

Il fascicolo del fabbricato e le sue interazioni con la digitalizzazione delle pratiche edilizie.

Riflessioni di metodo a margine delle attività svolte dalla Soprintendenza archivistica del Friuli Venezia Giulia

«Dig/Italia» 1-2023

DOI: 10.36181/digitalia-00062

Paolo Santoboni

Soprintendenza archivistica del Friuli Venezia Giulia

Di fascicolo del fabbricato si discute da molto tempo: l'argomento ha registrato punti di vista alternativi, se non del tutto antitetici, procedendo tra fasi di accesso dibattito e lunghi periodi di sospensione. Recentemente, tuttavia, l'esperienza della pandemia da SARS-CoV-2 ha condotto al ripensamento delle prassi di lavoro dei soggetti pubblici e privati e stimolato alcune proficue riflessioni che, sull'onda di certe misure adottate dal legislatore, potrebbero riproporre tale dibattito in relazione al tema della digitalizzazione delle pratiche edilizie. Il contributo cerca di mostrare come le due tematiche, finora trattate in maniera autonoma, siano in realtà strettamente collegate; come esista una convenienza reale per le amministrazioni nel razionalizzare i processi di gestione documentale legati alle opere edilizie e nel produrre, in conseguenza, anche un siffatto strumento gestionale.

Premessa

Di fascicolo del fabbricato (FDF) si discute almeno dalla fine degli anni Ottanta. L'argomento ha registrato punti di vista alternativi, non sempre riconducibili a compromesso, lungo una linea di tensione ai cui estremi si osservano convinte adesioni, a fronte dei benefici attesi dai proprietari dei beni immobiliari, e avversione risoluta verso ciò che si ritiene possa veicolare una nuova tassa sulla proprietà. Recenti sentenze della Corte costituzionale sembrano aver consegnato il tema e il connesso dibattito a una nuova fase sospensiva¹. Recentemente, tuttavia, sull'onda di diversi fattori collegati all'esperienza della

¹ Per un inquadramento generale e per gli utili spunti di riflessione di cui il mio saggio è debitore, si veda Fulvio Re Cecconi — Mario Dejacco — Sebastiano Maltese, *Il fascicolo del fabbricato*, Bologna: Maggioli Editore, 2017, e in particolare Maurizio Costantini, *Presentazione*, ivi, p. 7-10.

pandemia da COVID-19; al conseguente ripensamento delle prassi di lavoro che ne è seguito e che tutti, direttamente o meno, abbiamo sperimentato; a certe misure legislative che hanno interessato la materia nel suo complesso, tale dibattito potrebbe riproporsi in relazione al tema della digitalizzazione delle pratiche edilizie, come cercherò di mostrare in questo contributo. E, al di là della controversa obbligatorietà del FDF, esiste senz'altro una convenienza reale per le amministrazioni nel razionalizzare i processi di gestione documentale legati alle opere edilizie e nel produrre, in conseguenza, anche un siffatto strumento gestionale.

Questioni di metodo

In merito al tema in esame, occorre innanzitutto differenziare due profili, uno giuridico e uno economico.

Da un punto di vista giuridico, occorre distinguere tra i legittimi interessi che si manifestano, rispettivamente, nei processi di gestione di un'opera pubblica e di un'opera privata. Per l'opera pubblica, infatti, il risparmio è un obiettivo primario da perseguire per il bene collettivo, mentre per l'opera privata esso è un obiettivo che ciascun soggetto è libero di perseguire nei modi che ritiene più opportuni, nel rispetto dell'ordinamento giuridico. In entrambi i casi, il discrimine fra ciò che va reso cogente attraverso la normativa, se rapportato a un'opera pubblica, e ciò che può restare solo raccomandato, se riferito a un'opera privata, è pur sempre una ricaduta di effetti positivi a beneficio dell'interesse pubblico e della collettività.

Da un punto di vista economico, inoltre, poiché ogni opera dell'uomo (quindi anche un'opera edilizia) è sempre un prodotto storico che nasce condizionato da una serie di fattori di tipo ambientale, giuridico, tecnologico, socio-culturale, occorre non solo conoscerne le fasi di produzione, ma anche gestirne bene l'uso, la conservazione e l'aggiornamento nel tempo. Le informazioni sui processi edilizi sono sia latenti (una ricchezza incorporata nelle opere edilizie stesse), sia esplicite e rappresentate a livello documentale con diversi gradi di fedeltà e di analiticità. Ma non di rado, per quanto esistenti, esse sono anche disseminate e disperse, e una tale dispersione influenza senza dubbio la qualità della rappresentazione documentale e spesso la depaupera.

Nel progettare un FDF occorre pertanto individuare una proporzionalità tra gli sforzi che siamo disposti a fare e i risultati che vogliamo ottenere. Il FDF non risolve i problemi di gestione e conservazione dei documenti dell'edilizia, ma è l'esito di un processo di costruzione di sistemi informativi archivistici adeguati attorno alla materia. Costruire gradualmente significa approntare strumenti archivistici organizzati attorno a un contesto funzionale e semantico e fornire mezzi e procedure che permettano una sintesi progressiva nel FDF di informazioni essenziali ai fini dell'edificazione, gestione, manutenzione, ma anche del fine vita e riuso delle opere, nell'ottica della transizione verso un'economia circolare. Il tema è molto rilevante per lo sviluppo di un'economia edilizia sostenibile, basata su un modello di

