

Elena Mussinelli, <https://orcid.org/0000-0002-4521-522X>

Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito, Politecnico di Milano, Italia

[elena.mussinelli@polimi.it](mailto:elena.mussinelli@polimi.it)

Nel contesto italiano la prima legge con efficacia diretta in materia urbanistica ed edilizia risale a circa 160 anni fa, con la 2248/1865, per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia, che assegnava ai Consigli comunali la facoltà di deliberare sui "regolamenti di igiene, edilizia e polizia locale", seguita pochi mesi dopo dalla 2359/1865 sulle espropriazioni per causa pubblica. Poco più di 80 anni hanno invece le prime norme per la tutela dei beni di interesse artistico, storico, archeologico ed etnografico (1089/1938) e delle bellezze naturali (1497/1939). Da allora le norme che disciplinano l'agire pianificatorio e progettuale si sono notevolmente arricchite e complessificate, ed è quindi opportuno riflettere sull'efficacia e l'efficienza di un quadro normativo che è andato regolando in modo sempre più articolato e specializzato le trasformazioni territoriali, urbane ed edilizie nella prospettiva di un miglioramento della qualità e della sostenibilità degli *habitat* naturali e antropici. Ma anche sulla sua capacità di governare modi, tempi e contenuti culturali e tecnici del processo di produzione del progetto in funzione della realizzazione di opere di qualità (pubbliche e private).

Forse mai come oggi il tema della normazione è all'attenzione in tutti i settori della vita civile: nella pubblica amministrazione e nella ricerca scientifica, tra gli operatori economici, i progettisti e gli stessi cittadini. I sistemi normativi sono sempre più pervasivi nel regolare l'attività progettuale e le caratteristiche delle opere, in risposta a un generale «incremento della varietà e complessità di interessi pubblici che appaiono meritevoli di tutela, come la qualità dell'ambiente, la salvaguardia del patrimonio naturale e del patrimonio storico-artistico, la tutela della salute, dell'incolumità delle persone, della sicurezza [...]» (Bassanini *et al.*, 2005). Interessi mutevoli, che impongono frequenti

aggiornamenti per adattare le norme alle rapide trasformazioni socioeconomiche, culturali e tecnologiche.

Anche i centri di produzione normativa si sono moltiplicati, frammentandosi in diversi livelli e settori di regolazione: con assetti di *governance* istituzionale multilivello (internazionale, comunitaria, nazionale, regionale, locale) e settoriale (economia, ambiente, territorio, paesaggio, infrastrutture, beni culturali, salute, ecc.), ai quali corrispondono diversi interessi (pubblici/privati, collettivi/individuali) e complicati rapporti di interconnessione, condizionalità e/o concorrenza (Raveraira, 2009). Uno scenario ancor più complesso se si allarga lo sguardo a ricomprendere, oltre alle norme prescrittive e cogenti, l'ampio universo delle norme di indirizzo e volontarie, delle linee guida, delle buone pratiche, ecc.

Anche per la natura del modello di ordinamento giuridico di riferimento (la *civil law* derivante dal diritto romano, in contrapposizione alla *common law* dei paesi anglofoni, fondata sulla forza vincolante della prassi e delle sentenze), nella legislazione italiana si è andata stratificando una anomala quantità di norme, spesso non coordinate tra loro, talvolta contraddittorie o recanti definizioni incoerenti, incapaci di produrre gli esiti auspicati, quando non causa di effetti anche diametralmente opposti a quelli attesi. Il tentativo di risolvere ogni problema attraverso un apposito regolamento finisce col limitare l'agire libero e responsabile dei cittadini (e dei progettisti): come sottolinea Marco Romano, «ridurre i desideri degli uomini a diritti codificati nella dottrina della pianificazione, imposti da governi illuminati e pedagogici a cittadini riottosi e ignari del loro stesso bene, significa cancellare quello che li rende uomini: la diversità dei loro individuali progetti di vita» (Romano, 2013).

