

Ordini provinciali degli Architetti e degli Ingegneri della Calabria

Al Presidente della Giunta Regionale della Calabria
On. Giuseppe Scopelliti

All'Assessore Regionale ai Lavori Pubblici
On. Giuseppe Gentile

e.p.c. **Agli Onorevoli Consiglieri Regionali Componenti la IV Commissione del Consiglio Regionale della Calabria**
(Assetto e utilizzazione del territorio - Protezione dell'ambiente)

e.p.c. *Agli iscritti agli Ordini degli Architetti e degli Ingegneri della Calabria*

Pensiamo sia doveroso da parte nostra sottoporre direttamente alle Vostre valutazioni gli effetti della collaborazione avviata, tra gli Ordini professionali e il Dipartimento Regionale alle Infrastrutture e Lavori Pubblici, per migliorare e rendere operativa la Legge Regionale n°35.

Dopo aver letto la nota trasmessa il 27 luglio 2012 dal Dirigente Generale del Dipartimento n°9, con la quale si invitano gli Ordini a partecipare ad un "nuovo tavolo tecnico", siamo rimasti tutti perplessi sulla considerazione che ci viene attribuita.

Premesso che non dubitiamo delle intenzioni costruttive che hanno mosso il Presidente della Giunta e l'Assessore ai LL.PP. affinché si realizzasse un tavolo tecnico fra i delegati del Dipartimento regionale alle Infrastrutture e Lavori Pubblici e i rappresentanti degli Ordini professionali, ma oggi, purtroppo, dobbiamo constatare con amarezza l'esito di questa collaborazione.

Dopo aver subito dal Governo precedente l'imposizione di una procedura complessa ed

ingestibile anche da parte degli stessi uffici regionali e alla luce delle perplessità sollevate subito dai professionisti del settore sulla sua effettiva operatività, l'apertura di un dialogo costruttivo è stato accolto come un segnale positivo per raggiungere, insieme, le finalità della Legge Regionale 35 del 2009, vale a dire: "una maggiore tutela della pubblica incolumità attraverso il riordino delle funzioni in materia sismica, la riorganizzazione delle strutture tecniche competenti e la disciplina del procedimento per la vigilanza sulle costruzioni."

In questi due anni, quando ce ne è stata data occasione, abbiamo manifestato ai Dirigenti dell'Assessorato Regionale ai Lavori Pubblici le nostre osservazioni e i nostri suggerimenti affinché la procedura SI-ERC potesse essere migliorata e resa fruibile sia dagli uffici preposti che dai progettisti.

Sono stati evidenziate in tutte le occasioni, tra gli altri, i seguenti suggerimenti:

1. Realizzare una procedura di inserimento dei dati di tipo Off-line al posto dell'attuale che costringe a trasmettere i

dati in On-line, sia per evitare di trasmettere dati erroneamente digitati, e sia perché le reti telematiche locali sono spesso inadeguate alle potenzialità richieste dal sistema informatico;

2. *L'elaborazione di un manuale tecnico integrato con i numerosi e successivi chiarimenti espressi dal competente Dipartimento regionale ;*

3. *Dare contezza e trasparenza dei procedimenti di calcolo adottati dal SI-ERC per eseguire le verifiche di congruità alla normativa tecnica, e prevedere l'apertura di uno sportello con un referente istruttore della pratica per consentire al progettista di comunicare ed interfacciarsi direttamente con gli uffici regionali.*

Vale la pena ricordare che questo modo di operare è quello che è stato adottato dall'Agenzia delle Entrate per la trasmissione delle dichiarazioni dei redditi e dall'Agenzia del Territorio per la trasmissione dei dati catastali. Un procedimento trasparente che pone sullo stesso livello di collaborazione e di conoscenza del sistema, la pubblica amministrazione e l'utenza.

