



# SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

VIII Legislatura

N. 226

29 luglio 2008

## PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE

## NORME PER LA RIDUZIONE DEL RISCHIO SISMICO

Oggetto consiliare n. 3852



# RELAZIONE ILLUSTRATIVA

## Indice

### Introduzione:

#### 1. Le recenti innovazioni dell'ordinamento nazionale

- 1.1. La complessa riforma delle norme tecniche per le costruzioni
- 1.2. La nuova classificazione sismica del territorio regionale.
- 1.3. Le procedure di autorizzazione sismica dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 182 del 2006
- 1.4. Considerazioni di sintesi sulle caratteristiche della materia e sulla necessità di una riforma regionale dei controlli.

#### 2. Le vicende legislative dell'Emilia-Romagna

- 2.1. La delega ai comuni
- 2.2. La necessità di un generale riordino delle funzioni ad elevata competenza tecnica
- 2.3. La conferma della funzione di pubblico interesse dei professionisti
- 2.4. La necessità di costruire una cultura tecnica condivisa, ed un sistema di coordinamento e standardizzazione dei progetti e dei processi
- 2.5. Il finanziamento delle strutture tecniche attraverso un contributo istruttorio
- 2.6. Considerazioni di sintesi sulle esigenze endogene di riforma della materia e sulle tendenze da consolidare

#### 3. Analisi delle ipotesi di allocazione della funzione di vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche

- 3.1. Premessa metodologica
- 3.2. Le ipotesi di attribuzione della funzione
- 3.3. Le soluzioni che non appaiono praticabili.
- 3.4. Analisi dei costi per l'esercizio della funzione
- 3.5. Pregi e difetti dei diversi scenari
- 3.6. Individuazione dello scenario preferibile.

#### 4. L'attuazione del modello gestionale prescelto

- 4.1. Premessa: le attività necessarie per attuare la riforma
- 4.2. La predisposizione del sistema di gestione.
  - 4.2.1. L'assunzione degli atti regolamentari integrativi della legge regionale
  - 4.2.2. Il periodo transitorio di 12 mesi.
  - 4.2.3. La I fase: manifestazione della volontà comunale di non avvalersi degli STB e individuazione della struttura responsabile dell'attuazione
  - 4.2.4. La II fase: definizione del dimensionamento delle strutture degli STB
  - 4.2.5. La III fase: selezione e formazione del personale tecnico
- 4.3. La predisposizione degli strumenti per la governance del sistema
  - 4.3.1. Le caratteristiche della rete per la gestione delle funzioni in materia sismica
  - 4.3.2. Gli strumenti di connessione e per migliorare l'operatività della rete

#### 5. Illustrazione delle singole disposizioni del progetto di legge

## Introduzione

Il presente progetto di legge contiene il completo riordino delle funzioni regionali e locali attinenti alla materia sismica, sostituendo l'attuale normativa contenuta nella legge regionali n. 35 del 1984 e nel regolamento n. 33 del 1986.

Tale rilevante settore, cruciale per la tutela dell'incolumità pubblica, oggi versa in una situazione critica, in quanto necessita sia di un riordino istituzionale, sia di un rinnovamento delle procedure e degli adempimenti amministrativi. Ciò in particolar modo nella nostra regione, nella quale nel 1999 è stata stabilita la delega ai comuni delle funzioni di vigilanza nelle costruzioni, nell'ambito del generale processo di decentramento delle funzioni amministrative dallo stato alle regioni e, da queste ultime, agli enti locali, avviato dalle così dette leggi Bassanini. Ebbene, tale decentramento non ha trovato a tutt'oggi piena attuazione, con gli evidenti effetti negativi di una certa indeterminatezza del livello istituzionale cui compete effettivamente il governo della materia (formalmente conferito ai comuni, che però non hanno mai iniziato ad esercitarlo, mentre gli adempimenti amministrativi continuano ad essere assolti, in forma minimale e transitoria, dalle strutture periferiche della regione). Ciò ha prodotto: una evidente incertezza circa la titolarità dei compiti e delle responsabilità istituzionali, una debolezza e assenza di governo della materia, la esiguità degli investimenti, in termini non solo finanziari, ma anche di risorse umane, di investimenti tecnologici, ecc.

A fronte di ciò, l'attuale momento vede il consolidarsi di importanti innovazioni in campo nazionale, per effetto del completo rinnovo della normativa tecnica delle costruzioni e della classificazione sismica del territorio. Inoltre, vi è la necessità di procedere ad una radicale revisione delle procedure autorizzative delle costruzioni e dei controlli, cercando di coniugare le esigenze di celerità e di semplificazione dell'azione amministrativa con i rigidi principi in materia, di recente affermati dalla Corte costituzionale.

Nel predisporre il progetto di legge è apparsa evidente, dunque, la necessità di comprendere le ragioni per le quali il precedente assetto istituzionale non ha trovato attuazione (a fronte della complessiva realizzazione degli altri trasferimenti di competenze, nel settore del governo del territorio, operati contestualmente nella nostra regione) e, conseguentemente, di analizzare la fattibilità economico finanziaria delle possibili soluzioni allocative della funzione in esame e dei fattori di coordinamento e integrazione con i quali assicurare la funzionalità del nuovo sistema. Si deve poi prestare una particolare attenzione alla fase di passaggio dall'attuale situazione a quella prescelta, in quanto la complessità della normativa tecnica, di recente approvazione, e la onerosità delle innovazioni prescritte dalla giurisprudenza costituzionale, richiedono: la costituzione, in tempi certi e relativamente rapidi, di un efficiente e adeguato apparato tecnico amministrativo, un significativo sforzo formativo, condiviso dai diversi operatori pubblici e privati, e lo sviluppo di uno stretto coordinamento tra gli stessi. A tale scopo, è risultato essenziale analizzare il settore come una rete di pubblico interesse, cercando di accompagnare, sin dalla fase ideativa, il riordino normativo con la previsione di una efficace strumentazione per la governance della stessa.

La presente relazione illustrativa, prevede la sintesi delle analisi poste in essere, e si sviluppa in tre parti.

La prima, comprensiva dei capitoli 1 e 2, attiene all'esame del contesto normativo statale e regionale, nel quale si inserisce l'iniziativa legislativa in corso di elaborazione, e dell'attuale esperienza amministrativa emiliano romagnola. Saranno evidenziati i forti vincoli che derivano dalla nuova normativa tecnica delle costruzioni, ma anche le opportunità di qualificazione dei processi edilizi che la riforma potrà comportare.

La seconda parte descrive le diverse opzioni regolative esaminate, individuando, per ciascuna di esse, i fattori che hanno portato alla definizione del modello prescelto.

La terza attiene alla progettazione del programma attuativo della riforma o, se si preferisce, ad una più attenta disamina delle modalità con le quali occorrerà accompagnare l'attuazione del provvedimento legislativo, ponendo in essere strumenti per costruire una cultura comune tra operatori pubblici e privati e realizzare un più stretto coordinamento tra i diversi soggetti di questa rete.

## **1. Le recenti innovazioni dell'ordinamento nazionale**

### **1.1. La complessa riforma delle norme tecniche per le costruzioni**

Occorre premettere alcune indicazioni generali sulla disciplina statale delle norme tecniche per le costruzioni.

In tutti i comuni della Repubblica, le costruzioni di manufatti edilizi, siano essi pubblici che privati, devono essere realizzati nell'osservanza delle norme tecniche riguardanti i vari elementi costruttivi. Dette norme trattano, tra l'altro: dei criteri generali tecnico-costruttivi per la progettazione, esecuzione e collaudo degli edifici e per la verifica di sicurezza degli stessi; delle indagini sui terreni e sulle rocce e sulla stabilità dei pendii naturali e delle scarpate; dei criteri generali e delle precisazioni tecniche per la progettazione, esecuzione e collaudo di opere speciali, quali: ponti, dighe, torri, acquedotti, ecc.

Per le costruzioni da realizzarsi nelle zone dichiarate sismiche, oltre alle norme tecniche generali appena ricordate, occorre osservare anche specifiche norme tecniche, articolate a seconda della tipologia di costruzione o intervento edilizio e del diverso grado di sismicità attribuito alla zona sismica (alta, media, bassa o bassissima sismicità).

L'emanazione di analoghe norme tecniche è prevista per le opere in conglomerato cementizio armato e per le strutture metalliche <sup>(1)</sup>.

Inoltre, specifiche norme tecniche sono state di recente predisposte per gli interventi di recupero di edifici costituenti monumenti nazionali o comunque di valore storico artistico: si tratta di norme speciali, caratterizzate dall'esigenza di temperare il raggiungimento comunque di un miglioramento della risposta all'azione sismica, rispetto alle primarie esigenze conservative del bene vincolato <sup>(2)</sup>.

---

1 L'obbligo generale dell'osservanza delle norme tecniche per (tutte) le costruzioni, per le costruzioni in conglomerato cementizio armato e strutture metalliche e per le costruzioni da realizzarsi nelle zone classificate sismiche è ora stabilito, rispettivamente, dagli articoli 52, 60 e 83 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con il DPR 6 giugno 2001, n. 380, che hanno riprodotto le corrispondenti disposizioni degli articoli 1 e 3 della legge 2 febbraio 1974, n. 64 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche) e l'articolo 21 della legge 5 novembre 1971, n. 1086 (Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica).

2 Si veda in particolare la "Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per la valutazione e la riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale con riferimento alle norme tecniche per le costruzioni" del 12 ottobre 2007 (pubblicata sul supplemento ordinario n. 25 alla G.U. n. 24 del 29 gennaio 2008-serie generale).



Ai sensi degli articoli 54 e 94 del D. Lgs 31 marzo 1998, n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, 59*) l'approvazione delle norme tecniche per le costruzioni, di quelle per le zone sismiche (NTC), di quelle per il cemento armato e per le strutture metalliche, spetta allo stato, d'intesa con la Conferenza Unificata (cioè con l'organismo di concertazione interistituzionale che vede la presenza dei rappresentanti dello Stato, delle regioni e degli enti locali). La definizione delle normative tecniche è, infatti, da ricondurre alla potestà, conferita in via esclusiva allo stato dall'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, di definire i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"; cioè di stabilire gli standard qualitativi e quantitativi minimi che devono essere assicurati a tutti i cittadini, quali diritti di cittadinanza ed espressione dell'unità nazionale. Tuttavia, questo potere (come ogni altra funzione riservata alle amministrazioni statali dagli articoli appena citati) deve essere esercitato d'intesa con le regioni e gli enti locali, in quanto lo stesso interferisce, in modo rilevante, con l'ampia competenza riconosciuta alle autonomie territoriali, nel campo del governo del territorio <sup>(3)</sup>.

Per comprendere la complessità delle tematiche da affrontare con la nuova legge regionale (e dunque da prendere in considerazione nella presente relazione), occorre ricordare le vicende che hanno caratterizzato l'esercizio di tale potere di regolazione tecnica da parte dello stato.

Nel periodo che va dai primi anni '70 al 2003 lo stato ha provveduto all'emanazione di norme tecniche, distinte per le diverse tematiche sopra ricordate, e all'aggiornamento periodico delle stesse, in relazione al progredire delle conoscenze in materia. In tal modo, si è consolidato un pacchetto di normative tecniche, ben conosciute e ampiamente sperimentate dai professionisti e dai tecnici delle pubbliche amministrazioni (comunemente denominate "NTC del 1996") <sup>(4)</sup>.

