

Relazione alla proposta di legge regionale a iniziativa dei Consiglieri Biancani, Micucci, Giancarli, Giacinti, Mastrovincenzo, Urbinati, Volpini, Traversini, Talè, Busilacchi, Rapa concernente “Nuove norme per le costruzioni in zone sismiche nella regione Marche”.

Signori Consiglieri,

l'intervento normativo in esame contiene una revisione organica della attuale legislazione regionale in materia di vigilanza sulle costruzioni in zona sismica, ormai datata, allo scopo di adeguarla ai mutamenti normativi nel frattempo intervenuti in materia.

Nelle Marche, infatti, tale disciplina, è ancora quella contenuta nella legge regionale 3 novembre 1984, n. 33, così come successivamente modificata al fine di attuare l'articolo 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 (Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche). Più precisamente, con tale previsione il legislatore statale, operando uno snellimento delle procedure autorizzative in zona sismica, attribuiva alle Regioni la facoltà di definire con proprie leggi modalità di controllo successivo, anche con metodi a campione, in sostituzione della necessaria autorizzazione preventiva per l'inizio dei lavori introdotta dall'articolo 18 della legge 2 febbraio 1974, n. 64 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche).

Di conseguenza, il legislatore marchigiano, con la legge regionale 27 marzo 1987, n. 18, provvedeva a sostituire il regime della autorizzazione preventiva, contenuto nella originaria formulazione della l.r. 33/1984, con quello del “deposito” del progetto e relativi allegati, accompagnato da forme di controllo successivo, a campione, sulla rispondenza del progetto e della costruzione alla normativa sismica vigente.

Nel frattempo, come è noto, l'intera materia è stata oggetto di una nuova regolazione con il d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) che all'articolo 94, riproducendo fedelmente il contenuto del citato articolo 18 della legge 64/1974, dispone quanto segue: “Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche... non si possono iniziare i lavori senza la preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione”.

Dall'entrata in vigore di tale d.p.r. (30 giugno 2003), l'articolo 20 della legge 741/1981 è stato quindi implicitamente abrogato.

La Corte Costituzionale infatti, con la nota sentenza n. 182/2006, dichiarando incostituzionale una legge della regione Toscana (l.r. 1/2005) che contemplava un regime di controllo analogo a quello attualmente previsto nella nostra l.r. 33/1984, ha ritenuto che la possibilità per le Regioni di semplificare i controlli in esame, introdotta dal suddetto articolo 20, sia venuta meno a seguito

dell'entrata in vigore del d.p.r. 380/2001 che richiede, in ogni caso, la preventiva autorizzazione per iniziare i lavori in zone sismiche da parte della struttura regionale competente.

La Consulta ha, in particolare, riconosciuto in tale scelta un preciso "... intento unificatore del legislatore statale... palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende l'ambito della disciplina del territorio per attingere a valori di tutela della pubblica incolumità che fanno capo alla protezione civile... in cui compete ugualmente allo Stato la determinazione dei principi fondamentali" (cfr. anche, tra le altre, sent. n. 60/2017, sent. n. 201/2012 e sent. n. 254/2010).

La pronuncia in esame quindi, dichiarando in modo espresso l'illegittimità della disciplina toscana, rappresenta un sicuro precedente rispetto a leggi regionali di analogo contenuto, ispirate alla suddetta esigenza di semplificazione.

Il presente progetto di legge, quindi, non può che tendere alla riattivazione del sistema dei controlli preventivi al rilascio dell'autorizzazione sismica, secondo quanto disposto dal TUE.

Per assicurare il funzionamento della nuova governance del sistema in materia di vigilanza sulle costruzioni in zona sismica la Regione, in quanto ente titolare della funzione autorizzatoria, dovrà dotarsi di strumenti organizzativi ed operativi adeguati, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, al fine di superare il gap tra l'attuale assetto e lo scenario che si andrà a delineare nel breve periodo.

