tre macro aree che andiamo ora ad analizzare² più un accenno a mediazione/ usucapione trattato dall'art. 84-*bis* dello stesso decreto.

La condizione di procedibilità

Ritorna con il **comma 1-bis dell'art. 5** la mediazione quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale relativa alle controversie vertenti su determinate materie. Unica variazione rispetto all'espunto comma 1 è lo stralcio dalle materie indicate del "risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti", oltre all'aggiunta del termine "**sanitaria**" alla responsabilità medica³.

Conseguentemente al comma 1-*bis*, sono stati **ripristinati** tutti i riferimenti a esso e anche le parti soppresse dei seguenti articoli:

- **art. 4, comma 3**, per quanto attiene all'obbligo in capo agli avvocati di informare gli assistiti nei casi in cui l'esperimento di mediazione è condizione di procedibilità;
- **art. 8, comma 4-bis (ex comma 5)**, relativamente alle conseguenze in sede giudiziaria della mancata adesione al procedimento di mediazione senza giustificato motivo;
- **art. 11, comma 1**, in merito all'informazione che il mediatore deve dare prima della formulazione della proposta, riguardo le conseguenze di cui all'art. 13;
- **art. 13** nella sua interezza;
- **art. 17, comma 2 lett. d) e comma 5-bis (ex comma 5)** in riferimento alle riduzioni delle indennità quando la mediazione è condizione di procedibilità e al gratuito patrocinio.

Il comma 1-*bis* dell'art. 5 porta con sé **due importanti novità**. La prima è che è richiesta per le materie obbligatorie **la presenza degli avvocati** che assistono le parti⁴. La seconda è che **la "condizione di procedibilità" è sperimentale e rimarrà in vigore fino al 19 settembre 2017**; inoltre, a partire dal 20 settembre 2015, il Ministero della giustizia inizierà a **monitorare** i risultati della sperimentazione.

Diventa "**condizione di procedibilità**" anche la "**mediazione delegata**", cioè quella che nella versione originaria era suggerita dal giudice. Con il novellato comma 2 dell'art. 5, l'invito "senza impegno" del giudice si trasforma in un **obbligo** che andrebbe, pertanto, a investire qualsiasi altra materia che non sia già inclusa del comma 1-*bis* dello stesso articolo. Il nuovo testo cerca, quindi, di rafforzare l'impegno dei giudici nel cammino di diffusione della mediazione quale metodo alternativo di risoluzione delle dispute.

Sempre all'art. 5 la **reformulazione del comma 4**⁵ comprende l'inserimento

² Gli articoli qui richiamati fanno tutti riferimento al D.Lgs. 28/2010, salvo diversa indicazione.

³ Risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e sanitaria.

⁴ Art. 5, comma. 1-bis: "Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa a una controversia in materia di (...), è tenuto, assistito dall'avvocato, preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto (...). L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale".

⁵ Casi in cui la condizione di procedibilità sui generis o da mediazione delegata non si applica.



della **lettera c)** riguardante i **procedimenti di consulenza tecnica preventiva** ai fini della composizione della lite, di cui all'art. 696-*bis* cod. proc. civ.

Novità procedurali

A settembre farà il suo debutto anche la **competenza territoriale** che imporrà alle parti confliggenti la scelta dell'Organismo di Mediazione nel luogo del **giudice territorialmente competente** per la controversia. Lo stabilisce il comma 1 dell'art. 4, introducendo un principio finora volutamente ignorato: poiché il servizio non è a spese dello Stato, il cittadino deve potersi rivolgere a chi vuole. Che questo fosse un punto di approdo lo si era capito già con la **riforma del condominio** la quale, nel dettare le linee comportamentali del condominio e del proprio amministratore in mediazione, ha introdotto per questa materia il **vincolo territoriale**.

Questa previsione, discutibile nel principio, dal punto di vista pratico non comporterà grandi rivoluzioni. Molti Organismi di Mediazione hanno sedi dislocate sul territorio e gli stessi avvocati che assistono i propri clienti in mediazione tendono a consigliare strutture logisticamente comode.