4. *Cancellare la norma che prevede il pagamento della tariffa istruttoria anche per i progetti che vengono riproposti a seguito di una precedente istruttoria negativa, o in subordine una adeguata riduzione, differenziando gli oneri fissi legati all'entità dell'opera in unica soluzione, distinti dai diritti di istruttoria legati alla valutazione di una nuova o diversa pratica;*
5. *Prevedere l'adozione della firma digitale affinché si possa rendere il processo di deposito esclusivamente per via telematica.*
6. *Dare la possibilità ai produttori di Software per il calcolo strutturale di adeguare i propri programmi in modo da fornire in output un file formato ".dat", ".txt" o equivalente, utile all'invio del documento di calcolo.*
7. *Assumere un processo di valutazione della procedura, che preveda eventualmente anche un regime transitorio dall'entrata in vigore della legge, che tenga conto dei tempi di risposta delle pratiche.*

Queste proposte, elaborate e condivise dagli Ordini degli Architetti e degli Ingegneri e trasmesse formalmente il 2 aprile 2012 dalla Federazione regionale degli Ingegneri della Calabria al Direttore Generale del Dipartimento n°9, sono state recepite in minima parte e comunque non si è ancora data risposta alle altre domande dei professionisti calabresi.

Così dopo due anni di colloqui, di richieste e di rinvii, accolti per arginare le evidenti carenze gestionali degli uffici regionali e per testare il funzionamento del sistema informatico prima del suo avvio definitivo, il 20 giugno, probabilmente

pressati dalla spinta emotiva dell'opinione pubblica alimentata dalle notizie sui tragici eventi del terremoto dell'Emilia Romagna, ci è stata notificata una prima bozza del regolamento attuativo della Legge Regionale n° 35 del 2009, modificata ed integrata con la Legge Regionale n° 25 del 15 giugno 2012, che nei suoi contenuti non recepiva i suggerimenti degli Ordini Professionali.

In quella sede tutti i rappresentanti degli Ordini presenti hanno ribadito il loro disappunto ed il rammarico per l'esito del lavoro profuso e per il trattamento irrispettoso rivolto alle valutazioni dei professionisti calabresi, frutto della sintesi del lavoro di tanti esperti chiamati a raccolta nelle varie commissioni appositamente predisposte dagli Ordini professionali calabresi.

Ma il colmo si è raggiunto con la pubblicazione del Regolamento Regionale che è stato integrato, a sorpresa, rispetto a quello notificato nell'incontro del 20 giugno, con l'art. 19 che prevede, per le pratiche che non diano inizio ai lavori entro novanta giorni dalla data di avvenuta attestazione, la riproposizione per l'autorizzazione e quindi il relativo pagamento della tariffa di istruttoria.

Per incrementare le entrate si è prevaricata la normativa nazionale che stabilisce con il D.P.R. 380/2001 termini per l'inizio dei lavori di gran lunga superiori ai 90 giorni.

Dall'evolversi della vicenda emergono chiaramente gli obiettivi del Dipartimento Regionale alle Infrastrutture e Lavori Pubblici, che vanno al di là delle finalità di interesse collettivo richiamate nella L.R.

35/2009 e che si possono riassumere in due punti: dotarsi di un sistema informatizzato per alleggerire la responsabilità connessa all'attività di rilascio degli atti autorizzativi e riscuotere le somme necessarie per la realizzazione e la gestione del SI-ERC.

Una comprensibile esigenza degli uffici regionali ma che non può essere esibita pubblicamente come una svolta storica che dà maggiori tutele alla collettività rispetto a quelle già stabilite dalle norme nazionali.

C'è da chiedersi a questo punto: è immaginabile che venga rilasciata un'autorizzazione quando il sistema informatico imposto da una Legge Regionale e realizzato da "esperti" ha dato un esito negativo? E se il sistema presenta delle falle, così come è stato più volte evidenziato dagli Ordini professionali, in quali sedi è possibile evidenziarle, visto che nel "vecchio" tavolo tecnico questo argomento non è stato possibile affrontarlo?

Nessuna Regione ha adottato un sistema informatizzato per la verifica dei calcoli strutturali, ma molte si sono impegnate nella realizzazione di sistemi di trasmissione telematica degli atti e degli elaborati progettuali.

Ad esempio la Regione Emilia Romagna, pur rivolgendosi, così come ha fatto la Regione Calabria ad "EUCENTRE", si è ben guardata dall'adottare l'intero sistema in vigore in Calabria, ma ha acquistato il solo modulo di "procedura informatica per la denuncia e trasmissione delle pratiche edilizie in zone sismiche" per una somma nettamente inferiore.

