

DISCIPLINA DEGLI AGGREGATI EDILIZI – SISMA 2016

1. Riferimenti normativi

Art. 11, decreto legge 17 ottobre 2016, n.189; ordinanze del commissario straordinario sisma 2016 n.19 (art.15, 16 e 18) e n.39 (art.3, comma 5)

2. Definizione di aggregato edilizio.

Ai sensi della normativa contenuta nelle ordinanze del commissario per la ricostruzione del sisma 2016, per «aggregato edilizio» si intende un insieme di almeno tre edifici strutturalmente interconnessi tra loro con collegamenti anche parzialmente efficaci, anche derivanti da progressivi accrescimenti edilizi, che possono interagire sotto un'azione sismica. Gli aggregati possono costituire parte di un isolato edilizio; in ogni caso la progettazione deve tener conto delle possibili interazioni derivanti dalla contiguità strutturale con gli edifici adiacenti, sulla base di quanto disposto dalla vigente normativa tecnica sulle costruzioni.

In presenza di un aggregato edilizio, composto da edifici gravemente danneggiati o distrutti per almeno il 50% della superficie complessiva dell'aggregato, è, pertanto, auspicabile, ove non obbligatorio nelle ipotesi individuate nei successivi paragrafi, un intervento edilizio unitario, previo accordo dei proprietari degli edifici di cui l'aggregato si compone, anche al fine di garantire interventi coerenti con il tessuto edilizio esistente o ante-sisma.

Qualora all'interno dell'aggregato siano presenti edifici non danneggiati o danneggiati in misura tale da non richiedere un'ordinanza di inagibilità, l'intervento unitario è possibile soltanto nell'ipotesi in cui la superficie complessiva di tali edifici non superi il 20% di quella dell'intero aggregato e sempre che sia dimostrato che l'intervento unitario, comprensivo degli edifici agibili, sia indispensabile a garantire il raggiungimento della capacità di resistenza prevista dalle norme tecniche vigenti.

3. I consorzi ex ordinanza 19 – natura giuridica

Per l'esecuzione degli interventi unitari sugli aggregati edilizi i proprietari si riuniscono in consorzio. Il consorzio fra proprietari di immobili non corrisponde alla fattispecie prevista dagli articoli 2602 c.c. e seguenti, in quanto quest'ultima presuppone la necessaria qualifica di imprenditore dei partecipanti.

Una figura giuridica assimilabile potrebbe riscontrarsi nel consorzio di urbanizzazione, attraverso il quale i proprietari di terreni situati in aree destinate ad insediamenti industriali, abitativi o turistici si associano al fine di realizzare su tali aree i servizi e le opere imposte dalla normativa urbanistica.

La questione sulla natura giuridica del consorzi tra proprietari di immobili (non imprenditori) ha dato origine ad un dibattito giurisprudenziale e dottrinale non ancora del tutto risolto¹.

¹ Le disposizioni in materia di condominio possono ritenersi applicabili al consorzio costituito tra proprietari di immobili per la gestione delle parti e dei servizi comuni di una zona residenziale, pur appartenendo il consorzio alla categoria delle associazioni, in quanto non esistono schemi obbligati per la costituzione di tale ente, assumendo, per l'effetto, rilievo decisivo la volontà manifestata dagli stessi consorziati con la

In sintesi, tuttavia, il consorzio in esame può definirsi un contratto atipico con causa mista nel quale confluiscono elementi propri della comunione ed altri propri delle associazioni non riconosciute.

Per la costituzione del consorzio, stante la causa associativa dello stesso, troveranno applicazione le norme previste in materia di associazioni non riconosciute (e per analogia anche quelle sulle associazioni riconosciute), mentre per la costituzione, gestione e manutenzione dei beni comuni sarà necessario tenere in considerazione le norme dettate in materia di condominio e comunione.

