

Riunione del 7 novembre 2019

Seduta n. 75

Oggetto: Parere in merito all'applicabilità dell'art. 22, comma 1, della L.R. 19/2008, in relazione a quanto disposto dal punto 8.3 dell'aggiornamento delle Norme tecniche per le costruzioni, approvate con D.M. 17/01/2018. (Rif. prot. int. n. 168).

Il Comitato Tecnico Scientifico

Vista la richiesta da parte dell'Agenzia Regionale per la Sicurezza Territoriale e la Protezione Civile, Servizio Area Romagna (con nota PG.2019.0170833 del 18/02/2019) di esprimere un parere in merito *all'ammissibilità dell'art. 22, comma 1, della L.R. 19/2008, alla luce di quanto previsto dal punto 8.3 "Valutazione della sicurezza" dell'aggiornamento delle Norme tecniche per le costruzioni, approvato con D.M. 17/01/2018 (NTC2018)*;

Sentita l'esposizione dei componenti la Struttura Operativa Tecnico Scientifica del CTS;

Premesso

che con la nota richiamata il Servizio Area Romagna ha chiesto al CTS di esprimere un parere in merito all'ammissibilità dell'art. 22, comma 1, della L.R. 30 ottobre 2008, n. 19 "Norme per la riduzione del rischio sismico", che prevede:

"La richiesta o la presentazione del titolo in sanatoria, di cui all'art. 17 della legge regionale 21 ottobre 2004, n.23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art. 32 del D.L. 30 settembre 2003, n.269, convertito con modifiche dalla Legge 24 novembre, n. 326) è subordinata alternativamente all'asseverazione del professionista abilitato che le opere realizzate non comportano modifiche alle parti strutturali dell'edificio o agli effetti dell'azione sismica sulle stesse ovvero all'asseverazione del professionista che le medesime opere rispettano la normativa tecnica per le costruzioni al momento della loro realizzazione"; alla luce delle disposizioni contenute nelle Norme tecniche per le costruzioni approvate con D.M. 17 gennaio 2018, con riferimento al punto 8.3 "Valutazione della sicurezza" che prevede "La valutazione della sicurezza deve effettuarsi quando ricorra anche una sola delle seguenti situazioni:

- ...
- opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abitativo, ove necessario al momento della costruzione o in difformità alle norme tecniche per le costruzioni vigenti al momento della costruzione".

Considerato

che:

1. Viene richiesto un parere in merito al coordinamento della disciplina regionale in materia di opere abusive (in particolare l'art. 22 della L.R. n. 19 del 2008) con il punto 8.3. – VALUTAZIONE DELLA SICUREZZA delle NTC 2018 (approvate con il decreto 17 gennaio 2018 del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti).

In particolare nella richiesta di parere si ipotizza un contrasto tra le due normative laddove il citato punto delle NTC 2018 stabilisce che la valutazione di sicurezza (secondo la normativa tecnica oggi vigente) deve effettuarsi anche in caso di "opere realizzate in assenza o difformità dal titolo abitativo, ove necessario al

momento della costruzione, o in difformità alle norme tecniche per le costruzioni vigenti al momento della costruzione”.

2. Per affrontare tale quesito appare opportuno ricostruire il quadro normativo regionale in materia di abusi edilizi, richiamando in tale contesto il precedente parere 17 dicembre 2013 n. 68 di questo Comitato.

La L.R. n. 19 del 2008 detta, agli articoli 21 e 22, la disciplina regionale delle opere che risultino realizzate in violazione delle norme antisismiche ⁽¹⁾.

Limitandoci a richiamare le disposizioni rilevanti ai fini dell'esame del quesito in oggetto, occorre ricordare che l'art. 21, comma 1, della L.R. n. 23 del 2004 fa salvo il regime sanzionatorio (innanzitutto penale) previsto dalla Parte II, Capo IV, Sezione II del DPR n. 380 del 2001 ⁽²⁾.

