

OGGETTO: Interrogazione n. 414/2022, del Consigliere Lupini, concernente "*Iniziative per ridurre i ritardi nelle sanatorie strutturali in materia di costruzione di immobili nelle zone sismiche come da DGR n. 975 del 02 agosto 2021*", a risposta scritta.

In relazione all'interrogazione in oggetto, il Consigliere Lupini interroga l'Assessore competente per conoscere se lo stesso intenda adottare iniziative al fine di:

- 1) addivenire ad una riorganizzazione degli uffici in modo tale da ridurre i tempi di istruttoria**
- 2) uniformare le procedure tra gli uffici delle diverse sedi provinciali**
- 3) concordare con gli uffici competenti una interpretazione retroattiva e dunque meno restrittiva del sopracitato art.15 Allegato A della DGR n. 975 del 02/08/2021**

Nel merito si ritiene utile, innanzi tutto, riassumere il quadro normativo vigente, al fine di inquadrare correttamente il tema oggetto di interesse.

Il DPR 380/2001 non prevede "sanatorie strutturali": la possibilità di sanatoria è prevista, nella Parte I, dall'art. 36, con riferimento agli illeciti di carattere edilizio e urbanistico, ma non esiste un analogo istituto nella Parte II, relativamente alle violazioni della normativa tecnica.

Infatti, l'art. 45 stabilisce che "*il rilascio in sanatoria del permesso di costruire estingue i reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche*", mentre non esiste analogo previsione per quanto riguarda i reati contravvenzionali previsti dalla Parte II (artt. 71, 72, 73, 74, 75, 95).

Il Capo IV della Parte II del DPR 380/2001 ("*Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche*") prevede sostanzialmente due tipi di misure, a tutela della sicurezza delle costruzioni e dei relativi occupanti:

- regole tecniche, da seguire in fase di progettazione e realizzazione delle opere;
- iter amministrativo, finalizzato alla verifica del rispetto delle suddette regole tecniche.

Parallelamente, gli illeciti previsti possono essere distinti, concettualmente, in due tipologie:

- violazioni "sostanziali", ovvero di carattere tecnico (mancato rispetto delle prescrizioni contenute nei decreti emanati ai sensi degli artt. 52 e 83).
- violazioni "formali", ovvero di carattere procedurale (ad esempio: mancanza della denuncia dei lavori, o dell'autorizzazione sismica);

I riferimenti normativi di interesse, per quanto riguarda le costruzioni in zone sismiche, sono i seguenti:

- disposizioni statali: DPR 380/2001, artt. 96÷102;
- disposizioni regionali: LR 1/2018, art. 12; DGR 975/2021, Allegato A, art. 15.

In estrema sintesi, il DPR 380/2001 stabilisce che:

- a) quando viene scoperta una violazione delle norme per le costruzioni in zone sismiche, il relativo verbale di accertamento va inviato all'ufficio regionale competente (attualmente, il Settore Rischio Sismico);
- b) il dirigente dell'ufficio tecnico regionale, previo, occorrendo, ulteriori accertamenti di carattere tecnico, trasmette il verbale all'Autorità giudiziaria, con le sue deduzioni;
- c) con il decreto o con la sentenza di condanna il giudice ordina la demolizione delle opere o delle parti di esse costruite in difformità alle norme, oppure impartisce le prescrizioni necessarie per rendere le opere conformi alle norme stesse.

In sostanza, le "deduzioni" dell'ufficio tecnico regionale servono al giudice per poter decidere in merito alla sanzione accessoria della demolizione o dell'adeguamento della struttura: provvedimenti non necessari qualora l'opera, sul piano tecnico, sia conforme alle norme per le costruzioni, ancorché realizzata senza il rispetto degli adempimenti formali previsti dalla legge. Anche in tal caso, comunque, la pena principale viene irrogata, dal momento che le violazioni "formali" degli obblighi procedurali sono "reati di pericolo", a prescindere dalla concreta pericolosità delle opere costruite.

Si comprende quindi perché non può esistere una "sanatoria strutturale": nell'ottica del legislatore, il bene tutelato è l'incolumità delle persone, che viene perseguita tramite un iter amministrativo di controllo e autorizzazione preventiva. L'elusione di tale iter costituisce di per sé un pericolo e, in quanto tale, va sanzionata.

Problema diverso, ancorché correlato, è quello del destino delle costruzioni illecitamente realizzate: esse, ragionevolmente, vanno demolite o adeguate (sanzione accessoria)¹ se concretamente pericolose (ovvero se non sono conformi alle norme tecniche, tramite le quali, convenzionalmente, si misura la sicurezza di una struttura).

