



Senato della Repubblica
Commissione Speciale del Senato

Audizione informale su AS 435
*(Conversione del decreto-legge 55/2018 recante
ulteriori misure urgenti eventi sismici agosto 2016)*

Roma, 13 giugno 2018

**RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA
TECNICA E SCIENTIFICA**

**CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI, PIANIFICATORI,
PAESAGGISTI E CONSERVATORI**

**FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI CHIMICI E
DEI FISICI**

**CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E
DOTTORI FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E
GEOMETRI LAUREATI**

CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI

CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

**COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E
PERITI AGRARI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E
PERITI INDUSTRIALI LAUREATI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE
TECNOLOGI ALIMENTARI**

Sommario

Premessa	4
1. Finanziamento degli interventi di adeguamento alla normativa antincendio ed igienico-sanitaria	6
2. Proroghe per gli interventi di immediata esecuzione (cd danni lievi) e dei termini per gli interventi di cui all'art. 14, comma 1, lett. a) bis. del D. Lgs. 189/2016	8
3. Disciplina relativa agli abusi edilizi finalizzata all' accelerazione dell'attività di ricostruzione o di riparazione degli edifici privati (definizione delle procedure di sanatoria pendenti)	9
4. Disciplina relativa agli abusi edilizi finalizzata all' accelerazione dell'attività di ricostruzione o di riparazione degli edifici privati (interventi realizzati prima degli eventi sismici in assenza di permesso di costruire o in difformità da esso)	11
5. Disciplina degli interventi strutturali per la ricostruzione nelle zone colpite dal terremoto 2016 in zone dichiarate sismiche	15

Premessa

A seguito degli eventi sismici del giorno 24 agosto 2016, verificatisi nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) del 1° settembre 2016 ha disposto la sospensione dei termini dei versamenti e degli adempimenti tributari, inclusi quelli derivanti da cartelle di pagamento emesse dagli agenti della riscossione, nonché dagli atti di accertamento esecutivi, scadenti nel periodo compreso tra il 24 agosto 2016 ed il 16 dicembre 2016, a favore dei contribuenti colpiti da tali eccezionali eventi sismici. Il termine del 16 dicembre è stato successivamente prorogato da ultimo al 30 novembre 2017 dal decreto-legge n. 8/2017 e al 31 dicembre 2017 per i soggetti diversi dagli imprenditori, dai lavoratori autonomi e dagli agricoltori dal decreto legge n. 50/2017. Per tali soggetti il decreto-legge n. 8/2017, ha previsto la possibilità di accedere ad un finanziamento agevolato assistito dalla garanzia dello Stato per il pagamento dei tributi sospesi e di quelli dovuti nell'anno 2018. La garanzia dello Stato su tali finanziamenti è stata concessa con il decreto del MEF del 3 agosto 2017.

L'intervento normativo su tale tematica ha trovato esplicitazione, per quanto qui rileva, anzitutto nel decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 e, successivamente nel decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55 recante ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016. Nella fase di conversione del decreto-legge in questione - sulla base delle molteplici ipotesi di bozze di conversione e modifica che si è potuto analizzare - si è inteso avanzare, sulla base delle indicazioni ricevute dalle categorie rappresentate, alcune proposte di modifica ed integrazione che RPT ritiene necessarie in considerazione delle problematiche riscontrate sul campo.

Di seguito si illustrano brevemente per aree tematiche le proposte di intervento normativo in sede di conversione, rinviando all'allegato articolato le relative proposte di dettaglio.