4. I consorzi obbligatori e volontari

La costituzione del consorzio tra i proprietari deve considerarsi obbligatoria ove il comune territorialmente competente, nei centri storici e nuclei urbani e rurali, ma anche sulla base delle caratteristiche tipologiche, architettoniche e paesaggistiche del tessuto edilizio abbia identificato aggregati edilizi da recuperare attraverso interventi unitari adottando, al riguardo, una deliberazione di consiglio comunale in cui gli stessi aggregati vengono perimetrati e localizzati catastalmente. (art. 16 ordinanza 19)

In mancanza di una specifica determinazione dell'amministrazione comunale, in presenza di un aggregato edilizio come sopra definito, i proprietari degli edifici che costituiscono l'aggregato medesimo possono, comunque, costituirsi volontariamente in consorzio, manifestando la volontà unanime di realizzare l'intervento di riparazione o ricostruzione attraverso un'unica progettazione e una congiunta realizzazione dei lavori. (art. 15 ordinanza 19)

regolamentazione statutaria, e potendo, peraltro, l'intenzione di aderire al consorzio rivelarsi anche tacitamente, a meno che la legge o - come nella specie - lo statuto richiedano la forma espressa. Ne consegue, altresì, che solo l'adesione al consorzio può far sorgere l'obbligazione di versare la quota stabilita dagli organi statutariamente competenti, legittimando la pretesa di pagamento dell'ente. (**Cassazione Civile Sez. 2, Sentenza n. 22641 del 03/10/2013**)

Le disposizioni in materia di condominio non sono estensibili al consorzio costituito tra proprietari d'immobili per la gestione delle parti e dei servizi comuni di una zona residenziale, atteso che i due istituti giuridici, nonostante le numerose analogie, presentano anche caratteristiche diverse che non ne permettono una completa parificazione concettuale: il condominio di edifici è una forma di proprietà plurima, derivante dalla struttura stessa del fabbricato e regolata interamente da norme che rimangono nel campo dei diritti reali, con la conseguenza che il carattere di immobile condominiale è una "qualitas fundi", che inerisce al bene e lo segue, con i relativi oneri, presso qualsiasi acquirente; il consorzio, che ha un livello di organizzazione più elevato, appartiene, invece, alla categoria delle associazioni, con la conseguente rilevanza della volontà del singolo di partecipare o meno all'ente sociale, pur potendo tale volontà essere ricavata (se non esiste una contraria norma di statuto o di legge) da presunzioni o da fatti concludenti, quali la consapevolezza di acquistare un immobile compreso in un consorzio, oppure l'utilizzazione concreta dei servizi messi a disposizione dei partecipanti. In tema di consorzi volontari costituiti fra proprietari d'immobili per la gestione di parti e servizi comuni, la partecipazione o l'adesione ad esso da parte dell'acquirente di un immobile compreso nel consorzio deve risultare da una valida manifestazione di volontà. (**corte di cassazione, sez. i civile - sentenza 28 maggio 2015, n.11035- massima**)

5. La costituzione del consorzio obbligatorio

I comuni, nei trenta giorni successivi alla deliberazione di consiglio comunale con la quale sono stati perimetrati gli aggregati oggetto di intervento unitario, ne informano i legittimi proprietari e l'ufficio speciale per la ricostruzione. Alla notifica del provvedimento può provvedere anche lo stesso ufficio speciale, su richiesta del comune, previa preventiva comunicazione da parte dello stesso ente dell'elenco degli aventi diritto così come risultanti dagli archivi anagrafici comunali. Gli stessi proprietari, entro i successivi trenta giorni dalla notifica del provvedimento comunale, si costituiscono in consorzio tramite scrittura privata autenticata ovvero atto avente data certa ai sensi dell'art. 2704 del codice civile.

Il consorzio è validamente costituito con la sottoscrizione dei proprietari che rappresentano il 51% della superficie utile degli edifici facenti parte dell'aggregato.

6. Il potere sostitutivo del comune

Nell'ipotesi in cui non sia raggiunta la maggioranza assoluta, in termini di superficie utile, necessaria a costituire il consorzio, il comune si sostituisce ai proprietari assenti, irreperibili o dissenzienti per la sottoscrizione dell'atto di cui al precedente capoverso.