Approfondimento

Va chiarito che il notevole lavoro aggiuntivo richiesto ai progettisti che devono operare in Calabria, cioè quello di estrarre dagli elaborati progettuali i dati necessari per consentire al SI-ERC di procedere all'elaborazione automatica semplificata del progetto ed inserirli in ore di lavoro nel sistema telematico on-line del portale SI-ERC, è un'attività che va solo e a tutto vantaggio delle strutture di questa Regione.

Senza considerare che, a tutt'oggi, i progettisti calabresi operanti in aree territoriali non ancora raggiunte dal servizio internet "flat" a banda larga si troverebbero costretti a dover risolvere un non trascurabile inconveniente di tipo sia logistico che economico.

Vi chiediamo pertanto di dare la giusta attenzione alla materia ed alle sollecitazioni dei professionisti calabresi, perché a Voi è affidata sia la tutela degli interessi collettivi che l'onere di dare risposte alle legittime necessità degli Uffici regionali.

E a tal proposito non è detto che il SI-ERC soddisfi appieno le aspettative di coloro che devono esprimere i pareri autorizzativi.

Su questo aspetto si pone una contraddizione:

Se il sistema di controllo automatizzato SI-ERC è un "sistema chiuso" che non consente, ai tecnici regionali addetti alla valutazione, una opportuna scelta dei criteri di calcolo, come potranno questi stabilire che il risultato ottenuto attraverso il controllo costituisca effettivamente un segnale di allerta e una fonte di sospetto sul progetto presentato?

Come si pone in questo caso la figura del Responsabile del Procedimento nei confronti del progettista chiamato a fornire spiegazioni?

Se invece SI-ERC è un "sistema aperto" solo al Servizio, ma "chiuso" ai progettisti che presentano le pratiche risulterebbe disattesa la Legge n°241/90, che obbliga la Pubblica Amministrazione a fornire debita contezza e trasparenza su

metodi, procedure, criteri e modalità di trattamento dei dati immessi nel SI-ERC.

Va aggiunto che l'inaccessibilità dei processi informatici adottati dal SI-ERC impedisce ai progettisti ogni sorta di controllo e rettifica dei dati una volta inseriti e confermati.

Questa lacuna apre una falla nell'intero procedimento, perché tra i risultati della progettazione da utilizzare quali dati di ingresso nel sistema di controllo ed il significato che gli viene poi attribuito all'interno della procedura semplificata, è ormai noto, emergono spessissimo problemi di tipo interpretativo.

Con questi presupposti, si rischia di respingere una pratica di progetto per il solo fatto di aver ottenuto un esito negativo dal controllo automatizzato sul progetto semplificato e di non aver ritenuto nel contempo soddisfacenti le spiegazioni di merito fornite dal progettista interpellato, anche quando la progettazione sia stata eseguita correttamente e risulti, agli effetti, conforme alla normativa. In tali casi il progettista convocato dal Responsabile del Procedimento si troverebbe nella condizione di dover rispondere alle questioni sollevate dal SI-ERC nell'assoluta ignoranza dei meccanismi che hanno determinato i risultati discordanti dal calcolo presentato. Il confronto sarebbe chiaramente impari e porrebbe il progettista in una condizione di seria difficoltà nel dimostrare la correttezza della progettazione e l'opportunità delle sue scelte.

Analizzando la metodologia di controllo adottata dal SI-ERC si evidenzia che la procedura ha la necessità di semplificare la complessità dei dati contenuti negli elaborati di calcolo dei progetti e pertanto chiede di inserire dei dati in modo da assimilare qualsiasi struttura, almeno per quanto concerne gli edifici, ad un modello scatolare semplificato alla stessa stregua di quanto si sarebbe fatto sino agli anni '70, sull'impronta degli schemi progettuali manuali, unica risorsa possibile all'epoca per l'inesistenza dei sistemi informatici. Imponendo questa semplificazione

si pretende di mettere a confronto una struttura comunque complessa, non regolare che presuppone necessariamente un calcolo sofisticato impostato su diverse centinaia di migliaia di variabili, con un'altra ottenuta da uno schema scatolare verosimilmente estratto dal progetto, organizzato "alla vecchia maniera" che, trattando soltanto qualche decina di variabili, fornisca segnali di plausibilità anche "di dettaglio" sui risultati ottenuti dal progetto.

