

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Resoconto della VIII Commissione permanente
(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

Mercoledì 8 aprile 2009. - Presidenza del vicepresidente Roberto TORTOLI. - Interviene il sottosegretario di Stato per il Ministero delle infrastrutture ed i trasporti, Mario Mantovani.

La seduta comincia alle 14.35.

7-00131 Guido Dussin: Sull'entrata in vigore delle nuove norme tecniche in materia di costruzioni.

7-00133 Realacci: Sull'entrata in vigore delle nuove norme tecniche in materia di costruzioni.
(Discussione congiunta e conclusione - Approvazione della risoluzione n. 8-00039).

La Commissione inizia la discussione congiunta delle risoluzioni in titolo.

Roberto TORTOLI, *presidente*, avverte preliminarmente che alla luce del contenuto sostanzialmente convergente degli atti di indirizzo all'ordine del giorno è stata testé presentata una proposta di testo unificato delle risoluzioni in discussione che è stata sottoscritta anche da altri componenti della Commissione.

Ermete REALACCI (PD) sottolinea l'importanza di quanto contenuto nell'atto di indirizzo in esame, anche in ragione degli ultimi tragici eventi sismici che hanno colpito l'Abruzzo. Ritiene, in proposito, che il Paese ha estremamente bisogno di un piano straordinario di consolidamento e miglioramento sismico degli edifici pubblici e privati che potrebbe prevedere, come peraltro già indicato in un'interrogazione presentata a sua firma, un'estensione, per i privati, dello sgravio fiscale del 55 per cento anche ai fini del consolidamento antisismico degli edifici. Ritiene particolarmente urgente intervenire in tal senso, soprattutto su alcuni territori dove il rischio di eventi sismici è estremamente alto, come l'area calabro-sicula ed, in particolare, la città di Messina. Ritiene, quindi, importante che nel provvedimento sulle politiche della casa che il Governo si appresta ad approvare sia inserita una normativa in merito alle regole di sicurezza antisismica che gli edifici sono tenute a rispettare. Occorre, quindi, chiedere con forza la soppressione della proroga al 2010 dell'entrata in vigore delle norme tecniche sulla sicurezza degli edifici, il cui inserimento è stato, nel passato, anche la conseguenza da un mancato coordinamento tra le diverse amministrazioni competenti in materia. Infine, intende sottolineare, proprio alla luce di quanto accaduto in Abruzzo, che un conto è chiedere la semplificazione delle procedure per la concessione di permessi ed autorizzazioni, altra questione è la soppressione delle regole che potrebbe determinare un'indiscriminata gestione del territorio.

Franco STRADELLA (PdL) ritiene utile inserire, nella parte dispositiva della proposta di testo unificato della risoluzione in discussione, un riferimento all'esigenza di verificare, in sede di collaudo, la rispondenza dell'opera alle specifiche tecniche progettuali.

Raffaella MARIANI (PD) concorda con quanto suggerito dal deputato Stradella.

Roberto TORTOLI, *presidente*, avverte che la proposta di testo unificato della risoluzione in titolo deve intendersi integrata con quanto suggerito dal deputato Stradella.

Il sottosegretario Mario MANTOVANI rileva che la proposta di risoluzione unificata in titolo assume, oggi, a seguito della tragedia che ha colpito l'Italia con il terremoto in Abruzzo di appena

