

GLI ASSESSORI

GIAN CARLO MUZZARELLI

MARIOLUIGI BRUSCHINI

ASSESSORATO PROGRAMMAZIONE E
SVILUPPO TERRITORIALE,
COOPERAZIONE COL SISTEMA DELLE
AUTONOMIE, ORGANIZZAZIONE

ASSESSORATO SICUREZZA
TERRITORIALE, DIFESA DEL SUOLO E
DELLA COSTA, PROTEZIONE CIVILE

PG/2010/114855

Bologna, 27 aprile 2010

Ai Sindaci dei Comuni dell'Emilia-Romagna

Alle Categorie economiche e professionali
dell'Emilia-Romagna

OGGETTO: disciplina delle varianti in corso d'opera ai fini della riduzione del rischio sismico.

Com'è noto, la disposizione transitoria di cui all'art. 20, comma 3, del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito con modifiche dalla L. 28 febbraio 2008, n. 31), stabilisce che *“per le costruzioni e le opere infrastrutturali iniziate ... prima dell'entrata in vigore della revisione generale delle norme tecniche per le costruzioni ... [di cui al D.M. 14 gennaio 2008, cioè prima del 1° luglio 2009] continua ad applicarsi la normativa tecnica utilizzata per la redazione dei progetti, fino all'ultimazione dei lavori e all'eventuale collaudo”*. Per effetto dell'art. 64, comma 7, della L.R. n. 6 del 2009, questa disposizione trova applicazione nella nostra regione per i lavori di natura privatistica per i quali entro la data del 30 giugno 2009 sia stata presentata al Comune denuncia di inizio attività o domanda per il rilascio del permesso di costruire.

Da più parti è pervenuta richiesta di chiarimenti in merito alla corretta interpretazione del combinato disposto dell'art. 64, comma 7, della L.R. n. 6 del 2009 e dell'art. 9 della L.R. n. 19 del 2008, anche a seguito dell'approvazione della delibera di Giunta regionale n. 121 del 2010, per la parte attinente alle varianti non sostanziali ai progetti esecutivi riguardanti le strutture.

Si richiede, in particolare, se alle varianti in corso d'opera realizzate successivamente al 30 giugno 2009 si applichi la normativa tecnica previgente utilizzata per la redazione dei progetti ovvero la normativa tecnica di cui al D.M. 14 gennaio 2008.

1. La questione posta non trova una esplicita disciplina nel dettato normativo vigente, ma può trovare soluzione attraverso l'applicazione dei principi legislativi e giurisprudenziali già presenti nell'ordinamento. Appare utile, a tal fine, muovere dall'esame delle diverse fattispecie riconducibili alla categoria generale delle varianti in corso d'opera, presenti nella disciplina edilizia e nelle norme per la riduzione del rischio sismico, ed in particolare:

- a) le variazioni essenziali (artt. 18 e 23 della L.R. n. 31 del 2002);
- b) le variazioni minori (art. 19 della L.R. n. 31 del 2002);
- c) le varianti sostanziali (art. 9, commi 1 e 2, della L.R. n. 19 del 2008);
- d) le varianti non sostanziali (art. 9, comma 4, della L.R. n. 19 del 2008).

a) La prima categoria annovera un elenco tassativo di modificazioni al progetto originario autorizzato che la legge reputa particolarmente rilevanti. Tali ipotesi sono individuate (da ultimo) dall'art. 23 della L.R. n. 31 ai fini della valutazione della gravità dell'attività abusiva, ed in particolare per individuare le difformità parziali da equiparare alla assenza o totale difformità dal titolo edilizio. Lo stesso elenco di modificazioni è poi richiamato dall'art. 18 della medesima legge per individuare le modificazioni che sono sottoposte per la loro attuazione alla preventiva presentazione di un ulteriore titolo edilizio, integrativo di quello originario. Le **variazioni essenziali** attengono a significativi discostamenti dimensionali o localizzativi del manufatto edilizio, al mutamento della destinazione d'uso con aumento del carico urbanistico, alla modifica degli effetti delle azioni sismiche sulle strutture.