produzione e di consumo delle risorse che implica una forte impronta ecologica. In tal senso, la necessità di sviluppare un modello di produzione e di consumo sostenibili delle risorse materiali ed energetiche è oggetto da tempo di riflessioni da parte della comunità scientifica e, per la sua evidenza, di attenzione crescente in seno agli organismi internazionali più avveduti. Si è ormai consapevoli del fatto che per assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri, occorre estendere al massimo il ciclo di vita dei prodotti, ridurre al minimo i rifiuti, condividere, rigenerare e riutilizzare i materiali esistenti, ivi compresi quelli destinati all'edificazione. Solo limitando il ricorso continuo e ingiustificato alle materie prime, incluse quelle necessarie ai processi edilizi, che diventano sempre più costose e meno reperibili; solo riducendo lo spreco energetico e contenendo l'impronta ecologica della popolazione, ossia il rapporto fra le risorse consumate dagli individui e lo spazio da essi occupato, un rapporto che attualmente supera la capacità bio-riproduttiva del nostro pianeta, sarà possibile preservare il capitale naturale necessario alla vita della nostra e delle prossime generazioni². Laddove possibile, pertanto, è urgente che uno strumento quale il FDF nasca contestualmente all'inizio del processo edilizio, ma in ogni caso è di per sé economico che si proceda registrando e centralizzando nel FDF i dati e le informazioni generate lungo le diverse fasi del processo.

Cos'è il FDF?

Nel comparto edilizio si sono avute nel tempo ripetute richieste di adozione di un documento simile, variamente declinato nel nome (libretto del fabbricato, libretto dell'edificio, registro del fabbricato, documento identificativo dell'efficienza del fabbricato, carta d'identità dell'immobile, fascicolo dell'edificio, sorta di diario di bordo), come nel contenuto (autovalutazione dello stato di fatto, a cura del proprietario, oppure ripresa di tutta la documentazione necessaria per conoscere il bene immobiliare e il suo stato di conservazione). Si è trattato di proposte effimere, mai approdate a risultati concreti, efficaci e di lunga durata. Tuttavia, l'idea che occorresse predisporre un documento sintetico e aggiornabile, contenente indicazioni di natura e di grado analitico differenti a seconda del contesto di produzione e delle relative finalità, è rimasta stabile nel corso degli ultimi due-tre decenni, al-

² Per un inquadramento generale del modello si rimanda ad Alessandra Cenci, *Economia circolare. Come sostenere il futuro del nostro pianeta*, Catania: Villaggio Maori, 2022; Emanuele Bompan — Ilaria Nicoletta Brambilla, *Che cosa è l'economia circolare*, Milano: Edizioni Ambiente, 2021; Laura Rocca, *Verso l'economia circolare. Definizioni, politiche e good practices*, Milano: Franco Angeli, 2020. A livello politico, nel 2020 la Commissione europea ha presentato un *Piano di azione per una nuova economia circolare*, a cui sono seguite alcune misure per accelerare la transizione verso tale modello economico e la proposta di nuove regole europee volte a incentivare il riutilizzo e il riciclo. La relativa documentazione è accessibile dal link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_420.

meno in rapporto agli edifici di nuova costruzione, a quelli dove fossero necessarie opere di ristrutturazione o di manutenzione che prevedessero il nulla osta da parte degli uffici tecnici competenti e, infine, a quelli che si trovassero in situazioni di emergenza riconosciute dagli uffici tecnici cittadini. Così, vari elementi di natura identificativa e dati afferenti all'ambito dell'ingegneria edile, dell'ingegneria strutturale e della prevenzione del rischio sismico, sono entrati a far parte di un profilo applicativo rivolto alla gestione dei processi documentali in parola.

Il carattere polimorfo del FDF deriva, pertanto, dai diversi contesti in cui è stato episodicamente proposto, dalla funzione che ad esso è stata assegnata (informativa o certificatoria) e dalle categorie di soggetti e operatori i cui fabbisogni era volto via via a soddisfare. Inoltre, per la sua natura di sintesi, il FDF nasce per contenere diversi tipi di informazioni relative agli edifici e quindi si pone in una posizione di convergenza per un insieme complesso di tematiche correlate alla qualità, alla sicurezza, alla trasparenza, alla normativa tecnica del settore, alla semplificazione amministrativa³. Ciò ha reso disarmonico, scoordinato, scomposto l'insieme di progetti che ne ha tentato l'introduzione in rapporto a due aspetti principali: il suo oggetto e gli obiettivi della produzione documentaria.

Criticità nella costruzione del modello

In rapporto all'oggetto, le problematiche legate alla prima compilazione di un FDF per un edificio di nuova costruzione sono molto diverse rispetto a quelle riferite a un edificio esistente: in quest'ultimo caso, infatti, la disponibilità di documentazione esauriente e completa va valutata per le diverse epoche storiche, per continuità delle serie archivistiche, ed è quasi sempre tutta da verificare. Molte informazioni potrebbero essere di difficile individuazione e raccolta e, soprattutto, richiederebbero comunque di essere contestualizzate adeguatamente, poiché la normativa edilizia, le prassi amministrative e di lavoro, i supporti e i formati documentali non restano fermi nel tempo, ma si evolvono e mutano. Difficoltà di tipo organizzativo nel ricercare ed esibire simile documentazione e difficoltà per i conseguenti esborsi economici da sostenere da parte dei soggetti interessati rendono questo uno degli aspetti più delicati dell'intera questione e consigliano di mantenere, assieme ad approcci di tipo giuridico, economico e tecnico, anche un approccio genuinamente archivistico al problema.