Ulteriore novità riguarda la **durata della mediazione** che viene ridotta dai 4 mesi previsti originariamente ai **3 mesi**, attraverso la **modifica dell'art. 6**. Tre mesi per gestire una controversia in mediazione sono ragionevoli; ciò che spesso rallenta il procedere dei lavori è la parte istruttoria, in particolare il coinvolgimento della parte invitata, vuoi perché i dati anagrafici spesso non sono esaurienti per poter attivare il contatto, vuoi perché sovente c'è reticenza nel fornire una risposta all'invito. In ogni caso il termine può essere "sforato" con l'accordo di tutte le parti nonché del mediatore e del responsabile dell'organismo. Può capitare, infatti, che le riunioni si protraggano oltre tale previsione anche per vincoli oggettivi; un esempio potrebbe riguardare la partecipazione in mediazione di un ente locale che ha necessità di tempi tecnici per rispettare il dettato delle norme amministrative, oppure quando la controversia riguarda il condominio. A parere della scrivente è un peccato che non si sia colta l'occasione per apportare maggiore chiarezza a questo articolo facilitando di conseguenza il lavoro degli organismi. Far decorrere i 3 mesi dalla ricezione dell'invito formulato alla parte anziché, come previsto, dalla data di deposito della domanda di mediazione, avrebbe reso più semplice la gestione della procedura da parte dell'Organismo e del mediatore, tenuto altresì conto che il periodo previsto all'art. 6 non è soggetto a sospensione feriale⁶.

Ciò che troviamo al **comma 1 dell'art. 8** è una previsione davvero innovativa che cambierà l'operatività degli organismi di mediazione.

Innanzitutto si deve registrare che il **termine per la fissazione del primo incontro** di mediazione passa da quindici giorni a **trenta giorni**, sempre conteggiati **dal momento della presentazione della domanda**. Se con questo intervento viene tolto di mezzo un motivo d'ansia per i responsabili degli organismi di mediazione, il legislatore ha ritenuto di creargliene un altro, andando a configurare nello stesso comma 1 il "**primo incontro di programmazione**",

⁶ V. il comma 2 dell'art. 6.



fase della mediazione ancora tutta da approfondire ma che, nel frattempo, è stata caricata di enfasi, d'importanza e, non ultimo, di rilevanza giuridica. Ne parlano il comma 2-*bis* dell'art. 5, il comma 1 dell'art. 8 e il comma 5-*ter* dell'art. 17.

Nel particolare:

1. per il comma 2-*bis* dell'art. 5 la **partecipazione** al primo incontro corrisponde **all'avverarsi della condizione di procedibilità**, anche se ha esito **negativo**;
2. il comma 1 dell'art. 8, primo e quarto periodo, chiarisce **cosa deve avvenire durante**⁷ questa prima riunione;
3. il comma 5-*ter* dell'art. 17 dice che il **mancato accordo** al termine del primo incontro **non comporta alcun compenso per gli Organismi di Mediazione**⁸.

Proviamo a fare ordine per cercare di capire che cosa s'intende per incontro di programmazione.

Secondo la relazione accompagnatoria del Governo al decreto del "fare" si tratta di un momento in cui mediatore e parti "verificano le concrete possibilità d'instaurare una trattativa sulla composizione non solo dei diritti ma molto più ampiamente degli interessi in gioco, così che si proceda oltre solo quando questa emerga". Secondo una visione dottrinale, l'incontro filtro avrebbe una doppia finalità: da un lato, quella di ridurre al minimo il peso dell'obbligatorietà che si annullerebbe dopo questo momento, lasciando spazio alla volontà delle parti di proseguire. Questo consentirebbe alla mediazione di riacquisire almeno in parte l'essenza della volontarietà che da sempre la contraddistingue. Dall'altro lato, la voglia di riuscita di questo primo passaggio indurrebbe gli organismi di mediazione a mettere in campo le loro migliori risorse professionali, elevando la qualità delle prestazioni offerte. Se la visione dottrinale può essere condivisibile, magari peccando un po' di ottimismo, le considerazioni della relazione accompagnatoria sono a mio parere ingannevoli e fuorvianti. L'identificazione degli interessi è il prodotto di un intervento ben strutturato da parte del mediatore, che segue la delicata fase dell'esplorazione e della gestione del conflitto. Se questo avviene nell'incontro di programmazione significa che la mediazione è di fatto già iniziata e, soprattutto, che il caso non è particolarmente complesso; più facilmente, il rischio che si corre è saltare fasi importanti della procedura per arrivare al dunque moltiplicando così le possibilità di ottenere il risultato contrario.

Questo se vogliamo esaminare questa novità in termini sostanziali e propositivi. Se, invece, ci limitiamo a fare sintesi, è fin troppo elementare immaginare cosa succederà quando gli avvocati delle parti saranno d'accordo sul misurarsi in tribunale per controversie su materie rientranti tra le obbligatorie: a sensi dell'art. 5 si presenteranno tutti, a sensi dell'art. 8 diranno che non ritengono ci siano possibilità di raggiungere accordi e a sensi dell'art. 17 non pagheranno

⁷ Art. 8, comma 1, terzo periodo: "Durante il primo incontro il mediatore chiarisce alle parti la funzione e le modalità di svolgimento della mediazione. Il mediatore, sempre nello stesso primo incontro, invita poi le parti e i loro avvocati a esprimersi sulla possibilità di iniziare la procedura di mediazione e, nel caso positivo, procede con lo svolgimento".