1. Finanziamento degli interventi di adeguamento alla normativa antincendio ed igienico-sanitaria

La proposta avanzata da RPT prevede anzitutto un ampliamento dell'articolato iniziale, attraverso l'inserimento di un nuovo art. 2, recante disposizioni normative aggiuntive volte all'ottimizzazione del finanziamento degli interventi di adeguamento alla normativa antincendio ed igienico-sanitaria. In particolare, si ritiene opportuno modificare l'art. 6, comma 1 del DL 189/2017 (convertito, con modificazioni, nella L. 229/2016) che detta criteri e modalità generali per la concessione dei finanziamenti agevolati per la ricostruzione privata. In particolare, l'attuale versione dell'art. 6, comma 1, prevede che "per gli interventi di ricostruzione o di recupero degli immobili privati distrutti o danneggiati dalla crisi sismica, ...possono essere previsti: a) per gli immobili distrutti, un contributo pari al 100 per cento del costo delle strutture, degli elementi architettonici esterni, comprese le finiture interne ed esterne, e delle parti comuni dell'intero edificio per la ricostruzione da realizzare nell'ambito dello stesso insediamento, nel rispetto delle vigenti norme tecniche che prevedono l'adeguamento sismico e nel limite delle superfici preesistenti, aumentabili esclusivamente ai fini dell'adeguamento igienico-sanitario ed energetico".

Si ritiene che la limitazione di tale importante facilitazione ai soli fini dell'adeguamento igienico-sanitario ed energetico degli edifici privati costituisca una previsione illogica, che non consente premialità o incentivi di sorta, laddove l'adeguamento riguardi le nuove disposizioni antincendio o il superamento delle barriere architettoniche.

Si ritiene, pertanto, che il contributo previsto dalla richiamata disposizione normativa possa e debba riguardare, per l'appunto, oltre all'adeguamento igienico sanitario ed energetico, anche quello finalizzato all'adeguamento alle norme antincendio e a quelle vigenti in materia di superamento delle barriere architettoniche, giacché – diversamente –

queste ultime, fondamentali, tipologie di adeguamento non troverebbero, illogicamente, facilitazione alcuna.

Medesima modifica si ritiene poi opportuna - per le medesime finalità e con il medesimo contenuto - in relazione all'art. 6, comma 1, lett. b) del richiamato DL 189/2016, che prevede la possibilità "per gli immobili con livelli di danneggiamento e vulnerabilità inferiori alla soglia appositamente stabilita, [di] un contributo pari al 100 per cento del costo della riparazione con rafforzamento locale o del ripristino con miglioramento sismico delle strutture e degli elementi architettonici esterni, comprese le rifiniture interne ed esterne, e delle parti comuni dell'intero edificio". Anche in tal caso queste ultime, fondamentali, tipologie di adeguamento non troverebbero, illogicamente, facilitazione alcuna se non venissero esplicitamente indicate.

2. Proroghe per gli interventi di immediata esecuzione (cd danni lievi) e dei termini per gli interventi di cui all'art. 14, comma 1, lett. a) bis. del D. Lgs. 189/2016

Si ritiene utile e necessario innovare anche l'art. 8 del DL 189/2016 laddove prevede termini che si ritengono insufficienti, nel dato contesto, a consentire ad una adeguata platea di soggetti interessati di usufruire delle facilitazioni ivi previste in materia, appunto di "danni lievi". In tal senso, la previsione di termini più diluiti nel tempo nonché la possibilità, per i soggetti interessati, di poter disporre di un congruo termine (180 gg) per il deposito della documentazione richiesta in caso di approvazione del relativo piano attuativo, consentirebbe di fruire di una gestione semplificata ed efficace ma non per questo non vigilata nel realizzare interventi minori.

Si ritiene utile e necessario – attraverso l'inserimento di un nuovo articolo, il 3 bis - innovare anche l'art. 14, comma 1, lett. A) bis del D. Lgs. 189/16 laddove prevede termini che si ritengono insufficienti, nel dato contesto, a consentire, ad una adeguata platea di soggetti interessati, di usufruire delle facilitazioni ivi previste.

3. Disciplina relativa agli abusi edilizi finalizzata all'accelerazione dell'attività di ricostruzione o di riparazione degli edifici privati (definizione delle procedure di sanatoria pendenti)

Si ritiene utile e necessaria – attraverso l'inserimento di un nuovo articolo – la realizzazione di una disciplina uniforme dei procedimenti di sanatoria edilizia, avviati sulla base delle disposizioni normative vigenti all'atto della domanda (Legge 28 febbraio 1985, n. 47, dell'art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 ovvero art. 32 del DL 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla Legge 24 novembre 2003, n. 326) ma non definite all'atto del sisma.