## PROJECT QUALITY, REGULATION QUALITY

In the Italian context, the first law directly affecting the urban planning and building sector dates back to approximately 160 years ago, precisely Law 2248/1865. It established the administrative unification of the Kingdom of Italy, empowering municipal councils to deliberate on 'hygiene, building and local police regulations', and was followed a few months later by Law 2359/1865 on expropriations for public purpose. By contrast, the first regulations for the protection of artistic, historical, archaeological and ethnographic heritage (1089/1938), and natural beauty (1497/1939), are just over 80 years old. From that time onwards, the rules governing planning and design actions have been considerably enriched and developed. Hence, it is worth reflecting on the effectiveness and efficiency of a regulatory framework that has been governing territorial, urban and build-

ing transformations in an increasingly articulated and specialised manner with a view to improving the quality and sustainability of natural and anthropic habitats. Moreover, its ability to govern the ways, times and cultural and technical contents of the project production process to carry out high quality creations is worthy of consideration.

Perhaps the issue of standardisation has never been the centre of attention in all sectors of civil life as today: in public administration and scientific research, among economic operators, planners, and citizens themselves. Regulatory systems are increasingly pervasive in regulating design activity and the characteristics of works in response to a general «increase in the variety and complexity of public interests that appear worthy of protection, such as the quality of the environment, the safeguarding of the natural and

historical-artistic heritage, the protection of health, the safety of persons, and security [...]» (Bassanini *et al.*, 2005). Changing interests require frequent updates to adapt regulations to rapid socio-economic, cultural, and technological changes.

The centres of regulatory production have also multiplied, breaking up into different levels and sectors of regulation, namely with multi-level (international, EU, national, regional, local), sectoral (economy, environment, territory, landscape, infrastructure, cultural heritage, health, etc.) and institutional governance structures, with corresponding different interests (public/private, collective/individual) and complicated relationships of interconnection, conditionality and/or competition (Raveraira, 2009). The scenario is even more complex, if we broaden the scope to include, in addition to prescriptive

D'altra parte, è evidente lo scarto che intercorre tra questo accanimento regolatorio e la realtà che ci circonda: in occasione della morte di Alessandro Pizzorno, Fabrizio Schiaffonati ricordava come, già negli anni Sessanta, il decano della sociologia politica italiana avesse ammonito che in Italia «tutto deve essere normato perché tutto possa essere concesso», sottolineando che «così è ancora oggi, a distanza di oltre mezzo secolo, con buona pace per la qualità del progetto, subissato da vincoli e procedure contraddittorie e ostative a una necessaria trasformazione qualitativa dell'ambiente antropico con tempi e costi adeguati» (Schiaffonati, 2019).

Questa crescita ipertrofica di leggi e regolamenti (una vera e propria "inflazione legislativa" o "inquinamento normativo") si affianca alla loro rapida variabilità nel tempo, al punto che un intervento edilizio iniziato entro una data cornice legislativa rischia di essere ultimato in presenza di un quadro normativo diverso, che non ne avrebbe consentito la realizzazione, e viceversa. Per non dire delle «norme scritte male, lunghe, difficili da leggere e ancor più da applicare, (che) rappresentano ormai un fattore costante con cui anche l'operatore più preparato e motivato deve fare i conti» (Gorlani, 2022), che generano confusione e dubbi interpretativi. Tutto ciò rende inutilmente complessi gli adempimenti burocratici, sovraccarica l'azione amministrativa e aumenta i costi regolativi e gestionali che gravano sui cittadini, sulle imprese e sugli stessi enti pubblici, inclusi quelli dedicati alle azioni di monitoraggio e controllo (che, in un contesto di contrazione delle risorse pubbliche, sono spesso i primi a mancare...).

L'incertezza del diritto finisce per consentire decisioni poco trasparenti, se non arbitrarie, facilita la corruzione, incrementa

le discriminazioni e la conflittualità sociale, limita lo sviluppo economiche, talvolta fino a inibirlo (Bassanini *et al.*, 2005). Un *vulnus* con effetti drammatici, se è vero che la certezza non deve essere del diritto, ma: «piuttosto la certezza è diritto, così come, circolarmente, il diritto è certezza, se è vero che il diritto [...], si costituisce allo specifico fine di dare certezza, anzi: certezze» (Ruggeri, 2005).