- 
- 3 Più esattamente, si deve rilevare una certa contraddittorietà delle disposizioni nazionali sul punto, alcune delle quali parlano della necessità di un mero parere della Conferenza (art. 83 del DPR n. 380 del 2001 e art. 93 del D. Lgs. n. 112 del 1998), talune di una intesa della stessa (art. 54 del D. Lgs. n. 112 del 1998), altre non si esprimono su punto (art. 52 e 60 del DPR n. 380 del 2001). La corretta interpretazione di tali norme è stata, nel recente passato, oggetto di rilevanti conflitti tra amministrazione statale e regioni. Nella più recente prassi è prevalsa l'interpretazione riportata nel testo, che appare più aderente alla necessità di contemperare interessi pubblici di rango costituzionale – incolumità pubblica e governo del territorio – e più in generale all'esigenza di assicurare un rapporto di leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali.
- 4 In attuazione dell'art. 21 della legge n. 1086/1971, è stato emanato quale ultimo aggiornamento della normativa tecnica il D.M. 9 gennaio 1996 – Norme tecniche per il calcolo, l'esecuzione ed il collaudo delle strutture in cemento armato, normale e precompresso e per le strutture metalliche (G.U. 5 febbraio 1996, n. 29 supplemento).

In attuazione dell'art. 1 della legge n. 64/1974, sono stati emanati, quali ultimi aggiornamenti di normativa tecnica, i seguenti decreti:

- D.M. 20 novembre 1987 – Norme tecniche per la progettazione, esecuzione e collaudo degli edifici in muratura e per il loro consolidamento (G.U. 5 dicembre 1987, n. 285 supplemento)
- D.M. 16 gennaio 1996 – Norme tecniche relative ai "Criteri generali per la verifica di sicurezza delle costruzioni e dei carichi e sovraccarichi" (G.U. 5 febbraio 1996, n. 29 supplemento)
- D.M. 11 marzo 1988 – Norme tecniche riguardanti le indagini sui terreni e sulle rocce, la stabilità dei pendii naturali e delle scarpate, i criteri generali e le prescrizioni per la progettazione, l'esecuzione ed il collaudo delle opere di sostegno delle terre e delle opere di fondazione (G.U. 1 giugno 1988, n. 127 supplemento)
- D.M. 3 dicembre 1987 – Norme tecniche per la progettazione, esecuzione e collaudo delle costruzioni prefabbricate (G.U. 7 maggio 1988, n. 106 supplemento)

Invece, negli ultimi cinque anni si è assistito, a partire dall'assunzione dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (OPCM) 20 marzo 2003, n. 3274 (5), ad un frequente processo di normazione tecnica, operato da amministrazioni statali diverse, che ha portato all'approvazione di un unico ponderoso *corpus*, che riunisce l'insieme delle norme tecniche indicate in precedenza, il quale è stato più volte corretto e rielaborato in tale breve arco temporale (6).

Nella consapevolezza che le norme tecniche di recente emanazione risultavano notevolmente complesse e di problematica applicazione, si è voluto limitare l'impatto, conseguente alla loro entrata in vigore, con la previsione della possibilità di continuare a dare applicazione, in alternativa, alle NTC del 1996, di ben più solida e diffusa conoscenza. Questo regime transitorio si è di fatto protratto per tutto il quinquennio di caotica riforma appena ricordato ed è stato, in parte, prorogato fino al 30 giugno 2009, e dunque, anche per il primo periodo di vigenza delle norme tecniche appena emanate con il DM 14 gennaio 2008, entrate in vigore il 5 marzo 2008. Ciò ha comportato un lunghissimo periodo di fibrillazione per il settore delle costruzioni, che in questi anni ha più volte rischiato di dover dare immediata applicazione alla nuova normativa tecnica all'atto della sua approvazione, in assenza di un sufficiente periodo di sedimentazione della stessa, in adeguati percorsi di studio e di aggiornamento professionale, ovvero ne ha visto sospendere l'efficacia, in attesa di una totale riscrittura. Il risultato di questa situazione è che non si ha notizia – perlomeno in Emilia-Romagna – che qualcuno si sia seriamente impegnato a sperimentare, nella progettazione ed esecuzione di una opera edilizia, le diverse versioni della NTC che via via si sono succedute, con il risultato che le nuove redazioni delle stesse non sono state il frutto della sperimentazione e della verifica operativa delle precedenti, ma solo l'esito del mutare degli orientamenti tecnici degli esperti chiamati a redigerle (7).

- D.M. 4 maggio 1990 – Aggiornamento delle norme tecniche per la progettazione, la esecuzione e il collaudo dei ponti stradali (G.U. 29 gennaio 1991, n. 24).

In attuazione dell'art. 3 della legge n. 64/1974, è stato emanato, quale ultimo aggiornamento di normativa tecnica, il D.M. 16 gennaio 1996 – Norme tecniche per le costruzioni in zone sismiche (G.U. 5 febbraio 1996, n. 29 supplemento).

- 5 L'ordinanza è stata assunta quale provvedimento di emergenza, elaborato dal Dipartimento della Protezione civile, a seguito del terremoto del Molise avutosi tra il 31 ottobre e il 2 novembre 2002, con epicentro situato tra i comuni di San Giuliano di Puglia, Bonefro, Castellino del Biferno e Provvidenti (CB).
- 6 Schematicamente, si devono richiamare nell'arco degli ultimi cinque anni:
  - la citata OPCM 20 marzo 2003, n. 3274, cui sono state apportate correzioni e precisazioni dall'OPCM 2 ottobre 2003, n. 3316 e dall'OPCM 3 maggio 2005 n. 3431, e il cui regime transitorio è stato modificato dall'OPCM 23 gennaio 2004, n. 3333 e prorogato dall'OPCM 5 novembre 2004, n. 3379, dall'OPCM 3 maggio 2005, n. 3431, dall'OPCM 1 agosto 2005, n. 3452 e dall'OPCM 13 ottobre 2005, n. 3467;
  - il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (DM) 14 settembre 2005 che ha integralmente sostituito le NTC introdotte dall'OPCM n. 3274 del 2003;
  - il DM 14 gennaio 2008 che ha integralmente sostituito le NTC di cui al DM 14 settembre 2005.
- 7 Per cercare di ovviare alla non applicazione delle norme tecniche e quindi alla paradossale inutilità del periodo transitorio, introdotto proprio per consentire di sperimentare la nuova NTC, è stato stabilito che quest'ultima, nella versione entrata in vigore lo scorso 5 marzo 2008, debba essere applicata per *“le verifiche tecniche e le nuove progettazioni degli interventi relativi agli edifici di interesse strategico e alle opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile, nonché relativi agli edifici e alle opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un loro eventuale collasso, di cui al decreto del capo del dipartimento della protezione civile 21 ottobre 2003, attuativo dell'articolo 2, commi 2, 3 e 4, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 marzo 2003, n. 3274, pubblicato nella*

In conclusione, vi è l'esigenza di mettere mano alla riforma del sistema della vigilanza sulle costruzioni perché, nell'auspicata ipotesi che si interrompa questo incredibile processo di revisione continua delle NTC, si dovrà approntare un sistema in grado di dare applicazione alle stesse, formando ed impiegando le competenze tecniche, pubbliche e private, necessarie per la progettazione e realizzazione delle costruzioni e per lo svolgimento dei relativi controlli amministrativi.

## **1.2. La nuova classificazione sismica del territorio regionale.**

Ad ulteriore aggravamento della situazione fin qui descritta, occorre considerare che la citata Ordinanza di protezione civile n. 3274 del 2003 ha stabilito, sempre in via d'urgenza, i criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche, ed ha provveduto, in via di prima applicazione, alla delimitazione delle zone sismiche del territorio nazionale, indicando, in un apposito allegato, la classificazione sismica di ciascun comune <sup>(8)</sup>. Tale prima classificazione costituiva il riferimento necessario per l'applicazione della normativa tecnica, prevista dalla medesima ordinanza.

Questo provvedimento (ancorché provvisorio ed emanato in via d'urgenza) ha previsto un vero e proprio sconvolgimento della precedente situazione, in quanto ha attribuito all'intero territorio nazionale un grado di sismicità, mentre in precedenza tale classificazione riguardava un numero limitato di comuni. Nella nostra regione, in precedenza solo 89 comuni erano classificati sismici, ed erano inseriti nella zona a media sismicità (ora denominata "zona 2"). A seguito dell'Ordinanza i comuni con tale grado di sismicità sono diventati 105; 214 comuni sono stati inseriti nella zona a bassa sismicità (ora denominata "zona 3") e 22 nella zona a bassissima sismicità (ora denominata "zona 4").

Senza dilungarsi nella dettagliata esposizione delle vicende successive, sta di fatto che tale nuova classificazione, rimasta anch'essa non operativa nel primo periodo, grazie alla normativa transitoria prevista da detta Ordinanza n. 3274 del 2003 <sup>(9)</sup>, è divenuta efficace con l'entrata in vigore del D.M. 14 settembre 2005, con l'effetto di richiedere, dal 23 ottobre 2005, un improvviso salto qualitativo nella progettazione di tutte le costruzioni, da realizzarsi nel territorio regionale, chiamate all'osservanza alternativamente o della NTC approvata con il medesimo decreto o della NTC del 1996 <sup>(10)</sup>. Se si considera che anche l'applicazione della normativa tecnica per le zone

---

*Gazzetta Ufficiale n. 252 del 29 ottobre 2003*" (art. 20, commi 2, 3 e 4, del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito in legge, con modifiche, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31).

- 8 Si consideri che le modalità ordinarie previste dalla legge per la classificazione sismica del territorio vedono una competenza ripartita, con l'attribuzione allo stato della fissazione dei criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche (con atto da assumersi sentita la Conferenza Unificata), ed alle regioni della concreta individuazione delle zone sismiche e classificazione del territorio dei comuni (articolo 93, comma 1, lettera g comma 4, e articolo 94, comma 2, lett. a, del D. Lgs. n. 112 del 1998).
- 9 L'art. 2, comma 2, terzo capoverso, dell'OPCM n. 3274 del 2003 stabiliva infatti – secondo l'interpretazione datane dal Dipartimento della protezione civile – che per le nuove costruzioni è data facoltà per il periodo transitorio di diciotto mesi (poi prorogato più volte fino al 23 ottobre 2005) di scegliere quali norme tecniche e quale classificazione sismica utilizzare, consentendo, in tal modo, di sottrarsi all'osservanza della normativa tecnica per le zone sismiche in quei comuni ai quali in precedenza non era stato assegnato alcun grado di sismicità.
- 10 In particolare, la nuova disposizione transitoria, legata al DM 14 settembre 2005, consente anch'essa di applicare, in alternativa, o la normativa tecnica prevista dal medesimo DM ovvero la normativa del 1996, ma, a differenza della precedente, non consente più di riferirsi anche alla classificazione sismica



sismiche del 1996 è una novità assoluta per la stragrande maggioranza dei comuni, in precedenza non classificati sismici (cioè per 252 comuni su 341), si può immaginare quale innovazione sia stata richiesta al settore edilizio ed in primo luogo ai progettisti, chiamati ad applicare nella propria progettazione e ad asseverare, sotto la propria responsabilità, la conformità dei progetti presentati alle NTC.