due giorni fa, una valenza ancora maggiore. La tragedia umana, economica e infrastrutturale causata dal sisma ha, oggi, reso ancora più urgenti le misure che erano previste dalle norme ed in attesa di applicazione. Conferma, quindi, l'impegno del Governo a far sì che tutte le misure previste dalle leggi già esistenti e dalle regolamentazioni tecniche emanate appena all'inizio di quest'anno possano trovare applicazione nel più breve tempo possibile ed esprime, pertanto, parere favorevole sull'atto in esame. Dal punto di vista tecnico, ricorda che, con decreto ministeriale 14 gennaio 2008 sono state approvate le nuove norme tecniche per le costruzioni, un testo normativo che raccoglie in forma unitaria le norme che disciplinano la progettazione, l'esecuzione ed il collaudo delle costruzioni al fine di garantire particolari livelli di sicurezza a tutela della pubblica incolumità. Tali norme rappresentano la più avanzata espressione normativa secondo un'impostazione coerente con gli eurocodici. Ricorda, quindi, che il comma 1-*septies* dell'articolo 29 del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207 ha previsto che le previsioni delle norme tecniche di costruzioni degli edifici pubblici e privati, la cui entrata in vigore era prevista per il 30 giugno 2009, fossero ulteriormente prorogate al 30 giugno 2010. Tale ulteriore differimento dei termini era scaturito dall'assunto che il decreto ministeriale 14 gennaio 2008, in assenza di una circolare esplicativa, recasse norme di difficile attuazione. La proroga, sulla quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti aveva espresso parere assolutamente contrario, era stata ritenuta, tuttavia, opportuna in quanto, al momento, ancora non era stata resa disponibile la circolare contenente le istruzioni applicative delle citate nuove norme tecniche per le costruzioni. Rileva, quindi, che lo slittamento dei termini di entrata in vigore delle nuove norme tecniche per le costruzioni di un ulteriore anno parrebbe tuttavia avere, come conseguenza, l'aumento della disomogeneità delle condizioni di sicurezza garantite dalle opere, oltre a prolungare una situazione di diversificazione dei requisiti che i prodotti da costruzione debbono soddisfare. Tale slittamento determinerebbe, inoltre, disagi ed incertezze nei soggetti coinvolti. Inoltre, a seguito dell'emanazione della circolare del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, esplicativa delle nuove norme tecniche per le costruzioni, è venuta meno la motivazione che aveva determinato la prorogazione del periodo transitorio per l'entrata in vigore delle norme del citato decreto ministeriale 14 gennaio 2008. Ricorda, quindi, che il testo della circolare esplicativa, pur essendo articolato e corposo, non travalica i compiti ed i limiti propri di una circolare e, quindi, non modifica argomenti trattati dalle nuove norme tecniche né aggiunge nuovi argomenti se non per informazioni, chiarimenti ed istruzioni applicative. Con tali istruzioni si è inteso fornire agli operatori indicazioni, elementi informativi ed integrazioni per una più agevole ed univoca interpretazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni. Comunica, infine, che il governo intende inserire nel decreto legge che sarà approvato in merito al «piano casa» una disposizione che anticipi l'attuazione delle norme tecniche in questione.

La Commissione approva, quindi, la proposta di testo unificato delle risoluzioni in titolo, che assume il numero 8-00039 (*vedi allegato 3*).

La seduta termina alle 15.

ALLEGATO 3

7-00131 Guido Dussin: Sull'entrata in vigore delle nuove norme tecniche in materia di costruzioni.

7-00133 Realacci: Sull'entrata in vigore delle nuove norme tecniche in materia di costruzioni.

RISOLUZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE

La VIII Commissione,
premessò che:

il comma 1-*septies* dell'articolo 29 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, dispone l'ulteriore proroga dal 30 giugno 2009 al 30 giugno 2010 delle disposizioni transitorie in materia di norme tecniche per le costruzioni, di cui al comma 2-bis dell'articolo 5 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136; appare rilevante ricordare che la richiamata disciplina è stata adottata al fine di «assicurare uniformi livelli di sicurezza» nella progettazione di edifici e opere; nonostante la nota e scientificamente provata criticità del nostro territorio rispetto al rischio sismico, causa di diverse situazioni di crisi e di vera e propria emergenza, dall'anno 2004, tale previsione è stata oggetto di molteplici rinvii, in un contesto di diffusa difficoltà anche nell'assicurare l'ordinaria manutenzione degli edifici adibiti a servizi primari come la scuola e la salute; in realtà, è addirittura dal 2003 che il settore delle norme tecniche italiane, in particolare per quanto riguarda le norme sismiche, è, di fatto, in regime di prorogatio e ciò determina uno stato di grave disagio ed incertezza fra i progettisti, gli operatori dell'industria delle costruzioni e delle amministrazioni pubbliche. Si pensi che allo stato attuale è possibile applicare tre corpi normativi diversi che determinano livelli di sicurezza molto differenziati e standard industriali non coerenti tra loro. Inoltre i continui rinvii, se inizialmente giustificati, oggi fanno temere che le nuove norme di aggiornamento non entreranno mai in vigore, elemento che, peraltro, rappresenta anche un fattore di condizionamento nel contesto europeo, dove vigono eurocodici strutturali, ben più avanzati rispetto al quadro normativo che si viene a mantenere con la proroga; dal 2003 in Italia le norme sulla edilizia in zone sismiche hanno permesso di superare il vincolismo della precettività, facendo affidamento nelle garanzie prestazionali che devono essere assicurate dal progettista. Allo scopo, l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 20 marzo 2003, n. 3274, recante primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica, ha rappresentato la prima importante novità nel panorama della normativa in tema di prevenzione antisismica; tale normativa è stata adottata dopo il terremoto che colpì i territori al confine fra il Molise e la Puglia il 31 ottobre 2002, durante il quale crollò la scuola elementare «Jovine» del comune di San Giuliano di Puglia, provocando la morte di 27 bambini e di una maestra.