In tal caso, ma anche nelle ipotesi in cui pur validamente costituito il contratto di consorzio non sia stato sottoscritto dall'unanimità degli aventi diritto, il comune provvede all'occupazione temporanea degli immobili di proprietà dei soggetti non aderenti al consorzio al fine di consentire l'effettuazione degli interventi edilizi necessari al ripristino dell'agibilità di tutti gli edifici.

L'occupazione temporanea, che ha durata non superiore ai tre anni, e comunque fino alla riparazione o ricostruzione dell'edificio danneggiato, non prevede alcun indennizzo a favore dei soggetti di cui al precedente capoverso; resta fermo che gli stessi comuni, possono rivalersi sui privati che non abbiano aderito al consorzio nei casi in cui il costo relativo alle attività di ripristino, riparazione o ricostruzione dei danni sia superiore al contributo ammissibile.

7. La divisione dell'aggregato in Unità Minime di Intervento (UMI)

In presenza di aggregati costituiti da un elevato numero di edifici, il comune può valutare se frazionare l'aggregato medesimo individuando delle Unità Minime di Intervento (UMI), composte da almeno tre edifici che sono, in ogni caso, oggetto di un'unica progettazione e di intervento edilizio unitario mediante affidamento ad unica impresa appaltatrice.

Alle UMI si applicano le medesime disposizioni previste per l'aggregato in tema di costituzione e gestione dei consorzi obbligatori

8. L'obbligo di unitarietà dell'intervento edilizio

Sia l'aggregato, sia le eventuali UMI che lo compongono devono essere oggetto di progettazione ed intervento unitario. Nel caso tuttavia in cui l'aggregato sia articolato in più UMI, la domanda di contributo può essere presentata dall'amministratore di ciascun consorzio costituito dai proprietari della stessa Unità Minima. Resta ferma, comunque, la necessità di garantire l'unitarietà dell'intervento tramite l'affidamento della progettazione e direzione dei lavori di tutte le Unità

Minime di cui si compone l'aggregato ad un solo tecnico salvo che i presidenti dei consorzi non si determinino diversamente. In tal caso, con la presenza di più tecnici incaricati per le diverse UMI che compongono l'aggregato, al fine di garantire l'unitarietà dell'intervento è necessario che ad uno di essi sia affidato l'incarico di coordinamento della progettazione architettonica e strutturale al fine di assicurare il rispetto dei criteri delle vigenti norme tecniche in ordine alle interazioni esistenti tra le diverse UMI, nonché il rispetto di tutti i progetti architettonici dell'aggregato alle prescrizioni vigenti in materia urbanistica ed edilizia, comprese quelle eventualmente contenute nei provvedimenti deliberativi con i quali comuni perimetrano l'aggregato

9. La costituzione del consorzio volontario

In assenza del provvedimento comunale di perimetrazione dell'aggregato ai sensi dell'art.16 dell'ordinanza 19, i proprietari degli immobili danneggiati che formano parte, sotto il profilo strutturale, di un aggregato, possono comunque costituirsi in consorzio volontario, purchè rappresentanti il 100% della superficie dell'aggregato medesimo. (si veda al riguardo il comma 5 dell'art. 3 dell'ordinanza 39).

In mancanza dell'unanimità degli aventi diritto è pertanto impossibile procedere ai sensi dell'art.15 dell'ordinanza 19 e costituire un consorzio per la gestione unitaria dell'intervento sull'aggregato, né è altresì possibile richiede l'intervento sostitutivo del comune in quanto espressamente contemplato solo per gli aggregati perimetrati dal medesimo ente.

Si ritiene, tuttavia, che il comune possa in ogni momento, verificatane la compatibilità strutturale, urbanistica ed edilizia, procedere ai sensi dell'art.16 dell'ordinanza 19 e perimetrare l'aggregato avviando le procedure per la costituzione del consorzio obbligatorio.

10. Ammissibilità di interventi edilizi non unitari in presenza di aggregato.

Sulla base di quanto premesso nei paragrafi precedenti, l'intervento unitario è obbligatorio qualora l'aggregato e le eventuali UMI siano stati individuati con provvedimento comunale ai sensi dell'articolo 16 dell'ordinanza del Commissario straordinario n. 19 del 2017. In assenza di tale provvedimento o dell'accordo tra tutti i proprietari di associarsi per la realizzazioni di un intervento unitario e costituire, di conseguenza, il consorzio volontario ai sensi dell'articolo 15 della citata ordinanza, è comunque consentito l'intervento sul singolo edificio, tenendo conto degli effetti di interazione con gli altri edifici strutturalmente connessi.