### 1.3. Le procedure di autorizzazione sismica dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 186 del 2006

Nei comuni, che a seguito della nuova classificazione sismica sono stati inseriti nella zona 2 (media sismicità), dal 23 ottobre 2005, è scattato l'obbligo di non iniziare i lavori di costruzione senza l'avvenuto espletamento delle procedure abilitative, disciplinate dalla legge regionale di settore (L.R. n. 35 del 1988). Esse consistono, di norma, nel deposito del progetto presso lo Sportello Unico per l'edilizia dei comuni interessati ovvero, per i casi tassativamente indicati, nell'acquisizione di una apposita autorizzazione, prima dell'inizio lavori. In particolare, sono soggetti a preventiva autorizzazione (ai sensi dell'art. 2 della L.R. 35/84):

- a) tutti gli interventi edilizi da attuarsi in abitati dichiarati da consolidare, ai sensi dell'art. 61 del D.P.R. 380 del 2001;
- b) le varianti in corso d'opera, limitatamente ai lavori per i quali siano state rilasciate autorizzazioni in data anteriore all'entrata in vigore della L.R. n. 40 del 1995;
- c) i progetti presentati a seguito di accertamento di violazioni della norme tecniche antisismiche;
- d) le opere di rilevante interesse pubblico <sup>(11)</sup>.

Ai sensi dell'art. 26 della L.R. 14 aprile 2004, n. 7 sono soggette ad autorizzazioni anche:

- e) le sopraelevazioni di edifici esistenti, nei casi previsti dall'art. 90 del D.P.R. n. 380 del 2001 <sup>(12)</sup>.

Occorre sottolineare che la legge fondamentale della materia sismica, la n. 64 del 1974, prevedeva un differente regime autorizzativo:

- a) in tutte le zone sismiche vi era l'obbligo del deposito del progetto, cioè l'obbligo della "denuncia" al Sindaco e all'ufficio tecnico della regione o all'ufficio del genio civile ("secondo

previgente, con l'effetto che tutti i comuni della regione, presentando una classificazione sismica (sia pure di prima applicazione), sono tenuti all'osservanza delle norme tecniche per le zone sismiche (sia pure con la scelta alternativa appena ricordata).

- 11 Nel disegno del legislatore regionale, la sottoposizione ad autorizzazione preventiva di queste opere aveva carattere temporaneo, dovendo operare fino alla definizione (con direttiva regionale) di appositi criteri per l'individuazione del campione delle stesse da sottoporre a controllo successivo (comma 5 dell'art. 36 della L.R. n. 31/2002) ma la regione non ha provveduto in tal senso. Si sottolinea che la nozione di "opere di rilevante interesse pubblico" è stata sostituita nella OPCM n. 3274 del 2003 e nella normativa successiva (da ultimo nell'art. 20 del decreto milleproroghe del 2008, citato al successivo punto 4.2.2.) dalla seguente proposizione: "interventi relativi agli edifici di interesse strategico e alle opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile nonché relativi agli edifici e alle opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un loro eventuale collasso". Tali opere sono state individuate con Decreto del Capo del dipartimento della protezione civile 21 ottobre 2003.
- 12 Nel progetto di legge regionale si conferma la generalizzata sottoposizione delle opere elencate nel testo ad autorizzazione preventiva, anche nei comuni a bassa sismicità, in ragione dell'elevato rischio per l'incolumità pubblica che le stesse comportano.

le competenze vigenti”) (<sup>13</sup>) delle costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni che si intendessero realizzare, cui occorreva allegare il “progetto strutturale” (<sup>14</sup>) delle opere (art. 17);

- b) nei comuni ad alta o media sismicità (ora denominati “in zona 1 e 2”) si prescriveva che (**tutti**) i lavori non potessero essere iniziati senza la “preventiva autorizzazione scritta” della suddetta struttura tecnica competente.

Nella nostra regione, dal momento che gli 89 comuni classificati erano riconosciuti tutti di media sismicità, trovava applicazione solo il regime di autorizzazione preventiva.

Tuttavia, a metà degli anni ‘80, la nostra, come tutte le altre regioni, si è avvalsa della possibilità di semplificare queste procedure autorizzative, prevista dall’**art. 20 della Legge 10 dicembre 1981, n. 741** (una delle numerose leggi *omnibus* per l’accelerazione delle procedure per l’esecuzione di opere pubbliche), che consentiva di sostituire l’autorizzazione preventiva con forme di controllo successivo, anche a campione. Questa disposizione poneva, dunque, la responsabilità dell’osservanza delle norme sismiche primariamente in capo al progettista, al direttore dei lavori, all’impresa e al collaudatore, sottraendola alla pubblica amministrazione, chiamata solo a svolgere controlli a campione. Una norma, che oggi si definirebbe di semplificazione amministrativa, la quale ha operato un esplicito spostamento del rischio, tutto in capo agli operatori privati, al fine di accelerare l’avvio dei lavori.

Con la L.R. n. 35 del 1984, poi resa esecutiva con la L.R. n. 40 del 1995, la regione ha stabilito, per i suddetti comuni sismici, l’obbligo di deposito del progetto ed un sistema di controllo a campione in corso d’opera, fatta salva la necessità di richiedere l’autorizzazione nei casi tassativamente indicati. Inoltre, la legge ha espressamente escluso dal deposito i comuni a bassa sismicità, pur in assenza di comuni aventi tale classificazione (art. 2, comma 1). In sintesi, è stata operata una sorta di riduzione di un livello del controllo delle pratiche edilizie, passando: al regime di deposito e controlli a campione, ciò che in precedenza era soggetto ad autorizzazione; all’ordinario controllo, proprio della generalità degli interventi edilizi, le costruzioni che in precedenza erano soggette a deposito.

Quanto appena ricordato spiega perché l’avvenuta classificazione sismica della generalità dei comuni della regione, a decorrere dal 23 ottobre 2005, non ha avuto significative conseguenze, per quanto concerne la sottoposizione alle procedure autorizzative e di controllo fin qui ricordate: l’unica innovazione ha riguardato i n. 16 comuni che, per effetto della prima classificazione, sono stati inseriti direttamente nella zona 2, con il risultato che le costruzioni, da realizzarsi nel loro territorio, sono state sottoposte alla procedura di deposito.

A innovare, in modo significativo, questa situazione è intervenuta la Sentenza n. 182 del 2006 della Corte Costituzionale, la quale ha dichiarato incostituzionale la legge della regione Toscana, che prevedeva un regime di controllo analogo a quello stabilito dalla regione Emilia-

---

13 Da sottolineare che già da allora si ipotizzavano due possibili alternative organizzative: una struttura regionale centrale (“l’ufficio tecnico della regione”), ovvero uffici decentrati identificati negli uffici del genio civile, cioè nelle strutture che tradizionalmente si sono occupate di sismica nel nostro paese, nel frattempo trasferite alle regioni, nell’ambito del primo trasferimento di funzioni amministrative statali alle Regioni a statuto ordinario (art. 12 del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8).

14 Appare utile richiamare i requisiti del progetto fissati dalla disposizione citata:

- il progetto doveva essere firmato da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile, nei limiti delle rispettive competenze, e dal direttore dei lavori;
- esso “deve essere esauriente per planimetria, piante, prospetti e sezioni ed accompagnato da una relazione tecnica, dal fascicolo dei calcoli delle strutture portanti, sia in fondazione che in elevazione, e dei disegni dei particolari esecutivi delle strutture”;
- al progetto deve essere allegata una relazione sulla fondazione, anch’essa corredata da calcoli, grafici e documenti.

Romagna, assunto anch'esso avvalendosi della possibilità di semplificazione dei controlli in zona sismica, stabilita dall'art. 20 della legge n. 741 del 1981.

La Corte ha ritenuto che detta possibilità di semplificazione dei controlli sia venuta meno, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 94 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), il quale prevede solo l'autorizzazione regionale esplicita, riproducendo fedelmente l'art. 18 della legge n. 64 del 1974, sopra richiamato. In tal modo, l'art. 20 della Legge n. 741 del 1981 è stato abrogato implicitamente dal T.U.

La Corte ha riconosciuto in tale scelta un preciso *“intento unificatore della legislazione statale, ... 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 ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali”* <sup>(15)</sup>.

L'effetto dell'affermazione di questo principio fondamentale di limitazione della possibilità di ricorrere a forme di semplificazione, in atti che attengono alla cura di interessi sensibili, quali l'incolumità pubblica, è che la Corte ha non solo dichiarato illegittima la disposizione della regione Toscana (costituendo, dunque, un sicuro precedente rispetto alle disposizioni di pari contenuto), ma ha di fatto sancito l'avvenuta abrogazione di tutte le leggi regionali previgenti, ispirate alla medesima disposizione di semplificazione, con decorrenza dall'approvazione dell'art. 94 del T.U. edilizia <sup>(16)</sup>.

È appena il caso di sottolineare che, per un puro formalismo giuridico, si può sostenere che questo automatico effetto abrogativo non ha interessato la disposizione dell'Emilia-Romagna, più volte citata in precedenza, per il fatto che la norma è stata totalmente riscritta in data successiva all'approvazione del T.U. dell'edilizia (c.d. “novazione della fonte del diritto”): resta il fatto che condivide con le precedenti leggi regionali il manifesto contrasto con un principio fondamentale dell'ordinamento, riconosciuto dalla Consulta come attuativo di valori di rango costituzionale.

A seguito della pubblicazione della citata sentenza, che dichiarava illegittima la sua legge, la regione Toscana, per evitare il blocco delle attività edilizie nei comuni a media sismicità, ha dovuto provvedere all'immediata approvazione di una nuova disciplina, conforme ai principi sopra richiamati (L. R. 21 giugno 2006, n. 24) e al progressivo potenziamento dei propri organici per far fronte ai ben più rilevanti carichi di lavoro che il nuovo regime comporta. Le altre regioni, omettendo di considerare l'avvenuta abrogazione delle proprie disposizioni, si sono appellate allo Stato affinché intervenisse a modificare il suddetto art. 94 del T.U. edilizia, non mancando per altro di serie argomentazioni a loro favore. Occorre infatti considerare che, una cosa è affermare la prioritaria esigenza di tutelare l'incolumità pubblica, un'altra è affermare che la stessa possa essere

---

15 La Corte individua un preciso orientamento del legislatore nel senso di escludere la possibilità del ricorso ai diversi istituti di semplificazione previsti dal nostro orientamento, tra cui i sistemi di controllo semplificato, ove siano coinvolti interessi primari della collettività, quale appunto l'incolumità pubblica. A riprova di ciò la Corte richiama quanto previsto dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (come modificato dall'art. 3 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 14 maggio 2005, n. 80), che generalizzando il regime della denuncia di inizio attività, esclude tuttavia dalla procedura semplificata tra gli altri, “gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla tutela della pubblica incolumità”.