⁸ Art. 17, comma 5-*ter*: "Nel caso di mancato accordo all'esito del primo incontro, nessun compenso è dovuto per l'organismo di mediazione".



nulla. Più semplice che rubare le caramelle a un bambino, più facile da aggirare persino della formulazione originale.

Ma tant'è. La sfida degli Organismi di Mediazione sarà quella di avere nei propri elenchi **mediatori capaci di convincere della bontà dello strumento e dell'opportunità di continuare la procedura anche oltre il primo incontro**. Pena la chiusura dell'Organismo che non sarà in grado di mantenersi.

Mediazione e avvocati

Sono tre le novità strettamente legate alla **figura dell'avvocato**, frutto del tentativo di placare l'avversione della categoria nei confronti della mediazione. Della prima abbiamo già parlato con il ripristino della "condizione di procedibilità": le mediazioni attivate sulle materie di cui al comma 1-*bis* e quelle delegate dal giudice devono svolgersi alla presenza degli avvocati quali assistenti delle parti. Resta il **dubbio** se la loro presenza sia richiesta anche per le **mediazioni volontarie** per il tono del comma 1, terzo periodo, dell'art. 8^o che non opera alcun distinguo tra obbligatorie e non. In attesa di un **chiarimento ministeriale**, possiamo fare riferimento alle **prime parole dell'art. 12, comma 1**: "Ove tutte le parti aderenti alla mediazione siano assistite da un avvocato (...)", lasciando intendere che **potrebbero anche non esserlo**.

La seconda novità riguarda proprio il comma 1 dell'art. 12 e prevede che se la mediazione giunge a un **accordo e tutte le parti sono assistite da avvocati**, l'accordo stesso **sottoscritto** anche dai **professionisti** costituisce già **titolo esecutivo**. In questo caso agli avvocati spetta l'attestazione e la certificazione della conformità dell'accordo alle norme imperative e all'ordine pubblico. Resta ferma la **possibilità di richiesta di omologa al presidente del Tribunale in tutti gli altri casi**.

L'ultima novità si trova all'art. 16, comma 4-*bis* e attesta che gli **avvocati iscritti all'albo sono di diritto mediatori**. Rispetto alla formulazione originaria del decreto legge, il comma è stato integrato per rendere più digeribile questa previsione. Esso prevede che gli avvocati iscritti negli Organismi di Mediazione "devono essere **adeguatamente formati** in materia di mediazione e **mantenere** la propria preparazione con **percorsi di aggiornamento teorico-pratici** a ciò finalizzati".

Mediazione e usucapione

Ultima annotazione che riguarda questa volta l'art. 84-*bis* decreto del "fare" che va a **modificare** l'art. 2643 C.C. – *Atti soggetti a trascrizione*. Viene inserito il numero 12-*bis*) che riguarda gli "**accordi di mediazione che accertano l'usucapione con la sottoscrizione del processo verbale autenticata da un pubblico ufficiale a ciò autorizzato**".

L'inserimento tra le materie obbligatorie dei "diritti reali" *tout court* aveva innescato dure polemiche soprattutto in relazione all'usucapione, in quanto l'accordo su questo tema raggiunto con mediazione non era trascrivibile. Con questa

⁹Art. 8, comma 1, terzo periodo: "Al primo incontro e agli incontri successivi, fino al termine della procedura, le parti devono partecipare con l'assistenza dell'avvocato".



mossa ben fatta, il legislatore mette la parola fine a una diatriba che aveva già generato della giurisprudenza.

Tirando le somme dopo questa prima analisi del testo definitivo del D.Lgs. 28/2010, si può dire che la delusione prevale sulla soddisfazione di veder ripristinata la «condizione di procedibilità». Troppi aspetti sono stati tralasciati a favore di altri di cui non si sentiva il bisogno.

Insomma, l'ennesima occasione sprecata. Ma tant'è.

Ora è tempo per gli Organismi di Mediazione seri di **seminare cultura** perché al termine dei quattro anni di sperimentazione non ci sia più bisogno di imporre la mediazione, e per il Ministero perché affronti una volta per tutte un nodo molto importante, l'unico che ci metterà in grado di vincere questa sfida: la **qualificazione della figura professionale del mediatore**, vero anello debole della mediazione.



La conciliazione del CTU (3)

di Paolo Frediani

“*Nel precedente contributo abbiamo trattato gli aspetti psicologici del tentativo di conciliazione svolto dal CTU, particolarmente importanti nel corso dell'opera conciliativa dell'ausiliario giudiziario. Continuiamo la trattazione con l'esame degli aspetti normativi e di quelli gestionali che condizionano variamente l'opera dell'ausiliario giudiziario nel momento in cui decide di dare seguito all'esperimento conciliativo della causa.*”

Specificità normative

Sono rappresentate dalle previsioni del codice di procedura civile che delineano l'attività del consulente di ufficio.

