



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Il Presidente

Prot. n. 4956/A3LLPP/A3ERP

Roma 15 novembre 2007

On.le Prof.ssa Linda Lanzillotta
Ministro per gli Affari regionali e le
Autonomie locali

ROMA

Illustre Ministro,

Le scrivo con riferimento alla nuova normativa sulle costruzioni approvata dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e di prossimo esame in Conferenza Unificata.

Appare opportuno che l'entrata in vigore di tale normativa, modificativa di quella recata dal Decreto Interministeriale 14 settembre 2005, sia accompagnata da un adeguato periodo transitorio durante il quale potrà essere consentita, in alternativa, l'applicazione della normativa precedente sulla medesima materia.

Al tempo stesso, le regioni ritengono opportuno garantire la conduzione di un'effettiva sperimentazione delle "Nuove norme tecniche per le costruzioni" rendendone obbligatoria l'applicazione per verifiche tecniche e/o interventi relativi a particolari tipologie di costruzioni.

Per tali motivi la Conferenza delle Regioni propone, vista la delicatezza della materia trattata, una norma di legge, da approvare entro la fine dell'anno, che preveda e disciplini il periodo transitorio nonché la sperimentazione che dovrà essere effettuata.

Con riferimento alle questioni aperte a seguito della sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità dei controlli a campione per le costruzioni realizzate nelle zone sismiche, le Regioni, sulla scorta dei recenti accordi intervenuti in Conferenza Unificata, ribadiscono la propria disponibilità ad un confronto costruttivo con le amministrazioni centrali interessate, per definire la riformulazione degli artt. 94 e 104 del Testo Unico sull'Edilizia.

Cordiali saluti .

f.to
Vasco Errani

All.to: c.s.

EMENDAMENTO ALLA LEGGE FINANZIARIA 2008, PROPOSTO DALLE REGIONI

Art.

Regime transitorio per l'operatività della revisione delle norme tecniche per le costruzioni

1. Dopo il comma 2-bis. dell'art. 5 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, e successive modificazioni, sono inseriti i seguenti :

“2-ter. La disciplina di cui al comma 2-bis trova altresì applicazione per le revisioni generali delle norme tecniche di cui al comma 1.

2-quater. Sono escluse dall'applicazione del comma 2-ter le verifiche tecniche e gli interventi relativi agli edifici di interesse strategico e alle opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile, nonché relativi agli edifici e alle opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un loro eventuale collasso.

Per le verifiche e gli interventi, ad esclusione di quelli di cui al comma 2 art.104 del DPR 380/01 e successive modifiche, di cui al capoverso precedente si applicano le norme tecniche per le costruzioni disciplinate dal D.M. 14 settembre 2005 e successive modifiche ed integrazioni.

Le verifiche tecniche di cui all'art. 2, comma3 dell'OPCM n. 3274/03, ad esclusione degli edifici ed opere progettate in base alle norme sismiche vigenti dal 1984, dovranno essere effettuate a cura dei rispettivi proprietari entro il 31/12/2010, e riguardare in via prioritaria edifici ed opere ubicate nelle zone sismiche 1 e 2.

2-quinquies. Con apposito decreto del Ministro delle infrastrutture è istituita, nel periodo di cui al comma 2-ter, una Commissione consultiva per il monitoraggio della normativa approvata, anche al fine, previa intesa con la Conferenza Unificata, della prescritta revisione periodica biennale delle norme tecniche.

2-sexies. La Commissione di cui al comma precedente, di concerto con il Ministero delle Infrastrutture assicura inoltre, anche con il concorso delle Regioni, il supporto tecnico alle attività inerenti le verifiche tecniche e le progettazioni ed esecuzioni degli interventi effettuate ai sensi del D.M. 14 settembre 2005 e successive modifiche ed integrazioni.

Art.