16 Dispone infatti l'art. 10 della legge 10 febbraio 1953 n. 62, (Costituzione e funzionamento degli organi regionali) che le leggi della Repubblica, che modificano i principi fondamentali della materia, abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse. Tale effetto abrogativo è posticipato di 90 giorni, per fare in modo che i Consigli regionali possano apportare le modifiche necessarie per adeguare i testi legislativi ai nuovi principi.



tutelata solo attraverso la “preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione”. È agevole osservare, da una parte, che i controlli preventivi da soli non sono sufficienti, in quanto non toccano i processi attuativi e le opere effettivamente realizzate, rischiando di diventare solo verifiche cartacee e formali; dall'altra, che un evidente criterio di efficienza ed adeguatezza dell'azione amministrativa, consiglia di differenziare le forme di controllo, in ragione del diverso grado di rischio che la costruzione presenta, soprattutto alla luce della limitatezza delle risorse disponibili. Trattare tutte le costruzioni allo stesso modo può portare gli uffici tecnici a non essere più in condizione di realizzare un'efficace tutela dell'incolumità pubblica, potendo costituire, al limite, un eccessivo aumento dei carichi di lavoro e una sostanziale paralisi dell'azione amministrativa. Inoltre, da un punto di vista strettamente giuridico, i doverosi rilievi mossi dalla Corte Costituzionale nei confronti di una legge regionale, evidentemente non rispondente all'esigenza di salvaguardia dell'incolumità pubblica affermata dal legislatore statale, non sono di per sé preclusivi di una riforma dei controlli, che cerchi di coniugare detta tutela con le esigenze, anch'esse di rango costituzionale, di buon andamento dell'amministrazione, di efficienza ed efficacia della stessa, e di differenziazione ed adeguatezza (art. 97 e 118 Cost.).

Non è il caso di dilungarsi nella descrizione delle numerose e reiterate proposte normative e istanze politiche presentate dalle regioni. Esse hanno portato a raccogliere una ormai lunga serie di pronunciamenti negativi, sia di organi politici che di responsabili di importanti uffici statali, gli uni e gli altri rigidamente arroccati nella conferma di quanto dichiarato dalla Corte e nella inaccogliibilità di ogni altra soluzione proposta dalle regioni; ma hanno consentito di considerare la questione ancora aperta e, dunque, hanno allontanato la prospettiva di dover dare attuazione a detta sentenza.

In considerazione di ciò, l'intervento legislativo, che si sta predisponendo in sede regionale, non potrà che prendere atto con realismo della necessità di riattivare il sistema dei controlli preventivi, secondo quanto disposto dal T.U. edilizia e ribadito dalla Consulta, introducendo, altresì, quei controlli, in corso d'opera e sulle costruzioni realizzate, che appaiono necessari per assicurare un sufficiente livello di tutela dell'incolumità pubblica, non raggiungibile con la sola verifica sui progetti.

Inoltre, la maggiore sensibilità alle esigenze di tutela dell'incolumità pubblica fa sì che il medesimo progetto di legge regionale preveda la sottoposizione ad autorizzazione preventiva, anche nei comuni a bassa sismicità, delle costruzioni elencate all'inizio del presente paragrafo, che presentano maggiori rischi e richiedono una maggiore attenzione nella fase progettuale e realizzativa (e per questo mantenute soggette al regime autorizzativo, nei comuni a media sismicità, all'atto dell'introduzione delle semplificazioni procedurali di cui all'art. 20 della legge n. 741 del 1981).

#### **1.4. Considerazioni di sintesi sulle caratteristiche della materia e sulla necessità di una riforma regionale dei controlli**

Nell'ambito dell'ordinamento nazionale, appaiono evidenti una serie di ragioni che impongono, non soltanto un intervento legislativo regionale, ma, più in generale, un “investimento” organizzativo nel settore, in termini di risorse personali, culturali, formative e dunque anche finanziarie, per affrontare l'evidente gap tra l'attuale strutturazione e lo scenario che si delinea già nel breve periodo. Si rilevano, inoltre, taluni caratteri connotativi della materia, che devono essere tenuti in grande considerazione nelle valutazioni sulle possibili opzioni regolative, attesa la loro capacità di condizionare l'efficacia dell'azione amministrativa e l'efficienza complessiva del sistema.



a) In primo luogo, occorre sottolineare **la elevata complessità tecnica delle NTC** e, quindi, la particolare competenza e specializzazione professionale che le stesse richiedono. Sia per i profili che attengono alla progettazione e realizzazione delle costruzioni, sia per l'attività di vigilanza e di controllo nel merito dei progetti e delle opere, è necessario avvalersi dell'apporto di figure professionali in possesso di competenze tecniche specialistiche.

Si sottolinea anzi che, a detta degli esperti della materia, l'approccio alle NTC di recente approvazione richiede corsi di vera e propria "formazione", e non solo di aggiornamento professionale, anche per i tecnici avvezzi all'applicazione delle NTC del 1996, in ragione delle notevoli innovazioni introdotte nell'impianto teorico.

b) Ciò comporta, dal punto di vista dei **professionisti** (impegnati nella progettazione, ma anche nella direzione lavori e collaudo delle opere), la necessità di avviare un ponderoso percorso di formazione professionale che li metta in grado di affrontare le difficoltà tecniche della nuova normativa. Similmente, per le **imprese del settore edilizio** occorrerà provvedere ad una maggiore qualificazione del personale, chiamato ad attuare correttamente quei particolari costruttivi in cui si concretano le prestazioni di sicurezza richieste.

Dal punto di vista delle **pubbliche amministrazioni**, cui sarà conferito dalla legge regionale *in fieri* la competenza all'esercizio delle funzioni di vigilanza sulle costruzioni nelle zone sismiche, sarà necessario fornirsi di adeguate figure professionali ad elevata specializzazione (in genere ingegneri strutturisti), magari inserite in Uffici sufficientemente strutturati da poter consentire di realizzare economie di scala; nonché curare la formazione e, in prospettiva, l'aggiornamento professionale degli stessi. Cosicché, come vedremo meglio nel successivo capitolo 3, la ricerca di una soluzione di maggiore efficienza si dovrà concentrare primariamente nella individuazione della più corretta allocazione della funzione di vigilanza in esame.

c) D'altra parte, è evidente che questa normativa attiene pur sempre ad **uno dei requisiti essenziali delle opere edilizie, pubbliche e private**, cosicché la necessità di particolari competenze, appena sottolineata, deve comunque essere coordinata ed integrata con l'esigenza di mantenere il massimo decentramento dei procedimenti di controllo delle opere edilizie. In altre parole, non appare neppure ipotizzabile che sia sottratta al comune la piena titolarità del governo delle trasformazioni del proprio territorio, e che, parallelamente, i cittadini non trovino in esso l'interlocutore unico per quello che si configura come un vero e proprio servizio di prossimità<sup>(17)</sup>.

d) Occorre poi considerare che, per effetto della classificazione sismica di tutto il territorio regionale, la problematica qui evidenziata (la necessità di un supporto specialistico per un servizio da fornire in modo massimamente decentrato) interessa **l'insieme delle pratiche edilizie** attivate nella nostra regione, in quanto la diversificazione tra i diversi comuni attiene solo ai requisiti ed ai fattori di calcolo, correlati al grado di sismicità attribuito allo stesso, ma non alla circostanza che comunque tutti i progetti devono essere predisposti in conformità anche alle NTC, proprie della zona sismica di appartenenza.

e) Per effetto della pronuncia della Corte Costituzionale n. 182 del 2006 (o meglio della interpretazione che se ne è fin ora voluto dare a livello statale) la legge regionale dovrà prevedere un **aggravamento delle procedure amministrative**, dovendo predisporre un sistema di controlli rigidamente basato, per le costruzioni che interessano i 105 comuni a media sismicità, sulla

---

17 Basti richiamare, a conferma di tale orientamento, la disciplina degli sportelli unici per le attività produttive, di cui al D.P.R. 20-10-1998 n. 447, e, a livello regionale, la L.R. 31 del 2002 (Disciplina generale dell'edilizia) che ha istituito lo sportello unico per l'edilizia, quale ufficio comunale (eventualmente gestito in forma associata) che costituisce il front-office per la presentazione delle pratiche edilizie e che si fa carico di tenere i rapporti con le altre amministrazioni, chiamate ad esprimersi ai fini dell'emissione dei titoli abilitativi edilizi.

autorizzazione preventiva all'inizio dei lavori e, per i restanti comuni, sul deposito del progetto strutturale. Ciò senza la possibilità di ricorrere, neppure per le opere che comportano un minor rischio per l'incolumità pubblica, a forme di controllo semplificato o comunque diversamente strutturato. Inoltre, le eventuali ulteriori forme di verifica della qualità dei manufatti che si vanno concretamente a realizzare, non potendo essere alternativi a detti controlli, costituiranno un onere aggiuntivo.

## 2. Le vicende legislative dell'Emilia-Romagna

### 2.1. La delega ai comuni

Passando all'esame delle ragioni endogene dell'intervento legislativo regionale, occorre innanzitutto richiamare l'esigenza di **far evolvere positivamente l'attuale situazione circa la delega ai comuni delle funzioni di vigilanza sulle costruzioni**, precedentemente esercitate dalla regione, attraverso le proprie strutture tecniche territoriali <sup>(18)</sup>. Come accennato in precedenza, questo conferimento fu stabilito dall'art. 149 della legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 di "*Riforma del sistema regionale e locale*", cioè nell'ambito di un provvedimento quadro, di ben 241 articoli, con il quale si è provveduto al trasferimento agli enti locali di numerose funzioni precedentemente svolte dalla regione, ovvero pervenute dallo stato per effetto dei decreti attuativi delle leggi Bassanini (in particolare ad opera del DPR n. 112 del 1998) <sup>(19)</sup>.

Preme richiamare che, dopo la riforma delle modalità di controllo delle costruzioni, apportata dalla L.R. n. 40 del '95, la primaria responsabilità di assicurare la conformità delle costruzioni alle NTC è stata posta in capo ai progettisti e ai privati responsabili dell'intervento, essendo residuo in mano pubblica, esclusivamente negli 89 comuni classificati sismici, il ricevimento del deposito dei progetti esecutivi, lo svolgimento dei controlli a campione sugli stessi e il rilascio delle autorizzazioni preventive nei casi residuati. Ebbene, in considerazione della limitatezza dei compiti pubblici residuati, può considerarsi comprensibile che nel 1999 fu ritenuta prevalente l'esigenza di riunire in capo al comune le competenze che attengono al controllo delle trasformazioni edilizie. Si consideri, infatti, che il netto riparto delle competenze, sperimentato in precedenza, era stato causa di non pochi problemi, che si riflettevano sulla qualità progettuale degli interventi, consistenti principalmente nella disarmonia tra il progetto architettonico, presentato al comune ai fini del rilascio del titolo abilitativo edilizio, ed il progetto strutturale, presentato agli uffici tecnici regionali prima dell'inizio dei lavori.

---

18 Questa funzione è infatti transitata alle regioni con il DPR 15 gennaio 1972, n. 8, insieme alle strutture (gli ex geni civili) che la svolgevano sin dagli arbori dello stato unitario. Queste strutture tecniche regionali hanno mantenuto inalterate le loro funzioni originarie, pur avendo nella nostra regione mutato la denominazione prima in Servizi provinciali difesa del suolo e, più recentemente, in Servizi Tecnici di Bacino (STB).

