

Al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici
Presso Ministero delle Infrastrutture
ROMA
consup.stc@mit.gov.it

Al Presidente del
Consiglio Nazionale Ingegneri
ROMA

Trasmessa solo via e-mail

E p.c. Ai Presidenti degli
Ordini degli Ingegneri della Sicilia

Ai Presidenti degli
Ordini degli Ingegneri d'Italia

Ai Presidenti delle
Federazioni e Consulte Regionali

Al Consigliere Nazionale CNI
Ing. Gaetano Fedè

Al Presidente del Centro Studi CNI

Al Sig. Consigliere CSLLPP
Ing. Domenico Perrini

LORO SEDI

Prot. n° 83/17

Palermo, 25/09/2016

Oggetto: Accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. 380/2001 (ex art. 13 L. 47/85 e s.m.i.) – Doppia Conformità strutturale – Quesito – Nuova reitera richiesta.

Si premette che con nota n. 29/15 del 10/03/2015 questa Consulta ha avanzato apposito quesito a codesto On.le Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici in ordine all'accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. 380/2001.

A seguito di una richiesta di intervento avanzata al Consiglio Nazionale Ingegneri con nota n. 98/15 del 03/10/2015 e delle rassicurazioni da quest'ultimo fornite con foglio U-nd/6695/2015 del 03/11/2015 circa le difficoltà oggettive fin qui incontrate dal massimo Organo tecnico-consultivo dello Stato, il Servizio Tecnico Centrale del Consiglio Superiore dei LL.PP. ha prontamente inoltrato il relativo carteggio al Coordinatore del STC e responsabile della Divisione Tecnica I e al Segretario Generale, che ci ha immediatamente contattati per darci rassicurazioni sul prosieguo della pratica.

Successivamente, con nota n. 77/16 del 22/10/2016, questa Consulta è tornata a richiedere un esito al quesito posto all'on.le Organo adito, interessando anche il Consiglio Nazionale Ingegneri, senza ottenere ad oggi alcun esito, nemmeno in forma interlocutoria,

Continuano nel frattempo a pervenire da istituzioni regionali e locali e da singoli colleghi,



da diverse parti d'Italia, richieste di chiarimento e aggiornamento sullo stato della pratica, a riprova dell'interesse che il tema posto riveste.

Richiamando per intero la citata nota, che si allega per opportuna memoria, e le numerose e spesso complesse implicazioni di natura tecnica e amministrativa ivi esposte, si ribadisce la straordinarietà del fatto che gli aspetti tecnici della questione sollevata dall'Alta Corte non possano essere concretamente risolti con la sua mera applicazione formale, ma solo attraverso una attenta mediazione scientifica e tecnica che travalica quella giurisprudenziale e di dottrina.

Si torna dunque a chiedere con forza un esito al nostro quesito, sollecitando ancora una volta il cortese intervento istituzionale del Consiglio Nazionale Ingegneri e l'interessamento del nostro Consigliere delegato al fine di sollecitare l'autorevole parere del Consiglio adito.

IL SEGRETARIO
Danilo Antonio Notarstefano

IL PRESIDENTE
Giuseppe Maria Margiotta

Firme autografe sostituite da indicazione a mezzo stampa,
ai sensi dell'art. 3, comma 2, D.Lgs., n° 39/93.



Al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici
Presso Ministero delle Infrastrutture
ROMA
consup.stc@mit.gov.it

E p.c. Al Dirigente Generale del
Dipartimento Regionale Tecnico
PALERMO

All'Assessore Regionale
delle Infrastrutture e della Mobilità
PALERMO

Al Consiglio Nazionale Ingegneri
ROMA

Al Centro Studi CNI
ROMA

Agli Uffici del Genio Civile della Sicilia
LORO SEDI

Agli Ordini degli Ingegneri della Sicilia
LORO SEDI

Prot. n° 29/15

Palermo, 10/03/2015

Oggetto: Accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. 380/2001 (ex art. 13 L. 47/85 e s.m.i.) – Doppia Conformità strutturale – Quesito.

PREMESSA

Come è noto, con la Sentenza n°101/2013 della Corte Costituzionale è stata sancita l'illegittimità dell'art. 5 commi 1, 2 e 3, 6 e 7 della Legge Regione Toscana del 31/01/2012 n°4.

Nel corpo della citata sentenza la Corte si esprime esplicitamente nel senso che, per l'accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. 380/2001 (ex art. 13 L. 47/85), dovrà essere comprovata la rispondenza alla normativa vigente sia al momento della realizzazione dell'opera sia alla data di presentazione della richiesta anche in ordine alla disciplina antisismica. Nella fattispecie trattasi dunque di una "Doppia Conformità Strutturale" analogamente a quanto richiesto per l'aspetto urbanistico.

In particolare si rileva come nella sentenza, forse per la prima volta, viene sancita l'intima connessione fra aspetti urbanistici e aspetti strutturali, fin qui espressamente non contemplata ed anzi ripetutamente esclusa dalla giurisprudenza.