Conciliazione prevista e non prevista dal codice di procedura civile, ovvero quella richiesta dal magistrato

La prima senza dubbio è quella data dalla differenza tra la conciliazione prevista e non prevista dal codice, ovvero se questa sia condotta nell'alveo di un incarico espletato ai sensi dell'art. 696-bis (*Consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite*), ovvero in quella dell'art. 198 (*Esame contabile*).

Le differenze sono sostanziali e, come vedremo nelle pagine seguenti, impongono all'esperto di operare alcune scelte.

Infatti, qualora la conciliazione sia raggiunta in materie ricadenti nelle previsioni degli articoli suddetti, l'esperto dovrà depositare il processo verbale di conciliazione formato dalle parti e da lui medesimo in cancelleria per consentire al giudice l'omologazione.

Nel caso invece che la conciliazione sia raggiunta in materie estranee alle norme citate ovvero in tutti questi casi dove detto tentativo sia richiesto dal giudice, il CTU, ancorché resosi attore primario nel processo di raggiungimento dell'intesa, non sarà tenuto a espletare nessuna formalità; tali oneri infatti incombono sulle parti mediante gli atti idonei, con la formalizzazione dell'accordo e la conseguente sospensione del procedimento giudiziario in corso. Infatti, anche qualora tra le parti fosse definito un accordo – supponiamo in materia di scioglimento di una



comunione immobiliare – sebbene il verbale di conciliazione fosse sottoscritto pure dal CTU, questo avrebbe comunque valore di transazione negoziata tra le parti non configurandosi come conciliazione prevista per l'applicazione dell'art. 199, cod. proc. civ.

Rispetto del contraddittorio e diritto alla difesa

Altra regola processuale che configura una ulteriore particolarità al tentativo di conciliazione condotto nella consulenza tecnica di ufficio è quella del rispetto del contraddittorio e diritto alla difesa.

L'importanza di istituti sanciti dall'ordinamento processuale, la cui essenzialità è stata ripetutamente spiegata e richiamata nelle pagine precedenti del volume e che obbligano il CTU a garantire in ogni fase delle proprie attività la partecipazione delle parti e dei loro rappresentanti, richiedono un'attenta riflessione per ogni esperto impegnato in un tentativo di conciliazione della causa.

Invero anche se la fase di conciliazione in una CTU, può non essere ricompresa nell'alveo delle attività ammesse per l'ausiliario, ancorché, come ampiamente detto, auspicata e sempre ben accolta dai giudici, è comunque parte dell'attività dell'esperto e pertanto si deve dare rispetto, anche in questa particolare fase alle citate regole.

In tale senso nella necessità di dover svolgere le sessioni private, fase che, per la verità, come vedremo nei successivi capitoli, si rende pressoché indispensabile in ogni esperimento conciliativo, potrebbe profilarsi la possibilità di vedersi contestare la violazione del principio del contraddittorio e del diritto alla difesa poiché si sono condotte attività in difetto di presenza di una parte e dei loro rappresentanti.

Difatti, potrebbe capitare, che pur nello spirito di favorire l'attività conciliativa, una parte indirizzata dall'interesse di vanificare il lavoro del consulente a lei sfavorevole potrebbe avanzare tale eccezione che porterebbe ad avere, come estrema conseguenza – per la verità ipotesi assai remota –, anche il possibile annullamento della consulenza tecnica di ufficio. Al fine di evitare qualsiasi problematica sul punto (che come poi capiremo meglio nei prossimi contributi è pressoché irreali), il CTU stimolerà e otterrà l'esplicito consenso delle parti e dei loro legali all'esperimento di detta fase, da formalizzarsi con relativa dichiarazione e firma sul processo verbale.

Persone che possono partecipare agli incontri

Come per la regola anzidetta anche quella delle persone autorizzate a partecipare agli incontri è un punto importante delle attività di conciliazione nell'ambito della consulenza tecnica di ufficio. In tal senso deve farsi riferimento alle previsioni dell'art. 194, cod. proc. civ. ove questo indica nelle parti in causa, nei difensori e nei consulenti tecnici, qualora nominati, i soggetti autorizzati a partecipare alle attività. Infatti al di là della finalità conciliativa della sessione, l'incontro, è comunque da considerarsi parte integrante delle operazioni peritali della consulenza tecnica di ufficio.

Non può quindi trovare accoglimento la eventuale richiesta di una parte di far partecipare alle attività un soggetto diverso da quelli autorizzati, per il solo fatto che può essere presenza utile allo svolgimento delle attività tese al raggiungimen-



to dell'auspicato accordo. Come pure non può accettarsi la richiesta della parte che pretenda di far partecipare al tentativo di conciliazione il proprio consulente di parte, o altra persona che non aveva provveduto a nominare ritualmente nei termini concessi dal giudice istruttore. Il mancato rispetto di dette norme può essere motivo, qualora il CTU concluda il proprio incarico con il deposito della relazione peritale, e se la parte riesce a dimostrare l'effettivo nesso causale tra la presenza di quella persona con gli esiti sfavorevoli della relazione peritale per la nullità della stessa.