In rapporto agli obiettivi della produzione documentaria, poi, occorre rilevare come all'origine del FDF vi sia stata spesso la richiesta di una maggiore sicurezza collettiva, di una maggiore trasparenza nella conoscenza di un edificio e del suo stato di fatto, esigenze che tornano alla ribalta allorquando eventi calamitosi fanno registrare perdite di vite umane e costringono impietosamente a rilevare i danni

³ Per un approfondimento si rimanda a Mario Dejaco, *Perché un "fascicolo del fabbricato"*, in Fulvio Re Cecconi — Mario Dejaco — Sebastiano Maltese, *Il fascicolo del fabbricato*, cit., p. 13-38.

riportati dalle costruzioni. Una volta passata la fase di emergenza e affievolitasi l'onda emotiva degli eventi, si affievolisce con esse l'urgenza di istituire un FDF. Eppure, la necessità di conoscere un bene edilizio nel suo complesso non dovrebbe derivare soltanto da situazioni contingenti, ma essere parte della normale procedura di gestione, manutenzione ed uso dell'oggetto (casa, edificio di culto, fabbricato industriale o ufficio che sia).

Cenni storici

Sulla materia sono state prodotte nel corso del tempo molte fonti normative, rivolte all'ambito pubblico e, più di recente, all'ambito privato. Fra le prime mi limito a segnalare le principali:

1. *Circolare del Ministero dell'Interno 20 luglio 1904, n. 15200.2*, tuttora vigente, con allegata una modulistica per la tenuta degli inventari dei beni immobili patrimoniali disponibili e indisponibili: lo schema contiene elementi per identificare il bene, una descrizione sommaria con indicazioni di tipo economico e contabile e uno spazio riservato a eventuali osservazioni;
2. *Fonti sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*: tra queste si segnala il d.lgs. 77/1995, da cui si desumono indicazioni per redigere schede da destinare alla tenuta delle scritture inventariali, ivi compresa una scheda fabbricato: l'ente pubblico era tenuto a riportare indicazioni su proprietà del bene, forma giuridica, ubicazione e localizzazione, dati catastali, caratteristiche tecniche, stato di manutenzione, utilizzo del fabbricato e valutazione economica, con una specifica voce per l'indicazione degli interventi di ristrutturazione;
3. *Leggi finanziarie dagli anni Duemila in poi*: sollecitano ricognizioni del patrimonio pubblico dal punto di vista tecnico ed economico, ai fini del controllo e della revisione della spesa;
4. *D.lgs. 81/2008, "Testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro"*: prevede che per la costruzione di un'opera o per interventi di riqualificazione sia predisposto un "fascicolo con le caratteristiche dell'opera" (allegato XVI);
5. *Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze 9 luglio 2010, n. 16063, "Valorizzazione immobili pubblici. Linee guida generali per la costituzione di un fascicolo immobiliare"*: definisce la necessità di acquisire, per gli edifici pubblici, informazioni tecniche (1), amministrative e gestionali (2), storico-artistiche (3). Il documento riporta un elenco degli elementi costitutivi che devono essere presenti nel FDF e fornisce indicazioni su come effettuare la rilevazione da cui si intende ricavare un supporto per la monetizzazione dei beni patrimoniali disponibili, in vista di una loro possibile dismissione.

Tra le fonti rivolte all'ambito privato meritano un accenno le seguenti:

1. *Schede di autovalutazione*, ad esempio quella proposta dalla Regione Lombardia in «Quaderni della protezione civile» n. 5 (2000), “Prevenzione del rischio di crollo”⁴;

2. *Ordinanza della Protezione civile 2 giugno 2012, n. 2 e d.l. 74/2012* (post si-sma in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto);

3. *Disegni di legge al Senato*: se ne contano una ventina, tra i quali il d.d.l. 4339-bis/1999, poi d.d.l. 3032/2011, recante “Disposizioni in materia di regolazione del mercato edilizio e istituzione del fascicolo di fabbricato”, il d.d.l. 2826/2017 recante “Misure in materia del territorio e disposizioni volte a istituire il fascicolo del fabbricato”;

4. *Proposte di legge alla Camera*, tra cui la 4617/2017 e la 489/2022, presentata il 28 ottobre 2022;

5. *Leggi regionali*: fra queste vanno citate le iniziative della Regione Lazio (l.reg. 12 settembre 2002, n. 31 e regolamento regionale 14 aprile 2005, n. 6); Regione Campania (l.reg. 22 ottobre 2002, n. 27 e regolamento regionale 11 febbraio 2010, n. 4, con obbligo di redazione del FDF); Regione Puglia (l.reg. 20 maggio 2014, n. 27, a cui segue, pochi mesi dopo, l’abrogazione); Regione Calabria (l.reg. 27 dicembre 2016, n. 46); Regione Abruzzo (l.reg. 31 ottobre 2019, n. 34: l’art. 11 prevede che il FDF sia obbligatorio per i fabbricati di edilizia residenziale pubblica e che sia istruito a cura delle ATER regionali); anche la Regione Basilicata e la Regione Emilia-Romagna hanno dapprima istituito (l.reg. 7 agosto 2009, n. 25 e l.reg. 30 luglio 2013, n. 15), poi abrogato il FDF (l.reg. 3 dicembre 2012, n. 25 e l.reg. 20 dicembre 2013, n. 28).