Modifiche all'art. 94 del D.P.R. n. 380 del 2001 e abrogazione di disposizione

1. L'art. 94 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”, è così sostituito:

“Art. 94

(Autorizzazione per l'inizio lavori)

1. Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate ai sensi dell'art. 83, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione. L'autorizzazione è rilasciata entro sessanta giorni dalla richiesta e viene comunicata al comune subito dopo il rilascio, per gli ulteriori provvedimenti.
2. Per gli interventi edilizi e le finalità di cui al comma 1, le Regioni stabiliscono il controllo sistematico delle opere non statali, individuate nelle pertinenti delibere regionali che ricadono nelle tipologie degli edifici di interesse strategico e delle opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile, nonché degli edifici pubblici o aperti al pubblico o degli impianti a rischio di incidente rilevante, da cui può

derivare pericolo per la pubblica incolumità in caso di collasso. Le Regioni, sia nella fase di progettazione che in quella di esecuzione degli interventi edilizi, potranno prevedere modalità di controllo a campione, in misura non inferiore al 10% dei progetti depositati e relativi a tutte le altre opere per le quali l'autorizzazione preventiva non si rende necessaria

3. Per garantire la costituzione di una efficace rete tecnica di controllo nel rispetto del principio di adeguatezza, l'assunzione dell'occorrente personale tecnico qualificato avviene in deroga alle norme che disciplinano i vincoli per il reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni. Le Regioni stabiliscono l'entità del contributo obbligatorio a carico dei richiedenti, a parziale copertura dei costi dell'attività istruttoria per l'esercizio delle funzioni di cui al presente articolo.
4. La direzione lavori è affidata ad un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze.

Art.

Modifiche all'art. 104 del D.P.R. n. 380 del 2002 e abrogazione di disposizione

1. L'art. 104 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", è così sostituito:

"Art. 104

(Costruzioni in corso in zone sismiche di nuova classificazione)

1. Non sono tenuti al rispetto delle disposizioni connesse alle zone sismiche di nuova classificazione, ovvero al rispetto di norme tecniche sopravvenute, coloro che abbiano iniziato una costruzione prima dell'entrata in vigore del provvedimento di classificazione o di approvazione di nuove norme tecniche, purché le strutture siano ultimate entro i successivi 18 mesi.
2. La disposizione di cui al comma 1 trova applicazione anche per le opere pubbliche i cui lavori siano stati già appaltati o i cui progetti siano stati già approvati prima dell'entrata in vigore del provvedimento di classificazione o di approvazione di nuove norme tecniche.
3. Nel caso in cui la costruzione non sia ultimata nel termine di cui al comma 1, entro i successivi sessanta giorni dovrà essere presentata denuncia al competente ufficio tecnico della regione, corredata da apposita relazione tecnica contenente la valutazione della sicurezza della costruzione.
4. La regione può, per edifici pubblici e di uso pubblico, stabilire, ove occorra, termini di ultimazione superiori ai 18 mesi di cui al comma 1.
5. L'ufficio regionale competente, accertato lo stato dei lavori, nel caso in cui la relazione di cui al comma 3 stabilisca che l'opera possiede il medesimo livello di sicurezza delle norme tecniche sopravvenute, autorizza la prosecuzione della costruzione, inviando copia del provvedimento al responsabile del competente ufficio comunale per i necessari provvedimenti.
6. Nel caso in cui la relazione di cui al comma 3 non permetta la prosecuzione della costruzione, l'ufficio regionale competente dà comunicazione al responsabile del competente ufficio comunale che annulla il titolo abilitativo edilizio e comunque richiede un idoneo progetto di adeguamento sismico.
7. In caso di violazione degli obblighi stabiliti nel presente articolo si applicano le disposizioni della parte II, capo IV, sezione III del presente testo unico."

RELAZIONE ILLUSTRATIVA ALL'EMENDAMENTO

Il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici il 27 luglio 2007 ha espresso il suo parere favorevole su un nuovo testo di "Norme Tecniche per le Costruzioni", da approvarsi con le procedure di cui all'art. 5 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, e successive modificazioni, e di cui all'art. 54 del D.Lgs. n. 112/1998.