Art. 116, comma 2, cod. proc. civ.

Altro aspetto sancito dalla norma che evidenzia una particolarità della conciliazione giudiziale, che può sfuggire a una non attenta lettura della norma, riguarda il caso del tentativo di conciliazione con esiti negativi.

Ciò da notare con rilievo è contenuto nell'ultimo comma dell'art. 200 cod. proc. civ. ove si legge “... *Le dichiarazioni delle parti, riportate dal consulente nella relazione, possono essere valutate dal giudice a norma dell'art. 116, comma 2*”.

Il comma 2 dell'art. 116 (“... *Il giudice può desumere argomenti di prova dalle risposte che le parti gli danno a norma dell'articolo seguente, dal loro rifiuto ingiustificato a consentire ispezioni che egli ha ordinato e, in generale, dal contegno delle parti stesse nel processo*”) concerne la valutazione delle prove, per cui ne discende che le eventuali dichiarazioni rese dalle parti al CTU e inserite da questi nella relazione, possono costituire argomenti utili e idonei alla formazione del convincimento del giudice e, come tali, quindi, agire sulla procedura giudiziaria in corso.

Tale fatto impone al CTU un'attenta riflessione e ponderazione sui contenuti da inserire in relazione relativamente ai fatti emersi o dichiarazioni rese nel corso dei tentativi di conciliazione, poiché, queste potrebbero rappresentare aspetti delicati nel proseguimento del procedimento giudiziario o divenire ingiuste penalizzazioni per le parti che, magari, si sono attivamente prodigate e profondamente impegnate nel tentativo di raggiungere una intesa della controversia.

Il terzo degli aspetti peculiari di una conciliazione condotta nell'ambito della consulenza tecnica di ufficio è quello legato alla gestione operativa dell'esperimento.

Specificità gestionali

Rapporti del consulente con le parti in causa

L'esperto, nella natura e filosofia del suo ruolo deve avere rapporti con le parti limitatamente a quelli strettamente necessari e connessi allo svolgimento del mandato. Tale condizione definisce e garantisce il ruolo *super partes* del consulente tecnico di ufficio rispetto alle parti e alle questioni in lite.

Nella fase dell'incarico indirizzato al tentativo di comporre la vertenza invece il consulente deve operare con le parti, coinvolgerle e stimolarne la partecipazione.

Il ruolo di terzietà del conciliatore deve essere inteso come *imparzialità attiva* ovvero egualmente *vicina* ai problemi delle persone e non già come quella del giudice che risulta più una *imparzialità passiva* ovvero mirata a mantenere una eguale *distanza* con le parti.



Specificazione della fase negoziale

Questo problema è quello che frequentemente presenta maggiori problematiche. Difatti nessuno, se non in particolarissimi casi, prima del tentativo di conciliazione, ha spiegato alle parti che cosa è davvero la conciliazione della controversia. I soggetti giungono all'incontro senza avere la cognizione di quale sarà il loro ruolo. Taluni credono che il consulente del giudice debba comunicare loro la decisione che deciderà la controversia o altri suppongono che tutto sarà deciso dai legali. È essenziale che il consulente quindi offra alle parti la possibilità di formulare un consenso informato; solo in questo modo si determineranno le condizioni per la riuscita dell'esperimento conciliativo.

L'ausiliario giudiziario deve spiegare la natura, i contenuti, le regole e le finalità dell'iniziativa che si intende intraprendere poiché, non ci dobbiamo dimenticare, che in definitiva, sono proprio le parti a determinare l'esito del tentativo di conciliazione; difatti sarà determinante far comprendere alle parti, cercando di superare la naturale postura avversariale, il reale significato dell'esperimento e i risvolti positivi che questo potrà far loro cogliere.

Per operare nel migliore dei modi, è utile fissare un incontro preliminare – quello che nei prossimi contributi definiremo preparatorio – in modo che le parti abbiano uno spazio adeguato per cominciare a ristabilire la comunicazione.

Il recupero della comunicazione

A differenza di ciò che accade nelle conciliazioni amministrative dove le parti, nella maggior parte dei casi arrivano, avendolo autonomamente deciso quando la lite non è sorta da molto, in quella promossa nel corso di un giudizio i soggetti sono in causa spesso da anni e giungono al tavolo negoziale su proposta di un terzo, quindi non avendolo deciso da soli.