19 L'art. 149 della L.R. n. 3 del 1999, comma 1, lettere c) e d) recitava infatti:

"1. Sono delegati ai Comuni:

...

c) i provvedimenti relativi alla denuncia di opere in conglomerato cementizio, armato, normale o precompresso ed a struttura metallica di cui alla L. 5 novembre 1971, n. 1086;

d) l'autorizzazione e il deposito dei progetti per gli interventi edilizi in zona sismica, secondo le vigenti normative statali e regionali. Per lo svolgimento dei controlli, sistematici o a campione, i Comuni si avvalgono delle strutture tecniche regionali."

La legge regionale si era preoccupata di assicurare la continuità dell'azione amministrativa, prevedendo che i comuni, per l'esercizio di queste funzioni di controllo, si avvalevano delle strutture tecniche regionali. Si trattava però di una soluzione chiaramente transitoria, per fornire temporaneamente ai comuni il supporto necessario ad assolvere a tale compito, in attesa della predisposizione dei necessari uffici tecnici. Questa evoluzione verso la creazione di strutture autonome comunali, anche a causa della assenza in legge di un preciso limite temporale che delimitasse la durata della fase transitoria, non si è però neppure avviata, con l'effetto che a tutt'oggi nessuna amministrazione comunale ha assunto la gestione di questo servizio <sup>(20)</sup>.

La completa attuazione del dettato normativo risultava difficoltosa nei piccoli comuni dotati di strutture tecniche di pochi dipendenti, i quali assolvono contemporaneamente a innumerevoli compiti, che spesso attengono alla pianificazione urbanistica, all'attività edilizia, alle autorizzazioni di natura ambientale, alla mobilità e alle opere pubbliche.

Ma è altrettanto vero che, né i comuni capoluogo, né quelli medio grandi, che presentano strutture tecniche ed amministrative significative (alcuni dei quali sono classificati sismici da diversi anni), si sono fatti carico di questi compiti.

Le ragioni di ciò si possono certo individuare nei rilevanti oneri economici che le amministrazioni locali si dovrebbero accollare, per acquisire le figure professionali necessarie; ma anche nel modello organizzativo sempre più presente in tali enti, che vede la progressiva riduzione delle figure tecniche di elevata professionalità, preferendosi attingere, per i contributi specialistici, a consulenze esterne, ovvero al supporto degli organismi di settore.

Il risultato di questa situazione è, però, un certo **impoverimento complessivo delle competenze tecniche del sistema**, se solo lo si confronta con la situazione precedente alla riforma del 1995. Da una parte, la gestione delle NTC è uscita dal nucleo essenziale dei compiti degli STB, essendo considerata un'attività in via di esaurimento, da svolgere transitoriamente, in attesa del suo trasferimento ai comuni. D'altra parte, non si è avuta la corrispondente crescita professionale dell'apparato tecnico comunale, chiamato ad integrare gli accertamenti di conformità alle NTC con le altre verifiche sui requisiti delle opere edilizie.

Costituisce, solo in parte, una eccezione a tale orientamento comunale l'esperienza del **Circondario imolese** <sup>(21)</sup>, il quale ha assunto questa funzione in luogo della struttura tecnica regionale, per conto dei comuni che ne fanno parte e per altre due amministrazioni comunali, che se ne avvalgono attraverso apposita convenzione. In realtà, questo ente locale intermedio già in passato svolgeva questo compito, quale struttura decentrata dell'STB di Bologna, e l'ha mantenuto in questa sua nuova veste di ente associativo dei comuni, senza che ciò abbia comportato una effettiva integrazione di tutte le funzioni che attengono al controllo dell'attività edilizia, primo fra

---

20 È appena il caso di ricordare che nel 2005, con una disposizione urgente, inserita nella legge di assestamento del bilancio (l'art. 32 della L.R. 27 luglio 2005, n. 14) per ragioni che esulano completamente dal processo di allocazione delle competenze in esame - essendo legate al contenzioso amministrativo -, l'avvalimento delle strutture tecniche regionali fu reso facoltativo ("...i Comuni possono avvalersi..."). Questa sottolineatura, che era perfettamente rispondente alla ratio transitoria della norma e alla natura stessa dell'istituto dell'avvalimento - che per definizione attiene alla possibilità di una amministrazione di utilizzare per l'esercizio di proprie funzioni i beni o le risorse di altro soggetto pubblico - fu visto dai comuni con grave preoccupazione e fu causa di formali e aspre contestazioni.

21 Il Nuovo Circondario Imolese è un ente locale previsto e disciplinato, da ultimo, dalla Legge Regionale 24 marzo 2004, n. 6, quale forma speciale di cooperazione di dieci comuni della provincia bolognese, finalizzata all'esercizio associato di funzioni comunali, al decentramento di funzioni provinciali nonché all'esercizio di funzioni eventualmente conferite dalla regione stessa.



tutti il rilascio dei titoli abilitativi edilizi, che è stato mantenuto in capo ai singoli comuni, che fanno parte del Circondario.

## **2.2. La necessità di un generale riordino delle funzioni ad elevata competenza tecnica**

A fronte dei nuovi e rilevanti compiti, derivanti dal mutamento del quadro di riferimento nazionale, la legge regionale dovrà riservare la massima cura nella individuazione dell'amministrazione cui assegnare le funzioni di vigilanza sulle costruzioni. In questa sede appare importante sottolineare come questa esigenza sia ampiamente sentita con riguardo all'intera materia del governo del territorio, e non solo.

Le rilevanti innovazioni normative intervenute di recente, quali: i requisiti e la certificazione energetica degli edifici, il decentramento del catasto, la riforma del codice dei beni culturali, impongono, secondo la percezione comune, un salto di qualità nella capacità delle amministrazioni locali di assolvere ai compiti sempre più complessi che tali normative richiedono.

Convergono sulla medesima esigenza anche le analisi della criticità delle recenti esperienze attuative delle riforme nel campo della pianificazione urbanistica, della valutazione di sostenibilità (ambientale, economica, infrastrutturale ecc.) dei progetti e dei piani, della gestione delle complesse procedure di partenariato pubblico privato (PPP) per la realizzazione delle opere pubbliche, ecc..

Per tutte queste ragioni, il terzo capitolo della presente relazione illustrativa è dedicato all'analisi delle diverse ipotesi circa l'attribuzione delle funzioni in esame e questa problematica ha costituito, fin'ora, il punto più dibattuto della proposta normativa in esame.

## **2.3. La conferma della funzione di pubblico interesse dei professionisti**

Un elemento che connota la legislazione dell'Emilia-Romagna nel campo edilizio è il ruolo qualificante attribuito ai professionisti, nella verifica e certificazione della conformità del progetto alle leggi e alle altre normative, cui l'intervento è assoggettato. I professionisti, infatti, nel nostro ordinamento regionale, svolgono una funzione pubblica, di certificazione della legittimità delle pratiche edilizie presentate, più accentuata rispetto a quanto disposto dalla legislazione statale, consentendo di attuare significative semplificazioni dell'iter amministrativo. Il meccanismo procedurale utilizzato per il rilascio dei titoli edilizi richiede, infatti, al progettista di asseverare la conformità del progetto, fatta salva la necessità, per un numero significativo di interventi, della verifica della veridicità delle dichiarazioni rese, da attuarsi dall'amministrazione comunale, nella fase successiva all'inizio dei lavori<sup>(22)</sup>.

---

22 Così, la L.R. n. 31 del 2002 (disciplina generale dell'edilizia) richiede ai progettisti si asseverare il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico sanitarie, nonché la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici adottati ed approvati e ai regolamenti edilizi, sia in caso di dichiarazione di inizio attività (DIA), sia di permesso di costruire. Inoltre, il professionista è chiamato a predisporre per ogni immobile oggetto di intervento edilizio una scheda tecnica descrittiva, che contiene la dichiarazione che sono stati regolarmente effettuati i controlli in corso d'opera e finali e che l'opera realizzata è conforme al progetto approvato. Questa dichiarazione è necessaria per il rilascio del certificato di conformità edilizia e agibilità, per gli interventi edilizi principali, e tiene luogo dello stesso certificato per gli interventi minori.

Inoltre, la l.r. n. 23 del 2004, nel disciplinare il condono edilizio del 2004, richiedeva che, alla domanda per il rilascio del titolo edilizio in sanatoria, fosse allegata una dichiarazione del professionista abilitato che asseverasse:



Appare pertanto opportuno confermare il rilevante ruolo dei professionisti, di supporto all'amministrazione pubblica nei processi autorizzativi, anche nel campo della verifica dei requisiti delle costruzioni nelle zone sismiche. A tale scopo, non potendosi confermare il sistema del deposito asseverato dei progetti, relativi alle costruzioni da realizzarsi nei comuni a media sismicità, perché in contrasto con quanto stabilito dall'art. 94 del T.U. edilizia, nel progetto di legge regionale si potrà comunque confermare il ricorso al meccanismo del deposito del progetto, nei comuni a bassa e bassissima sismicità.

Inoltre, per realizzare un significativo miglioramento qualitativo dei progetti, si potrà richiedere ai progettisti la contemporanea presentazione del progetto architettonico e di quello strutturale, in modo da assicurare la integrazione dei due profili e superare le disarmonie degli stessi riscontrate in passato.

Infine, l'apporto dei professionisti può essere determinante per estendere i controlli anche alla fase realizzativa delle costruzioni, relativi all'accertamento che gli interventi siano realizzati in conformità a quanto previsto nel progetto. Si potrà così generalizzare il ricorso al **collaudo, in corso d'opera e finale**, cioè al controllo in corso d'opera e delle costruzioni realizzate, ad opera di un professionista che non abbia partecipato né alla progettazione dell'intervento né alla direzione dei lavori e che non sia collegato in alcun modo al costruttore.

#### **2.4. La necessità di costruire una cultura tecnica condivisa, ed un sistema di coordinamento e standardizzazione dei progetti e dei processi**

L'obiettivo di realizzare un nuovo sistema di controlli, che riesca a fornire prestazioni complesse con un elevato grado di efficienza e che, pur mantenendo la natura pubblicistica della funzione, sappia coinvolgere i professionisti nella ricerca di una maggiore qualificazione dei processi edilizi, richiede di attuare stabili fattori di **integrazione e di coordinamento tra i vari soggetti pubblici e privati che lo caratterizzano**.

La complessità e l'innovatività della NTC, e l'importante ruolo e responsabilità che ciascun operatore, pubblico e privato, è chiamato ad assolvere, richiedono che la struttura regionale, che sarà chiamata a curarne l'attuazione, persegua la **costruzione di una cultura tecnica comune**, nella quale siano condivisi i requisiti di legittimità e i livelli di prestazione richiesti, il riparto dei compiti, dei rischi e delle responsabilità di ciascun soggetto. Solo tale condizione, infatti, può **evitare che**, sotto la pressione della forte innovazione imposta dal nuovo ordinamento, **insorga un elevato grado di conflittualità**, una contrapposizione e una diffidenza reciproca, tra le diverse categorie professionali.

La chiarezza di interpretazione delle NTC e la fiducia sull'operato dei diversi operatori può realizzare un **ulteriore concreto grado di efficienza del sistema**, riducendo i tempi di svolgimento

- 
- a) l'osservanza delle condizioni richieste per la sanabilità delle diverse tipologie di abuso;
  - b) la conformità degli interventi, alle disposizioni legislative e alla rispettiva normativa tecnica, vigenti alla data del 31 marzo 2003, in materia:
    - 1) igienico sanitaria;
    - 2) di sicurezza statica;
    - 3) di prevenzione degli incendi e degli infortuni;
  - c) nei Comuni classificati sismici, la possibilità di effettuare interventi per l'adeguamento o miglioramento antisismico, secondo quanto previsto dalla normativa tecnica vigente.