In tali casi, anche al fine di evitare significative disparità di trattamento, specie in materia di certificazione di idoneità sismica, si propone di inserire una previsione che – laddove tale certificazione sia richiesta per l'adozione del provvedimento di concessione o di autorizzazione in sanatoria e dell'agibilità – la stessa possa essere sostituita da una perizia del tecnico incaricato del progetto di adeguamento/miglioramento sismico.

Tale tecnico dovrebbe essere autorizzato a redigere un apposito certificato di idoneità statica secondo quanto previsto dal D.M. 15/05/1975 effettuando le opportune verifiche dei materiali e le verifiche previste dal suddetto D.M.

A tale certificato di idoneità statica dovrebbe essere attribuito il valore di attestazione del rispetto di quanto previsto dal suddetto D.M. 15/05/1985 e, si ritiene, dovrebbe poter essere adottato indipendentemente dalla volumetria interessata.

Diversamente l'attività tecnica ed amministrativa svolta dai competenti uffici dei Comuni interessati dal sisma e dai tecnici incaricati

risulterebbe essere del tutto inutile attese le innovazioni normative sopravvenute.

Infine, laddove non dovesse essere possibile la certificazione dell'idoneità statica come sopra indicata, si ritiene opportuno prevedere che il tecnico incaricato indichi gli interventi necessari, quantificandone i relativi costi, in modo da consentirne una effettiva ed utile detraibilità dal contributo percepito.

Tale articolato si ritiene correttamente applicabile soltanto ad interventi di ricostruzione, miglioramento sismico o riparazione degli immobili distrutti o danneggiati dagli eventi sismici che si sono susseguiti a far data dal 24 agosto 2016 e nei casi previsti dall'articolo 13 del DL 189/2016, come modificato, in sede di conversione, dalla legge 229/2016, vale a dire interventi su edifici già interessati da precedenti eventi sismici.

In tal modo si consentirebbe di avere un trattamento uniforme per tutte le domande di sanatoria edilizia pendenti all'atto del sisma, con evidenti effetti positivi sull'attività tecnica ed amministrativa dei comuni interessati.

4. Disciplina relativa agli abusi edilizi finalizzata all'accelerazione dell'attività di ricostruzione o di riparazione degli edifici privati (interventi realizzati prima degli eventi sismici in assenza di permesso di costruire o in difformità da esso)

Si ritiene utile e necessaria – attraverso l'inserimento di un nuovo articolo – la previsione di un trattamento uniforme degli abusi edilizi, finalizzato all'accelerazione dell'attività di ricostruzione o di riparazione degli edifici privati caratterizzati da interventi realizzati prima degli eventi sismici in assenza di permesso di costruire o in difformità da quest'ultimo.

In tali casi appare utile definire una disciplina unitaria, che tenga conto anche delle ipotesi di edificazione in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'art. 23, comma 1, del D.P.R. n. 380 del 2001 o in difformità dalla stessa. Si ritiene, in tale contesto, utile una previsione che consenta al proprietario dell'immobile, pur se diverso dal responsabile dell'abuso, di presentare, anche contestualmente alla domanda di contributo, una richiesta di permesso in sanatoria, (o di SCIA), in parziale deroga agli articoli 36 e 37 e degli articoli 93 e 94 del D.P.R. 380/01.

Ciò sulla base, però, di precisi limiti quali: a) la conformità dell'intervento oggetto di sanatoria alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda; b) acquisizione dell'autorizzazione sismica da parte del competente Ufficio tecnico Regionale per i necessari interventi di riparazione, miglioramento sismico o ricostruzione dell'immobile danneggiato oggetto di istanza; c) la subordinazione del rilascio al pagamento dell'oblazione prevista al comma 2 dell'art. 36 D.P.R. 380/2001 e smi, ovvero della sanzione prevista al comma 4 dell'art. 37 del medesimo decreto.

In tal senso, appare necessaria - trattandosi di una previsione sanzionatoria – un'esatta definizione normativa della sanzione stessa, richiamando l'articolo 37 comma 4 del D.P.R. 380/2001 ed i limiti ivi previsti. Tale sanzione dovrà quindi essere determinata dal responsabile del procedimento incaricato dalla Amministrazione comunale di volta in volta competente, sulla base di un parametro oggettivo quale l'aumento di valore dell'immobile in questione, valutato sulla base della differenza tra il valore dello stato realizzato e quello precedente l'abuso e calcolato in base alla procedura di cui al decreto del Ministero delle finanze 19 aprile 1994, n. 701.

