

## PARTE SECONDA

---

*Deliberazioni del Consiglio e della Giunta*

---

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 26 luglio 2016, n. 1166

**DPR 380/2001 - procedimenti di deposito dei progetti strutturali e/o rilascio di relative autorizzazioni. Direttive.**

L'Assessore alle Opere Pubbliche, avv. Giovanni Giannini, sulla base dell'istruttoria espletata dal Dirigente della Sezione Lavori Pubblici, riferisce quanto segue:

Su iniziativa di alcuni Consiglieri regionali è stata posta all'Assessore ai LL.PP. ed ai relativi Uffici, in sede di V Commissione consiliare, l'istanza circa i provvedimenti che si ritenesse di poter prendere nei casi, invero frequenti, di costruzioni che, pur in possesso di regolare permesso urbanistico e non avendo nel tempo ottemperato all'obbligo del deposito dei calcoli strutturali, si trovino oggi nel limbo della impossibilità di conseguire il certificato di agibilità/abitabilità di tali immobili.

In sede di V Commissione si sono forniti gli elementi numerici acquisiti sulla problematica: dall'esame del numero delle denunce di opere in cemento armato presentate nei vari anni dal 1971 in poi, si intuisce chiaramente che il numero delle costruzioni non denunciate debba essere notevole! E' risultata confermata, pertanto, una effettiva consistenza significativa del fenomeno rappresentato dai Consiglieri interroganti e si giustifica la conseguente necessità di approfondirlo al fine di ricercare, nell'invarianza della normativa vigente che è di matrice statale, eventuali possibili e legittime soluzioni della problematica. In tal senso era stato assunto l'impegno di riferire nelle sedi preposte.

Inoltre, sempre riguardo al tema delle norme in materia di costruzioni più in generale, pervengono alla Sezione Lavori Pubblici, da parte di vari soggetti interessati (tecnici, imprese edili, semplici proprietari di immobili), istanze concernenti la necessità di diramare indicazioni operative riguardo ai procedimenti di deposito dei progetti strutturali e/o rilascio di relative autorizzazioni ai sensi del DPR 380/2001, prima di competenza degli ex Uffici del Genio Civile e poi delle Province in virtù di trasferimento delle relative funzioni.

Le istanze di cui innanzi fanno emergere una situazione di disagio nell'utenza specifica che, a fronte di criticità oggettive e concrete nell'applicazione delle norme in materia con implicazioni economiche tutt'altro che trascurabili, si vedono costretti a scontrarsi con variegate interpretazioni dei responsabili degli Uffici Tecnici Comunali e dei vari tecnici Provinciali o Regionali coinvolti, che trovano giustificazione, per un verso, in una oggettiva carenza normativa, ma anche e forse soprattutto nella carenza di attività di coordinamento da parte delle competenti strutture regionali che, per varie ragioni esulanti questa sede, di fatto si è venuta a determinare.

Per colmare, almeno parzialmente, tale lacuna la Sezione LL.PP. ha redatto la circolare allegata alla presente che, nel più assoluto rispetto della normativa vigente e, quindi, senza introdurre alcuna norma innovativa dell'ordinamento vigente, ma semplicemente mediante una lettura sistematica e coordinata delle norme vigenti, consente di dare una risposta omogenea e congruente ad alcuni quesiti di maggiore rilevanza pratica ed economica, quali:

- 1) Gestione delle istanze di agibilità per costruzioni per le quali non risulti adempiuto all'obbligo di denuncia e deposito del progetto strutturale ex L. 1086/71 e DPR 380/01;
- 2) Gestione degli obblighi di denuncia/autorizzazioni nelle zone a bassa sismicità;
- 3) Gestione delle istanze di sanatoria ex art. 98 del DPR 380/2001

**La prima problematica** attiene alla interrogazione consiliare di cui detto innanzi e si risolve mediante l'utilizzo della ratio che presiedeva alla norma evasa ed alla lettura coordinata di più articoli della L. 1086/71. In esito a tale lettura delle norme interessate, nei soli casi di costruzioni realizzate in conformità ad un regolare titolo edilizio ma senza deposito del progetto strutturale, risulta possibile, oltre che previsto implicitamente

dalle norme stesse, accettare la presentazione al Comune della documentazione ex post ( formalmente in ritardo), con l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge. (Peraltro oggettivamente trascurabili e soggette a prescrizione nella quasi totalità dei casi).