L'articolo 2 prevede a tale proposito che sia attivato dalla Giunta regionale un sistema informativo diretto ad interconnettere in rete tutti soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'esercizio delle funzioni in esame. Tale tecnologia innovativa potrà fornire un definitivo impulso all'integrazione dei processi autorizzativi gestiti dalla rete e alla semplificazione e standardizzazione della sua attività, permettendo di attivare sistemi di presentazione e trattazione in via informatica delle pratiche sismiche, anche effettuando una loro preverifica automatica, di sviluppare un sistema informativo aperto che consenta di mettere a disposizione di ciascun operatore della rete e del pubblico le informazioni di sistema e di fornire agli utenti finali informazioni e servizi interattivi di qualità.

Si è inoltre ritenuto opportuno, seguendo l'esempio di altre Regioni (ad es. Emilia Romagna, Umbria, Abruzzo e Lazio), concedere (articolo 13) alla Giunta regionale la facoltà di richiedere al soggetto privato richiedente l'autorizzazione sismica un contributo per ciascuna pratica da controllare. Le eventuali somme così incamerate, seguendo criteri e modalità definiti dalla Giunta medesima nelle disposizioni di attuazione della legge, saranno vincolate a sostenere le spese per formare ed aggiornare il personale assegnato alle strutture tecniche e per garantire, in ogni altro modo, la piena operatività della struttura tecnica regionale competente. Si precisa, a tale proposito, che sono comunque esonerati da tale contributo gli interventi di riparazione dei danni derivanti da eventi calamitosi, mentre esso è sempre richiesto nell'ipotesi di interventi di adeguamento alle norme

tecniche per le costruzioni in zona sismica necessari nei condoni e nei procedimenti relativi alle violazioni della normativa antisismica.

In un settore come quello in esame nel quale le competenze risultano disperse tra una pluralità di soggetti pubblici e privati, che svolgono funzioni tutte rilevanti ai fini della definizione dell'interesse pubblico attinente alla riduzione del rischio sismico, l'intervento normativo in esame promuove altresì la creazione di meccanismi che attivino processi di integrazione e coordinamento tra i vari operatori, con il fine ultimo di costruire una cultura comune in tale delicato ambito di intervento.

Nell'articolo 2 è infatti riconosciuta espressamente alla Giunta regionale la facoltà di avvalersi della collaborazione degli ordini professionali interessati (ad es. ingegneri, geologi e architetti...) e delle università sia nell'esercizio di attività dirette alla definizione di programmi di prevenzione sismica, sia per lo svolgimento dei suddetti corsi di formazione ed aggiornamento del personale.

Viene poi prevista l'istituzione di un apposito Comitato tecnico scientifico (CTS), formato da funzionari regionali esperti in materia sismica e da rappresentanti dei vari ordini professionali e delle università. Tale organismo potrà costituire un punto di riferimento per la risoluzione di questioni particolarmente complesse e potrà svolgere il ruolo di organo tecnico consultivo per la redazione delle disposizioni di attuazione di questa legge.

Tra gli strumenti fondamentali per garantire l'efficienza complessiva del sistema, la nuova disciplina annovera anche il concorso degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica alla riduzione del rischio sismico.

L'articolo 3 infatti, recependo le indicazioni già contenute nella normativa statale (cfr, tra le altre, ordinanza del presidente del Consiglio dei Ministri 13 novembre 2010), detta principi generali in materia di pianificazione, disponendo che gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica debbano concorrere alla riduzione del rischio sismico ed orientare le scelte localizzative, i processi di trasformazione urbana e la realizzazione delle opere secondo criteri di prevenzione e mitigazione della vulnerabilità sismica del territorio regionale. Il successivo articolo 4, dispone l'obbligo per i Comuni di individuare negli strumenti di pianificazione urbanistica il grado di pericolosità locale di ciascuna parte del territorio sulla base degli studi di microzonazione sismica e di definire prescrizioni per la riduzione del rischio sismico, fissando le soglie di criticità ed i limiti e le condizioni per la realizzazione degli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia.

La proposta di legge in esame è formata da 17 articoli.

L'articolo 1 ne specifica l'oggetto e la finalità primaria individuata nella maggiore tutela della pubblica incolumità attuata mediante il riordino delle funzioni in materia sismica e la riorganizzazione delle strutture tecniche competenti nel pieno rispetto dei principi fondamentali contenuti nel Capo IV (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche), Parte II del d.p.r. 380/2001. Viene poi precisato che per le opere non rientranti nell'ambito di applicazione della Parte

I (Attività edilizia) del suddetto d.p.r. continuano ad applicarsi le previgenti disposizioni contenute nella legge 1086/1971 e nella legge 64/1974.