A fini di chiarezza per gli operatori si ritiene, altresì, utile prevedere, in tale articolo, una chiara indicazione di ciò che non deve essere considerato come difformità edilizia essenziale e tale, quindi, da non richiedere un permesso di costruire in sanatoria. In tal senso appare corretto escludere da tale ambito le seguenti categorie:

- modeste variazioni dimensionali a fabbricati o loro parti se contenute nei limiti del dieci per cento dei parametri urbanistici assentiti (superfici, volumi ed altezze);
- interventi strutturali già realizzati in applicazione delle norme sismiche vigenti prima della crisi sismica del 2016;
- variazioni incidenti sull'entità dei volumi tecnici e sulle componenti impiantistiche tecnologiche purché contenuti nei limiti strettamente indispensabili ed architettonicamente integrati con la costruzione.

Si ritiene poi necessario che la suddetta previsione trovi applicazione anche in presenza di incrementi di volumetria nei limiti previsti dall'Intesa tra Stato, regioni e enti locali (ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131,) o dalle norme regionali vigenti in materia di urbanistica e edilizia.

In tali casi, tuttavia, si ritiene che il contributo previsto dal richiamato articolo 5, non dovrebbe spettare per la parte relativa all'incremento di volume, né ciò dovrebbe incidere sulla spettanza degli importi relativi alla

monetizzazione per l'acquisto delle aree necessarie per adeguare gli standard urbanistici ove necessario.

Da ultimo, si ritiene necessaria anche una specifica previsione relativa alle eventuali difformità riguardanti anche parti strutturali degli immobili oggetto di interesse. In tal caso si suggerisce l'inserimento di una previsione normativa che preveda che un tecnico appositamente incaricato rediga la valutazione della sicurezza ai sensi delle NTC vigenti con la redazione del progetto strutturale relativo alla domanda di contributo.

Sulla base di quanto sopra l'Amministrazione competente dovrebbe essere autorizzata a rilasciare il titolo edilizio in sanatoria ma subordinatamente all'autorizzazione rilasciata in materia sismica sul medesimo progetto da parte del competente ufficio regionale.

Tale previsione (vale a dire il rilascio dell'autorizzazione sismica), si ritiene, dovrebbe essere considerata come provvedimento conclusivo del procedimento, idoneo alla risoluzione della difformità strutturale e tale da avere un effetto estintivo del reato eventualmente oggetto di contestazione.

Ulteriore previsione si ritiene utile di proporre in relazione ai titoli abilitativi in sanatoria da rilasciare per interventi ricadenti in zone sottoposte ad un vincolo paesaggistico ai sensi degli articoli 136 e 142 del D.Lgs. 42/04. Anche in tali ipotesi, si ritiene, dovrebbe per l'appunto essere consentita l'adozione di titoli abilitativi in sanatoria, seppur con specifiche limitazioni connesse alla tempistica di realizzazione dell'intervento secondo le modalità dettagliate nell'articolato proposto.

Infine, anche allo scopo di evitare difformità di trattamento o incertezze applicative, si ritiene necessario prevedere una esplicita indicazione delle edificazioni in difformità che non richiedono un apposito accertamento della compatibilità paesaggistica, quali: a) le modeste variazioni dimensionali o scostamenti dimensionali riguardanti fabbricati o loro parti contenute nei limiti del dieci per cento dei parametri urbanistici assentiti (superfici, volumi ed altezze); b) le modeste variazioni dimensionali riconducibili a carenze di rappresentazione dei progetti originari, alle tecnologie di costruzione dell'epoca dei manufatti o a tolleranze nelle

misurazioni; c) gli interventi ed opere in aree vincolate esclusi di per loro dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata.

Si ritiene poi utile inserire una previsione esplicita relativa alle opere di demolizione e di messa in sicurezza poste in essere per la pubblica e privata incolumità, anche a seguito di Ordinanza sindacale, e necessarie per la ricostruzione di immobili. Tali attività devono ritenersi rientrare nella disposizione di esenzione di cui al punto A.29 dell'Allegato A (Interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica) al D.P.R. 31/2017.