La Corte costituzionale, dal canto suo, ha rilevato profili di incostituzionalità in tali leggi regionali, con riferimento agli art. 3 e 97 Cost. (ragionevolezza, proporzionalità, imparzialità e buon andamento della PA), art. 42 Cost. (tutela della proprietà privata), art. 117, comma 2, lettere l) e m) Cost. (riserva di legge statale in materia). Sorprende in particolare la bocciatura espressa in dipendenza dagli art. 3 e 97 Cost.: la Corte ha ritenuto infatti che le modalità di predisposizione e tenuta del FDF, così come delineato, «fossero contrarie al canone di ragionevolezza, per l’eccessiva gravosità degli obblighi imposti ai proprietari e dei conseguenti oneri economici a loro carico, e al principio di buon andamento della PA, data l’illiceità di richiedere a una pluralità di tecnici privati [n.d.r.: contro le previsioni dell’art. 18, comma 2 della l. 241/1990], informazioni già in possesso delle competenti amministrazioni» (Corte cost., sentenza 7 giugno 2010, n. 200);

6. *Deliberazioni e atti regolamentari degli enti locali*: fra questi segnaliamo la deliberazione 166/1999 del Comune di Roma e il regolamento edilizio del Comune di Milano (2014), che all’art. 47 istituisce l’obbligo del FDF e ne individua la struttura e gli elementi fondamentali, articolati in: identificazione dell’edificio (documen-

⁴ <https://www.cias-italia.it/uploads/157.pdf>.

tazione catastale e georeferenziazione, titoli abilitativi e successive modifiche strutturali corredati da elaborati grafici, diritti edificatori e atti di asservimento, diritti reali, agibilità ecc.); documentazione relativa alla struttura (collaudo statico, cementi armati ecc.); sicurezza e impiantistica.

Il progetto “Casa Italia”

Dopo il terremoto del 2016 il Governo ha varato un progetto di mappatura del rischio sismico degli edifici, che si è esteso poi alla cura dell'intero patrimonio abitativo della nazione. In quell'occasione la Rete nazionale delle professioni tecniche (RNPT) ha elaborato una propria proposta di intervento articolata in tre fasi essenziali⁵:

- Fase 1: monitoraggio del livello di vulnerabilità di ciascun edificio rientrante nel patrimonio edilizio, partendo dalle zone con priorità sismica 1 e dando la precedenza agli edifici pubblici e ai beni dichiarati di interesse storico-artistico (nel breve periodo). La RNPT propone il ricorso a una scheda sintetica specializzata per tipologia edilizia (edifici in muratura, edifici in calcestruzzo armato, edifici industriali ecc.) che permetta di registrare le informazioni anche per fasi di indagine successive, quali ispezioni visive, esame della documentazione esistente, analisi e valutazione delle condizioni geologiche e degli aspetti strutturali e geotecnici della costruzione, indagini strumentali più o meno invasive. I dati ottenuti nel corso del monitoraggio sono quindi riportati in appositi quaderni, per fornire una guida ai tecnici operanti sul campo e per indirizzare la fase successiva di intervento, denotata in funzione dell'esito delle singole diagnosi;

- Fase 2: adozione del FDF⁶, “entro 24 mesi dalla emanazione di uno specifico decreto legislativo attuativo” (nel medio periodo). Il risultato atteso è la creazione di una anagrafe nazionale di quanto edificato, contenente la cronistoria e lo stato conservativo dei singoli edifici. In particolare, si legge nella relazione, «il fascicolo di fabbricato sarà costituito da un approfondito documento di chiara ed immediata lettura, contenente tutti i dati acquisiti relativi alla tipologia edilizia, al suo stato di conservazione, alle condizioni geologiche sito-specifiche, alle valutazioni di tutti i rischi, nonché al livello di vulnerabilità assegnato, in modo da poter definire con esattezza e celerità le tipologie e le modalità di intervento necessarie alla mitigazione del rischio»⁷. Per gli edifici pubblici e per i beni di interesse storico-artistico si prevedono tempi inferiori ai 24 mesi, con priorità crescente a partire dalle zone a più alto rischio sismico.

- Fase 3: adozione della certificazione sismica obbligatoria, redatta a cura di un

⁵ *Proposta per la definizione di un piano di prevenzione del rischio sismico*, allegato alla circolare della RNPT n. 40/2016, prot. 531 del 30/11/2016, consultabile al seguente indirizzo: <http://www.reteprofessionitecniche.it/circolari-2016>.

⁶ Ivi, p. 10.

⁷ Ivi, p. 11.

tecnico abilitato, da produrre inizialmente in caso di compravendita, locazione e di nuove costruzioni; da estendere successivamente a tutti gli immobili, pubblici e privati, entro tempi certi (nel medio periodo)⁸. L'introduzione di una certificazione sismica, analoga alla già esistente certificazione energetica, risponderebbe in primo luogo all'esigenza del proprietario di conoscere lo stato di sicurezza del proprio immobile e di valutare l'entità di un eventuale intervento di miglioramento su di esso; rafforzerebbe in secondo luogo una politica di trasparenza del mercato immobiliare nel fornire a compratori e locatari informazioni precise sulle caratteristiche di sicurezza degli immobili oggetto di trattativa.

Sulla base di tali proposte, la RNPT ha costituito, al suo interno, un apposito gruppo di lavoro per approfondire la tematica del FDF, in rapporto alla più generale questione della prevenzione del rischio sismico.

Il FDF in Europa

Nel Regno Unito è stato introdotto a partire dal 1994 un *Health and Safety File* (HSF), una "Scheda sullo stato di salute e sicurezza" del fabbricato, basata su check-list di valutazione e accompagnata da tre documenti facoltativi: *Condition Report*, che definisce gli interventi manutentivi nel breve e medio termine; *Long Term Maintenance Plan*, che rappresenta una pianificazione di più ampio respiro, integrata con la stima economica dei costi da sostenere; *Building Survey*, un'indagine complessiva sullo stato dell'immobile, che descrive materiali, componenti e sistemi in uso. La raccolta di informazioni, di tipo tecnico ed economico, così attuata intende migliorare le fasi di produzione e di gestione edilizie assegnando chiare responsabilità ai differenti attori coinvolti nel processo.