Se questo fosse realmente possibile non vi sarebbe alcuna necessità di ricorrere a sistemi sofisticati di alto livello di progettazione.

Una approssimazione che può tornare utile, invece, è la sola verifica dei risultati di "larga massima", come del resto specificato dalle NTC08 al punto 10.2, il cui controllo avrebbe la finalità di saggiare la rispondenza del progetto con le norme sismiche.

Una cosa ben diversa dal dire che il SI-ERC verifica le elaborazioni di calcolo e che dà garanzie sulla qualità dei calcoli presentati dai progettisti.

Va evidenziato che il punto 10.2 delle NTC08 sancisce che *"spetta al progettista il compito di sottoporre i risultati delle elaborazioni a controlli che ne comprovino l'attendibilità. Tale valutazione consisterà nel confronto con i risultati di semplici calcoli, anche di larga massima, eseguiti con metodi tradizionali e adottati, ad esempio, in fase di primo proporzionamento della struttura. Inoltre sulla base di considerazioni riguardanti gli stati tensionali e deformativi determinati, valuterà la consistenza delle scelte operate in sede di schematizzazione e di modellazione della struttura e delle azioni."*

Pertanto la norma su richiamata pone l'attenzione sul progettista e non sul soggetto terzo che è deputato al controllo di rispondenza in virtù del disposto riportato al §10.1 delle NTC, per come richiamato dall'art.7, 2° comma della L.R. n°35/09. Sono gli schemi semplici, stabiliti in fase di progettazione, a consentire ed indirizzare i soggetti terzi nel controllo indipendente di cui al §10.1 delle NTC.

Nessun soggetto terzo può imporre al progettista che la semplificazione da operare per procedere alla propria valutazione debba compiersi attraverso uno schema preconstituito, automatico, rigido ed ermetico, organizzato sulla base di dati obbligatoriamente forniti dal progettista poiché tali dati potrebbero dare adito ad una valutazione fuorviante.

Ci si spiega con un esempio semplice, senza per questo entrare nel merito di particolari dettagli.

Si supponga di voler modellare e poi simulare il comportamento strutturale di un capannone monopiano, a pianta rettangolare con intelaiatura di travi e pilastri, perfettamente simmetrico nelle due direzioni dei lati principali, ma con le travi semplicemente appoggiate ai pilastri a sostegno di una semplice copertura piana e leggera. In prima battuta, il progettista, procede correttamente al dimensionamento delle travi di impalcato e dei pilastri perché è perfettamente in grado di farlo anche manualmente adottando un semplicissimo schema di portale incastrato alla base ed incernierato in corrispondenza delle estremità della trave. Terminata la fase di dimensionamento, il progettista procede alla modellazione strutturale con il programma di calcolo ed esegue un'analisi sofisticata ottenendo risultati più confortanti di quanto non avrebbe potuto ricavare con la progettazione manuale. Dopo aver progettato la struttura, il progettista inserisce i dati richiesti nel SI-ERC e da questo momento in poi si troverà certamente nella condizione di dover affrontare alcuni inconvenienti.

Il SI-ERC si aspetterebbe innanzitutto l'introduzione di un piano di copertura perfettamente rigido, oltre che considererebbe le travi di sostegno perfettamente incastrate alla testa dei pilastri; la cosa è chiaramente, sia nell'uno che nell'altro caso, inaccettabile. Gli effetti prodotti dalla simulazione SI-ERC possono così riassumersi: la struttura in simulazione si dimostrerebbe 4 VOLTE PIU' RIGIDA di quanto non sia in base al progetto o calcolata manualmente dal progettista, cosicché gli spostamenti, a parità di forza sismica, risulterebbero ridotti del 75% e gli sforzi flettenti nei pilastri ridotti del 50%, mentre le travi (nella realtà scovre da effetti dovuti al

sistema orizzontale) ne risulterebbero inammissibilmente sovrasolicitate. Gli effetti prodotti da tale "irrigidimento fittizio" possono altresì ripercuotersi sulla valutazione dell'azione sismica: quadruplicare la rigidità strutturale comporta il dimezzamento del periodo di tempo necessario alla struttura per compiere un'oscillazione dinamica completa, il che porterebbe anche ad attendersi un'accelerazione sismica maggiore di quanto in realtà non sia necessario applicare, con chiare implicazioni sulle dimensioni degli elementi strutturali e sulle eventuali armature metalliche, nel caso del c.a..