Tale nuovo testo di "Norme Tecniche per le Costruzioni" costituisce una revisione organica e generale delle omonime approvate con decreto interministeriale 14 settembre 2005 (pubblicato sul *Supplemento ordinario n. 159 alla "Gazzetta Ufficiale" n. 222 del 23 settembre 2005 - Serie generale*) per le quali, con il comma 2-bis del sopra citato art. 5, venne già prevista "... una fase sperimentale di applicazione ... per un periodo di diciotto mesi ...", prolungato fino al 31 dicembre 2007 con il comma 4-bis dell'art. 3 del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300 convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17.

Stante il predetto carattere di "organicità e generalità" nella revisione operata, emerge la necessità che anche l'entrata in vigore delle nuove "Norme Tecniche per Costruzioni" sia accompagnata da un adeguato periodo transitorio nel quale venga "... consentita la possibilità di applicazione, in alternativa, della normativa precedente sulla medesima materia, di cui alla legge 5 novembre 1971, n. 1086, e alla legge 2 febbraio 1974, n. 64, e relative norme di attuazione, fatto salvo, comunque, quanto previsto dall'applicazione del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1993, n. 246". (Proposta del comma 2-ter)

Contemporaneamente deve però essere garantita la conduzione di un'effettiva sperimentazione delle nuove "Norme Tecniche per le Costruzioni" rendendone obbligatoria l'applicazione per verifiche tecniche e/o interventi relativi a particolari tipologie di costruzioni che, nel caso specifico, è opportuno far coincidere con quelle già definite ai sensi dell'art. 2, comma 3 della OPCM n. 3274/2003. Di conseguenza, diventa altresì necessario che per l'effettuazione delle verifiche tecniche su tali medesime costruzioni, già disposta dalla citata ordinanza di protezione civile, venga fissato un periodo di tempo superiore (almeno di circa il 50%) a quello di 5 anni già prescritto da detta ordinanza. (Proposta del comma 2-quater)

La sperimentazione deve però avvenire, previa istituzione di una Commissione consultiva per il monitoraggio, assicurando da parte del Ministero delle Infrastrutture, anche con il concorso delle Regioni, un idoneo e tempestivo supporto tecnico alle attività inerenti le verifiche tecniche e le progettazioni ed esecuzioni degli interventi effettuate in applicazione delle nuove "Norme Tecniche per le Costruzioni". (Proposta dei commi 2-quinquies e 2-sexies)

In merito all'art. 94 e 104 del D.P.R. n. 380/01 le Regioni ritengono necessario e urgente un intervento legislativo, in materia di vigilanza sulle costruzioni nelle zone sismiche, che sappia coniugare le esigenze primarie di tutela dell'incolumità pubblica con un sistema di controlli improntato a criteri di adeguatezza e proporzionalità.

Si esprime infatti l'unanime condivisione dei principi affermati dalla Corte Costituzionale nella nota sentenza n.182 del 2006, circa la primaria esigenza di assicurare, anche nella materia in esame, la tutela della incolumità pubblica. A tale scopo, si impone certamente un particolare sforzo diretto ad assicurare idonee modalità di verifica delle costruzioni per accertarne la rispondenza alle norme tecniche per le costruzioni, per i profili applicativi relativi alle azioni sismiche.

E' necessario dunque un salto di qualità nel sistema dei controlli sui progetti, che tuttavia non deve comportare il solo controllo preliminare sui progetti. L'esperienza del passato ci insegna che un controllo meramente cartaceo, quant'anche generalizzato, spinge verso una deresponsabilizzazione dei progettisti e verso una burocratizzazione delle verifiche, lasciando priva di ogni controllo la fase più delicata dei processi edilizi e cioè quella di effettiva realizzazione delle opere.