Questo complica molto la condizione operativa per il conciliatore poiché determina fortissime implicazioni sulla comunicazione che, per il più delle volte, è assente ed esclusivamente garantita dai legali, attraverso la forma rituale di atti, istanze e corrispondenza formale.

La condizione impone al conciliatore una notevole azione tesa a ripristinare prima, le condizioni minime di accettabilità della presenza delle persone al tavolo negoziale e successivamente a riaprire i canali di comunicazione dapprima tra i legali e le parti e poi tra le parti stesse.

L'abituarsi nuovamente al dialogo per le parti coinvolte in una causa giudiziaria è un po' come per colui che a seguito di un trauma, ricomincia una lenta e dolorosa fase di riabilitazione per riprendere pienamente le proprie funzioni deambulative; le prime azioni saranno limitate e circospette per poi, man mano che si riappropria della giusta confidenza e naturalezza, lasciare spazio a una iniziativa accompagnata da maggiore forza e convinzione fino a ritrovare piena sicurezza nei movimenti.

Gestione dei professionisti delle parti

Un problema particolare è rappresentato dalla gestione dei legali e dei consulenti tecnici nel corso del procedimento. Inutile nascondere infatti che è pensiero comune che gli avvocati non siano propensi a favorire un componimento stragiudiziale della controversia poiché contro i loro emergenti interessi.



Invero ciò accade anche nelle forme di conciliazione giudiziaria ma non con la portata che si registra in quelle in corso di causa.

D'altra parte in queste i professionisti hanno già speso buona parte del loro lavoro svolgendo attività di difesa e quindi espresso e formulato giudizi e motivati pareri inducendo le parti anche a ritenere, in qualche modo, di avere gioco facile nel procedimento.

D'altra parte è pur vero che i professionisti si rendono conto delle difficoltà per le parti di sostenere la procedura giudiziaria, delle problematiche connesse alla reale consistenza delle ragioni e della possibilità di dimostrarle, o molto più semplicemente ritengono, come sempre più spesso accade nella realtà processuale, che la via conciliativa possa risolvere meglio la situazione. Ciò magari anche stimolati dall'invito formulato dal giudice o dal consulente di ufficio. Tratteremo specificatamente e nel particolare l'argomento dei rapporti con i professionisti nei prossimi contributi.





La riforma del Catasto edilizio urbano

“Il legislatore prova nuovamente a riformare il Catasto. La VI Commissione finanze del Senato ha consegnato, nel mese di agosto 2013, al Ministro dell'economia il rapporto che dovrebbe servire come base per la riforma del Catasto. L'approvazione della delega fiscale contenente la riforma del Catasto dovrebbe avvenire entro il mese di ottobre 2013 e l'entrata in vigore dei decreti delegati dal 1° gennaio 2014. L'obiettivo è eliminare le iniquità presenti nella tassazione immobiliare e pervenire alla perequazione fiscale propugnata dall'art. 1 della legge di fondazione del Catasto, legge 3682 del 1° marzo 1886. Approfondiamo il tema con **Andrea Vaccaro**, ingegnere, Responsabile del Reparto Servizi tecnici e Responsabile tecnico dell'Agenzia delle entrate di Siracusa”.

La riforma del Catasto interesserà oltre alle rendite catastali delle unità immobiliari urbane (uiu) anche i redditi dominicali e agrari delle particelle del Catasto terreni?

La riforma interesserà “solo” le *uiu* del Catasto edilizio urbano che sono, con riferimento al 31 dicembre 2012, circa 70,5 milioni, di cui 61,6 con rendita catastale. Le rimanenti *uiu* sono beni comuni non censibili o unità non produttive di reddito catastale (aree urbane, unità collabenti, unità in corso di definizione, unità in corso di costruzione, lastrici solari). Il maggior numero di *uiu* è rappresentato

dalle abitazioni, circa 34 milioni; gli immobili a destinazione commerciale e pertinenze sono oltre 25 milioni. Con riferimento al 31 dicembre 2012, le particelle iscritte al Catasto terreni (non interessate alla riforma) sono circa 83,6 milioni, di cui circa 60 milioni soggette a tassazione con redditi complessivi pari a 1,65 miliardi di euro, di cui un miliardo riferito a redditi dominicali e 0,65 miliardi a redditi agrari. Ai fini fiscali l'incidenza dei terreni è marginale. Infatti, per esempio, con riferimento IMU, il valore della base imponibile teorica calcolato applicando i coefficienti di cui all'art. 13, commi 4 e 5, del D.L. n. 201 del 6 dicembre 2011, quindi senza considerare le esenzioni e deduzioni di legge, è pari a 4.285 miliardi di euro



per le unità immobiliari urbane e 163 miliardi di euro per i terreni agricoli.

Ovviamente, anche per quanto riguarda le imposte sui redditi, la base imponibile teorica dei terreni ha un valore minore di quella delle *uiu*¹.