11. Il ruolo del comune nella costituzione dei consorzi volontari

La disciplina declinata nel decreto legge 189/2016 e nelle ordinanze commissariali, non fornisce criteri operativi circa il ruolo ed il potere di sindacato del comune in ordine alla costituzione dei consorzi volontari quando gli stessi soddisfino il criterio dell'espressione unanime degli aventi diritto.

E' opportuno sottolineare, tuttavia, come né la norma primaria né le ordinanze abbiano inteso derogare al principio secondo il quale il controllo edilizio ed urbanistico del territorio sia di stretta competenza dell'amministrazione comunale.

Pertanto, dalla lettura sistematica della normativa in materia, si ritiene che il comune possa esprimere delle valutazioni di ordine urbanistico ed edilizio anche in presenza di una manifestazione di volontà unanime per la costituzione di un aggregato volontario.

Si segnalano, al riguardo, due particolari fattispecie:

- a) Presenza di ulteriori edifici che, pur avendo un'interazione strutturale con quelli facenti parte del costituendo aggregato, non siano rappresentati all'interno del contratto consortile;
- b) Presenza di situazioni di natura urbanistica o di rischio, che rendano necessaria una valutazione preventiva su ipotesi di delocalizzazione parziale o totale delle unità strutturali comprese nell'aggregato.

E' evidente, tuttavia, come, al riguardo, il sindacato in merito all'autorizzabilità della procedura edilizia, ancorché, per i motivi in precedenza descritti, rientrante tra le prerogative dell'amministrazione comunale, non possa prescindere da un provvedimento preventivo dello stesso comune che declini casi, criteri e modalità rispetto ai quali tale valutazione preliminare debba essere esercitata. In mancanza di siffatto provvedimento, infatti, l'ufficio speciale non potrà esimersi dal dare ulteriore corso all'iter amministrativo di una richiesta di contributo per la realizzazione dei lavori di riparazione o di ricostruzione di un aggregato edilizio qualora ciò avvenga in ottemperanza alle norme disciplinate delle ordinanze commissariali.

Analoghe considerazioni devono essere svolte in merito ad una eventuale richiesta di intervento su un edificio singolo ancorché facente parte, dal punto di vista strutturale, di un aggregato edilizio se per lo stesso non sia in itinere alcuna richiesta di intervento unitario.

12. Determinazione del contributo e premialità

Il contributo concesso per un aggregato edilizio è costituito dalla somma dei contributi concedibili per ogni singola unità strutturale di cui si compone l'aggregato medesimo, calcolati con le modalità previste della ordinanze commissariali, che tengono conto del minore importo tra il costo convenzionale, riferito al livello operativo del singolo edificio, ed il computo metrico degli interventi ammissibili a contributo per lo stesso edificio.

In presenza, all'interno dell'aggregato, di edifici con livello operativo L0, il costo convenzionale è calcolato attribuendo agli edifici stessi i parametri economici previsti per il livello L1, sempre che tali edifici, come precisato nel paragrafo 1 non abbiano superficie complessiva superiore al 50% di quella dell'intero aggregato. Analogo livello operativo L1 è attribuito agli edifici agibili presenti nell'aggregato (fermo restando la dimostrazione sull'indispensabilità dell'intervento unitario), purché gli stessi siano di superficie non superiore al 20% dell'intero aggregato.

Si ribadisce come l'intervento unitario, ove non reso obbligatorio da un provvedimento comunale, risulti comunque auspicabile sia per gli stessi proprietari, ai quali il coordinamento delle attività progettuali ed esecutive garantisce un maggiore controllo sull'efficacia dell'intervento in termini di sicurezza, sia per la pubblica amministrazione, per la quale le economie di scala generate da un'unica cantierizzazione portano vantaggi anche in termini finanziari.