Il *corpus* normativo dell'urbanistica si è notevolmente dilatato, imponendo alla pianificazione di città e territori nuovi obiettivi e vincoli orientati alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente e del paesaggio. Valutazioni ambientali strategiche e di incidenza, norme per limitare il consumo di suolo, incrementare la resilienza climatica e rigenerare il costruito sono in uso ormai da molti anni, con il loro ricco corredo di analisi e strumenti per gestire la conoscenza, costruire scenari, confrontare alternative, quantificare i loro effetti attraverso indicatori (di impatto ambientale, socioeconomico, ecc.). Eppure, tutto ciò non mi sembra abbia prodotto gli effetti sperati, come testimoniano il permanere del degrado delle periferie urbane, il continuo incremento dei suoli erosi da nuove urbanizzazioni e infrastrutture, lo stato di abbandono delle "aree interne", il dissesto idrogeologico dei territori più "fragili". Anzi, muovendosi sempre più sul piano delle cosiddette *policies*, la pianificazione sembra aver smarrito la sua capacità tecnica di conformare la qualità degli spazi, anche nel loro valore culturale e d'uso, in una sorta di analfabetismo di ritorno dimentico delle regole grammaticali e sintattiche di costruzione della città europea. È evidente la crisi disciplinare del piano, incapace di regolare gli usi del suolo e le forme del costruito, così come la qualità dello spazio pubblico, per rifugiarsi nell'astrazione di "piazze

and binding rules, the vast universe of guiding principles, voluntary standards, guidelines, best practices, etc.

Moreover, also due to the nature of the legal system model of reference (civil law derived from Roman law, as opposed to the common law of English-speaking countries, founded on the binding force of practice and judgements), Italian legislation has been stratified by an anomalous number of rules, which are often not mutually coordinated, sometimes contradictory or bearing inconsistent definitions. They are either incapable of producing the desired results, or are not the cause of effects even diametrically opposed to those expected. The attempt to solve every problem through a special regulation results in limiting the free and responsible action of citizens (and planners). Indeed, as Marco Romano points out, «to reduce people's desires

to rights codified in the doctrine of planning, imposed by enlightened and pedagogical governments on rebellious citizens unaware of their own good, is to erase what makes them citizens: the diversity of their individual life projects» (Romano, 2013).

On the other hand, the discrepancy between this regulatory approach and the reality that surrounds us is evident. On Alessandro Pizzorno's death, Fabrizio Schiaffonati recalled how, back in the 1960s, the doyen of Italian political sociology had already warned that in Italy «everything must be regulated so that everything can be conceded», pointing out that «this is still the case nowadays, more than half a century later, with good peace for the quality of the project, which is overwhelmed by constraints and contradictory procedures that are obstructive to a necessary qualitative transformation of the

anthropic environment within proper time and costs» (Schiaffonati, 2019).

This hypertrophic growth of laws and regulations (a true 'legislative inflation' or 'regulatory pollution') is accompanied by their rapid variability over time, so much so that a building intervention begun within a given legislative framework risks being completed in the presence of a different regulatory framework, which would not have allowed its execution, and vice versa. Not to mention the «badly written, lengthy regulations that are difficult to read and even more difficult to apply, (which) now represent a constant factor with which even the most prepared and motivated operator must come to terms» (Gorlani, 2022), which lead to confusion and interpretative doubts. This makes bureaucratic formalities unnecessarily complex, overloads administrative action, and increases the regulatory and man-

agement costs for citizens, businesses and the public institutions themselves, including those dedicated to monitoring and control actions (which, in a context of shrinking public resources, are often the first to be lacking...).

Legal uncertainty leads to opaque, if not arbitrary decisions, facilitates corruption, increases discrimination and social conflict, and limits economic development, sometimes to the point of inhibiting it (Bassanini *et al.*, 2005). A *vulnus* with dramatic effects, if it is true that certainty does not have to be of the law, but: «certainty is law, just as, vice versa, law is certainty, if it is true that law [...], is constituted for the specific purpose of giving certainty, or rather: certainties» (emphasis added; Ruggeri, 2005).

The body of urban planning legislation has expanded considerably, imposing on city and regional planning new objectives and constraints aimed

tattiche” e *social street* del tutto inadeguate a determinare una organica configurazione della struttura urbana.

Non c'è peraltro grande città che non si sia dotata di un piano per la resilienza climatica o per la mobilità sostenibile, né progetto di una certa rilevanza che non possa vantare prestazioni ambientali e/o energetiche di altissimo livello, opportunamente certificate anche quando preveda di sostituire un parco alberato di oltre 50mila mq con del verde pensile in copertura a un centro commerciale... (si veda San Siro a Milano). Operazioni di *greenwashing* che spesso connotano l'agire privatistico degli operatori immobiliari, in assenza di verifiche e controlli dell'ente pubblico.