Sono state già avviate attività propedeutiche alla revisione delle rendite catastali?

È stata già effettuata una serie di attività propedeutiche avviate dall'Agenzia del territorio (*AdT*) e continuate dall'Agenzia delle entrate (*AdE*) che ha incorporato nel 2012 l'*AdT*. Oltre a una serie di sperimentazioni per la determinazione dei nuovi estimi catastali che sono state effettuate negli anni scorsi in varie provincie (Siracusa ecc.) e per diverse tipologie edilizie, è stata calcolata la superficie di decine di milioni di unità immobiliari urbane di categoria ordinaria (appartamenti, negozi ecc.) in base alle planimetrie presentate dai proprietari e presenti nell'archivio catastale. Rimangono da determinare le superfici di circa 4 milioni di *uiu*, a causa principalmente della mancanza dell'obbligo di presentazione delle planimetrie nel primo periodo di gestione del Catasto edilizio urbano. Per tali immobili è stata sviluppata una procedura informatica per la determinazione di una superficie convenzionale, sulla base di elaborazioni statistiche delle informazioni già presenti negli archivi, che potrà essere utilizzata per il calcolo dei nuovi estimi solo introducendo una specifica previsione normativa al riguardo. Inoltre, sono in corso di allineamento le informazioni registrate negli archivi catastali censuario e cartografico del Catasto terreni e del Catasto urbano, lo stato di avanzamento di tale attività è pari a circa il 70%². Per rappresentare su base geografica i dati catastali, si stanno identificando le *uiu* mediante il fabbricato a cui appartengono ed è stata avviata la costituzione di un nuovo archivio catastale dei fabbricati necessario, peraltro, all'attuazione del processo di riforma del

¹ Fonte dei dati: audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 4 giugno 2013 alla VI Commissione finanze e tesoro del Senato.

² Fonte: audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 4 giugno 2013 alla VI Commissione finanze e tesoro del Senato.

sistema estimativo catastale, come prefigurata dal disegno di legge delega discusso nella precedente legislatura. Infine, si stanno verificando e definendo le incoerenze riscontrate nei dati presenti nell'implementazione dell'archivio catastale dei fabbricati.

Come sarà calcolata la nuova consistenza catastale?

Per tutte le unità immobiliari a destinazione catastale ordinaria (appartamenti, box, negozi, convitti ecc.) sarà introdotto il metro quadrato come unità di consistenza. Saranno quindi superate le attuali consistenze espresse in vani catastali (per le unità abitative e gli studi privati), in metri cubi (per gli uffici pubblici, i convitti ecc.), in metri quadrati utili (per i box, magazzini ecc.). Una norma per censire gli immobili in metri quadrati era già contenuta nella legge finanziaria del 1997 e il D.P.R. 138/1998 di attuazione contiene nell'allegato "C" le norme tecniche da seguire per la determinazione della superficie catastale delle unità immobiliari a destinazione ordinaria e che dovrebbero essere adesso utilizzati per i fini della riforma. Come già detto, sono state già calcolate dall'*AdE*, con i criteri del D.P.R. 138/1998, le superfici di gran parte delle *uiu* ordinarie censite. Occorre osservare che il D.P.R. 138/1998 non definisce la consistenza catastale per le attuali categorie speciali e particolari (banche, alberghi, ospedali ecc.).

Quali sono le altre principali novità previste?

Si transiterà dall'inventariazione basata sulla rendita media ordinaria annua dell'immobile urbano a un sistema basato oltre che sulla rendita anche sul valore patrimoniale dell'immobile considerando come epoca censuaria il triennio antecedente l'anno di entrata in vigore del relativo decreto legislativo (le rendite catastali attualmente in vigore sono riferite al biennio censuario 1988/1989). Per esempio, se il decreto legislativo entrasse in vigore nel 2014, il triennio sarebbe quello del 2011/2013 e le rendite revisionate andrebbero in vigore nel 2018, considerando 4 anni per la conclusione del processo. L'iscrizione del valore patrimoniale determinerà il superamento della capitalizzazione delle rendite catastali tramite