Ferma restando comunque l'applicazione di detto regime sanzionatorio statale, l'art. 22 della L.R. n. 19 del 2008 si occupa dei requisiti antisismici richiesti per la sanatoria edilizia delle medesime opere abusive ai sensi dell'articolo 17 della L.R. n. 23 del 2004 (c.d. sanatoria degli abusi edilizi formali) e delle procedure amministrative in materia sismica da seguire ai fini di detta sanatoria.

L'art. 22, commi 1 e 2, affermano innanzitutto il principio secondo cui, fuori dai casi in cui le opere abusive non abbiano interessato le parti strutturali dell'edificio o non modifichino gli effetti dell'azione sismica sulle stesse, **l'ammissibilità della sanatoria edilizia è comunque subordinata al rispetto delle norme tecniche per le costruzioni**, vuoi perché le medesime opere per quanto realizzate in assenza o in parziale difformità dai titoli abilitativi, risultino *ab origine* conformi alle norme tecniche vigenti all'epoca della loro realizzazione; vuoi perché, mancando di tale requisito, necessitano di opere edilizie che ne assicurino la conformità alle NTC vigenti all'epoca della sanatoria. Appare evidente infatti che se sia necessario procedere a lavori di rafforzamento delle strutture dell'immobile (che non risulti conforme alla normativa vigente all'epoca della sua realizzazione) questi lavori non possano che essere rispondenti alle NTC vigenti alla data della sanatoria edilizia e portare l'immobile a soddisfare i requisiti minimi di sicurezza sismica richiesti per gli edifici esistenti dalla medesima normativa tecnica (in concreto alle NTC 2018).

Più analiticamente, ai fini della sanatoria edilizia di opere realizzate in assenza o in difformità dai titoli edilizi, si devono distinguere le seguenti ipotesi, tra loro alternative, riprendendo la ricostruzione già esaminata dal parere n. 68 del 2013 (e che qui si considera integralmente richiamato):

- a) lo stesso professionista abilitato che presenta il titolo edilizio in sanatoria asseveri che le opere abusive non comportano modifiche alle parti strutturali dell'edificio o agli effetti dell'azione sismica, allegando la documentazione necessaria a dimostrare/giustificare tale circostanza;
- b) un professionista abilitato asseveri che le opere abusive rispettano la normativa tecnica per le costruzioni vigente al momento della loro realizzazione, allegando la documentazione necessaria a dimostrazione/justificazione di quanto asseverato;
- c) un professionista abilitato, nel caso in cui non possa dimostrare quanto precisato al punto 2, dovrà presentare una autorizzazione sismica in sanatoria che preveda l'esecuzione dei lavori necessari per

⁽¹⁾ Come sottolineato dal citato parere n. 68/2013, per violazione della normativa antisismica si deve intendere non soltanto la realizzazione di un edificio in violazione delle NTC vigenti all'epoca dei lavori, ma anche l'inosservanza delle procedure abilitative, quali il deposito del progetto strutturale e l'autorizzazione sismica ove richiesti. A tal riguardo detto parere n. 68/2013 richiama il parere del Servizio Affari generali, giuridici e programmazione finanziaria del 6 maggio 2011 pg n. 113339.

⁽²⁾ Da notare che anche l'art. 95 del DPR n. 380 del 2001, con cui si apre la sezione citata, sottolinea che presentano la medesima rilevanza penale sia la violazione delle NTC vigenti sia la violazione delle prescrizioni prevalentemente procedurali previste per le costruzioni in zone sismiche dal Capo IV Parte II del DPR n. 380 del 2001.

rendere l'immobile rispondente ai requisiti previsti per gli edifici esistenti dalle NTC, vigenti all'epoca di presentazione della sanatoria. La progettazione di detti lavori dovrà fondarsi su una valutazione della sicurezza svolta ai sensi del paragrafo 8.3. delle NTC 2018. In tale ipotesi la struttura tecnica competente in materia sismica dovrà verificare l'adeguatezza dei lavori progettati e il SUE potrà procedere alla sanatoria edilizia solo dopo la conclusione dei medesimi lavori e il rilascio del certificato di collaudo statico delle opere realizzate ⁽³⁾.