Per chiarire meglio quest'ultima fattispecie la medesima legge regionale ne fornisce due diverse definizioni, volte a descrivere i due opposti profili, quello attinente all'abuso edilizio e quello attinente al corretto procedimento autorizzativo. In particolare si precisa che:

- costituisce variazione essenziale, ai fini dell'applicazione delle norme in materia di abusivismo edilizio, ogni variazione rispetto al titolo abilitativo edilizio che comporti la **“violazione delle norme tecniche in materia di edilizia antisismica”** (art. 23, comma 1, lett. e), L.R. n. 31). In altre parole, è da equiparare all'assenza o alla totale difformità dal titolo ogni difformità dal progetto originario autorizzato che sia in contrasto con le NTC vigenti;
- occorre preventivamente richiedere o presentare un titolo edilizio ove le modifiche ipotizzate “modifichino in modo sostanziale gli effetti delle azioni sismiche sulla struttura” (art. 18, comma 1, L.R. n. 31). Tale titolo edilizio costituisce “parte integrante dell'originario titolo abilitativo” (art. 18, comma 3, L.R. n. 31).

Appare chiaro tuttavia che entrambe le nozioni si riferiscano per così dire alle due facce della stessa medaglia: le variazioni, che interagiscono in modo sostanziale con la capacità di resistenza della struttura all'azione sismica, richiedono un titolo edilizio (integrativo di quello originario) e la mancata richiesta dello stesso costituisce un grave abuso edilizio che si qualifica come variazione essenziale.

- b) La nozione di **variazioni minori**, è residuale e si desume a contrario dalla precedente: l'art. 19 della legge regionale n. 31 precisa, infatti, che tutte le variazioni che non siano essenziali sono da considerarsi minori, tra cui dunque anche le variazioni attinenti alle parti strutturali dell'edificio che non comportino modifiche significative sugli effetti delle azioni sismiche. Esse sono sottoposte a controllo attraverso il meccanismo semplificato della DIA da presentarsi (anche dopo la realizzazione dei lavori e comunque) prima della comunicazione di fine lavori.
- c) La fattispecie di variazione essenziale attinente alla violazione delle norme tecniche per le costruzioni è ripresa dall'art. 9 della L.R. n. 19 del 2008, che la denomina "**variante sostanziale**", allo scopo di precisare, al comma 1, che per la sua realizzazione è necessario (assieme al titolo edilizio integrativo) il rilascio di una apposita autorizzazione sismica, integrativa di quella originaria ovvero effettuare il deposito (integrativo) del progetto esecutivo riguardante le strutture, a seconda che ricorrano i casi previsti rispettivamente dagli articoli 11 e 13 della suddetta legge.

Il comma 2 del medesimo art. 9 della L.R. n. 19 chiarisce meglio, dal punto di vista tecnico, la definizione di variante sostanziale, rispetto a quanto già specificato dall'art. 18, comma 1, della L.R. n. 31: "**la variante è da considerare sostanziale...quando comporta variazione degli effetti dell'azione sismica o delle resistenze delle strutture o della loro duttilità**".

- d) Anche la nozione di **varianti non sostanziali**, come quella di variazioni minori di cui alla precedente lettera b), si ricava *a contrario* dall'ipotesi opposta (di variante sostanziale) ed attiene a tutte quelle modificazioni alle strutture degli edifici autorizzate che non comportano effetti significativi sulle stesse.

Allo scopo di semplificare il sistema dei controlli, il legislatore regionale prescrive alla Giunta regionale di individuare, con apposito atto di indirizzo ⁽¹⁾, le varianti che presentano questa caratteristica e stabilisce che le stesse non sono sottoposte alla autorizzazione sismica preventiva ovvero a deposito del progetto esecutivo riguardante le strutture (art. 9, comma 4,

⁽¹⁾ Questo atto di indirizzo, che individua le varianti, riguardanti parti strutturali, che non rivestono carattere sostanziale e la documentazione che è necessario elaborare per verificare che ne sussistano i presupposti, è stato assunto con la delibera della Giunta regionale n. 121 del 2010.

della L.R. n. 19 del 2008). Pertanto la loro realizzazione in corso d'opera è subordinata esclusivamente alla predisposizione di una apposita documentazione progettuale, che verifichi la ricorrenza di detta natura non sostanziale, da allegare alla DIA da presentare prima della fine dei lavori.