In Francia si parla di *Carnet d'entretien*, "Libretto di manutenzione", che riporta indicazioni relative agli interventi manutentivi e ai lavori eseguiti sull'immobile; certifica la qualità del bene ed è spesso utilizzato in caso di compravendita. Più recentemente, l'art. 167 della l. 1104/2021 ha istituito il *Carnet d'information du logement* (CIL), "Libretto informativo dell'alloggio", attuato con decreto 1674/2022. Il CIL riguarda le nuove abitazioni per le quali sia stata rilasciata la concessione edilizia o la dichiarazione preventiva di inizio attività dal 1° gennaio 2023; a partire da tale data, riguarda poi le abitazioni esistenti interessate da lavori di ristrutturazione che incidano sul rendimento energetico. Nel CIL sono centralizzate informazioni sulle caratteristiche delle abitazioni e sui lavori svolti in passato, utili a supportare futuri interventi di miglioramento, specie delle prestazioni energetiche. Il documento è redatto in formato cartaceo o digitale dal proprietario della nuova abitazione sulla base delle indicazioni fornite dal professionista che ha realizzato l'abitazione oppure i singoli lavori di ristrutturazione e deve includere planimetrie dell'alloggio; schemi e descrizioni delle reti idriche, elettriche, del gas

⁸ Ibidem.

e di ventilazione; elenco e caratteristiche dei materiali utilizzati per l'isolamento termico delle parti; istruzioni per l'uso e la manutenzione degli impianti; documenti sulla prestazione energetica dell'abitazione e/o sugli interventi manutentivi compiuti. In caso di vendita dell'alloggio, il proprietario deve restituire il CIL all'acquirente, al più tardi alla firma del rogito notarile, dove la consegna viene formalmente registrata⁹.

Altri paesi europei propongono strumenti simili, tassativi per edifici di nuova realizzazione, ma non per gli esistenti. La proprietà ne cura la predisposizione, mentre il controllo è in capo agli enti pubblici: è il caso di Austria e Germania, dove vige il *Bautagebuch*, "Diario edilizio", e di Spagna, Danimarca e Finlandia.

Ciò mostra quanto tale misura sia ormai diffusa a livello europeo e sia di estrema attualità per le sue implicazioni legate all'economia, alla sicurezza antropica e all'efficienza della pubblica amministrazione.

Quale struttura per il FDF?

Dopo l'esempio del Comune di Milano (per cui si veda l'art. 47, sopra citato, del regolamento edilizio approvato nel 2014), nel 2017 il Consiglio nazionale dei periti industriali (CNPI) ha redatto delle Linee guida in materia¹⁰, quasi per rispondere a un evidente paradosso: «mentre la vendita di un elettrodomestico è sempre accompagnata dal relativo libretto d'uso e manutenzione e dal certificato di garanzia, continuiamo ad acquistare case senza la minima consapevolezza di come siano strutturate»¹¹.

Il FDF è concepito quale documento tecnico dinamico che individua l'unità immobiliare, ne verifica la legittimità edilizia-urbanistica, ne comprende lo stato di conservazione, ne programma gli interventi manutentivi e rappresenta il presupposto per il rilascio di certificazioni comunali.

Il FDF proposto dal CNPI risulta organizzato in diversi livelli di conoscenza (progettuali, strutturali, geologici, sismici, impiantistici, in materia di sicurezza) e riporta dati anagrafici (localizzazione, scheda catastale, dimensioni, riferimenti a valori immobiliari, costi di gestione, finanziamenti in atto ecc.), dati tecnico-tipologici (descrizione degli elementi costruttivi dell'edificio e suo stato conservativo, per una memoria degli interventi più significativi), dati su materiali e componenti, dati su cambiamenti e modifiche, sia di tipo manutentivo (parti strutturali e impianti) sia di tipo amministrativo (cambi di destinazione d'uso).

È interessante notare come allo strumento siano associati due indici di efficienza,

⁹ Per approfondimenti si rimanda alla pagina del sito ufficiale dell'amministrazione francese, Service-Public.fr: <<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F36759>>.

¹⁰ Consiglio nazionale dei periti industriali, *Il fascicolo del fabbricato. Per una cultura della prevenzione e della sicurezza integrata*, Linee guida n. 3 (2017), <<http://www.cnpi.eu/wp-content/uploads/2017/02/Linea-Guida-Fascicolo-del-fabbricato.pdf>>.

¹¹ Ivi, p. 5.

uno di natura tecnica e uno di natura documentale, la cui media costituisce l'indice di efficienza del fabbricato, rappresentato da coefficienti che misurano la qualità del FDF stesso in termini del maggiore o minore valore informativo. In particolare, l'indice di efficienza documentale misura la qualità e la quantità di informazioni che risultano documentate e consiste nel rapporto pesato fra i documenti presenti e quelli necessari riferiti al fabbricato, suddivisi in distinte categorie con il fine di individuare i documenti eventualmente assenti, non aggiornati o incongruenti.

Analizzando l'indice di efficienza documentale ci si accorge, però, che un punteggio elevato non esclude la mancanza di documenti necessari in base alla normativa vigente (o storica); che i pesi si redistribuiscono fra le sole categorie documentali presenti e che pertanto intere famiglie documentali potrebbero non essere rappresentate nel singolo FDF.

Per quanto degna di interesse, la proposta sembra limitarsi a un approccio di tipo giuridico e tecnico al problema, mentre l'aspetto archivistico, legato a una conoscenza delle peculiarità delle fonti presenti sul territorio, della loro organizzazione e accessibilità, appare in buona parte da sviluppare.