Quanto ai controlli successivi, per la DIA è previsto il controllo di almeno il 30 % delle pratiche, per i permessi di costruire del 20% delle stesse mentre la disciplina sul condono richiedeva un controllo sistematico di tutte le asseverazioni presentate.

dei procedimenti amministrativi e il contenzioso, che per altro ha anche rilevanza penale e prevede un oneroso sistema di pene ripristinatorie <sup>(23)</sup>.

Per attivare questi processi dialettici tra i tecnici che assolvono a ruoli diversi, come funzionari pubblici e progettisti privati, ma condividono un patrimonio tecnico comune, è essenziale, come vedremo meglio al punto 4.4.3., accompagnare l'avvio della legge con la realizzazione di percorsi di **formazione condivisi tra operatori pubblici e privati**, in modo da affrontare le difficoltà interpretative ed applicative della normativa da entrambe le prospettive: di chi le deve applicare, avendo riguardo alle richieste della committenza, e di chi deve verificarne l'osservanza.

In secondo luogo, non appare di trascurabile rilevanza confermare, anche nei procedimenti in esame, modalità di confronto informale tra i progettisti e le amministrazioni procedenti, nel corso della progettazione dell'intervento, per lo scambio di informazioni, chiarimenti ed indicazioni utili per la corretta predisposizione del progetto strutturale. Inoltre, nella fase di esame del progetto presentato, occorre prevedere la possibilità di procedere, anche attraverso audizioni e convocazioni informali, alla richiesta di chiarimenti e di documentazioni integrative e alla rimozione di irregolarità e vizi formali riscontrati negli elaborati presentati <sup>(24)</sup>.

Nella fase successiva, di gestione della legge, occorre predisporre **linee guida per la progettazione e raccolte di best practices** e provvedere alla **standardizzazione e semplificazione degli elaborati progettuali** da allegare alle denunce di deposito e alle domande di autorizzazione, e **definire i dati progettuali essenziali oggetto del controllo preventivo**.

A tale scopo sarà essenziale costituire dei **tavoli tecnici di coordinamento**, con la partecipazione dei diversi soggetti pubblici e privati operanti nel settore, sia per la elaborazione congiunta degli strumenti appena indicati, sia per il generale monitoraggio dell'attuazione della legge e della NTC e per la definizione delle problematiche riscontrate. Indipendentemente da quale sia il soggetto pubblico cui sarà assegnata la funzione in esame, è necessario riservare **alla regione** il compito di costituire e gestire detta sede di coordinamento (sufficientemente distante dal livello nel quale si assumono concretamente le relative decisioni) e di fornire al sistema il **supporto giuridico amministrativo e tecnico scientifico** per la gestione delle NTC e delle disposizioni legislative.

---

23 L'art. 95 del t.u. edilizia sanziona come un reato contravvenzionale la violazione sia dell'obbligo di non iniziare i lavori senza l'espletamento delle procedure amministrative richieste (autorizzazione o deposito), sia la violazione delle NTC (generali e per le zone sismiche).

Va sottolineata, poi, la severità del procedimento sanzionatorio, il quale prevede, in tutti i casi, la sospensione dei lavori, fino all'accertamento definitivo dell'illecito e, nel caso di violazione delle NTC, la pena accessoria della demolizione dell'opera o dell'adeguamento della stessa alle norme violate. Dal momento che l'obiettivo primario perseguito è la tutela dell'incolumità pubblica, in caso di estinzione del reato la demolizione o il ripristino è comunque ordinato in via amministrativa dalla regione. Nell'un caso e nell'altro, in caso di inottemperanza del soggetto, l'esecuzione forzata, a sue spese, è curata sempre dall'ufficio tecnico regionale.

Nella disciplina statale non è prevista la possibilità di sanatoria nel caso di illecito formale (cioè quando non è stato richiesto il titolo autorizzativo, ma si sono rispettate le norme tecniche): con la legge regionale n. 35 si è ovviato a tale carenza normativa, prevedendo la possibilità di presentare richiesta di autorizzazione in sanatoria (art. 2 comma 1, lett. c).

24 La prima forma di consultazione è prevista e praticata nei procedimenti per il rilascio dei titoli abilitativi. La sua diffusa applicazione alle procedure sismiche, costituisce uno degli elementi maggiormente apprezzati nell'esperienza del servizio sismico del Circondario Imolese. La seconda modalità di dialogo collaborativo è stata introdotta con successo nella legge regionale per l'esame delle pratiche del condono edilizio (L.R. n. 24 del 2003), consentendo di superare le notevoli difficoltà applicative che tale disciplina comporta.

## 2.5. Il finanziamento delle strutture tecniche attraverso un contributo istruttorio

La consapevolezza che, per lo svolgimento delle funzioni in esame, occorre approntare strutture tecniche di elevata professionalità, nonostante la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili, richiede che le diverse ipotesi allocative della competenza siano esaminate utilizzando, come criterio preferenziale, i costi che ciascuna di esse comporta per mantenere il medesimo standard qualitativo. Non è infatti ipotizzabile il ricorso a stabili trasferimenti di risorse regionali o erariali per la copertura finanziaria di questi nuovi oneri da porre in capo all'ente così individuato.

Appare necessario, quindi, prevedere il pagamento di un contributo istruttorio per ciascuna pratica controllata, parametrato alla copertura dei suddetti costi complessivi. In tal modo, si definisce un indicatore, di immediata evidenza per il decisore politico, circa gli effetti della scelta in merito all'assegnazione della funzione in esame, rendendo evidente l'impatto sulle imprese e sui cittadini delle diverse soluzioni, in termini di contributo medio per pratica che ne deriva<sup>(25)</sup>. Questo strumento, per altro, favorisce una maggiore responsabilizzazione dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche ed un più corretto rapporto con gli utenti del servizio.

## 2.6. Considerazioni di sintesi sulle esigenze endogene di riforma della materia e sulle tendenze da consolidare

In conclusione, anche dall'analisi della legislazione regionale vigente e dell'esperienza amministrativa derivata dalla sua attuazione, si ricavano elementi significativi circa la necessità di riformare la materia ed indicazioni precise sulle caratteristiche del sistema da realizzare.

- a) Occorre **completare il processo di delega ai comuni**, tenendo conto della limitatezza dei loro apparati tecnici (sia dal punto di vista numerico, sia della qualificazione professionale degli stessi) e della eccessiva onerosità, per ciascuna amministrazione, di fornirsi delle figure professionali necessarie per la gestione di tale funzione. Da questo punto di vista, occorre quantomeno prevedere l'allocazione di detta funzione presso forme associative dei comuni, sufficientemente ampie da assicurare economie di scala e razionalizzazioni organizzative.
- b) Attesi i nuovi carichi di lavoro e la complessità tecnica della materia, bisognerà accompagnare la nuova attribuzione delle competenze con l'effettiva messa a disposizione delle risorse finanziarie necessarie, per la assunzione e formazione del personale richiesto e per l'acquisizione dei beni strumentali e dei sistemi tecnologici, attraverso la introduzione di un contributo istruttorio, che gravi su ogni pratica presentata.
- c) La totale copertura dei costi di questo servizio da parte degli interessati, richiede che l'allocazione della funzione risponda (oltre che a esigenze di "praticabilità politica") a criteri di

---

25 Tale soluzione è già praticata dalla regione Toscana, che l'ha introdotta con la legge n. 24 del 2006, con la quale si è adeguata alla Sentenza n. 182 della Corte Costituzionale. Le (altre) regioni hanno richiesto al legislatore nazionale di sancire il principio della onerosità dell'autorizzazione preventiva, nell'ambito della modifica dell'art. 94 del T.U. edilizia. Il ricorso al contributo istruttorio è, per altro, uno strumento cui ricorre sempre più frequentemente il legislatore statale e regionale, quando introduce una nuova funzione che comporta, in modo stabile o transitorio, un maggior carico di lavoro o la costituzione di strutture ad hoc. Si pensi al contributo richiesto per: il rilascio dei titoli edilizi e l'esame delle domande di condono edilizio (c.d. diritti di segreteria); l'autorizzazione dello sportello unico per le attività produttive; la valutazione ambientale di piani e programmi (VAS e VIA); la individuazione dell'indennità di esproprio.



efficienza ed economicità, per non gravare il sistema edilizio di oneri eccessivi e non giustificati dalla qualità della prestazione.

d) Per semplificare il più possibile il sistema dei controlli si potrà continuare a valorizzare il **concorso dei professionisti all'esercizio delle funzioni pubbliche** autorizzative. In particolare, si potrà richiedere ai progettisti di provvedere ad una contestuale presentazione del progetto architettonico e strutturale, per elevare la qualità progettuale delle costruzioni, e si potrà assegnare a professionisti privati, l'attività di collaudo, per la verifica di conformità delle costruzioni realizzate al progetto autorizzato o depositato.

### 3. **Analisi delle ipotesi di allocazione della funzione di vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche**

#### 3.1. **Premessa metodologica**

Questa parte della relazione è dedicata alla esposizione del metodo utilizzato per la individuazione dell'ente cui conferire la funzione di vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche. Si è proceduto innanzitutto all'individuazione, in astratto, delle possibili soluzioni e ad una prima selezione di quelle che presentano fattori immediatamente escludenti. Le opzioni così individuate, sono state poi analizzate secondo criteri di efficienza ed economicità del servizio pubblico e in considerazione della fattibilità delle stesse. Per la prima analisi si è utilizzato il parametro dei costi che ciascuna ipotesi comporta (e dei conseguenti oneri che la stessa mette in capo ai privati fruitori del servizio). Sono stati poi esaminati i punti di forza e di debolezza di ciascuna ipotesi e si è proceduto all'individuazione della soluzione preferibile, integrando la valutazione per così dire "quantitativa", legata ai costi di esercizio della funzione, ai giudizi di tipo "discrezionale", attinenti alla praticabilità politica e operativa.

#### 3.2. **Le ipotesi di attribuzione della funzione**

Le principali soluzioni che si possono astrattamente ipotizzare, in merito all'attribuzione delle funzioni di vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche, sono le seguenti:

- 1) la conferma della delega ai comuni, ma rendendo stabile e strutturata la possibilità di avvalersi degli STB (di seguito denominata "**delega ai comuni con stabile avvalimento degli STB**");
- 2) la revoca della delega e lo svolgimento della funzione da parte della regione, per il tramite delle proprie strutture centrali e periferiche, il Servizio sismico regionale e gli STB (di seguito denominata "**revoca della delega**");
- 3) la conferma della delega ai comuni, a condizioni che la esercitino in forma associata, in ambiti ottimali di area vasta (di seguito denominata "**delega ad associazioni d'area vasta**");
- 4) la conferma della delega ai Comuni, preferibilmente da gestire nell'ambito delle ordinarie forme associative poste in essere di propria iniziativa dagli enti locali, in conformità alla legislazione vigente (di seguito denominata "**delega ad associazioni volontarie intercomunali**").



Appare utile descrivere brevemente le caratteristiche di questi scenari, prima di esaminarne analiticamente, nei paragrafi successivi, il grado di efficienza, i pregi e difetti.