Il comparto dei lavori pubblici è da tempo alla ricerca di un più corretto equilibrio del rapporto tra tempi, costi e qualità delle opere. «Un lungo percorso, che ha consentito avanzamenti [...] e innovazioni normative durante gli anni '90» (Schiaffonati, 2006) e che, dopo trent'anni di provvedimenti congiunturali (sospensioni, deroghe temporanee, decretazioni d'urgenza, procedure e competenze speciali, variazioni delle soglie, ecc.<sup>1</sup>), ha portato al nuovo Codice degli appalti (d.lgs. n. 36/2023): un testo di oltre 150mila parole, al quale si affiancano le innovazioni normative e procedurali introdotte dal PNRR, con il relativo corredo di regolamenti, linee guida, circolari esplicative, protocolli, istruzioni tecniche<sup>2</sup>.

Un processo che pare inarrestabile di continua correzione e integrazione, per riformare la riforma, in assenza di quella indispensabile attività di monitoraggio che dovrebbe invece verificare e valutare gli effetti derivanti dall'applicazione della norma per correttamente finalizzarne la modifica. Eppure, non è mancato qualche precedente significativo in tal senso, come

at protecting and improving the quality of the environment and landscape. Strategic environmental and impact assessments, regulations to limit land consumption, to increase climate resilience and to regenerate the built environment have been in use for many years now, with their rich set of analyses and tools to manage knowledge, build scenarios, compare alternatives, and quantify their effects through indicators (environmental, socio-economic, etc.). And yet, all this does not seem to have produced the expected effects, as witnessed by the continuing degradation of urban suburbs, the continuous increase in soil erosion by new urbanisations and infrastructures, the abandonment of 'inland areas', and the hydrogeological instability of the most 'fragile' territories. Instead, by moving more and more on the level of so-called policies, planning seems to have lost

its technical capacity to conform the quality of spaces, even in their cultural value and use, in a sort of throwback of illiteracy forgetting the grammatical and syntactical rules of construction of the European city. The disciplinary crisis of the plan is evident, incapable of governing land uses and built forms, as well as the quality of public space, relying, instead, on the abstraction of 'tactical squares' and social streets totally inadequate to determine an organic configuration of the urban structure. There is no large city that does not have a plan for climate resilience or sustainable mobility, nor is there a major project that cannot boast top-level environmental and/or energy performance, duly certified even when it plans to replace a tree-lined park of more than 50,000 square metres with green roofs on a shopping centre (for example, San Siro in Milan). Green-

nel caso della sperimentazione francese della Legge Spinetta sui sistemi assicurativi per le costruzioni<sup>3</sup>.

Se applichiamo alla norma la nozione storica di “qualità come adeguatezza all'uso” (Juran, 1951), o quella più recente di «insieme delle proprietà e caratteristiche di un prodotto o servizio che conferiscono ad esso la capacità di soddisfare le esigenze espresse o implicite» (norma UNI EN ISO 8402:1995), appare chiaramente come la sfida da affrontare non riguardi tanto o solo la semplificazione normativa e amministrativa, o la rimozione di regolazioni inutili, obsolete o ingiustificate, quanto proprio la “qualità della regolazione”. Direzione intrapresa sin dal 2001 dai Paesi Ocse e Apec con la *Regulatory Reform* (criteri di riferimento per assicurare qualità e trasparenza all'attività normativa), in linea con l'obbligo di formulare norme concettualmente e semanticamente precise, chiare e comprensibili nei termini impiegati, negli obiettivi prefissati e nei comportamenti richiesti (Corte cost., sentenza n. 364 del 1988), e soprattutto con contenuti derivati da una progettualità consensuale e condivisa (Raveraira, 2009).

Responsabilità, consenso e condivisione credo rappresentino le parole chiave per un possibile ripensamento del rapporto tra progetto e norma. Condivido infatti l'osservazione di Marco Dugato in questo Dossier quanto sostiene «che la colpa dell'ipertrofia normativa non possa ricondursi alla sola onnipotenza del regolatore, ma sia imputabile al concorso dei regolati». Se è vero che il progetto di architettura è condizionato dalle norme, certamente non può essere da queste meccanicamente determinato per mere ragioni di conformità. Al contrario, come sottolinea Maria Chiara Torricelli sempre nel Dossier, la norma è uno strumento che rende disponibili al progetto conoscenze valide

washing operations often characterise the private actions of real estate operators, in the absence of checks and controls by the public authorities.