Per decenni si è consolidata, infatti, l'affermazione di un regime di netta separazione tra i due tipi di atti; in proposito è stato ritenuto che l'autorizzazione rilasciata dagli Uffici del Genio Civile per

costruzioni in zone sismiche, da un lato, e la concessione edilizia, che viene rilasciata dal Sindaco nella osservanza dello strumento urbanistico vigente nel territorio, dall'altro, sono due diverse e distinte autorizzazioni, ciascuna emessa nei limiti dei rispettivi compiti di istituto dalle Autorità interessate e con finalità diverse, tra loro concorrenti ai fini della legittimità della concessione edilizia, ma non sostitutive o assorbenti l'una rispetto all'altra.

La stessa giurisprudenza, in particolare, pur ammettendo che esiste una connessione tra la normativa tecnica dell'edilizia antisismica e la materia urbanistica, quale sua integrazione per le costruzioni da sorgere nelle zone sismiche, ha negato che la concessione edilizia in tali località possa configurarsi come atto complesso, in cui confluisce l'osservanza di entrambe le normative.

La sentenza della Corte Costituzionale ha ribaltato tale assunto - alla luce del Testo Unico sull'edilizia - pronunciandosi espressamente in senso contrario ma lasciando, di fatto, impregiudicato il precedente orientamento costante per le costruzioni diverse dall'edilizia.

La sentenza ha trovato larga eco applicativa in molti Uffici tecnici regionali (in Sicilia gli Uffici del Genio Civile, a cui è stata trasmessa in data 11/06/2014, per conoscenza e adempimento) anche se in maniera non omogenea, a volte coinvolgendo inopinatamente anche il deposito dei Certificati di Idoneità Statica degli edifici soggetti a condono edilizio, ovvero mantenendo il vecchio regime che prevedeva di riferire le verifiche alla normativa vigente all'epoca dell'abuso.

MERITO TECNICO

Si premette che le argomentazioni addotte dalla Corte sono di naturale generale e affrontano questioni di principio e, in quanto tali, non possono tenere conto di valutazioni specifiche di carattere squisitamente tecnico.

In particolare la sentenza non entra e non può entrare nel merito tecnico della bontà e della efficacia delle norme tecniche susseguitesi nel tempo e di apprezzare quanto effettivamente quelle più recenti garantiscano, rispetto a quelle anteriori, migliori *performances* delle costruzioni.

È infatti ragionevole ritenere che ogni nuova normazione tecnica in campo strutturale e antisismico derivi dalla esigenza di adeguamento a nuovi apporti scientifici e tecnologici, come è evidente da un esame anche superficiale dell'evoluzione storica del concetto di sicurezza e della strategia di difesa dai terremoti nella normativa italiana.

In questo senso si esprime la normativa generale di riferimento, legge 2 febbraio 1974, n. 64, che riferendo delle "norme tecniche" prevede che esse siano modificate o aggiornate "ogni qualvolta occorra" (artt.1 e 3) e "in relazione al progredire delle conoscenze dei fenomeni sismici" (art.3).

Tutto ciò è assolutamente differente dal mutamento delle norme urbanistiche, che sono per loro stessa natura svincolate da un progressivo affinamento dell'approccio scientifico, per rientrare sostanzialmente in quello della discrezionalità amministrativa, discrezionalità da cui il legislatore ha inteso affrancare il cittadino con la cosiddetta "doppia conformità" prevista dall'art.13 della Legge 47/85 (rectius art. 36 D.P.R. 380/2001).

Inoltre, mentre la conformità di natura urbanistica deve confrontarsi esclusivamente con categorie e parametri numerici sostanzialmente semplici (ad es. destinazione d'uso, indici, altezze, etc.), quella strutturale in zona sismica segue criteri e metodi di progettazione e calcolazione complessi che possono essere totalmente differenti tra le norme tecniche che si sono susseguite nel tempo, sia nelle premesse sia nelle conclusioni, sia ancora nei metodi di calcolo o nei particolari costruttivi ammissibili e coerenti.

Tutto ciò risulta ancor più evidente ed eclatante con l'entrata in vigore delle Norme Tecniche 2008 (DM 14/1/2008), che hanno profondamente innovato i criteri stessi che le informano, essendo improntate al più moderno indirizzo di normazione *prestazionale*, piuttosto che al precedente indirizzo *prescrittivo*, consentendo tra l'altro il ricorso a metodi e codici diversi purché di comprovata validità.

Le innovazioni concettuali delle attuali norme sono tali e così conosciute da non necessitare di una sterile elencazione: basti riflettere che sono mutate radicalmente le ipotesi di base ed in particolare i modelli da utilizzare per schematizzare e valutare l'effetto del sisma sulla struttura, l'interazione suolo-edificio a seguito di un preciso evento sismico preconizzato, l'introduzione delle classi d'uso e del tempo nominale, la possibilità di utilizzare ordinariamente materiali innovativi e comunque non tradizionali o strutture miste, etc.

Inoltre, le normative succedutesi in alcuni punti prevedono soluzioni diametralmente opposte ed in particolare alcuni adempimenti previsti dal precedente decreto sono ritenuti addirittura dannosi dalle NTC2008, per cui è praticamente impossibile soddisfarle tutti e due.