L'articolo 2 enuclea le funzioni amministrative poste in capo alla Regione.

Gli articoli 3 e 4 dettano disposizioni in merito alla pianificazione urbanistica nel senso sopra evidenziato.

L'ambito di applicazione della legge é individuato nell'articolo 5 che esclude dal regime della preventiva autorizzazione di inizio lavori solamente gli interventi di manutenzione ordinaria, in linea con una giurisprudenza ormai consolidata, e gli interventi che la Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 83 del DPR 380/2001 qualificherà come tali da non interessare la pubblica incolumità.

Gli articoli 6 e 7 introducono nell'ordinamento regionale il nuovo modello della autorizzazione preventiva all'inizio dei lavori, disciplinando anche il relativo procedimento nel rispetto dei principi fondamentali contenuti negli articoli 93 e seguenti del TUE.

L'articolo 8 contiene la definizione di inizio dei lavori.

Il successivo articolo 9, attuando le disposizioni di cui agli articoli 65 e 67 del d.p.r. 380/2001, prevede a carico del direttore dei lavori l'onere di depositare presso la struttura regionale competente per territorio una relazione attestante la conformità delle opere eseguite al progetto ed alle sue eventuali varianti e stabilisce che tutte le opere e costruzioni soggette alla preventiva autorizzazione sismica, tranne gli interventi di riparazione e gli interventi locali sulle costruzioni esistenti, siano soggette a collaudo statico.

L'articolo 10 detta disposizioni particolari per le ipotesi di interventi rilevanti sotto il profilo della sicurezza sismica da realizzare su edifici di speciale importanza artistica.

L'articolo 11 disciplina le funzioni amministrative di vigilanza e controllo, riproducendo il contenuto della attuale l.r. 33/1984 che demanda ai Comuni il compito di accertare che chiunque esegue lavori in zona sismica abbia espletato in via preventiva la procedura autorizzatoria di cui agli articoli 6 e 7, ponendo inoltre a carico della struttura regionale competente l'onere di verificare il rispetto delle norme tecniche per le costruzioni in zona sismica.

L'articolo 12 disciplina il regime sanzionatorio mediante un mero rinvio alle corrispondenti previsioni dettate dal legislatore statale.

L'articolo 13 introduce e disciplina il contributo regionale sopra evidenziato da richiedere eventualmente a chi presenta istanza di autorizzazione sismica.

L'articolo 14 demanda alla Giunta regionale il compito di adottare, entro sei mesi, le disposizioni per garantire l'effettiva attuazione della nuova disciplina.

L'articolo 15 contiene l'invarianza finanziaria; l'articolo 16 detta le norme transitorie e finali.

**PARERE ESPRESSO DAL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI
AI SENSI DELL'ARTICOLO 11, COMMA 4, DELLA LEGGE REGIONALE 4/2007**

(Seduta del 6 ottobre 2017)

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Vista la proposta di legge n. 161/2017 concernente “Nuove norme per le costruzioni in zone sismiche nella regione Marche” nel testo presentato dai proponenti;

Udita la proposta del relatore Maurizio Mangialardi nella seduta n. 27 del 6 ottobre 2017;

Condivisa la proposta di parere del relatore e sottoposta all'approvazione del Consiglio;

Visto l'articolo 11, comma 4, della l.r. 4/2007;

Visti gli articoli 18, 20 e 23 del Regolamento interno del Consiglio delle autonomie locali;

DELIBERA

di esprimere parere favorevole.