FDF e Fascicolo sanitario elettronico (FSE)

Come è avvenuto per l'impianto del FSE, anche per il FDF sembrano dunque da affrontare determinati problemi tecnici e archivistici, riassumibili nei seguenti punti:

1. Cosa si intende per FDF/FSE?
2. Qual è il suo contenuto informativo (nucleo documentale minimo; documenti integrativi in funzione delle scelte delle PA, dei soggetti privati e della maturità dei processi di digitalizzazione)?
3. Quali sono le modalità di attivazione e di alimentazione del FDF/FSE?
4. Quali sono le modalità di accesso ai dati e ai documenti del FDF/FSE?
5. Quali peculiarità o specifiche tecniche presentano i documenti di natura edilizia/sanitaria?
6. Quali sono le modalità di scambio e di interoperabilità delle informazioni contenute nel FDF/FSE in rapporto agli attori coinvolti nel processo?

Nei prossimi paragrafi si tenterà di fornire alcune risposte valide per il tema in esame, mettendo in relazione, in una logica archivistica, le informazioni raccolte nelle pratiche edilizie con alcune modalità di recupero e di controllo utili a implementare il FDF.

Building Information Modeling (BIM) e IFC

Per dare applicazione pratica a una visione di processo unitaria dei cicli edilizi si può ricorrere da alcuni anni a tecnologie di modellazione 4D, 5D, perfino 6D e 7D: si tratta di sistemi informativi capaci di gestire in modo funzionale i dati tecnici di costruzione e conservazione di un'opera edilizia (3D), ma successivamente rappor-

tabili anche al passare del tempo (4D), ai flussi di cassa dei processi e dei loro sotto-processi (5D), alla gestione (6D) e allo sviluppo sostenibile (7D). Ciò implica un sistema più complesso che in passato e ulteriori sforzi da parte dei diversi attori coinvolti (progettisti, direttori dei lavori, imprese, fornitori, pubblici impiegati nelle amministrazioni), oltre a «questioni di proprietà e copyright su alcuni contenuti dei modelli che verrebbero consegnati da un attore all'altro»¹².

Tra questi sistemi merita menzione un metodo di lavoro usato nel settore edile per pianificare, realizzare e gestire costruzioni tramite software, denominato *Building Information Modeling* (BIM). I dati rilevanti di una costruzione sono raccolti e collegati digitalmente attraverso IFC, lo standard per lo scambio dei dati nel settore dell'edilizia, che è sia un modello di dati sia un formato di file aperto (ISO 16739:2013). In Italia il Ministero delle infrastrutture e trasporti ha recentemente stabilito, modificando con il d.m. 312/2021 (decreto BIM) il precedente d.m. 560/2017, le modalità e i tempi di progressiva introduzione dei metodi e degli strumenti elettronici di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture¹³.

Le pratiche edilizie: caratteri generali e identificazione

Giunti a tale punto, occorre riflettere su alcuni caratteri propri delle pratiche edilizie e tentare di individuare le possibili linee di interazione con il FDF nel contesto di un progressivo passaggio a forme di produzione, gestione e conservazione dei documenti prodotti nel settore edilizio in modalità digitale.

È noto il fatto che le pratiche edilizie contengano materiali assai eterogenei per tipologia (documenti amministrativi, registri, fotografie, elaborati grafici ecc.), per formato, condizionamento e stato di conservazione. La loro complessità archivistica è tale non solo in rapporto alle vicende edilizie che esse documentano (dalle pratiche singole alle pratiche che inglobano i precedenti di epoche temporali diverse e di diverso tipo, quali titoli originari, varianti, interventi parziali), ma anche in relazione alle prassi amministrative e di tenuta locali che ne caratterizzano nel tempo la sedimentazione e la struttura.

In archivio, la pratica edilizia è identificata di norma mediante un numero progressivo univoco oppure un numero riferito all'anno solare del procedimento. Alle volte una stessa codifica con numero e anno solare può identificare pratiche riferite a procedimenti edilizi differenti e in tal caso l'univocità deve essere assicurata da un ulteriore elemento che elimini ogni ambiguità. Meno frequente è l'identificazione con il numero di protocollo del primo documento della pratica. Vi sono poi rari casi in cui la pratica, conclusa e archiviata, assume un ulteriore numero, progressivo ri-

¹² Maurizio Costantini, *Presentazione*, cit., p. 10.

¹³ Si segnala in proposito Alessia Arcuti, *Il fascicolo del fabbricato digitale. Metodologie in ambito BIM come strumento strategico per le implementazioni delle piattaforme collaborative di asset management*, Tesi di laurea, Università degli studi di Milano, a. a. 2018-2019, <<https://www.bimportale.com/wp-content/uploads/2020/05/MI-II-Fascicolo-del-Fabbricato-Digitale.pdf>>.

spetto a quello dell'ultima busta collocata a scaffale, senza riferimento alla categoria cui appartiene la pratica contenuta al suo interno. Si tratta in sostanza di un numero di archiviazione utile ai fini della ricerca.

Grazie all'avvento del digitale e a seguito della pubblicazione del d.lgs. 222/2016 ("SCIA 2"), che provvede a una mappatura completa dei procedimenti edilizi definendo i regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti in materia, si è iniziato a pensare a una registrazione e a un'organizzazione logica delle pratiche diversa, dove l'identificativo della pratica fosse composto da almeno tre elementi: l'acronimo del tipo di procedimento o di intervento, seguito dai due elementi tradizionali costituenti il numero di registrazione: l'anno solare del procedimento e il numero progressivo della pratica. A tale stringa può trovarsi associato un numero di repertorio assegnato dal sistema informativo o dall'applicativo verticale, parallelo al sistema di gestione documentale, sul quale le pratiche sono state registrate (per esempio, in Friuli Venezia Giulia, il portale *Alice*), numero che afferisce più al contesto gestionale che a quello procedimentale.