Per tale motivo, sia che si tratti di aggregato volontario ex art. 15 dell'ordinanza 19, ovvero di aggregato obbligatorio ex art. 16 del medesimo provvedimento, la normativa prevede delle premialità da applicare sul calcolo del costo convenzionale, proporzionali al numero di edifici di cui è costituito l'aggregato, rappresentate nella presente tabella

<i>Numero di edifici presenti nell'aggregato</i>	<i>Aumento percentuale del costo parametrico per ciascun edificio</i>
Da tre a quattro	10%
Da cinque a sette	15%
Da oltre otto, ovvero nei casi di unico isolato composto da almeno cinque edifici	17%

Le maggiorazioni non si applicano qualora l'aggregato sia costituito esclusivamente da edifici di livello operativo L4.

In presenza di aggregato con edifici sia di livello operativo L4 che di livello operativo inferiore le maggiorazioni si applicano qualora il valore tipologico, architettonico ed ambientale dell'aggregato ne imponga la riedificazione in forma integrata e strutturalmente interconnessa con gli stessi materiali per assicurare una capacità di resistenza alle azioni sismiche compresi tra i livelli minimo e massimo stabiliti per classi di uso dal decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 27 dicembre 2016 ed uniforme per tutti gli edifici che lo compongono.

13. Ammissibilità di interventi edilizi unitari diversi dall'aggregato

All'intervento unitario di cui al comma 5 può procedersi anche in presenza di soli due edifici danneggiati strutturalmente e funzionalmente interconnessi.

In tale ipotesi non si applicano le maggiorazioni e gli incrementi di contributo di cui al precedente paragrafo.

Pur non essendo espressamente previsto dal dettato delle ordinanze commissariali, lo scrivente ufficio, in ragione dei requisiti di economicità e di efficienza peculiari dell'intervento unitario, è favorevole ad esaminare istanze di concessione del contributo per la riparazione che prevedano interventi unitari di edifici strutturalmente e funzionalmente interconnessi con medesimo livello operativo L0.

14. Edifici inagibili ante-sisma e collabenti all'interno dell'aggregato

Gli edifici collabenti sono immobili ascrivibili alla categoria catastale F/2² che identifica edifici diroccati o fatiscenti che non sono in grado di produrre reddito proprio in virtù delle loro caratteristiche.

Ai fini delle disposizioni previste dall'ordinanza 19, sono equiparati ai collabenti gli edifici inagibili alla data del sisma per motivi igienico-sanitari nell'ipotesi in cui tale condizione si comprovata da certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione ovvero emerge, inequivocabilmente, anche sulla base di documentazione fotografiche e/o immagini antecedenti al sisma.

² La nota 29439/2013 della Direzione centrale catasto e cartografia dell'Agenzia delle Entrate ha precisato che la categoria F/2 – Unità collabenti, priva di rendita catastale, non è ammissibile quando l'unità immobiliare è censibile in un'altra categoria o quando l'unità non è individuabile o perimetrabile

E' escluso che gli edifici descritti nei due precedenti capoversi possano entrare a far parte di un aggregato volontario, mentre con riferimento agli aggregati perimetrati ai sensi dell'art.16 sono ammissibili anche gli interventi su edifici aventi tali caratteristiche purché di superficie complessiva non superiore al 50% di quella dell'intero aggregato.

Gli interventi ammissibili sono limitati a quelli indispensabili per assicurare l'agibilità dell'intero aggregato e le finiture esterne.

Il costo convenzionale è calcolato limitatamente alla superficie degli immobili agibili alla data del sisma.

Ai proprietari degli edifici collabenti o inagibili non è riconosciuto alcun contributo ad eccezione delle spese per la completa demolizione dell'edificio, la rimozione dei materiali, la pulizia dell'area e degli interventi necessari sui muri e le aree condivise con gli edifici agibili confinanti. Le spese ammissibili sono determinate in via forfettaria applicando il costo parametrico di euro 80 al metro quadro (con riferimento all'edificio demolito).

Il Dirigente

Francesco Perrone



Il Direttore

Stefano Fermante