Occorre piuttosto prevedere un sistema articolato di controlli, che sappia distinguere tra le diverse tipologie di costruzioni in ragione del diverso grado di rischio che le stesse comportano per l'incolumità pubblica. Richiedere cioè un controllo sistematico, sia in via preliminare sul progetto che nel corso dei lavori, per le costruzioni che presentano un rilevante grado di complessità strutturale per quelle che, in ragione degli usi cui sono destinate, hanno un carattere strategico per la protezione civile ovvero vedranno un significativo afflusso di pubblico o la permanenza di persone. Prevedere, viceversa, modalità semplificate di controllo nei casi di opere strutturalmente non complesse e che non hanno una significativa rilevanza per l'incolumità pubblica.

La selezione delle diverse tipologie di costruzioni da sottoporre a differenti modalità di controllo è necessario che sia rimessa, in conformità ai criteri di adeguatezza e differenziazione, al legislatore regionale, il quale potrà così avere la giusta considerazione delle diverse realtà locali, sia in termini normativi (diverse modalità di autorizzazione delle pratiche edilizie e di coinvolgimento dei professionisti nei controlli di conformità degli interventi), sia tenendo conto della diversa pericolosità sismica presente nel territorio e della presenza di fattori locali di amplificazione delle azioni sismiche.

Le Regioni sottolineano poi che il significativo salto di qualità nei controlli delle costruzioni nelle zone sismiche deve essere necessariamente accompagnato da un rilevante potenziamento delle strutture amministrative chiamate a svolgere queste funzioni. Lo sforzo organizzativo che tutto ciò richiede non può che portare all'assunzione del personale necessario e allo svolgimento di corsi di formazione e di aggiornamento professionale del personale già presente presso gli Uffici.

Consapevoli che le risorse finanziarie necessarie non possono essere reperite in modo significativo dal gettito erariale, le Regioni propongono di introdurre un contributo dei soggetti interessati per le spese istruttorie sostenute per lo svolgimento dei controlli necessari. Le Regioni o gli Enti da esse delegati potranno provvedere all'assunzione di nuovo personale per sopperire alla comprovata carenza di tecnici specializzati.

Passando ad una illustrazione puntuale delle modifiche all'art. 94 del D.P.R. n. 380 del 2001 proposte dalle Regioni, si sottolinea innanzitutto che il comma 1 viene sostanzialmente riprodotto nel suo testo vigente (con la sola eliminazione del riferimento improprio, ivi contenuto, agli atti - "decreti" - con cui viene stabilita la classificazione sismica dei Comuni, atteso che detta classificazione compete alle Regioni, che vi provvedono con atti e procedimenti differenti, in conformità ai propri Statuti e leggi regionali). Nel comma 1 viene aggiunto poi un secondo periodo che riproduce, senza modifiche, il secondo comma del testo vigente.

Nel nuovo comma 2 viene previsto il conferimento alle Regioni della potestà di individuare forme diversificate di controllo dei progetti di costruzioni nelle zone a media e elevata sismicità, con l'affermazione di un preciso criterio, per il quale: tenendo ferma l'esigenza prioritaria della tutela dell'incolumità pubblica, nella selezione delle diverse modalità di controllo per le restanti strutture, si dovrà tener conto dell'uso cui l'opera è destinata e della sua complessità strutturale.

Al comma 3 si introducono le nuove misure volte a potenziare le strutture tecniche chiamate a svolgere i controlli, secondo criteri di adeguatezza ed efficienza. per assicurare una fonte di finanziamento di questo intervento si introduce, nel medesimo comma, la possibilità per la legge regionale di stabilire l'obbligo della corresponsione di un contributo istruttorio e si prescrive che è possibile provvedere all'assunzione di nuovo personale da dedicare alle attività di controllo previste dall'articolo.

Il nuovo comma 3 sostituisce il precedente (che risulta così abrogato) che prevedeva la possibilità di un ricorso gerarchico al Presidente della Giunta regionale, avverso il provvedimento di autorizzazione ovvero nel caso del suo mancato rilascio. Trattandosi di istituto di dubbia legittimità costituzionale e ormai desueto se ne propone il superamento.

Il comma 4 riproduce sostanzialmente l'attuale disposizione relativa alla direzione dei lavori nelle zone classificate.