

Modifiche alla Legge regionale 3 gennaio 2005 n.1 (Norme per il governo del territorio) in materia di disciplina delle costruzioni nelle zone sismiche.

## Relazione di accompagnamento

Ricordato che con la Legge Regionale 3.01.2005 n° 1 "Norme per il governo del territorio" è stata integralmente riproposta per quanto riguarda la normativa regionale per le costruzioni in zone sismiche quanto esistente con la LR 88 del 1982.

Considerato in particolare che con l'art. 105 comma 3 della citata L.R. 1/05, si riconferma quanto previsto dall'art. 2 della L.R.88/82, circa l'inizio dei lavori senza la preventiva autorizzazione della struttura regionale competente, così come consentiva la L 741/81

Vista la Sentenza della Corte Costituzionale n° 182 del 20.04.2006, depositata in cancelleria il 5.05.2006 e pubblicata il 10 maggio sulla G.U. n.19 che ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 105 comma 3 della L.R. 1/05 che, di fatto, ripristina il regime autorizzativo previsto dall'art. 94 del D.P.R. 380/01;

Nel merito la sentenza della Corte Costituzionale 182 del 5 maggio 2006, esprime un concetto di una rilevante e se si vuole innovativa significatività. La sentenza dice infatti che con l'entrata in vigore del DPR 380/2001 *"l'intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui compete ugualmente allo Stato la determinazione dei principi fondamentali"*.

La Corte Costituzionale ha ritenuto di chiarire che, per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 94 del Testo Unico dell'edilizia (D.P.R. n. 380 del 2001) nel luglio del 2003, deve considerarsi abrogata la possibilità per le Regioni di prevedere forme semplificate di autorizzazione e controllo delle costruzioni ecc. che erano contenute nella Legge 741/81 e sulla cui base tutte le regioni italiane avevano predisposto le loro leggi in materia.

In considerazione che la L 741/81 non era stata esplicitamente abrogata nel DPR 380/2001 TU sulle edilizia, così come chiede la Legge sulla emanazione dei TU, tutte le regioni compresa la Toscana (il cui ricorso si basa su tale argomentazione) avevano ritenuto di poter proseguire nel controllo a campione (controllo che è generalmente del 10% fatto salvo alcune regioni in cui si prevede il 2% ed in altre il 5%)

La sentenza ha un impatto immediato non soltanto sulla disposizione della Legge toscana 1/2005, oggetto del giudizio davanti alla Corte, ma occorre considerare l'impatto presumibile anche sulle analoghe prescrizioni previste dalla legislazione di numerose altre Regioni.

Si pensi infatti che dall'esame e verifica secondo il procedimento di estrazione a campione del solo 10% dei progetti edilizi, si passerebbe al rilascio di espressa e scritta autorizzazione regionale del 100% dei progetti stessi (per la Toscana significa passare da 2.000 a 20.000 progetti annui).

Prendendo atto dell'intento del legislatore, e condividendo la prevalenza dell'interesse di sicurezza ed incolumità, non si può fare a meno di considerare alcuni aspetti:

- 1) Il primo è connesso strettamente alle responsabilità assegnate per legge al Progettista sulla concezione dello schema strutturale ed alle scelte tecniche ad esso connesse, al Direttore dei lavori sulla verifica tra il progetto e la costruzione durante la fase dei lavori ivi compreso la qualità dei materiali, sul Collaudatore sulla rispondenza dell'opera eseguita alle normative di settore ed al progetto iniziale.
- 2) Il secondo è riferito alla complessità della progettazione che, al pari di altri settori, utilizza sempre di più procedure informatizzate tridimensionali di calcolo e di verifica, difficilmente leggibili se non attraverso gli stessi strumenti (hardware e software) che il mercato riesce a offrire in un numero elevato ed in continua evoluzione. Siamo passati dai calcoli eseguiti a mano su modelli semplificati di 25-30 anni fa a calcoli sofisticati la cui rappresentazione modale non è ancora riproducibile su carta e quindi difficilmente verificabile da un soggetto esterno;
- 3) Il terzo riguarda gli aspetti quantitativi e numerici del contesto: fino al 1980 erano classificati sismici in Italia solo 500 piccoli comuni sui quali non si poteva iniziare i lavori senza l'autorizzazione preventiva, nel 1982 sono stati aggiunti altri 2.300 comuni e lo Stato per far fronte a tale aumento emanò la L 741/81 per snellire le procedure e consentendo alle regioni il controllo a campione. Nel 2001 con il TU 380 si chiede di ritornare all'autorizzazione e poco dopo nel 2003 lo Stato decide di classificare sismici tutti gli 8000 comuni italiani.
- 4) Il quarto è rivolto alle competenze assegnate dalla Sentenza della CC alla PA che è chiamata a controllare e autorizzare preventivamente tutta l'attività edilizia italiana dalle nuove costruzioni più semplici e modeste a quelle più importanti per passare agli interventi sugli edifici esistenti di manutenzione ordinaria, straordinaria, recupero e ristrutturazione. Controllo che deve risultare preventivo, efficace e tempestivo assegnando 60 giorni oltre i quali si prevede il ricorso del cittadino al presidente della Regione.
- 5) Infine il quinto è legato più in generale alla Pubblica Amministrazione ed alle sue competenze ed al suo ruolo che deve esaltare il concetto di sussidiarietà orizzontale per non appesantire peso burocratico sull'economia. Risulta infine contraddittoria la situazione determinata a seguito della sentenza della CC che comporta la necessità di assunzione di molte migliaia di tecnici i limiti posti anche recentemente per l'assunzione di personale per il contenimento della spesa pubblica.
- 6) Il sesto dipende dall'evoluzione sempre più rapida delle normative tecniche, compresa quella sismica, che dipende ed a sua volta determina un'analoga evoluzione delle modalità, di informatizzazione della progettazione e dei calcoli strutturali

Pare evidente la difficoltà ad ottemperare al ripristino della norma nazionale così come posto dalla sentenza della Corte Costituzionale pensando di far leva solo sull'aspetto organizzativo e sull'ampliamento del personale dedicato.

Attualmente gli uffici regionali preposti al controllo e vigilanza sulle costruzioni in zona sismica sono i 10 URTAT su base provinciale ed il SSR che fanno riferimento alla Direzione Generale Politiche Territoriali ed Ambientali. Il personale ad oggi impegnato in tali funzioni è di circa 60 unità tecniche impiegate a tempo pieno (40 geometri e periti edili, 10 ingegneri, 8 architetti, 1 geologo) e 10 amministrativi su un complessivo di 290 unità.

Gli Enti locali e gli ordini professionali (Architetti, Ingegneri, Geologi, Geometri e Periti Edili) hanno sempre espresso giudizi positivi sull'attività sia in termini di competenza tecnica che di efficacia e disponibilità verso l'utenza.

L'iniziativa regionale è rivolta oggi anche nei confronti del governo nazionale ed in particolare del Ministro delle Infrastrutture a cui è stato chiesto di farsi carico della situazione.

Inoltre è stato chiesto al Presidente della Conferenza delle Regioni di attivarsi per valutare le possibili soluzioni ed in tal senso il presidente della regione Umbria capofila per il settore del governo del territorio ha convocato per martedì 13 giugno la riunione degli assessori regionali competenti al fine di portare quanto prima la discussione in sede di Conferenza dei Presidenti e poi in Conferenza unificata Stato, Regioni, Enti locali.

Si ritiene infatti che una delle strade percorribili per dare soluzione al rilievo della CC sia una revisione dell'art.94 del DPR 380/01 che possa reintrodurre quanto previsto dalla L 741/81 e cioè il controllo a campione e non dover subordinare l'inizio dei lavori all'autorizzazione regionale.

In attesa dei tempi necessari , la Regione Toscana pensa di agire su due fronti principali:

1) Il primo è quello di proporre una PdL che modifichi la Lr 1/2005 con le integrazioni richieste dalla sentenza della CC, la Pdl servirà anche a superare il blocco delle assunzioni procedendo ad una limitata assunzione di circa 50 tecnici a Tempo determinato e cococo per fronteggiare i momenti più critici e l'aumento delle attività di esame dei progetti. Tra gli aspetti innovativi si segnala la costituzione di un diritto di segreteria da corrispondere al momento della presentazione del progetto, che in questi anni è stato più volte richiesto dagli uffici. Si prevede un'articolazione su base tabellare che in parte si rifà agli oneri di segreteria chiesti anche a livello dei comuni per le procedure edilizie.