- 1) La **delega ai comuni con lo stabile avvalimento degli STB** costituisce solo dal punto di vista formale la conferma della disposizione del 1999. L'avvalimento delle strutture tecniche regionali, che accompagnava quella delega, era stato infatti pensato come un aiuto temporaneo, in attesa che le amministrazioni comunali si facessero carico della definizione di una adeguata soluzione organizzativa del servizio. L'attuale ipotesi, se da una parte conferma l'esigenza di una unificazione della titolarità della funzione di controllo dei processi edilizi in capo al comune, dall'altra si fa carico di assicurare per tutto il territorio regionale la costituzione di un effettivo supporto tecnico specialistico, affidandolo ai servizi tecnici regionali, che tradizionalmente si sono occupati di tali tematiche, cioè agli STB. Questa ipotesi, quindi, individua nelle **n. 11 strutture tecniche regionali** (uno per ogni capoluogo di provincia, più le due sedi di Cesena e Imola) gli organismi che dovranno svolgere le funzioni di verifica, ricostituendone la piena efficienza, valorizzando il personale di elevata competenza in materia ancora presente e affiancando allo stesso il numero di figure di elevata professionalità considerate necessarie.
- 2) La seconda ipotesi tende a concentrare in un'unica struttura l'esercizio della funzione in esame. Essa pertanto prevede la **revoca della delega** del 1999 e lo svolgimento della vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche, attraverso le strutture centrali della regione. Dal punto di vista organizzativo, questo scenario costituisce in realtà una variante del precedente, in quanto presuppone anch'esso il pieno coinvolgimento della regione, con un ulteriore grado di accentramento dell'allocazione della funzione. Essa è stata esaminata perché, ipoteticamente, dovrebbe essere quella che massimizza le economie di scala e dunque definisce il parametro della massima efficienza per la prestazione del servizio (da parte di una struttura pubblica). Inoltre, rimettendo alla sola regione l'organizzazione delle risorse umane e materiali necessarie, dovrebbe essere quella che presenta minori rischi nella fase attuativa.
- 3) La terza e la quarta soluzione sanciscono l'uscita di scena degli STB dalla gestione della funzione di vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche e la piena assegnazione della stessa ai comuni. Esse considerano le due principali modalità di organizzazione del servizio a livello locale, che possono essere individuate dalla legge e promosse nella loro effettiva realizzazione <sup>(26)</sup>. In particolare, la **delega ad associazioni comunali d'area vasta** persegue l'obiettivo di assicurare che la funzione in esame sia esercitata per ambiti ottimali, individuati attraverso l'applicazione di taluni requisiti minimi di efficienza del sistema, nel rispetto delle forme associative in essere e delle vigenti competenze nel campo del governo del territorio. Si ipotizza così la suddivisione dell'intero territorio regionale in ambiti, che rispondano ai seguenti requisiti:
  - a) l'osservanza dei confini amministrativi delle province <sup>(27)</sup>;

26 Si coglie sin dalla primissima esposizione dei dati salienti di queste ipotesi la inadeguatezza della legge regionale ad incidere sui processi organizzativi degli enti locali, se non in termini di erogazione di incentivi o della previsione e di un supporto operativo per la fase transitoria: giuridicamente anzi da taluno è stata sostenuta l'incompetenza del legislatore regionale, attesa la potestà regolamentare dei Comuni, "in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" (art. 117, comma 6, Cost.).

27 Questo parametro è essenziale in quanto, l'atto di indirizzo sugli studi di microzonazione sismica per la pianificazione territoriale e urbanistica (approvato con delibera dell'Assemblea legislativa della regione Emilia Romagna n. 112 del 2007), assegna alle province l'elaborazione della "Carta provinciale delle

b) la coerenza massima possibile con:

- le forme associative intercomunali esistenti, ai sensi delle leggi statali e regionali;
- gli ambiti di pianificazione urbanistica associata;
- i distretti socio sanitari;

b) una dimensione demografica di almeno 100.000 abitanti e preferibilmente non superiore a 200.000, da raggiungere anche attraverso il raggruppamento di più ambiti associativi;

c) l'aggregazione dei comuni capoluogo con altri comuni (preferibilmente quelli della prima cintura);

d) il superamento della separazione tra territori di pianura e di montagna, per creare ambiti tra loro sufficientemente omogenei.

4) La quarta ipotesi, la **delega ad associazioni volontarie intercomunali**, si prefigge di promuovere la gestione associata delle funzioni oggetto della presente relazione, non attraverso la costituzione di nuovi ambiti intercomunali rispondenti ad esigenze settoriali, bensì attraverso le ordinarie forme associative presenti nella nostra regione. Ciò in considerazione del fatto che è in corso il generale processo di riordino delle competenze locali che punta al rafforzamento delle stabili strutture associative intercomunali, secondo quanto disposto dalla recente L.R. 30 giugno 2008, n. 10. Attualmente, nella nostra regione sono presenti n. 54 forme associative, che non coprono l'intero territorio regionale e che sono caratterizzate dalla volontarietà, temporaneità, e non unicità del vincolo associativo. L'importante processo di riordino territoriale avviato dalla regione, pur essendo ispirato all'obiettivo di rendere più stabili e omogenee le forme associative, non fa venir meno tali caratteristiche, ma ne incentiva finanziariamente il superamento. Esso prevede un percorso il cui esito ed orizzonte temporale non può essere definito con nettezza, in quanto è comunque rimesso a processi negoziali volontari, attivati su iniziativa comunale.

Una delle ipotesi poste in campo nei mesi scorsi, in vista della preparazione del progetto di legge appena ricordato, assumeva come riferimento riaggregativo delle funzioni comunali gli attuali **n. 39 Distretti** socio sanitari, i quali costituiscono organismi locali di programmazione degli interventi socio sanitari, previsti dal Sistema Sanitario Nazionale per l'intero territorio regionale. L'idea perseguita, con detta ipotesi di riordino istituzionale, era quella di trasformare i distretti in ambiti associativi polifunzionali, cioè in ambiti necessari, per la gestione associata delle funzioni e servizi comunali. In questa prospettiva, era stato ipotizzato che anche la funzione di vigilanza sulle costruzioni dovesse essere gestita nell'ambito di questo modello di riordino territoriale. Non appare essenziale, ai nostri fini, considerare le ragioni per le quali questa soluzione è stata superata, quanto piuttosto analizzare gli effetti che già una tale soluzione comporterebbe, in termini di aumento dei costi di gestione del servizio, di problematica fattibilità della delega, ecc.

---

aree suscettibili di effetti locali", con la quale vengono evidenziate le zone caratterizzate da differenti scenari di pericolosità sismica, derivanti principalmente dalle caratteristiche geologiche e morfologiche del terreno, con indicazione dei così detti "effetti locali attesi", cioè degli effetti di amplificazione dell'azione sismica sulle costruzioni. Tali indicazioni e gli indirizzi ad essa conseguenti sono diretti ad indirizzare le scelte pianificatorie verso ambiti meno esposti alla pericolosità sismica. Queste norme provinciali sono recepite ed approfondite dai piani comunali e si affiancano alle NTC, quale parametro per la progettazione, cosicché è apparso essenziale organizzare il sistema di verifiche per ambiti subordinati a discipline omogenee.

### 3.3. Le soluzioni che non appaiono praticabili

Per concludere questa prima carrellata degli scenari di allocazione della funzione in esame, occorre richiamare altre tre soluzioni astrattamente ipotizzabili, sulle quali però non appare opportuno approfondire le analisi, viste le pregiudiziali critiche che possono essere portate alle stesse. Risulta infatti sufficiente fornirne una sintetica descrizione, indicando i rilevanti problemi che ciascuna di esse comporta.

Si tratta in particolare:

- 5) della conferma della delega ai comuni, ma eliminando l'avvalimento entro un termine certo (di seguito denominata “**delega esclusiva ai singoli comuni**”);
- 6) della revoca della delega e la gestione della stessa attraverso una società *in house* o con un appalto di servizi (di seguito denominata “**esternalizzazione**”);
- 7) del conferimento della funzione alle province (di seguito denominata “**delega alle province**”).

5) L'ipotesi della **delega esclusiva ai singoli comuni** costituisce la conferma della soluzione a regime sottesa alla delega del 1999, la quale – come si è accennato in precedenza – fu assunta nella convinzione, da una parte, che la regione ed in particolare le sue strutture territoriali dovessero dismettere ogni attività operativa in tale settore, dedicandosi esclusivamente ai compiti di normazione e indirizzo generale; dall'altra, che i comuni dovessero provvedere essi stessi all'esercizio di tale funzione, integrandola con gli altri compiti che esercitano per il governo dei processi edilizi.

Questa ipotesi non appare percorribile, innanzitutto perché non tiene in alcuna considerazione il fatto che le verifiche delle costruzioni, ancor più a seguito delle innovazioni dell'ordinamento nazionale richiamate al precedente Capitolo 1, investono **tutti i comuni** della regione e che per un numero rilevante di essi (quasi 1/3 ) richiede anche lo svolgimento di **procedure autorizzative** di elevata complessità tecnica. Inoltre, tale ipotesi non tiene nel debito conto lo sfavore con cui è stata accolta la **precedente previsione**, che è rimasta totalmente **disapplicata**, anche nei comuni medio grandi e grandi, persino in quelli dichiarati sismici da diversi decenni. Il probabile risultato di tutto ciò sarebbe una assoluta impreparazione del sistema regionale alla data di entrata in vigore delle nuove NTC e delle procedure autorizzative sistematiche <sup>(28)</sup>.

Va poi notato che questa soluzione sarebbe grandemente inefficiente, comportando costi complessivi davvero elevatissimi.

6) La scelta, per una revoca della delega da parte della regione e la gestione della stessa attraverso una **esternalizzazione del servizio**, può apparire quella che presenta maggiori vantaggi in termini di efficienza complessiva del sistema e anche una soluzione che può trovare una certa condivisione da parte del sistema istituzionale, in considerazione della onerosità dei compiti e del non gradimento della delega fin ora dimostrato dagli enti locali.

A ben guardare, tuttavia, si possono rilevare numerosi aspetti negativi che la sconsigliano senz'altro. In primo luogo, se è evidente che l'individuazione di un unico soggetto, porterebbe

---

28 Non appaia inutile soffermarsi su questa ipotesi, in quanto si tratta della così detta opzione zero, cioè dello scenario che si verrebbe di fatto a realizzare se non venisse assunto alcun provvedimento legislativo ovvero se lo stesso non fosse accompagnato da un rilevante impegno organizzativo e finanziario, per la rapida costituzione delle strutture tecniche, in grado di svolgere adeguatamente la funzione in esame, e la organizzazione di un sistema a rete per la governance del sistema.



sicuramente a significative economie di scala, è pur vero che questi minori costi non sarebbero così rilevanti rispetto a quelli prevedibili per l'ipotesi sub 2) (revoca della delega e svolgimento della funzione da parte della regione, per il tramite delle proprie strutture centrali e periferiche). Occorre infatti considerare che l'esternalizzazione richiederebbe comunque degli esborsi aggiuntivi, vuoi per la copertura delle spese generali e di funzionamento della società *in house*, vuoi per la remunerazione del capitale investito e per la corresponsione del profitto d'impresa, da riconoscere al privato affidatario del servizio. Si tratta di quote non trascurabili, in quanto il regime privatistico di detta società controllata e le tariffe professionali, che costituirebbero il riferimento per reperire sul mercato una idonea società di servizi, supererebbero ampiamente i vantaggi derivanti dalla riduzione del personale tecnico dell'amministrazione. Si dovrebbero poi considerare tutti i costi di transazione, cioè i costi derivanti dalla necessità di un trasferimento delle pratiche all'unico centro in cui verrebbe svolto il servizio.