**La seconda problematica** attiene alla necessità, ormai ineludibile, di correggere una decisione della Giunta Regionale assunta con deliberazione n. 1309/2010: tale decisione ha imposto, nelle zone a bassa sismicità, il rispetto di una norma di maggiore invasività e peso nell'attività edilizia di quanto non fosse previsto dalla stessa legge, ovvero l'adozione del procedimento autorizzativo ex art. 94 del DPR 380/01 per gli edifici strategici e rilevanti ai fini del collasso, in luogo dell'obbligo di semplice comunicazione normato nell'art. 93.

Come dichiarato nella delibera succitata, tanto era previsto al fine di conseguire una presunta maggior sicurezza per i cittadini della (sola) Puglia: Tale previsione, unica nel panorama delle altre Regioni italiane (per quanto è dato di sapere), di fatto non si è concretizzata in null'altro che nell'appesantimento del procedimento, con maggiori costi per i cittadini, incremento abnorme dei tempi di istruttoria e collasso degli uffici provinciali preposti che hanno maturato ritardi inaccettabili socialmente ed economicamente.

Nella fattispecie è sufficiente a suffragare la necessità di tale rettifica procedurale la semplice circostanza che la norma invocata per la maggiore sicurezza dei cittadini pugliesi (art. 94 DPR 380/01), addirittura testualmente, esclude la propria applicabilità alle zone a bassa sismicità (zone 3 e 4 che rappresentano le province di Lecce, Brindisi e Taranto e la quasi totalità di Bari). Si è adottato, di fatto, un procedimento che è in testuale contrasto con la norma di cui si impone l'applicazione.

**Infine, la terza problematica** attiene al procedimento di sanatoria ex art. 98 del DPR 380/01 che sino ad oggi prevedeva, in base ad una precedente circolare, che chi intendesse sanare una costruzione realizzata senza il rispetto della normativa antisismica dovesse richiedere alla provincia l'autorizzazione ex art. 94. L'Ufficio Provinciale competente provvedeva alla denuncia penale all'Autorità Giudiziaria, prevista dalle norme, ponendosi in attesa della sentenza e sospendendo l'esame della pratica. Solo dopo la sentenza riprendeva l'esame concludendolo con il rilascio o meno dell'autorizzazione suddetta.

Il Giudice ha ritenuto la Circolare contraria alla normativa statale nella parte in cui "subordina il rilascio dell'autorizzazione alla definizione del procedimento penale avviato su segnalazione della Provincia."

In sostanza è stata affermata l'indipendenza del procedimento penale da quello amministrativo, con la conseguenza che l'Ufficio competente è tenuto alla conclusione del procedimento amministrativo di propria competenza indipendentemente da quello penale e senza attendere la sentenza.

La finalità perseguita con la circolare allegata, oltre che risolutiva di alcuni nodi amministrativi e burocratici, ha la finalità essenziale di comportare una drastica semplificazione dei procedimenti rendendo al cittadino la vita più facile e fornendo elementi di certezza nell'attività degli operatori tecnici interessati.

La semplice adozione della procedura ex art. 93, in luogo di quella prevista ex art. 94 avrà conseguenze semplificative sorprendenti: si può pensare che tale procedura, interessando solo gli edifici strategici o rilevanti ai fini di un collasso, attenga ad un numero limitato di interventi, ma considerando, solo come esempio, che i locali commerciali sono soggetti a tale procedura, ne deriva che qualunque condominio è oggi assoggettato ad un carico procedimentale abnorme e, soprattutto, non dovuto ex lege.

La modifica procedimentale comporterà, altresì, la possibilità di impiegare le risorse tecniche oggi impiegate nelle Province per meri controlli formali in ben più importanti attività tecniche e professionali.

#### **COPERTURA FINANZIARIA DI CUI ALLA L.R. N° 28/2001 E SUCCESSIVE MODIFICHE ED INTEGRAZIONI**

"La presente deliberazione, non comporta implicazioni di natura finanziaria sia di entrata che di spesa e dalla stessa non deriva alcun onere a carico del bilancio regionale"

L'Assessore relatore, sulla base delle sopra riportate risultanze istruttorie, propone alla Giunta l'adozione del conseguente atto finale, trattandosi di materia rientrante nella competenza degli organi di direzione politica, ai sensi dell'art. 4, co. 4°, lett. c) della L.R. n° 7/97.