The public works sector has long been searching for a better balance of time, cost and quality of works. «A long journey, which has allowed for advances [...] and regulatory innovations during the Nineties» (Schiaffonati, 2006) and which, after thirty years of conjunctural measures (suspensions, temporary derogations, emergency decrees, special procedures and competences, variations of thresholds, etc.<sup>1</sup>) has led to the new Procurement Code (legislative decree no. 36/2023). It features a text of more than 150,000 words, to which the regulatory and procedural innovations introduced by the PNRR must be added, with the related set of regulations, guidelines, explanatory circulars, protocols and technical instructions<sup>2</sup>.

It is a seemingly unstoppable process of continuous correction and integration to reform the reform, in the absence of the indispensable monitoring activity that should, instead, verify and assess the effects of the application of the regulation to correctly finalise its amendment. Nevertheless, there has been no lack of significant precedents in this regard, as in the case of the French experimentation of the Spinetta Law on construction insurance systems<sup>3</sup>.

If we apply to the standard the historical notion of “quality as fitness for intended use” (Juran, 1951), or to the more recent notion of «the set of properties and characteristics of a product or service that provide the capacity to satisfy expressed or implicit needs» (UNI EN ISO 8402:1995), it clearly appears that the challenge to be faced concerns not so much or only regulatory and administrative simplification, or

e condivise; e il progetto stesso, in quanto attività proiettiva, concorre attivamente alla sua definizione. Numerosi gli esempi: dalle direttive tecniche che hanno regolato i cicli attuativi dell'INA Casa, frutto di una ricerca progettuale a supporto del progetto politico, alle diverse normative procedurali e metaprogettuali derivate dalla ricerca dell'Area tecnologica. Esperienze progettuali che hanno operato sperimentalmente, in deroga alle regolamentazioni vigenti, per poi condurre al loro rinnovamento.

Mi sembrano invece prevalere oggi approcci progettuali di tipo deduttivo, per la crescente disponibilità di procedimenti algoritmici che non si limitano a supportare il processo progettuale, ma lo sviluppano in modo pressoché automatizzato, attraverso indicatori e parametri condizionanti e prevalenti che ne legittimano le scelte: dove la conformità alla norma fa schermo all'assunzione di precise responsabilità.

Con un ribaltamento concettuale e operativo rispetto all'agire progettuale creativo, responsabilmente induttivo, che sperimenta e innova, antepo- nendo al criterio della conformità formale i principi dell'adeguatezza prestazionale e della rispondenza alla domanda; com'è evidente nel rapporto tra normativa tecnica e innovazione tecno- tipologica, per evoluzioni che spostano "in avanti", ma talvolta anche "di lato", i parametri della congruità normativa. Con ciò anche contrastando i fenomeni di obsolescenza della norma.

Considerata la pervasività dei sistemi normativi che regolano l'agire progettuale, è infine sconcertante registrare lo scarsissimo rilievo assegnato a questa tematica nella formazione dei giovani progettisti. La didattica del progetto, da tempo al centro dei corsi di studio in Architettura, raramente prevede un

the replacement of redundant, obsolete or unjustified regulations, but precisely the "quality of regulation". A direction undertaken since 2001 by OECD and Apec countries with a *Regulatory Reform* (reference criteria to ensure quality and transparency in regulatory activity), in line with the obligation to formulate rules that are conceptually and semantically precise, clear and comprehensible in the terms used, in the objectives set, in the required behaviour (Constitutional Court, ruling no. 364 of 1988) and, above all, with contents derived from consensual and shared planning (Raveraira, 2009). Responsibility, consensus and collaboration are, I believe, the key words to possibly rethink the relationship between design and regulation. In fact, I agree with Marco Dugato's observation in this Dossier when he argues that «the fault of normative hypertrophy

cannot be attributed to the omnipotence of the regulator by itself, rather it is attributable to the contribution of the ones regulated». If it is true that architectural design is constrained by regulations, it certainly cannot be mechanically determined by them for mere reasons of conformity. Conversely, as Maria Chiara Torricelli emphasises again in the Dossier, the norm is a tool that provides valid and shared knowledge to the project; and the project itself, as a projective activity, contributes proactively to its definition. There are many examples spanning technical directives regulating the implementation cycles of the INA Casa, the result of design research in support of the political project, and the various procedural and meta design regulations derived from research in the Architectural Technology Field. Such design experiences have unfolded in an experimental manner,

confronto strutturato con gli aspetti normativi e regolamentari, lasciato alla discrezionalità dei docenti. Col risultato che, al termine del percorso di apprendimento, larga parte degli studenti non ha mai sentito parlare di codice degli appalti, di valutazione di impatto ambientale o di criteri ambientali minimi... Mentre è invece essenziale sollecitare sin dal primo anno una attenzione critica al paradigma normativo, anche per le responsabilità etiche, sociali e professionali che comporta, e favorire l'assunzione di norme e vincoli come agenti che alimentano l'interno processo progettuale: la norma quindi come «strumento di guida e di controllo delle scelte progettuali», che in quanto tale «va assunta in sede di organizzazione dei dati di partenza» (Del Nord, 1992).