Relativamente alle violazioni, poiché lo Stato ha legislazione esclusiva in materia penale, le disposizioni regionali hanno carattere essenzialmente procedurale. In particolare, esse descrivono con maggiore dettaglio, rispetto al DPR 380/2001, gli "accertamenti di carattere tecnico" che l'ufficio regionale competente deve porre in essere al fine di formulare le "deduzioni" all'Autorità Giudiziaria.

Al riguardo, la DGR 975/2021 prende in considerazione due possibili scenari, sostanzialmente corrispondenti ai concetti di violazione "formale" e "sostanziale", precedentemente delineati:

- 1) le opere costruite, ancorché non autorizzate o difformi rispetto a quanto autorizzato, erano conformi alle norme tecniche vigenti all'epoca della realizzazione (in altre parole: all'epoca sarebbe stato lecito realizzare le opere in questione, se fosse stato seguito il corretto iter amministrativo);
- 2) le opere costruite, oltre a essere non autorizzate o difformi rispetto a quanto autorizzato, non erano nemmeno conformi alle norme tecniche vigenti all'epoca della realizzazione (in altre parole: all'epoca non sarebbe stato lecito realizzare le opere in questione, a prescindere dagli adempimenti di carattere amministrativo).

¹ Rispetto alla pena principale, la sanzione accessoria può essere molto più gravosa e, d'altra parte, è l'unico rimedio per impedire che un immobile non sufficientemente sicuro rimanga nel mercato immobiliare, a rischio dei futuri utilizzatori: si comprende quindi l'importanza e la delicatezza della questione.

Forse è proprio la potenziale gravità della sanzione accessoria (demolizione o lavori di adeguamento) a far sì che taluni ne interpretino l'assenza, impropriamente, come una "sanatoria" dell'illecito: anche se la pena principale è stata irrogata, quello che viene percepito come importante è la sopravvivenza della costruzione realizzata.

Le disposizioni regionali sottintendono che, nel secondo caso, l'immobile è meno sicuro degli altri costruiti nello stesso periodo e, quindi, è necessario demolirlo o effettuare degli interventi di adeguamento, mentre nel primo caso ciò non è necessario.

Allo scopo di stabilire in quale delle due fattispecie ricada l'illecito in esame, è previsto che i responsabili della violazione, o gli attuali proprietari dell'immobile, presentino una valutazione tecnica firmata da un professionista abilitato, corredata da:

- certificato di collaudo, nel primo caso;
- progetto degli interventi necessari per conseguire la conformità alle norme, nel secondo caso.

Tale documentazione viene esaminata dall'ufficio regionale competente, che ne tiene conto per formulare le "deduzioni" all'Autorità Giudiziaria.

Questo, in estrema sintesi, è il contesto normativo di riferimento.

Per quanto riguarda i quesiti posti dal Consigliere interrogante, innanzi tutto si chiarisce che il tema della "interpretazione retroattiva" dell'art. 15 dell'Allegato A alla DGR 975/2021 non si pone: il procedimento previsto da tale articolo viene seguito per tutte le violazioni.

Per quanto riguarda i ritardi nelle istruttorie, si precisa che essi sono, per la maggior parte, relativi a casi in cui l'ufficio attende la produzione di integrazioni documentali da parte degli interessati, in quanto la documentazione inizialmente presentata era carente. È vero, comunque, che la capacità di risposta del Settore è inficiata dalla grave carenza di personale tecnico; pertanto, per ovviare a tale problematica, l'amministrazione regionale provvederà ad un adeguato potenziamento dell'organico.

Per quanto riguarda la riorganizzazione degli uffici, questa è già avvenuta con la DGR 1523/2021, che ha unificato nel Settore Rischio Sismico i 5 precedenti uffici provinciali, pur mantenendo l'articolazione territoriale delle sedi, in considerazione della presenza e della mole degli archivi cartacei, nonché delle esigenze del personale dipendente.

L'unificazione della struttura è stata voluta proprio per conseguire una maggiore uniformità delle procedure e tale processo di omogeneizzazione sta già avvenendo.

L'Amministrazione regionale sta promuovendo altresì una crescente informatizzazione delle procedure, ma bisogna considerare, nello specifico, che le valutazioni relative alle violazioni delle norme sono tipici esempi di procedimenti non automatizzabili, che devono necessariamente essere affidati a funzionari in possesso di adeguate competenze.

Infine, per quanto riguarda lo specifico tema delle violazioni, è verosimile che permangano, nel medio periodo, alcune specificità territoriali legate al modus operandi delle diverse Autorità Giudiziarie, ma ciò dovrebbe avere un impatto limitato sull'utenza.