Le pratiche edilizie: ricerca in archivio

Scopo di una digitalizzazione sistematica delle pratiche edilizie sarà dunque, in primo luogo, quello di riunire in un unico database consultabile da parte di tecnici comunali, professionisti e cittadini muniti di diversi livelli di operatività e di diritti di visibilità, i punti di accesso alla documentazione, i quali risultano tuttora molto frammentati e distribuiti fra registri cartacei e basi di dati parziali. In secondo luogo, sarà quello di pianificare una gestione più ampia di informazioni contestualizzate, su qualunque supporto o serie di supporti si trovino, fino a giungere (cosa non indispensabile nell'immediato) a una complessiva scansione delle pratiche cartacee in faldone e a restituirle all'interno di un sistema informativo leggibile, strutturato e aggiornabile.

In tale contesto il digitale potrà agevolare l'alimentazione dei fascicoli delle pratiche edilizie e, *a latere*, del FDF, operando su diversi fronti, tra i quali è opportuno segnalare almeno i seguenti¹⁴:

1. *Approccio cartografico e informazioni geo-referenziate (GIS)*: poiché il principale criterio di ricerca di un immobile è di natura topografica, ossia la localizzazione dell'immobile, sempre più spesso si ricorre a interfacce di ricerca di tipo cartografico. Cliccando sull'edificio risultante da una ricerca toponomastica o da una ricerca per estremi catastali e/o tavolari, si può visualizzare l'elenco dei procedi-

¹⁴ In merito ai primi due punti si vedano Anna Maria Rabitti — Laura Righetti — Gianluca Bianchi, *Il caso del Comune di Rimini*, intervento per il seminario "Progetti di digitalizzazione delle pratiche edilizie: aspetti metodologici e casi pratici", organizzato da COMTem Documenti Digitali, Bologna, 21 marzo 2018, <<https://digitale.regione.emilia-romagna.it/comtem/documenti/seminario>>.

menti ad esso collegati. Ma i dati così inseriti potrebbero alimentare, parallelamente, anche l'apposita sezione del FDF riservata agli elementi anagrafici.

2. *Feedback interni ed esterni*: gli applicativi preposti alla ricerca delle pratiche edilizie prevedono già delle funzioni di feedback da parte degli utenti interni ed esterni in merito ai dati mancanti o errati, relativi alla geo-referenziazione o ad altri elementi; si tratta di informazioni che potrebbero migrare, previa convalida, anche nel sistema informativo del FDF.

3. *Progetti di digitalizzazione e metadattazione*: un buon set di metadati, calibrato sulle peculiarità dei fondi archivistici storici o moderni prodotti nel settore edilizio e sviluppato contestualmente alla digitalizzazione delle pratiche edilizie, potrebbe infine arricchire il contesto archivistico (e indirettamente il FDF) con l'inserimento sistematico di elementi necessari, quali i riferimenti toponomastici per le pratiche non ancora geolocalizzate e altri elementi funzionali ad arricchire i contenuti informativi propri del FDF.

Interfacce PA-cittadino nella regione Friuli Venezia Giulia

In Friuli Venezia Giulia, la regione in cui opera la Soprintendenza archivistica presso cui lavoro, è attivo un portale regionale per l'accesso unificato agli Sportelli unici per l'edilizia comunale (SUE), istituiti con d.P.R. 380/2001 (Testo unico dell'edilizia). Il portale garantisce «uniformità nel trattamento telematico delle pratiche edilizie» da parte dei vari Comuni (art. 8 della l.reg. 19/2009, "Codice regionale dell'edilizia"). Il portale *Alice* consente inoltre ai privati di monitorare l'iter delle proprie pratiche edilizie e ai professionisti di inserire le istanze da trasmettere all'Ufficio Edilizia privata.

Le attività della Soprintendenza archivistica del Friuli Venezia Giulia nel contesto locale e nazionale

In tale contesto, la Soprintendenza archivistica del Friuli Venezia Giulia è impegnata da anni nel monitoraggio della tenuta della documentazione prodotta dagli Uffici tecnici comunali. Il terremoto del Friuli del 1976, all'origine tra l'altro di numerosi interventi di riordinamento di archivi sconvolti dal sisma, determinò infatti, in molti casi, la riorganizzazione degli uffici comunali, in primis quelli del settore edilizio, che furono rapidamente potenziati per far fronte alle urgenze della ricostruzione e alla necessità di documentarne adeguatamente le fasi. Le mutate prassi di lavoro trovarono un immediato riflesso in una logica archivistica in parte nuova e diversa rispetto al passato.

Ulteriori assestamenti sono invece ascrivibili a fenomeni più recenti: la chiusura delle sale studio imposta dalla pandemia da COVID-19 ha arrecato molti inconvenienti ai cittadini e ha indotto alcuni enti ad attuare modalità alternative di consultazione (quali sale studio virtuali) che permettessero all'utenza di visualizzare da remoto almeno una parte dei documenti di suo interesse.

Alla fine del primo lockdown, il contingentamento degli ingressi ha permesso una lieve ripresa delle consultazioni in presenza, ma a ritmi molto rallentati, tali da impedire il disbrigo delle richieste via via provenienti dall'esterno entro i termini procedurali dovuti, generando, così, un progressivo e costante aumento del lavoro inevaso. Taluni enti hanno perciò intrapreso (alle volte con poca consapevolezza) progetti di digitalizzazione delle pratiche edilizie.

Fra le misure di sostegno all'economia emanate a seguito dell'emergenza sanitaria, il d.l. 34/2020 (decreto "Rilancio") ha previsto poi, come noto, l'erogazione di un superbonus 110%: per l'accesso all'agevolazione fiscale è richiesta la preventiva acquisizione di un visto di conformità della documentazione pertinente agli edifici conservata presso gli enti comunali e l'asseverazione tecnica relativa ai lavori da effettuare. Tali adempimenti hanno determinato un notevole aumento delle richieste di accesso alla documentazione da parte dei tecnici abilitati, per la verifica della rispondenza dei rilievi fatti sugli immobili con gli atti presenti negli archivi comunali. Anche in questo caso, una digitalizzazione mirata e di qualità potrebbe fornire valide risposte al problema ed essere di impulso alla nascita di un FDF archivisticamente valido.