**LA GIUNTA**

- Udita la relazione e la conseguente proposta dell'Assessore;
- Viste le sottoscrizioni posta in calce al presente provvedimento dal dirigente della Sezione Lavori Pubblici che ne attestano la conformità alla legislazione vigente;
- A voti unanimi espressi nei modi di legge,

**DELIBERA**

- di condividere e fare propria la relazione dell'Assessore ai LL.PP.;
- di condividere ed approvare la circolare allegata al presente provvedimento;
- di incaricare il Servizio Lavori Pubblici di trasmettere la presente deliberazione e l'allegata circolare a tutti i Comuni ed alle Province, oltre a darne adeguata pubblicità a tutte le associazioni di categoria interessate mediante pubblicazione sui siti di competenza.

Il segretario della Giunta  
dott.a Carmela Moretti

Il Presidente della Giunta  
dott. Michele Emiliano

ALLEGATO ALLA DELIBERAZIONE DI G.R. n. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

**CIRCOLARE ESPLICATIVA**

**OGGETTO:** DPR 380/2001 - procedimenti di deposito dei progetti strutturali e/o rilascio di relative autorizzazioni. Direttive.

**1) Gestione delle istanze di agibilità per costruzioni per le quali non risulti adempiuto all'obbligo di denuncia e deposito del progetto strutturale ex L. 1086/71 e DPR 380/01;**

Va detto preliminarmente che quanto segue riguarda esclusivamente le aree della Puglia ora classificate come "zone 3 e 4" ovvero "aree a bassa sismicità" e precedentemente classificate "NON SISMICHE", quindi territori non soggetti alla L. 64/74 e soggetti, invece, alla L. n.1086/71, ovvero territori per i quali la legge n.1086/71 prevedeva l'obbligo del solo deposito dei calcoli in c.a. e non il regime autorizzatorio che era previsto per le zone ad alta sismicità ex art. 18 della L. 64/74.

La casistica è varia e va delineata a monte senza la pretesa di esaurirla:

A) fabbricati non rispondenti alle norme urbanistiche, realizzati in difformità o assenza di titolo edilizio: a tali casi non si applica il presente documento e gli stessi dovranno essere gestiti secondo le procedure e normative vigenti per le costruzioni parzialmente o totalmente abusive;

B) fabbricati realizzati in possesso di regolare titolo edilizio per i quali la procedura di deposito dei calcoli strutturali, sino al collaudo, sia stata iniziata e non conclusa o mai iniziata, con inizio lavori (attestato al Comune o comunque documentato) antecedente la data del 29/09/2009 (D.G.R. n. 1626/09 pubblicata sul B.U.R.P. n. 151 del 29/09/2009 che sancisce l'obbligo anche in Puglia del calcolo antisismico anche nella "zona 4" (nella "zona 3" l'obbligo del calcolo antisismico era già in vigore dal 15/09/2005 (D.M. 15/09/2005);

C) fabbricati come per B) ma il cui inizio sia successivo al 15/09/2005 (D.M. 15/09/2005) e al 29/09/2009 (D.M. 14/01/2008) e quindi con l'obbligo di

calcolazione antisismica;

D) casi di procedure a cavallo, ovvero iniziate in epoca L. n.1086/71 e modificate con successivi regolari permessi di costruire, per le “zone 3” in data successiva al 15/09/2005 (D.M. 15/09/2005) e, per le “zone 4”, successive al 29/09/2009 (D.M. 14/01/2008).

Preliminarmente, risulta utile considerare che l'introduzione dell'obbligo di deposito presso una struttura di governo (Prefettura – G.C.) delle strutture in c.a. assolve alla esigenza di rendere pubblici ed accessibili i procedimenti di calcolo e progettazione di strutture in c.a. ed acciaio che all'epoca erano da ritenersi tipologie costruttive avanzate ed in qualche misura anche sperimentali: anche vincendo la resistenza dei progettisti che custodivano gelosamente metodi e formule di calcolo. Ciò al fine di poter avere conoscenza dei grafici e calcoli progettuali in ogni circostanza in cui l'immobile interferiva con pubblici o privati interessi altrui e per la pubblica incolumità.

Da ciò l'obbligo di deposito preventivo dei calcoli, ma anche l'interesse a disporre pubblicamente sempre persistente.