Passando ad esaminare quanto previsto dal paragrafo 8.3. delle NTC 2018, occorre considerare che la **valutazione della sicurezza di una struttura esistente** è volta a determinare l'entità delle azioni che la struttura è in grado di sostenere con il livello di sicurezza minimo richiesto dalle NTC stesse (8.3. primo capoverso).

Questa valutazione è considerata obbligatoria in presenza di anche una sola delle situazioni elencate in cui presuntivamente vi è il rischio che l'immobile non presenti il livello minimo di sicurezza richiesto o questo livello si sia ridotto per effetto degli eventi descritti. Nell'ambito di tale elencazione è previsto il caso in cui le opere siano state realizzate abusivamente (in assenza o in parziale difformità dal titolo abilitativo ⁽⁴⁾ richiesto al momento della costruzione), in violazione delle norme tecniche per le costruzioni vigenti al momento della costruzione.

Si ritiene che non ogni forma e ipotesi di abuso edilizio giustifichi la necessità di procedere alla valutazione della sicurezza dell'immobile effettuata in base alle NTC 2018.

Non si comprenderebbe un tale aggravio per tutte le ipotesi (di assenza di titolo o di difformità dallo stesso) laddove le opere abusive **non interessino le parti strutturali dell'immobile o non siano in grado di modificare gli effetti dell'azione sismica sulle strutture** stesse.

Allo stesso modo non appaiono rilevanti i così detti **abusi formali** cioè quelli che unicamente "attengono a fatti procedurali", siano essi riferiti all'iter abilitativo edilizio che a quello previsto dalla disciplina in materia sismica. Infatti, la legge statale, sia nel campo edilizio che in quello sismico, attribuisce un ben diverso trattamento agli abusi formali (che attengono unicamente al titolo abilitativo e a irregolarità nelle procedure seguite) rispetto agli abusi sostanziali, consistenti nella violazione della normativa tecnica alla cui osservanza è subordinata l'ammissibilità (e la sanabilità dell'intervento) ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Una analitica ricostruzione dei diversi passi da seguire in tale ipotesi, anche alla luce della modulistica edilizia unificata è illustrata nel parere del Servizio Giuridico del territorio, disciplina dell'edilizia, sicurezza e legalità prot. n. 562484 del 04.09.2018.

⁽⁴⁾ Si deve ritenere che per mero errore materiale siano stata utilizzata l'espressione "titolo abitativo" che non ricorre né nella restante parte delle NTC, né nelle leggi statali in materia edilizia, le quali si riferiscono al "titolo abilitativo" qualora intendano riferirsi genericamente ai titoli che legittimano gli interventi edilizi (attualmente costituiti da CILA; SCIA e permesso di costruire).

⁽⁵⁾ Precisa infatti l'art. 32, comma 1, lettera e), del DPR n. 380 del 2001 che costituisce una variazione essenziale, cioè un abuso edilizio comunque equiparato alla totale difformità dal titolo, "la violazione delle norme vigenti in materia edilizia antisismica, **quando non attenga a fatti procedurali**". Questa disposizione dunque distingue nell'ambito delle violazioni della disciplina sismica tra:

- gli **abusi sismici sostanziali**, consistenti nella violazione della normativa tecnica per le costruzioni vigente all'epoca della realizzazione delle opere e da considerare un abuso grave (equiparato alla totale assenza di titolo abilitativo);
- e gli **abusi sismici formali**, caratterizzati dalla violazione di disposizioni meramente procedurali, e che non giustificano un trattamento sanzionatorio più severo;

Allo stesso modo l'art. 36 del medesimo DPR n. 380 del 2001 (in ciò ripreso dall'art. 17 della L.R. 23 del 2004) limita l'ammissibilità della sanatoria edilizia solo agli **abusi edilizi formali**, escludendola, di converso per gli **abusi edilizi sostanziali**.