Tutto ciò conduce ad una considerazione semplice ed addirittura intuitiva per il tecnico, e che cioè il valore della tutela dell'incolumità pubblica, correttamente indicato come preminente dalla Corte nella sua argomentazione, non viene affatto perseguito dalla verifica della "doppia conformità strutturale", in quanto essa non introduce un maggiore livello di garanzia per la sicurezza dell'immobile, ma solo un elemento di conflitto intrinseco fra metodi progettuali e costruttivi concettualmente diversi.

Intervengono inoltre altre due considerazioni di contesto che rendono, a nostro avviso, inapplicabile agli aspetti strutturali il principio della "doppia conformità", in quanto non solo le norme da applicare, come abbiamo visto, possono essere concettualmente incompatibili ma possono addirittura viziare l'intera procedura con la sostanziale indeterminazione delle rispettive normative di riferimento a cui sottoporre le verifiche:

- 1) il fatto che, nonostante la emanazione di norme per definizione *più aggiornate* e quindi più cautelanti per la sicurezza delle costruzioni, le diverse norme hanno consentito per periodi più o meno lunghi di utilizzarne altre preesistenti, per definizione meno adeguate, attraverso il c.d. regime transitorio; consentendo così l'utilizzo indifferente e contemporaneo anche delle norme tecniche meno recenti e formalmente abrogate (fatto che, ad esempio, ha praticamente reso inattuato le norme tecniche di cui al DM 14/09/2005);
- 2) il fatto che, oltre alla ordinaria normazione di secondo livello attraverso apposito Decreto ministeriale emanato periodicamente dal Ministero competente per legge (Lavori Pubblici, oggi Infrastrutture), gli anni più recenti sono stati caratterizzati da una produzione normativa straordinaria e singolare di terzo livello, quali le Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanate dal Dipartimento di Protezione Civile, che hanno continuato a "trovare vigenza quali documenti applicativi di dettaglio" anche dopo l'entrata in vigore di nuove norme tecniche.

CONCLUSIONI

La doppia conformità strutturale per edifici realizzati abusivamente prima del 1° Luglio 2009 (data di entrata in vigore delle NTC 2008) è impossibile che sia verificata per tutti gli edifici, comunque siano stati costruiti.

Difatti questa ultima normativa introduce una serie di parametri e metodologie di calcolo che non potranno essere mai soddisfatte contemporaneamente con le normative precedenti (segnatamente quella di cui al DM 16/01/96).

Riepilogando la maggior parte degli edifici realizzati in assenza di autorizzazione sismica di cui all'art. 18 della L. 64/74 (rectius art. 94 T.U.E.), benché sanabili da un punto di visto urbanistico, di fatto non potranno beneficiare della previsione normativa in quanto impossibilitati ad avere la doppia conformità strutturale, che gli edifici dovrebbero già possedere senza possibilità di adeguamento.

Infine nella sentenza n.101/2013 è menzionata diverse volte la sentenza n. 182/2006, che ha eliminato la possibilità di iniziare i lavori in assenza di autorizzazione sismica. A differenza della c.d. doppia conformità strutturale, di cui si pretende l'immediata, generalizzata e acritica applicabilità, risulta che tale previsione in alcune regioni non sia applicata e i lavori possano iniziare (ed anche concludersi) prima che venga rilasciata l'autorizzazione sismica.

QUESITI

Alla luce delle superiori argomentazioni si chiede a codesto Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici di volere esprimere il proprio avviso in merito ai seguenti quesiti:

- è possibile e/o tecnicamente ammissibile il criterio della Doppia Conformità Strutturale nel caso dell'accertamento di conformità ex art. 36 del DPR 380/2001 (ex art.13 L. 47/85)?
- in caso negativo è possibile per il tecnico progettista scegliere la normativa strutturale di riferimento con la quale verificare la conformità dell'edificio o, ancora, non risulta comunque più cautelativa la verifica soltanto con la normativa vigente all'atto della richiesta?
- è cogente, alla luce della normativa generale di riferimento, sia di natura sismica sia di natura urbanistica, il divieto assoluto di prescrivere e/o autorizzare da parte del competente Ufficio tecnico regionale opere di adeguamento strutturale, alla stregua degli edifici comunque esistenti (cap. C8 delle NTC 2008)?
- nell'applicazione di tale sentenza, è necessario distinguere l'epoca dell'abuso rispetto alla data di dichiarazione di sismicità della zona in cui ricade l'opera oggetto di accertamento di conformità? Precisamente, se la data di abuso è antecedente alla data di dichiarazione di sismicità della zona è applicabile la sentenza in oggetto?
- è pacifico, alla luce della normativa vigente e della citata sentenza, che il regime del certificato di idoneità statica per gli edifici soggetti a condono edilizio, rimane quello previsto dalla L. 47/85 e dunque riferito esclusivamente all'epoca di realizzazione dell'immobile?

Con osservanza.

IL SEGRETARIO
Danilo Notarstefano

IL PRESIDENTE
Giuseppe Maria Margiotta