In conclusione, è possibile individuare una perfetta coerenza della disciplina edilizia con quella per la riduzione del rischio sismico:

- le varianti non sostanziali costituiscono uno dei casi di variazioni minori. Esse sono sottoposte al medesimo regime semplificato, sia sotto l'aspetto edilizio sia sotto quello sismico (DIA prima della fine lavori e documentazione progettuale integrativa da conservare in cantiere nel corso dei lavori e da allegare alla medesima DIA);
- le varianti sostanziali sono una delle fattispecie ascrivibili alle variazioni essenziali e, per i rilevanti effetti che possono comportare, sono sottoposte ad un regime rafforzato di controlli edilizi e sismici.

2. L'elemento che accomuna tutte le forme di modificazioni al progetto originario fin qui esaminate è che esse non richiedono nuovi provvedimenti autorizzativi sostitutivi del precedente, né sotto il profilo edilizio né per quanto riguarda quello sismico, ma una integrazione del titolo abilitativo (edilizio e sismico) e della documentazione progettuale necessaria.

Si può quindi ritenere che sussista un principio generale dell'ordinamento per il quale, qualora le modifiche proposte non siano tali da richiedere una totale rielaborazione del progetto originario (in quanto non innovano gli elementi fondamentali dello stesso sia dal punto di vista funzionale che tecnico strutturale), le varianti si configurano come esercizio dell'originario *jus aedificandi*, con l'effetto, da una parte, che le suddette modifiche richiedono di integrare i titoli abilitativi originari e la documentazione allegata ma non di predisporre una nuova pratica autorizzatoria; dall'altra, che tali modifiche sono soggette all'osservanza della normativa urbanistica vigente al momento del rilascio del titolo originario. Infatti, nei casi di variazioni essenziali per le quali l'intervento edilizio continua ad essere regolato dall'originario atto autorizzativo, quest'ultimo conserva la sua efficacia riferita al momento del rilascio (*ex tunc*). Effetto di questa mancanza di autonomia tra il provvedimento di variante e il titolo abilitativo originario è che devono ritenersi inapplicabili, in sede di rilascio del titolo in variante, le sopravvenute normative intervenute nel frattempo.

La giurisprudenza in campo edilizio è pacifica sul punto, ritenendo che può parlarsi di **permesso di costruire o DIA "in variante"** a fronte di modificazioni di non rilevante consistenza, per le quali il provvedimento assuma una connotazione di sostanziale complementarietà ed

accessorietà rispetto al progetto originario. (Tar Friuli-Venezia Giulia 9 ottobre 1980, n. 259; Tar Veneto 1° luglio 1982 n. 511; Tar Lombardia, Sez. II, Milano, 27 marzo 1992, n. 13; Tar Valle d'Aosta, 20 marzo 1998, n. 40).

Diviene essenziale dunque definire il limite tra le variazioni essenziali e la completa rielaborazione dell'intervento originale.

Secondo la giurisprudenza, gli elementi da prendere in considerazione per discriminare in concreto i casi nei quali occorra un nuovo titolo edilizio da quelli nei quali sia richiesto un permesso di costruire o una DIA "in variante" sono costituiti "*dalle modificazioni quantitative e qualitative apportate all'originario progetto, riguardanti la superficie coperta, il perimetro, l'aumento del numero dei piani, la volumetria, la distanza dalle proprietà confinanti, nonché le caratteristiche funzionali e strutturali, interne ed esterne del fabbricato*" (Vedi per tutti Cons. Stato, Sez. V, 25 novembre 1988, n. 745).

3. Vista la perfetta simmetria delle due discipline, si ritiene che i parametri elaborati dalla giurisprudenza in campo edilizio possano trovare applicazione anche con riguardo alla normativa tecnica per le costruzioni. Per effetto di ciò, l'attuazione in corso d'opera di modifiche sostanziali e non sostanziali al progetto originario, che presentino le caratteristiche di complementarità ed accessorietà sopra evidenziate, comporta l'applicazione della normativa tecnica previgente. Invece, qualora le modifiche ipotizzate siano tali da richiedere la rielaborazione del progetto strutturale stesso, occorre, di conseguenza, una nuova autorizzazione sismica o un nuovo deposito del progetto esecutivo riguardante le strutture, basati sulle norme tecniche approvate con il D.M. 14 gennaio 2008.