In tal caso, infatti, i progetti per le opere di demolizione e di messa in sicurezza poste in essere dalle Pubbliche Amministrazioni per la pubblica e privata incolumità, anche a seguito di Ordinanza sindacale in deroga all'art. 93 comma 1 del D.P.R. 380/2001 e s.m.i. devono essere depositate presso l'Amministrazione che esegue l'intervento.

Infine, per chiarezza, si ritiene utile inserire una disposizione di chiusura che individui il perimetro applicativo delle disposizioni sopra indicate, consentendone l'applicazione con riferimento agli interventi di ricostruzione, miglioramento sismico o riparazione degli immobili distrutti o danneggiati dagli eventi sismici che si sono susseguiti a far data dal 24 agosto 2016 e nei casi di cui all'articolo 13 della legge 229/2016 smi.

5. Disciplina degli interventi strutturali per la ricostruzione nelle zone colpite dal terremoto 2016 in zone dichiarate sismiche

Si ritiene utile e necessaria – attraverso l’inserimento di un nuovo articolo – la previsione di un trattamento uniforme degli interventi strutturali per la ricostruzione nelle zone colpite dal terremoto 2016 in zone dichiarate sismiche, specie per quanto attiene alla sicurezza, come indicato ai capi I, II e IV della parte seconda del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, riguardanti la sicurezza delle costruzioni nelle procedure di ricostruzione conseguenti agli eventi sismici del terremoto 2016.

A tal fine si ritiene di dover meglio definire, concordemente agli articoli 52 e 83 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, gli interventi “rilevanti” nei riguardi della pubblica incolumità inserendovi: a) gli interventi di adeguamento o miglioramento sismico di costruzioni esistenti nelle località sismiche ad alta sismicità (Zona 1 e Zona 2); b) le nuove costruzioni che si discostino dalle usuali tipologie o che per la loro particolare complessità strutturale richiedano più articolate calcolazioni e verifiche; c) gli interventi relativi ed 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.

Allo stesso modo, e per le medesime ragioni, si ritiene di dover meglio definire interventi di “minore rilevanza” nei riguardi della pubblica incolumità, ricomprendendovi: a) gli interventi di adeguamento o miglioramento sismico di costruzioni esistenti nelle località sismiche a media sismicità (Zona 3); b) le riparazioni e gli interventi locali sulle costruzioni esistenti; c) le nuove costruzioni che non rientrano fra le nuove costruzioni che si discostino dalle usuali tipologie o che per la loro particolare complessità strutturale richiedano più articolate calcolazioni e verifiche; c) gli interventi “privi di rilevanza” nei riguardi della pubblica

incolumità; d) gli interventi che, per loro caratteristiche intrinseche e per destinazione d'uso, non costituiscono pericolo per la pubblica incolumità.

A tale scopo si ritiene necessario che il Commissario straordinario definisca con apposita ordinanza le linee guida per l'individuazione, dal punto di vista strutturale, degli interventi sopra indicati, nonché delle varianti di carattere non sostanziale per le quali non occorre il preavviso.

Inoltre appare utile consentire che, nelle more dell'emanazione delle linee guida, gli Uffici Speciali per la Ricostruzione possano comunque dotarsi di specifiche elencazioni o confermare le disposizioni vigenti.

Da ultimo, allo scopo di evitare scorrette applicazioni delle facoltà sopra indicate, appare opportuno prevedere delle norme che, fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, prevedano il divieto di avvio dei lavori relativi ad interventi "rilevanti" senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione, in conformità all'art. 94 (L) comma 1 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Quanto sopra, in deroga a quanto previsto all'art. 94 (L) comma 1 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, escludendo la relativa applicazione per lavori relativi ad interventi di "modesta rilevanza" o "privi di rilevanza".

Infine, si ritiene utile prevedere che per interventi non soggetti ad autorizzazione preventiva, le Regioni possano istituire controlli anche con modalità a campione, lasciando altresì invariate le procedure descritte agli articoli 65 e 67 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 in relazione, rispettivamente, alla *"Denuncia dei lavori di realizzazione e relazione a struttura ultimata di opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso e a struttura metallica"* ed al *"Collaudo statico"*.