i coefficienti moltiplicatori stabiliti *ex lege*. Non sarà più utilizzato il modello estimativo introdotto nel 1939 che prevede per le categorie ordinarie la stima indiretta per classi e tariffe. Infatti, si prevede l'impiego di funzioni statistiche per mettere in relazione il valore di mercato con la localizzazione e le caratteristiche edilizie degli immobili. Il calcolo del valore catastale dovrebbe avvenire moltiplicando il valore unitario desunto dall'Osservatorio dei valori immobiliari (OMI), gestito dall'AdE e aggiornato con cadenza semestrale sulla base degli atti di compravendita e di altri dati desunti dal mercato immobiliare (offerte di vendite, stime giudiziarie ecc.), per una serie di coefficienti di zona, di quartiere, di edificio e di unità immobiliare (la superficie, l'anno di costruzione, il piano, l'esposizione, l'affaccio, l'ascensore o meno, il riscaldamento centrale o autonomo, lo stato di manutenzione ecc.). Il calcolo di questi coefficienti probabilmente verrà proposto, sulla base delle sperimentazioni effettuate, con un procedimento noto come *analytic hierarchy process* (Saaty, 1988), per il quale l'operatore definisce i coefficienti delle caratteristiche immobiliari assegnando a queste ultime un peso e un punteggio: il peso è fissato soggettivamente in una percentuale e il punteggio è compreso in una scala arbitraria (per esempio, 1-3). L'attendibilità dei risultati di questo procedimento dipende naturalmente dalla scelta dei pesi e dei punteggi da parte degli operatori. Il valore delle *uiu* a destinazione catastale speciale e particolare (opifici industriali ecc.) sarà determinato con stima diretta. Se non è possibile riferirsi ai valori di mercato si utilizzerà il criterio del costo mentre per gli immobili per i quali la redditività costituisce l'aspetto prevalente si userà il criterio reddituale. Per il valore patrimoniale e la rendita si prevedono meccanismi di adeguamento periodico, in funzione di modificazioni che intervengano nei parametri assunti a base per la loro determinazione. Per le unità immobiliari di interesse storico e artistico, sono previste apposite riduzioni dei valori patrimoniali e delle rendite che tengano conto dei più gravosi oneri di manutenzione e conservazione, del complesso dei vincoli legislativi per la destinazione, l'utilizzo e il restauro.

Per il contenzioso, saranno ridefinite le competenze e la composizione delle Commissioni censuarie provinciali e centrale già esistenti. La composizione di queste Commissioni prevede la presenza degli Enti locali, di esperti indicati dalle associazioni di categoria del settore (da individuare), di docenti e di magistrati amministrativi.

La riforma del Catasto ha anche l'obiettivo di incrementare la base imponibile?

Sia nella riforma tentata dal Governo Prodi nel 2006, sia in quella tentata nel 2012 dal Governo Monti e sia per quella prossima i Ministri dell'economia *pro tempore* hanno assicurato che la revisione del Catasto urbano sarà a invarianza di gettito fiscale. Ovviamente, in alcuni casi ci saranno aumenti in altri diminuzioni ma la media sarà invariata. La riforma non ha quindi lo scopo di incrementare la base imponibile ma quello di aggiornare valori, criteri e metodi di aggiornamento inventariale, per una più reale rappresentazione del territorio e del reddito e del valore di mercato del patrimonio edilizio allo scopo di pervenire a una più equa tassazione immobiliare. Pertanto, dopo la riforma, che condurrà a una rendita catastale complessiva superiore a quella attuale (ricordiamo che nel settore residenziale il valore corrente di mercato è pari in media a circa 3,7 volte il valore catastale), saranno diminuite le aliquote di imposta per ottenere un'invarianza complessiva di gettito.

Che tempi si possono prevedere per la riforma?

Il tempo del processo di riforma dipenderà dall'entità degli oneri aggiuntivi che saranno inseriti nel bilancio dello Stato, dalla quantità e qualità delle risorse umane impiegate, dal contributo fornito dai Comuni e da come sarà organizzato e gestito l'intero processo. Come evidenziato dal Direttore dell'AdE alla VI Commissione finanze e tesoro del Senato, il rapporto di collaborazione tra AdE e i Comuni è strategico e necessita forse di meccanismi normativi per prevenire o risolvere problemi che possono insorgere per completare le attività richieste ai Comuni stessi.



Viste le esperienze passate, è difficile stabilire i tempi. Infatti, l'avvio della riforma e la sua conclusione in 4/5 anni è stata annunciata in diverse legislature ma poi si è sempre arenata nonostante l'emanazione di apposite norme di legge. Per esempio, la legge 75/1993 che disponeva la revisione degli estimi con riferimento all'epoca censuaria 1992/1993 da effettuarsi entro il 31 dicembre 1995 e la legge 662/1996 che conferisce al Governo la delega per la revisione del sistema degli estimi urbani con il regolamento attuativo il D.P.R. 138/1998 che prevede la revisio-

ne degli estimi con riferimento all'epoca censuaria 1996/1997. Non hanno concluso l'iter di approvazione a causa delle dimissioni del Governo e della fine della legislatura, il disegno di legge C. 1762 del 2006 (Governo Prodi) che prevede la determinazione degli estimi catastali su base patrimoniale, specifici metodi di valutazione matematico-statistica e l'utilizzo del parametro "metro quadrato di superficie" quale unità di consistenza cui riferire gli estimi catastali, per le *uiu* a destinazione ordinaria e la riforma del Catasto avviata nel 2012 dal Governo Monti.