Anche in questo caso non è possibile individuare specificamente i casi nei quali si possa procedere in variante al titolo originario e quelli nei quali occorra munirsi di un nuovo titolo. Possono essere richiamati allo scopo le espressioni utilizzate nelle Circolari del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 5 agosto 2009 e dell'11 dicembre 2009, secondo cui anche per la variante ai lavori il cui iter amministrativo sia stato avviato entro il 30 giugno 2009 dovranno essere integralmente applicate le nuove norme tecniche approvate con il D.M. 14 gennaio 2008, "*allorquando la variante stessa modifichi in maniera sostanziale l'organismo architettonico ovvero il comportamento statico globale della costruzione, conseguentemente configurandosi una nuova e diversa progettazione strutturale rispetto a quella originaria*". In altre parole, "*l'elemento discriminante è la presenza di modifiche sostanziali dell'organismo architettonico, in quanto implicanti un sostanziale mutamento del comportamento statico globale dell'opera*".

Le modifiche al progetto originario non sono autorizzabili se si applicano le norme tecniche previgenti “*qualora si configurino come una nuova e diversa progettazione strutturale*”, potendo “*comportare una riduzione delle caratteristiche prestazionali dell’opera con particolare riguardo al profilo della stabilità*”.

“Pertanto, nei casi sopraindicati e solo per essi, dovranno essere integralmente applicate le nuove norme tecniche di cui al decreto ministeriale 14 gennaio 2008, nel senso che dovrà essere effettuata una esplicita verifica di congruità tecnica del progetto variato, con le nuove norme tecniche, ovvero una nuova progettazione strutturale dell’intero organismo costruttivo”.

Di conseguenza, appare evidente che non tutte le varianti sostanziali richiedono la rielaborazione del progetto esecutivo riguardante le strutture, ma solo quelle che presentino i requisiti appena indicati.

Come sottolinea la Circolare dell’11 dicembre 2009, la figura competente a valutare la sussistenza delle suddette condizioni tecniche non può che essere individuata nel progettista strutturale dell’opera, il quale è pertanto chiamato ad evidenziare espressamente, nella propria asseverazione di conformità del progetto presentato alle norme tecniche, se ricorrano o meno le medesime condizioni tecniche.

4. In sintesi, alla luce delle considerazioni fin qui svolte si può ritenere che anche nel campo della riduzione del rischio sismico sussistono tre gradi di variazione al progetto originario:

- varianti non sostanziali, le quali, non assumendo per definizione i caratteri descritti al precedente punto 3, richiedono la predisposizione della documentazione progettuale integrativa, di cui all’Allegato C della delibera della Giunta regionale n. 121 del 2010, da conservare in cantiere e da allegare alla DIA di fine lavori di cui all’art. 19 della L.R. n. 31. Per gli interventi edilizi per i quali si applica l’art. 20, comma 3, del D.L. n. 248 del 2007, tale documentazione integrativa dovrà essere predisposta dando applicazione alle norme tecniche per le costruzioni previgenti utilizzate per la progettazione originale;
- varianti sostanziali, le quali sono subordinate a titolo edilizio integrativo di quello originale ai sensi dell’art. 18 della L.R. n. 31, nonché ad autorizzazione o deposito del progetto esecutivo riguardante le strutture, integrativi della pratica sismica originale, da predisporre nell’osservanza delle norme tecniche per le costruzioni previgenti utilizzate per la progettazione originale;
- varianti che si potrebbero denominare “innovative”, le quali presentano le caratteristiche di cui al precedente punto 3, si devono considerare come una nuova e diversa costruzione e progettazione strutturale. Tali varianti richiedono, di conseguenza:

- a) la presentazione di un nuovo titolo abilitativo edilizio, sostitutivo del precedente, il quale dovrà essere conforme alla disciplina, di piano e legislativa, vigente al momento del suo rilascio;
- b) la presentazione di una nuova istanza di autorizzazione o il deposito del progetto esecutivo riguardante le strutture, anch'essi sostitutivi dei precedenti atti. In tale ipotesi gli elaborati progettuali, allegati alla richiesta di autorizzazione o da depositare, dovranno risultare conformi alla normativa tecnica per le costruzioni approvata con D. M. 14 gennaio 2008, anche nel caso di interventi per i quali abbia trovato applicazione l'art. 20, comma 3, del D.L. n. 248 del 2007.

Cordiali saluti

Gian Carlo Muzzarelli



Marioluigi Bruschini



GS