A tal fine vorrei ricordare alcune fra le più recenti iniziative della Soprintendenza archivistica del Friuli Venezia Giulia: una circolare, indirizzata ai Comuni del territorio regionale, contenente linee di indirizzo sui progetti di digitalizzazione delle pratiche edilizie; il monitoraggio dello stato di avanzamento dei progetti post d.l. 34/2020 mediante un apposito database che attinge a molti dati presenti nei fascicoli degli enti vigilati dall'ufficio; è stato avviato inoltre, su impulso di una circolare della Soprintendenza Archeologia belle arti e paesaggio del Friuli Venezia Giulia, il monitoraggio delle verifiche sulla conservazione, da parte dei Comuni, dei piani regolatori vigenti e pregressi e delle relative varianti. Infine, si sono da poco conclusi progetti con il Comune di Trieste, che hanno visto il finanziamento da parte del Ministero della Cultura per la digitalizzazione degli elaborati grafici dell'Archivio tecnico disegni della pianificazione urbana e l'affidamento di uno studio pilota per la digitalizzazione sistematica delle pratiche dell'edilizia privata di quell'ente, a partire da uno studio di natura archivistica, giuridica e tecnica sui caratteri generali della documentazione conservata¹⁵.

¹⁵ Il Comune di Trieste ha sopperito alle difficoltà prodotte dall'emergenza sanitaria attraverso un'attenta pianificazione delle attività di digitalizzazione, metadattazione e recupero informativo dei fascicoli di ambito edilizio. Merita una speciale menzione lo studio pilota sulla fattibilità di un progetto di digitalizzazione dei fascicoli dell'edilizia privata, che ne ha messo in luce aspetti peculiari e possibili criticità nella fase operativa. Punto di partenza è stata un'analisi metodologica che si è soffermata sulla ricerca della normativa di riferimento per l'ambito cronologico interessato dalla documentazione; è stata quindi condotta un'analisi archivistica sui fascicoli conservati e sui relativi indici di classificazione, registrati nel repertorio dei fascicoli dell'edilizia privata: in tal modo si è potuto "osservare la sedimentazione dei fascicoli, valutare la praticabilità di estrazioni di corpus di fascicoli dalle caratteristiche omogenee e stabilire la percorribilità di progetti di scansione con modalità mas-

Considerazioni conclusive

Nel corso di questo breve contributo ho cercato di correlare in un'ottica d'insieme due temi rilevanti trattati finora in modo autonomo e isolato, mostrando come l'implementazione di un FDF funzionale ai suoi obiettivi non possa prescindere da un approccio archivistico al sistema delle fonti e come, d'altra parte, un buon progetto di digitalizzazione delle pratiche edilizie possa servire anche al primo scopo. Ma per far ciò entrambi i momenti dovranno muovere da una riflessione comune di natura prima archivistica che tecnica, individuando peculiarità e differenze nella sedimentazione dei documenti e, al bisogno, procedendo allo sfoltoimento delle pratiche, spesso contenenti copie plurime depositate come prassi presso gli uffici; studiando l'evolversi dell'impianto normativo nel tempo e il suo riflesso sulla documentazione prodotta e sulle prassi amministrative adottate; esaminando quindi i supporti utilizzati e analizzando la terminologia specifica e i procedimenti amministrativi vigenti; da ultimo, pianificando accuratamente il set dei metadati che andranno associati alle immagini digitali al fine di preservare il contesto archivistico nella sua interezza e complessità.

La definizione tecnica delle diverse fasi progettuali potrà ad ogni modo essere elaborata con riguardo a quanto suggerito dalle "Linee guida per la digitalizzazione degli archivi cartacei delle pratiche edilizie", pubblicate nel 2018 a cura della Soprintendenza archivistica e bibliografica dell'Emilia-Romagna e frutto del lavoro svolto dalla Comunità tematica "Documenti digitali" istituita nell'ambito delle attività previste dall'Agenda digitale di quella Regione¹⁶.

siva o orientati a soluzioni che prevedano la digitalizzazione solo su specifica richiesta"; inoltre, sono state fornite indicazioni sulla nomenclatura delle cartelle e dei file e redatte delle note sulle problematiche rimaste aperte, "che riguardano prevalentemente le modalità di fruizione degli oggetti digitali". Il progetto pilota è stato svolto da Fabiana Salvador nell'ambito della convenzione tra il Ministero della Cultura e il Comune di Trieste per i progetti di ricerca scientifica dell'anno 2021. Le citazioni sono tratte da p. 4 della relazione conclusiva a cura della stessa, agli atti della Soprintendenza archivistica del Friuli Venezia Giulia.

¹⁶ <https://digitale.regione.emilia-romagna.it/comtem/documenti/prodotti>.

The “Health and Safety File” (Fascicolo del Fabbricato) has been discussed for a long time in Italy: the subject has registered alternative, if not completely antithetical, points of view, proceeding between phases of heated debate and long periods of suspension. Recently, however, the experience of the SARS-CoV-2 pandemic has led to a rethinking of the work practices of public and private parties and stimulated some fruitful reflections which, in the wake of certain measures adopted by the legislator, could revive this debate in relation to the issue of digitization of building files. The contribution tries to show how the two topics, so far treated independently, are actually closely connected; how there is a real convenience for the administrations in rationalizing the document management processes linked to building works and in producing, as a consequence, also such a management tool.

L'ultima consultazione dei siti web è avvenuta nel mese di giugno 2023