In definitiva, tra progetto e simulazione SI-ERC, si mettono a confronto due cose fra loro slegate da ogni grado di parentela, e pertanto se ne può immaginare l'esito!

Non c'è possibilità di eludere i problemi che sorgeranno dal SI-ERC se non attraverso un puntuale e dettagliato confronto presso il Servizio, un esame universitario insomma, a cui si dovrà sottoporre il progettista per non incorrere in un "errore di progettazione" che, anche ai sensi della normativa sui LL.PP., avrebbe il suo grave peso nei confronti del committente.

Ovviamente, l'esempio presentato è soltanto uno degli innumerevoli casi di anomalia che possono prefigurarsi nel condurre la simulazione attraverso il sistema SI-ERC, a meno che, come detto, non esista la possibilità da parte del Servizio di porre adeguata attenzione nel trattare i dati inseriti tenendo conto della specificità dei problemi affrontati dai progettisti.

È logico a questo punto domandarsi: **a cosa è servita la collaborazione degli Ordini che si sono fatti carico di raccogliere le legittime istanze dei professionisti, per trasferirle nei tavoli tecnici del Dipartimento Regionale alle Infrastrutture e Lavori Pubblici?**

Ribadiamo che gli Ordini avevano accolto con entusiasmo l'apertura di un confronto tecnico con i Dirigenti regionali ed hanno manifestato, in questi due anni, una fattiva collaborazione.

Hanno ascoltato, raccolto e trasferito le difficoltà incontrate dai progettisti nell'utilizzare il SI-ERC e proposto le soluzioni necessarie, un'attività che responsabilmente doveva essere

svolta direttamente dal Dipartimento Regionale alle Infrastrutture e Lavori Pubblici.

Si è avviata definitivamente la procedura di verifica informatizzata prevista dal c. 2 dell'art.7 della L.R. n°35/09 ma non si sono date le risposte alle legittime osservazioni dei professionisti. Non si può non riconoscere che il SI-ERC sia a tutti gli effetti un codice di calcolo e sebbene sia impiegato da un soggetto terzo a fini di una verifica indipendente, non può essere avulso dalle stesse prescrizioni normative ed alle relative modalità di validazione.

Si chiede pertanto, per assolvere alla necessaria trasparenza degli atti amministrativi prodotti a seguito delle risultanze del SI-ERC :

1. Quali siano i criteri di analisi e di verifica impiegati dal SI-ERC nell'analisi strutturale indipendente;
2. Quali siano i casi effettivamente trattabili dal SI-ERC e quali possono essere invece i limiti per un effettivo confronto con le analisi condotte dai progettisti;
3. Quale sia il criterio di valutazione utilizzato per esprimere un corretto giudizio sull'attendibilità dei risultati ottenuti dal SI-ERC circa le diverse verifiche effettuate sul progetto presentato.
4. Quale sia lo specifico riferimento normativo che consente di imporre che l'analisi strutturale debba essere condotta secondo gli schemi precostruiti attraverso la procedura di calcolo utilizzata dal SI-ERC, atteso che la norma tecnica nazionale non dispone specifiche dettagliate modalità di rappresentazione dei risultati, ma prescrive soltanto quelli che sono i criteri ispiratori circa l'analisi e la progettazione.
5. Quale sia l'Ente preposto alla validazione del codice SI-ERC in relazione alle diverse tipologie di calcolo possibili, e ciò ai sensi del §10.2 delle NTC08 (ritenuto per equità e parità di trattamento dinanzi alla legge che un codice di calcolo debba essere sottoposto ai medesimi controlli e alle medesime verifiche di attendibilità, sia che si tratti di un progettista, sia che si tratti di un validatore e sia che si tratti di qualsivoglia soggetto terzo).