Si deve pertanto intendere che siano soggetti a valutazione della sicurezza ai sensi del paragrafo 8.3 delle NTC 2018, non già qualsivoglia ipotesi di abuso edilizio, bensì gli interventi abusivi che presentino natura sostanziale rispetto alla disciplina vigente in materia sismica, cioè quelli che risultino realizzati “in difformità alle norme tecniche per le costruzioni vigenti al momento della costruzione”.

D'altra parte, questa specificazione della portata della previsione in esame del paragrafo 8.3. appare più coerente con i contenuti e la funzione delle NTC 2018, chiamate a stabilire la normativa tecnica da osservarsi in sede di realizzazione, trasformazione, ecc. delle costruzioni, e non a regolamentare (per altro in maniera irragionevolmente uniforme) gli adempimenti richiesti in caso di abusi edilizi.

Occorre infine precisare che, evidentemente, tale verifica della sicurezza non trova una ragion d'essere nel caso in cui non si intenda provvedere al ripristino o demolizione dell'abuso, bensì solo nel caso in cui il privato intenda procedere alla piena regolarizzazione dell'immobile, cioè alla sua sanatoria, rimuovendo i vizi strutturali (sostanziali) propri dell'abuso, attraverso l'attuazione dei lavori che consentano di conformare l'immobile alla normativa tecnica vigente (al momento in cui si attuano detti lavori).

3. Appare agevole constatare che la ricostruzione sistematica del significato della previsione del paragrafo 8.3. delle NTC 2018 in parola, lo renda del tutto coerente con la vigente disciplina regionale di cui all'art. 22 L.R. n. 19 del 2008. La valutazione della sicurezza secondo quanto disposto dal paragrafo 8.3. delle NTC 2018 vede essere posta a fondamento dell'autorizzazione sismica in sanatoria che il professionista abilitato deve presentare nel caso in cui le opere abusive “risultano in difformità alle norme tecniche per le costruzioni vigenti al momento della costruzione”. Di norma, a tale autorizzazione dovrà essere allegato il progetto relativo ai lavori necessari a rendere “l'intervento abusivo” conforme alle norme tecniche vigenti al momento della richiesta/presentazione della sanatoria ⁽⁶⁾.

Viceversa, nelle ipotesi nelle quali si dimostri che l'abuso non comporti modifiche alle parti strutturali dell'edificio o agli effetti dell'azione sismica, ovvero che lo stesso rispetti la normativa tecnica per le costruzioni vigente al momento della loro realizzazione non si dovrà procedere alla verifica della sicurezza secondo quanto previsto dalle NTC 2018.

Tutto ciò premesso e considerato, il Comitato Tecnico Scientifico, presieduto dal Presidente, Prof. Ing. Marco Savoia, all'unanimità dei presenti, con riferimento ai quesiti proposti

è del parere

riportato di seguito puntualmente.

Il Presidente del Comitato Tecnico Scientifico

(Prof. Ing. Marco Savoia)

⁽⁶⁾ Come tuttavia precisa il citato paragrafo 8.3. l'autorizzazione in sanatoria può anche avere ad esito la verifica che “l'uso della costruzione possa continuare senza interventi” risultando evidentemente conforme a quanto previsto dalle NTC 2018 (per quanto questa ipotesi appaia quantomeno “improbabile”, nel caso di opere abusive che già non soddisfino i requisiti previsti dalle norme tecniche vigenti all'epoca di realizzazione della costruzione). Più realisticamente, in coerenza con le risultanze della valutazione della sicurezza allegata, la richiesta di sanatoria e, di conseguenza, l'autorizzazione sismica in sanatoria, può essere riferita ad un uso diverso dall'attuale, che risulti compatibile con i livelli di sicurezza rilevati nella valutazione, procedendosi così ad un declassamento o cambio di destinazione d'uso dell'intero immobile o di parte dello stesso.