Per non dire poi dell'esigenza di programmi formativi qualificanti, come segnala Mario Avagnina, perché tutti gli attori del processo, e in particolare i committenti pubblici, siano in grado di svolgere i loro compiti: obiettivo tutt'altro che conseguito, che «passa necessariamente attraverso la formazione delle figure che ne fanno parte, a cominciare dai RUP». Figure caratterizzate non solo dalla conoscenza tecnica del processo edilizio e delle sue regole, ma anche da una cultura della norma e della responsabilità consapevole che solo possono derivare da una pratica continuamente verificata nel confronto con la realtà e da azioni progettuali improntate a un metodo sperimentale che trovi i suoi argomenti nel farsi carico delle problematiche della società.

in derogation of the regulations and leading to their renewal. Instead, deductive design approaches seem to prevail today, due to the growing availability of algorithmic procedures that do not merely support the design process, but develop it in an almost automated manner through conditioning and prevailing indicators and parameters. These tools legitimise choices where conformity to the standard acts as a screen for the assumption of precise responsibilities. There is a conceptual and operational reversal with respect to creative, responsibly inductive design action, which experiments and innovates, putting the principles of adequate performance and compliance with needs over the criteria of formal conformity. This is evident in the relationship between technical regulations and technological innovation for evolutions

that move the parameters of regulatory congruity "forward", but sometimes even "sideways". This also counteracts the phenomena of norm obsolescence. In consideration of the pervasiveness of the regulatory systems that rule design action, it is, finally, disturbing to observe the very limited importance assigned to this subject in the education of new designers. The didactics of design, which have long been the focus of Architecture studies, rarely envisage a structured discussion on regulatory and normative aspects, leaving them to the discretion of professors. Hence, at the end of the course, a large proportion of students have never heard about the Code of Procurement, environmental impact assessment or minimum environmental criteria... Whereas it is, instead, essential to solicit, from the first year, critical attention to the normative paradigm, also

## NOTE

<sup>1</sup> Solo per citare i più rilevanti: il decreto Genova, per il ponte Morandi (d.l. n. 109/2018), lo Sblocca-cantieri (d.l. n. 32/2019), il decreto Semplificazioni (d.l. n. 76/2020) e il suo -bis (d.l. n. 77/2021) per agli investimenti PNRR e PNC. «Nessun altro ambito di regolazione pubblica ha conosciuto quattro codici in vent'anni [...]. Non solo: nessuna normativa ha conosciuto tante modifiche in così pochi anni: letteralmente centinaia, con una enorme difficoltà di lettura, coordinamento, definizione dei periodi di efficacia delle singole disposizioni, consolidamento di orientamenti stabili sui singoli istituti» (Gorlani, 2022).

<sup>2</sup> Una legge di 128 pagine, un piano – il PNRR – di 273 pagine, 13 decreti-legge con 2 allegati e 1 regolamento, 10 documenti sul *Do Not Significant Harm* (con le relative 318 pagine di linee guida e un manuale di 171 pagine), 14 circolari (con 23 allegati, inclusi 2 linee guida, 5 istruzioni tecniche e 1 protocollo), 13 manuali tecnico-operativi per i Comuni emanati dalle Amministrazioni Centrali: pressoché impossibile calcolare il numero complessivo di pagine, probabilmente diverse migliaia... Testi pieni di rimandi, anche molto complessi da interpretare, a fronte di una realtà degli Uffici Tecnici italiani caratterizzata da scarsità di personale e competenze non sempre adeguate («Poco più della metà dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, il 54,9% è in possesso di un diploma di scuola superiore come massimo titolo di studio conseguito. Il 18,1% ha terminato gli studi con la scuola dell'obbligo, il 27% ha conseguito la laurea breve o magistrale, o titoli superiori», Rapporto Ifel 2023).