Conclusioni

Aver avviato a pieno regime il SI-ERC, senza aver dato risposta alle osservazioni degli Ordini professionali, può essere vista, in maniera miope, una questione che riguarda solo le difficoltà di adattamento dei progettisti ad una procedura innovativa.

Ma non è così, innanzitutto perché Architetti ed Ingegneri hanno accolto con entusiasmo la novità proposta ma, responsabilmente, ne hanno verificato l'applicabilità indagando sui limiti e sui difetti del sistema.

Difetti che non si ripercuotono solo sugli oneri lavorativi dei progettisti, ma hanno ricadute sull'economia regionale.

È arcinoto che l'edilizia rappresenta il principale motore della nostra economia e specialmente in tempo di crisi non si può ostacolarne il già gravoso iter burocratico introducendo procedure, dalla dubbia conformità alla norme nazionali, ma certamente ostative, che hanno come obiettivi prevalenti quello di alleggerire le attività e le responsabilità connesse al rilascio degli atti autorizzativi e quello di favorire le condizioni di riesame di una medesima pratica al fine di riscuoterne più volte gli oneri della tariffa istruttoria.

Ad appesantire l'iter burocratico contribuisce l'anacronistica richiesta della presentazione cartacea della documentazione in aggiunta alla trasmissione telematica e l'onere d'inserire i dati di calcolo per le opere soggette semplicemente a deposi-

to per le quali non si fa corrispondere il rilascio di alcun documento autorizzativo.

Il regolamento stabilisce inoltre un principio anomalo e singolare rispetto alle altre norme dell'edilizia; prevede infatti che il termine di 60 giorni necessario per il rilascio della autorizzazione, non solo debba essere sospeso quando vengono richieste integrazioni da parte dell'ufficio, ma che sia addirittura azzerato, prevedendo che i 60 giorni "*decorreranno nuovamente dalla data di ricevimento delle integrazioni stesse*".

In aggiunta, l'incongruenza dell'applicazione del tariffario, già evidenziato nella prima stesura della norma sospesa (che prevede di dover pagare l'autorizzazione non sul rilascio della stessa ma ad ogni presentazione di pratica), nel regolamento è stato rinviato di sei mesi e quindi mantenuto in vigore. Un tariffario non può essere comparato ai diritti di segreteria, in quanto il primo si basa su parametri relativi al costruendo manufatto, parificabile quindi ad un onere sull'opera da realizzare

Per agevolare l'edilizia si dovrebbe invece dare ai progettisti la possibilità di interloquire con le strutture regionali per integrare e modificare, in tempi rapidi le eventuali difformità riscontrate.

È interesse di tutti avviare procedure che diano maggiori tutele e garanzie alla collettivi-

tà, ma il SI-ERC, oggi, non risponde a questa esigenza, anzi si sta trasformando in uno strumento incerto e confuso che può dare adito a determinazioni contrastanti e vessatorie.

Si chiede quindi l'abrogazione dell'art. 19 del Regolamento Regionale n. 7 del 28/06/2012 che prevede la riproposizione della pratica nel caso in cui non si dia inizio ai lavori entro novanta giorni dalla data dell'avvenuta attestazione di deposito; una norma che comincerà a produrre i suoi effetti dal 12 ottobre 2012.

Per le motivate argomentazioni esposte negli "approfondimenti", è doveroso abrogare la norma contenuta nel comma 2 dell'art.7 della legge regionale 19 ottobre 2009, n. 35, dove si stabilisce l'uso di una procedura informatizzata ed automatica delle verifiche previste nel paragrafo 10.1 delle NTC08.

Infine si fa rilevare che per gli uffici regionali la procedura automatica non esclude la possibilità di ulteriori controlli fatti direttamente dai dirigenti senza l'ausilio del SI-ERC, palesando quindi la possibilità di errori del sistema automatico di controllo.

Ci si domanda a questo punto: se la procedura automatica può anche sbagliare, che sicurezza si garantisce alla collettività nei casi in cui si è avuta una valutazione positiva del SI-ERC?

I Presidenti degli Ordini provinciali degli Architetti e degli Ingegneri della Calabria