Anche la precedente classificazione sismica nazionale, peraltro, era stata varata poco dopo un terremoto, quello del 1980 in Irpinia. L'ordinanza 3274/2003 fu, pertanto, predisposta dalla Protezione civile in tempi molto ristretti proprio per fornire una risposta immediata alla necessità di aggiornamento di due importanti strumenti normativi per la riduzione del rischio sismico; nelle premesse all'ordinanza, si specifica che essa rappresenta una prima e transitoria disciplina della materia, motivata dalla volontà di recuperare rapidamente un divario che negli ultimi due decenni si era creato tra il livello delle conoscenze scientifiche e tecniche e quello normativo, in attesa di una disciplina organica della materia. Un'esigenza, nata, come rilevato, all'indomani del sisma in Molise e Puglia in una zona, tra l'altro, non ancora classificata come sismica (pur essendo nota come tale, come risulta dalle proposte di riclassificazione sismica del territorio nazionale già predisposte nel 1998 e da circolari del Ministero degli interni). Da qui la natura urgente del provvedimento, redatto da un gruppo di lavoro di esperti che in appena quaranta giorni ha predisposto i quattro allegati tecnici dell'ordinanza sulla base degli articoli 2, comma 1 e 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992 che conferisce al Dipartimento della protezione civile poteri straordinari per fronteggiare determinate situazioni di emergenza; successivamente, con il decreto ministeriale 14 settembre 2005 sono state riformate definitivamente le norme tecniche per le costruzioni in zona sismica, allo scopo di riunire in un testo unico la disciplina tecnica relativa alla progettazione ed all'esecuzione delle costruzioni e di realizzarne nel contempo l'omogeneizzazione e la razionalizzazione; da ultimo, con il decreto del Ministro delle infrastrutture 14 gennaio 2008 è stato approvato il testo aggiornato delle norme tecniche per le costruzioni, di cui alla legge 5 novembre 1971, n. 1086, alla legge 2 febbraio 1974, n. 64, al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, ed

alla legge 27 luglio 2004, n. 186, di conversione del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 e contestualmente sono state sostituite quelle approvate con il decreto ministeriale 14 settembre 2005; le nuove norme tecniche in materia di costruzioni rappresentano, pertanto, la messa a punto, per la prima volta nella legislazione nazionale, di una normativa complessa e completa in materia di costruzioni relativa alla progettazione strutturale degli edifici ed alle principali opere di ingegneria civile, alle caratteristiche dei materiali e dei prodotti utilizzati. Essa costituisce, inoltre, un aggiornamento del quadro normativo nazionale in materia strutturale, basato essenzialmente sulle leggi fondamentali n. 1086 del 1971, recante norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica, e 2 febbraio 1974, n. 64, relativa a provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche e relative norme di attuazione;

il decreto 14 gennaio 2008, al pari di quello del 14 settembre 2005, ha la finalità di riunire la normativa tecnica relativa alle costruzioni civili al fine di fornire un corpus normativo quanto più possibile coerente, ispirato al criterio «prestazionale» piuttosto che «prescrittivo» e di semplificazione legislativa, cercando di individuare con chiarezza i livelli di sicurezza delle costruzioni ed il loro comportamento a seguito di sollecitazione esterna;

l'aver privilegiato, con le nuove «norme tecniche per le costruzioni», la normativa a indirizzo «prestazionale», marginalizzando invece quella di tipo «prescrittivo», significa che, se finora il progettista riteneva di poter garantire la sicurezza delle costruzioni seguendo rigide regole preordinate a tal fine, d'ora in avanti sarà egli stesso che potrà decidere quali procedimenti di calcolo e verifica e quali modelli adottare per garantire il livello di sicurezza dell'opera da realizzare richiesto dalle norme in relazione alla sua vita nominale e alla sua destinazione d'uso;