In tale ratio devono leggersi gli artt. 72, 73 e 74 del DPR n.380/01, oggi contenitore della L. n.1086/71 come testo unico sull'edilizia, che equiparano l'omesso o ritardato adempimento dell'obbligo di denuncia del progetto strutturale, del deposito della relazione a strutture ultimate da parte del D.L. e della redazione del collaudo da parte del collaudatore.

L'equiparazione, si badi bene, avviene ai fini delle sanzioni penali previste nelle citate norme, sulla cui rilevanza si sorvola stante l'esiguità (per mancanza di aggiornamento) e la sopravvenuta prescrizione sulla stragrande o forse totale maggioranza dei casi.

La distinzione tra l'omissione o il ritardo, nella fattispecie, va indubbiamente riferita alle circostanze in cui la situazione viene accertata: talchè si può ritenere ragionevolmente che l'omissione è definitivamente sancita nel momento in cui il

pubblico ufficiale richiede la prova dell'adempimento ed il soggetto obbligato non riesce a produrla.

Se il soggetto obbligato provvede oggi, sua sponte, all'adempimento non effettuato nel termine della legge, si può ritenere che adempia in ritardo e sia, pertanto, soggetto alle pene stabilite dai suddetti articoli 72, 73 e 74 del DPR n.380/01, ma non per questo possa essergli impedito l'adempimento con il pagamento delle relative sanzioni eventuali.

L'adempimento seppur tardivo realizza, comunque, le finalità essenziali della norma e ciò ne autorizza l'applicazione nel senso evidenziato.

In ragione di quanto innanzi, chiunque intenda procedere agli adempimenti di cui agli artt. 65, 67, 68 del DPR 380/01, anche contemporaneamente, avendo realizzato fabbricati nelle condizioni sub B) può indubbiamente procedere con le modalità già previste nelle norme citate.

Lo S.U.E. provvederà a rilasciare l'attestazione di avvenuto deposito nonché a trasmettere gli atti all'Ufficio Tecnico Regionale competente, previa comunicazione all'Organo di Magistratura competente per l'applicazione delle sanzioni penali previste, laddove ricorrenti.

Laddove il SUP non sia stato costituito, oppure sussistono difficoltà oggettive formalizzate dall'UTC all'applicazione delle procedure suddette, il competente Ufficio Tecnico Regionale (Struttura Tecnica Provinciale - Sezione LL.PP. ) provvederà all'accettazione del deposito, rilasciandone attestazione, anche solo con l'apposizione di appositi timbri, e dandone comunicazione al Comune affinché provveda alle dovute comunicazioni ai competenti Organi Giudiziari per l'applicazione delle sanzioni.

La procedura suesposta **NON è applicabile** per i casi di cui alla fattispecie C) che risultano totalmente soggetti alle normative sismiche per le quali permangono le procedure tracciate con la deliberazione di G.R. n.1309/10 che si concludono con il rilascio dell'autorizzazione.

Per i casi di cui alla fattispecie D) si renderà necessario valutare l'incidenza in termini strutturali delle varianti e/o modifiche introdotte con i titoli edilizi successivi al Sett. 2010 con la seguente chiave di lettura:

- a) laddove tali modifiche incidono sulla struttura, già oggetto del titolo originario, con opere di significativa importanza, non riconducibili all'elenco delle cosiddette "opere minori" di cui alla D.G.R. n. 1309/2010, il deposito tardivo non potrà essere accettato e si dovrà procedere come se il fabbricato sia stato realizzato interamente in epoca di vigenza delle norme antisismiche. Ciò anche laddove si fosse già provveduto al deposito originario con modifiche successive o non fosse avvenuto l'inizio dei relativi lavori.
- b) laddove la struttura originaria è stata iniziata, per le "zone 3", prima del 15/09/2005 (D.M. 15/09/2005) e, per le "zone 4", prima del 29/09/2009 (D.M. 14/01/2008) e le modifiche successive non l'abbiano stravolta o possono ricondursi ad opere cosiddette minori, sarà possibile assimilare l'immobile a quelli realizzati prima dell'entrata in vigore della calcolo antisismica nella Regione Puglia e si potrà procedere come la fattispecie B).

## **2) Gestione degli obblighi di denuncia/autorizzazioni nelle zone a bassa sismicità;**

Al fine di dare coerenza all'applicazione del quadro normativo vigente, nonché di introdurre buone pratiche di semplificazione amministrativa quanto mai necessarie, si rende utile una revisione del regime di applicazione degli artt. 93 e 94 del DPR n.380/01.