<sup>3</sup> Legge 78-12/1978 sull'assicurazione/costruzione, proposta della Commissione Interministeriale presidiata dall'ingegner Adrien Spinetta (già presidente del CdA del CSTB-Centre Scientifique et Technique du Bâtiment), poi recepita sia nel *Code Civil* (articoli da 1792-1 a 1792-6) che nel *Code des Assurances* (L 241 e succ. mod e int.).

for the ethical, social and professional responsibilities it entails, and to encourage the assumption of norms and constraints as factors that nourish the entire design process. The norm thus becomes a «tool for guiding and controlling design choices», which as such «must be assumed in the organisation of the starting data» (Del Nord, 1992). Not to mention the need for qualifying training programmes, as Mario Avagnina points out, so that all those involved in the process, particularly public clients, are able to carry out their tasks. The objective is far from being achieved, and «necessarily passes through the training of the figures involved, starting with the RUPs». Figures characterised not only by technical knowledge of the building process and its rules, but also by a culture of standards and conscious responsibility that can only derive from a design

practice, which is continually verified in the real context, and by design actions based on an experimental method that aims to face the issues of society. Figures characterised not only by technical know-how of the building process and its rules, but also by a culture of standards and conscious responsibility, which can only derive from a practice continually verified by comparison with reality, and by design actions marked by an experimental method that finds its arguments in taking on the problems of society.

## NOTES

<sup>1</sup> Just to mention the most relevant: the Genoa decree, for the Morandi bridge (decree-law no. 109/2018), the Sblocca-cantieri (decree-law no. 32/2019), the Semplificazioni decree (decree-law no. 76/2020) and its -bis (decree-law no. 77/2021) for the PNRR and PNC invest-

## REFERENCES

- Juran J. (1951), *Quality Control Handbook*, McGraw-Hill, New York, USA.
- Del Nord R. (1987), «Il ruolo della tecnologia e della normativa tecnica nel processo di progettazione e di edificazione», in Cangemi V., Ranzo P. (Eds), *Il governo del progetto*, Luigi Parma Ed.
- Del Nord R. (1992), *Storie di ordinaria progettazione*, Progetto Leonardo Ed.
- Bassani F. Paparo S. and Tiberi G. (2005), «Qualità della regolazione: una risorsa per competere», *Astrid-Rassegna*, Vol. 11.
- Ruggeri A. (2005), «La certezza del diritto al crocevia tra dinamiche della normazione ed esperienze di giustizia costituzionale», *Costituzionalismo.it*, Vol. 2.
- Raveraira M. (2009), «Semplificazione e qualità della normazione», *Federalismi.it-Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo*, Vol. 22.
- Romano M. (2013), *Liberi di costruire*, Bollati Boringhieri.
- Schiaffonati F. (2019), «Editoriale», *Newsletter UCTAT*, Vol. 12.
- Rapporto Ifel (2023), *Personale comunale e formazione: competenze e scenari*.

ments. No other area of public regulation has recorded four laws in twenty years. Moreover, no other regulation has known so many changes in so few years. There have been literally hundreds of amendments, with an enormous difficulty in reading, coordinating, defining the periods of effectiveness of individual provisions, and consolidating stable guidelines on individual institutions (Gorlani, 2022).

<sup>2</sup> A law of 128 pages, a plan – the PNRR – of 273 pages, 13 decree-laws with 2 annexes and 1 regulation, 10 documents on Do No Significant Harm (with its 318 pages of guidelines and a manual of 171 pages), 14 circulars (with 23 annexes, including 2 guidelines, 5 technical instructions and 1 protocol), 13 technical-operational manuals for municipalities issued by central administrations: it is almost impossible to calculate the total number

of pages, probably several thousand... Texts full of references, also very complex to be interpreted, as well as Italian Technical Offices characterised by a lack of personnel and skills that are not always adequate («Slightly more than half of the permanent municipal employees, 54.9%, have a high school diploma as the highest qualification obtained. 18.1% finished their studies with compulsory schooling, 27% have a Bachelor's or Master's degree, or higher qualifications» Ifel Report 2023).

<sup>3</sup> Law 78-12/1978 on insurance/construction, proposed by the Interministerial Commission chaired by engineer Adrien Spinetta (former president of the CSTB-Centre Scientifique et Technique du Bâtiment), then incorporated into both the Civil Code (Articles 1792-1 to 1792-6) and the Code des Assurances (Law 241 et succ. modifiers et int.).