l'unico motivo che poteva giustificare un'ulteriore proroga, ossia la mancanza della circolare esplicativa delle norme tecniche contenute nel decreto ministeriale del 14 gennaio 2008, non ha più ragione d'essere, poiché il 26 febbraio 2009 è stata pubblicata la circolare 2 febbraio 2009, n. 617, istruzioni per l'applicazione delle «nuove norme tecniche per le costruzioni» di cui al decreto ministeriale 14 gennaio 2008 (*Gazzetta Ufficiale* n. 47 del 26 febbraio 2009 - suppl. ordinario n. 27);

qualificati e prestigiosi organismi associativi afferenti al settore dell'edilizia hanno fermamente espresso, al Parlamento ed al Ministro, la loro contrarietà alla proroga che permette la coesistenza fino al 30 giugno 2010 delle norme tecniche per le costruzioni di cui al decreto ministeriale 14 gennaio 2008 con la normativa previgente;

tali segnalazioni evidenziano come tale proroga comporti un grave rallentamento del processo di crescita qualitativa del sistema italiano delle costruzioni, una forte penalizzazione dei segmenti produttivi più qualificati rispetto a quelli che lo sono meno o che sono arretrati, un sensibile aggravamento del settore del calcestruzzo fondamentale per l'economia del Paese. Inoltre, tra le criticità che comporta la predetta proroga, si evidenzia altresì l'aumento ingiustificato dello stato di confusione e di incertezza già creatasi per via delle lungaggini della procedura di approvazione della nuova normativa antisismica risalente al 2003, l'influenza negativa su tutto il settore delle costruzioni, la contraddizione circa la domanda di sicurezza auspicata negli ultimi anni soprattutto nel campo dell'edilizia scolastica in quanto tale spostamento di termine causa difficoltà nel ricercare la corretta applicazione in sede di verifica preventiva, collaudo e verifica delle responsabilità in caso di incidenti;

anche alla luce dell'evento sismico del 7 aprile, tuttora in atto, che ha colpito drammaticamente la città dell'Aquila e, più in generale, la regione Abruzzo, e al fine di evitare il ripetersi di ulteriori sciagure causate dagli eventi sismici, si rende indispensabile far divenire obbligatorie per tutte le costruzioni le disposizioni dettate dal decreto ministeriale 14 gennaio 2008,

impegna il Governo:

ad intraprendere le occorrenti e più celeri iniziative normative atte a rendere nel più breve tempo possibile obbligatoria l'applicazione del decreto ministeriale 14 gennaio 2008, allo scopo abrogando la proroga che ne sposta l'attuazione al 30 giugno 2010 e, se del caso, prevedendo ad apportare le opportune correzioni allo stesso decreto 14 gennaio 2008;

a prevedere indirizzi e modalità per la verifica, il controllo e l'applicazione delle relative sanzioni in ordine all'osservanza delle norme per le costruzioni nelle fasi esecutive di realizzazione delle opere; a stabilire che in sede di collaudo sia verificata e accertata la rispondenza dell'opera alle specifiche tecniche progettuali;

in subordine, a prevedere, anche in considerazione delle peculiari caratteristiche del nostro territorio, l'adozione di criteri tecnici che garantiscano nella progettazione di edifici pubblici e privati e delle opere infrastrutturali il rispetto dei più elevati livelli di sicurezza sismica e statica, quali quelli assicurati dalle norme contenute nel decreto ministeriale 14 gennaio 2008;

a tal fine, a richiedere che gli eventuali progetti di opere sviluppati utilizzando norme tecniche in regime di prorogatio siano integrati da una relazione tecnica che dimostri il raggiungimento di un livello di sicurezza pari a quello ottenibile con le norme tecniche contenute nel summenzionato decreto ministeriale 14 gennaio 2008 e che tale relazione possa essere richiesta dal Consiglio superiore dei lavori Pubblici per l'approvazione dei progetti.

(8-00039)

Guido Dussin, Realacci, Lanzarin, Mariani, Togni, Benamati, Lulli, Bocci, Braga, Bratti, Esposito, Ginoble, Iannuzzi, Marantelli, Margiotta, Martella, Mastromauro, Morassut, Motta, Viola, Zamparutti, Tortoli, Stradella, Tommaso Foti.