2) Il secondo è rivolto all'adozione della riclassificazione sismica della Toscana in base ad una recente e quasi contestuale Ordinanza OPCM 3519 del 28 aprile 2006 e pubblicata nella GU dell'11 Maggio 2006 (qualche giorno dopo la sentenza della CC). Considerato che tale ordinanza chiarisce che la versione della mappa di pericolosità sismica non è ancora definitiva in quanto subordinata ad una sua rielaborazione entro la metà del 2007, si è ritenuto comunque di fare riferimento a quelle situazioni di maggior certezza classificando 10 comuni in una zona a maggior sismicità; in un altro caso invece si è ritenuto di non declassare 106 comuni anche se alcune elaborazioni lo consentivano, visto il livello di incertezza scientifica. Per questi comuni si è definita una zona sismica 3S nella quale non viene abbassato il livello di protezione e sicurezza mantenendo la stessa progettazione antisismica con i parametri della zona. Nella zona 3 S in quanto definita a bassa sismicità i progetti dovranno essere depositati e saranno controllati attraverso un campione del 10% su base mensile dei progetti presentati. Nella zona 3S i lavori potranno iniziare trascorsi 10 giorni dall'avvenuto deposito.

Questo percorso consente di ridurre l'impatto della sentenza in termini di autorizzazione preventiva di circa la metà dei progetti senza peraltro abbassare il livello di protezione e sicurezza ad oggi assicurato ma consentendo una più veloce ripresa del rilascio dei pareri regionali ai fini della ripresa delle attività edilizie.

In tale ottica sono stati convocati, ai sensi dell'art.96 della LR 1/05, per il prossimo 15 giugno tutti i comuni e le province al fine di illustrare i criteri adottati dalla Regione Toscana per la riclassificazione sismica e la mappa risultante.

La Regione Toscana intende proseguire le attività di cui sopra in stretta concertazione con gli enti locali, gli ordini professionali e le categorie economiche interessate.

Superata l'emergenza ed atteso il nuovo scenario come conseguenza dell'emanazione della nuova versione della normativa nazionale e dei criteri di riclassificazione verso la metà del 2007, si porrà la necessità di riflettere se mantenere in capo alla regione le funzioni del controllo dell'attività edilizia in zona sismica o prevedere il suo passaggio ad altri enti quali le province oppure i comuni o infine una struttura tecnica regionale quale ad esempio l'estensione delle competenze oggi attribuite all'Arpat

Nel merito dell'articolato di legge:

art. 1 -modifiche all'art 96 - si chiarisce che in attesa di una versione definitiva della classificazione sismica nazionale, in via di cautela le eventuali declassificazioni di un comuni da una zona ad un'altra non devono comportare una riduzione del livello di protezione e sicurezza.

Art. 2 – modifiche all'art 102 – si individua un diverso regime per quanto riguarda le sopraelevazioni , procedendo ad integrare l'art.102.

Art.3,4,5,6,7 – modifiche ed integrazioni all'art.105 – con questi articoli si disciplina le attività di controllo e verifica delle costruzioni sia per gli aspetti delle autorizzazioni (nelle zone a elevata e media sismicità) che per i controlli (nelle zone a bassa sismicità);si prevede l'introduzione di un diritto di segreteria per la presentazione dei progetti agli uffici regionali.

art.8 – E' modificato l'articolo 106

art.9 – E' modificato l'art. 107

art.10 – è abrogato l'intero art. 110.

art.11 – è abrogato l'intero art. 111.

art. 12 – è modificato l'articolo 115

Art.13 – si sostituisce l'art.117 – si provvede ad una sua riscrittura complessiva al fine di adeguarlo ai contenuti degli articoli precedenti con particolare riferimento alle procedure di autorizzazione.

Art.14 – modifica l'art. 118 –

Art.15 – modifiche all'art. 143 –

Art.16 – disposizioni transitorie – per l'utilizzo delle procedure in essere fino all'emanazione di quelle previste dal regolamento di cui al precedente articolo.

Art. 17 – è abrogato l'art. 210, comma 4 bis

Art.18 – norma finanziaria – prevede la deroga alla LR 3 del 1 Febbraio 2006 per far fronte all'assunzione di personale straordinario per il maggior impegno tecnico.

Art. 19 – viene indicato un termine per la definizione del regolamento di cui all'art.117.

Art.20 – si abroga la vecchia legge regionale 88/1982

Art. 21 – norme finali e transitorie

Art.22 entrata in vigore