In particolare, con la D.G.R. n.1305/2010 si è affermato che, "pur ritenendo unicamente applicabile il regime dell'art.93 nelle zone a bassa sismicità al fine di meglio tutelare i cittadini pugliesi si stabilisce di assoggettare al regime autorizzatorio art.94 tutte le opere strategiche o rilevanti ecc."

Tale statuizione, oltre ad essere in contrasto con l'art.94 medesimo che recita testualmente "..., con esclusione delle zone a bassa sismicità,...." , ha introdotto un

carico di lavoro presso gli uffici competenti delle Province, oggettivamente insostenibile ed ingiustificato.

Sono noti alle cronache le foto dei faldoni ammassati nei corridoi e, tuttora, il rilascio delle autorizzazioni provinciali per le opere di che trattasi (in gran parte pubbliche o di notevole impatto lavorativo) subiscono ritardi di oltre un anno, incomprensibili nel clima economico attuale.

Peraltro, l'applicazione dell'art.94 in luogo dell'art.93, già previsto (regime autorizzazioni in luogo di semplice deposito) non incide sui parametri di progettazione che restano antisismici, per cui nessun vantaggio deriva dal cospicuo impegno aggiuntivo della P A in termini di qualità delle opere.

Gli stessi controlli previsti dal regime autorizzatorio non potranno essere efficienti ed efficaci in ragione della penuria di risorse umane disponibili e peraltro necessarie di grande qualificazione professionale.

Oggettivamente, che la sopravvenuta riforma delle Province non ha giovato a realizzare gli obiettivi di sicurezza per la popolazione pugliese, nel mentre sono certi i ritardi e le disfunzioni indotte nel sistema produttivo pugliese dell'edilizia, che ha spesso lamentato tali disagi.

In ragione di quanto innanzi si ritiene opportuno e doveroso ritornare ad una applicazione letterale e pedissequa della norma statale, introducendo la previsione che, dall'entrata in vigore del presente atto, nelle zone sismiche 3 e 4 sarà esclusivamente applicabile, senza eccezioni, il regime dettato dall'art.93 del DPR n.380/2001, mentre l'art.94 si applicherà esclusivamente nelle zone 1 e 2.

In generale la documentazione e tutti gli atti depositati, da chiunque sottoscritti, saranno accompagnati da dichiarazione di veridicità ai sensi del DPR 445/2000, mentre gli elaborati grafici saranno corredati di timbro attestante l'iscrizione nell'albo professionale di tutti i soggetti firmatari.



### 3) Gestione delle istanze di sanatoria ex art. 98 del DPR 380/2001

Il procedimento di sanatoria ex art. 98 del DPR 380/01 sino ad oggi prevedeva, in base ad una precedente circolare, che chi intendesse sanare una costruzione realizzata senza il rispetto della normativa antisismica dovesse richiedere alla provincia l'autorizzazione ex art. 94. L'Ufficio Provinciale competente provvedeva alla denuncia penale all'Autorità Giudiziaria, prevista dalle norme, ponendosi in attesa della sentenza e sospendendo l'esame della pratica. Solo dopo la sentenza riprendeva l'esame concludendolo con il rilascio o meno dell'autorizzazione suddetta.

Il Giudice ha ritenuto la Circolare contraria alla normativa statale nella parte in cui "subordina il rilascio dell'autorizzazione alla definizione del procedimento penale avviato su segnalazione avviato su segnalazione della Provincia."

In sostanza è stata affermata l'indipendenza del procedimento penale da quello amministrativo, con la conseguenza che l'Ufficio competente è tenuto alla conclusione del procedimento amministrativo di propria competenza indipendentemente da quello penale e senza attendere la sentenza.

Gli Uffici preposti dovranno, pertanto, attenersi a tale principio di separazione dei procedimenti provvedendo per proprio conto ed in autonomia alla definizione del procedimento amministrativo di autorizzazione ex art. 94.

Eventuali discordanze che dovessero discendere dagli esiti dei due procedimenti, saranno valutate caso per caso.

Bari, .....

Il Dirigente della Sezione LL.PP.  
(Ing. Antonio PULLI)

IL DIRETTORE DI DIPARTIMENTO  
(Ing. Barbara VALENZANO)

L'Assessore  
avv. Giovanni GIANNINI