Il Vice Presidente
Maurizio Gambini

PARERE ESPRESSO
DAL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO
AI SENSI DELL'ARTICOLO 4, COMMA 1, DELLA LEGGE REGIONALE 15/2008

IL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Vista la proposta di legge n.161/2017, ad iniziativa dei consiglieri Biancani, Micucci, Giancarli, Giacinti, Mastrovincenzo, Urbinati, Volpini, Traversini, Talè, Busilacchi, Rapa, Bisonni, Giorgini, concernente “Nuove norme per le costruzioni in zone sismiche nella Regione Marche”, nel testo presentato dai proponenti;

Visto l'articolo 4, comma 1, lettera c), della l.r. 15/2008;

Verificata l'impossibilità di riunire il Consiglio Regionale dell'Economia del Lavoro entro la scadenza del termine ai fini dell'espressione del parere di competenza;

Preso atto della decisione del Presidente di attivare la procedura di approvazione del parere telematico, come disposto dall'articolo 19 del Regolamento interno di questo Consiglio;

Vista la proposta di parere formulata dal relatore Pasquale Ubaldi sottoposta all'approvazione del Consiglio, attraverso la comunicazione telematica a tutti i componenti del Consiglio stesso in data 10 ottobre 2017;

Preso atto delle motivazioni illustrate dal relatore e riportate nell'Allegato A;

Verificato che, nel termine previsto, non sono pervenuti pronunciamenti contrari;

Dato atto, pertanto, che, in base alla citata decisione, il presente parere si intende approvato in data 13 ottobre 2017;

DELIBERA

- di esprimere parere favorevole;
- di approvare e presentare all'Assemblea legislativa le osservazioni formulate nell'Allegato A;
- di richiedere, stante l'espressione del presente parere, ai sensi dell'articolo 92 del Regolamento Interno dell'Assemblea legislativa regionale delle Marche, sulla proposta originaria, la trasmissione della relazione sull'atto per un ulteriore esame da parte di questo Consiglio, qualora l'atto dovesse essere modificato dalla Commissione referente.

Il Presidente
Marco Manzotti

Allegato A

RELAZIONE

Al fine della formulazione della presente relazione alla proposta di parere occorre precisare che la proposta di legge n. 161/17, depositata dai Consiglieri proponenti, è stata discussa in più sedute dalla Commissione referente e modificata nel corso delle sedute stesse, al fine di giungere ad un testo condiviso anche con gli uffici regionali competenti (Geni civili) che andranno poi ad occuparsi di fatto del procedimento autorizzativo.

Le proposte di cui all'allegato 1 del presente allegato A, oltre a prendere in considerazione il testo iniziale sono state elaborate direttamente sul testo revisionato nelle ultime sedute della Commissione, nella versione aggiornata in nostro possesso, al fine di redigere un parere il più possibile confrontabile rispetto al testo in corso di affinamento da parte della Commissione referente.

Per quanto sopra il relatore propone di avanzare la richiesta di poter esprimere il parere definitivo del Consiglio sul testo della relazione che verrà licenziata dalla Commissione referente.

Nel merito, più specificamente, la proposta di legge n. 161/2017 introduce nella Regione Marche il regime autorizzativo (autorizzazione sismica) nella procedura di deposito del progetto strutturale presso gli uffici dei Geni civili regionali.

Fino ad ora è stata vigente la l.r. 33/1984 che prevedeva, in luogo dell'autorizzazione, il deposito del progetto con controllo a campione, effettuato solo su una percentuale dei progetti depositati.

Ferma restando la motivazione della proposta di legge, di aderire alle modifiche normative intervenute a favore dell'introduzione del regime autorizzativo, occorre chiarire che la proposta di legge introduce una mera modifica della procedura che non può avere effetti diretti sulle norme nazionali secondo cui vengono progettate le costruzioni in zona sismica, le quali avranno come riferimento sempre e soltanto le NTC (Norme tecniche delle costruzioni).

Il procedimento autorizzativo pertanto non passa per una revisione progettuale, a cura degli uffici preposti (Geni civili), ma semplicemente per una verifica documentale del progetto e del rispetto delle norme.

Può comprendersi chiaramente come il passaggio da un controllo a campione ad un procedimento autorizzativo, comporterà inequivocabilmente un aggravio dei tempi procedurali e dei relativi costi per i cittadini.

E' necessario pertanto che l'introduzione dell'autorizzazione sia accompagnata da una revisione organizzativa delle strutture competenti, dal potenziamento delle risorse strumentali e del personale tecnico e amministrativo dedicato, in modo da non incorrere nell'ingessamento dei procedimenti.