Sotto questo profilo appare comunque evidente la irrazionalità della soluzione. Una certa territorialità, nel senso di una sufficiente vicinanza, tra chi esamina ed autorizza i progetti strutturali e i professionisti e operatori privati interessati, risulta essere un connotato indispensabile della materia, in quanto ogni decisione finale non è frutto della automatica applicazione di algoritmi matematici, ma un punto di equilibrio, frutto dell'incontro tra le competenze e la responsabilità professionale del progettista e le valutazioni tecnico discrezionali del soggetto verificatore.

Si oppongono, tuttavia, altre importanti considerazioni attinenti alla natura pubblicistica di tale funzione. Il soggetto esterno opererebbe pur sempre in nome e per conto della regione e sarebbe privo di quella discrezionalità, amministrativa e tecnica, necessaria per la gestione anche quotidiana di questa materia. La regione dovrebbe comunque mantenere un nucleo essenziale di dirigenti e funzionari qualificati, in grado di sovrintendere alla materia, per curare quantomeno: la predisposizione degli atti normativi e di programmazione nonché degli atti di indirizzo e coordinamento (i quali in nessun caso potrebbero essere conferiti all'esterno dell'ente); l'esercizio del "controllo analogo" sulla società *in house* (secondo i penetranti parametri fissati dalla giurisprudenza comunitaria e statale) ovvero della potestà di indirizzo operativo sulle attività del soggetto esterno e della verifica dei risultati gestionali conseguiti. La natura pubblicistica della funzione porta, anzi, ad escludere il ricorso ad un appalto di servizio, dal momento che quest'ultimo interesserebbe compiti istituzionali dell'ente e dovrebbe essere mantenuto a tempo indeterminato.

7) L'ipotesi del **conferimento della funzione alle province** appare anch'essa impraticabile, in quanto richiederebbe a questi enti di occuparsi di un settore fin'ora estraneo al nucleo principale delle sue competenze. Com'è noto, le province svolgono importanti funzioni nel campo del governo del territorio, le quali però attengono ai processi di pianificazione, urbanistica e di area vasta. La provincia interviene sui procedimenti di formazione dei piani urbanistici comunali ed è titolare della pianificazione, che attiene: a tematiche paesaggistico ambientali, di infrastrutturazione del territorio (in particolare per quanto attiene ai sistemi per la mobilità) e all'assetto insediativo e dei servizi di livello sovracomunale. Le province, invece, non svolgono compiti che attengono al campo edilizio, ai requisiti delle opere pubbliche e private, ecc., cosicché l'eventuale conferimento delle funzioni in esame richiederebbe loro, non soltanto di assumere una tipologia di personale tecnico attualmente non presente nei propri organici, ma anche di avviare un settore di attività totalmente nuovo. Ciò, a fronte dell'evidente difficoltà (di tutta la pubblica amministrazione, e in particolare di questo ente, almeno nella nostra regione) a strutturarsi rispetto ai numerosi compiti assegnati dalla legge.

### 3.4. Analisi dei costi per l'esercizio della funzione



Per valutare comparativamente i costi comportati da ciascuna delle quattro ipotesi di allocazione prese in considerazione, è stato costruito un modello estremamente semplificato, che utilizza i **dati disponibili** sulla gestione della funzione di vigilanza sulle costruzioni da parte degli STB della Romagna (dove erano presenti quasi tutti i comuni classificati sismici). Sono stati esaminati gli anni **1994 e 1995**, cioè il periodo di tempo immediatamente precedente all'approvazione della legge di semplificazione, che ha sostituito alle autorizzazioni preventive il deposito del progetto presso i comuni; nonché gli anni **2005 e 2006**, in quanto sono quelli precedenti all'entrata in vigore della nuova classificazione sismica del territorio. Tali dati sono stati rilevati direttamente dai registri presenti presso gli STB, per gli anni 1994 e 1995 <sup>(29)</sup>; sono invece stati acquisiti attraverso una comunicazione sintetica, da parte dei medesimi uffici, per gli anni 2005 e 2006.

Dai dati di base rilevati, è stato possibile trarre (anche nominativamente) le figure professionali che istruivano le pratiche e la tipologia del **Team di lavoro** che (allora) ha caratterizzato, in modo quasi uniforme, le diverse strutture regionali. Tale team appare adeguato al nostro modello, in quanto ha consentito una corretta gestione del servizio, assicurando tempi medi per l'esame delle pratiche pienamente rispondenti al limite massimo previsto dalla legge (sessanta giorni).

Il "team tipo" è individuato in un ingegnere (o altra figura professionale ad esso equiparata) e in un geometra, chiamato a svolgere sia l'attività di supporto tecnico che quella amministrativa <sup>(30)</sup>.

Dai dati fin qui considerati è possibile desumere **il carico di lavoro di riferimento per ciascun team**, in termini di numero di pratiche/anno, cioè dei progetti che possono essere istruiti in un anno, mantenendo un adeguato livello qualitativo della prestazione. A tale scopo i dati sui carichi di lavoro desumibili dall'attività degli anni 1994 e 1995 (nei quali è stata svolta l'attività più simile a quella che sarà richiesta dalla legge di riforma), sono stati ridotti a 300 pratiche/anno, per poter liberare una certa quantità di ore da utilizzare per l'aggiornamento professionale e per consentire di ampliare le attività di interlocuzione con i progettisti, in sede di elaborazione dei progetti e di esame degli stessi, che non erano previste dalla normativa di quegli anni. Inoltre, questo minor carico di lavoro nel campo sismico rende possibile quella certa flessibilità e varietà di attività che consente una maggiore crescita professionale dei funzionari interessati.

Abbiamo poi ricostruito **il numero delle pratiche** che è prevedibile saranno presentate nel 2008, tenendo conto della nuova classificazione sismica di tutto il territorio regionale. Per la

---

29 Dai registri presso gli STB è stato possibile trarre in particolare la data di protocollo, di arrivo e di autorizzazione, il nome del funzionario istruttore e il tempo di esame della stessa e, dove era disponibile (STB di Ravenna), anche la tipologia di intervento, la sua cubatura, e la destinazione d'uso ecc.

30 L'individuazione di una figura di geometra è frutto di una semplificazione, derivante dalla constatazione che presso gli ex enti civili i tecnici di elevata professionalità che istruivano le pratiche sismiche erano affiancati da unità di personale di segreteria, amministrativo e tecnico non laureato, i quali svolgevano i compiti: di registrazione delle pratiche in entrata e in uscita; di verifica di completezza della documentazione; di predisposizione degli atti di autorizzazione; di svolgimento dei sopralluoghi in cantiere; di inserimento e gestione dei dati nei sistemi informativi, ecc. Si trattava di figure professionali, di tipo esecutivo e di livello stipendiale sostanzialmente equivalente, il cui numero complessivo era pari a quello dei tecnici che istruivano le pratiche. Per tali ragioni l'insieme di queste figure è stato semplificato in un'unica posizione, un geometra a tempo pieno, facente parte del Team di lavoro e dedicata a tutti i compiti appena ricordati.

Romagna (nella quale si concentrano la maggior parte dei comuni classificati di media sismicità) il numero di pratiche è stato stabilito con l'elaborazione dei dati reali disponibili (potendosi per altro constatare una regolarità nel numero di pratiche edilizie oggetto di deposito e di autorizzazione negli anni scorsi); per i comuni dell'Emilia, in assenza di dati reali, si è operata una proiezione di quelli della Romagna. I nuovi valori di riferimento delle pratiche da trattare sono risultati ben più rilevanti, sia rispetto al numero di pratiche complessivo del 1994-1995, sia rispetto al 2005-2006, in ragione non tanto dell'aumento dell'attività edilizia quanto piuttosto dell'ampliamento dei controlli previsti. Ciò deriva in parte dall'aumento del numero dei comuni, inseriti in zona 2, sottoposti a controllo preventivo sistematico (da 89 a 105), ma soprattutto dalla circostanza che per i restanti comuni, oggi inseriti nelle zone 3 e 4, fino al 23 ottobre 2005 non era previsto alcun controllo, in quanto non avevano alcuna classificazione sismica, mentre per effetto della nuova classificazione (operante dalla medesima data) sono soggetti al controllo dell'osservanza della NTC, per una quota del 25% delle pratiche edilizie <sup>(31)</sup>, ai sensi della legge regionale edilizia n. 31 del 2002 <sup>(32)</sup>.

Parallelamente, si è proceduto a ricostruire i **costi complessivi di ciascun team di lavoro**, utilizzando il costo standard delle posizioni lavorative, individuato dalla giunta regionale con delibera n. 1127 del 2006, cui è stata aggiunta una percentuale, comprensiva dei costi fissi che ciascuna postazione di lavoro comporta, in termini di: locali, utenze, arredi, strumentazioni, materiale vario, ecc.; nonché una quota legata a oneri vari lavorativi, quali: i costi di missione, gli straordinari, i buoni pasto, aggiornamento professionale, ecc. A tali costi, ipotizzati costanti nel tempo, si è aggiunta una somma *una tantum* per la specifica formazione professionale sulla NTC sopra richiamata.

I costi di personale sono stati calcolati con riguardo a tre diverse categorie di personale:

- ingegneri esperti, che negli attuali STB corrispondono a funzionari, di livello D 06, i quali in genere ricoprono Posizioni Organizzative;
- ingegneri di nuova assunzione di livello D 01;
- geometri di media anzianità, riferibili alla categoria C 03.

Infine si è proceduto ad **applicare i dati fin qui elaborati ai diversi scenari** relativi all'attribuzione della funzione in esame, per individuare i costi complessivi che ciascuno di essi comporta. Si è potuto così misurare, in termini di aumento dei costi fissi di esercizio, la perdita di efficienza del sistema, dovuta alla crescente parcellizzazione delle strutture competenti e al conseguente aumento significativo del numero dei team di lavoro da impegnare.

### 3.5. Pregi e difetti dei diversi scenari.

---

31 Nell'individuare questa quota si è operata una semplificazione, in quanto più esattamente la legge richiede il controllo di almeno il 30 per cento delle denunce di inizio attività e del 20 per cento dei permessi di costruire. Cosicché correttamente si sarebbe dovuto applicare dette percentuali alle diverse tipologie di titoli edilizi. Si consideri comunque la convenzionalità di tale riferimento, in quanto è un livello minimo di controlli richiesto dalla legge che non tutti i Comuni realizzano; al contrario, talune amministrazioni locali sottopongono a verifica quote più significative di interventi edilizi.

32 Si consideri che secondo la disciplina regionale di semplificazione attualmente vigente (L.R. n. 40 del 1995), per gli interventi sottoposti a deposito è previsto il controllo a campione di una quota mensile di pratiche pari all'1% di quelle depositate nell'anno precedente (e dunque di una quota complessiva pari al 12% del totale delle pratiche dell'anno precedente).

In questo paragrafo sono esaminati i principali punti di forza e di debolezza che sono propri di ciascuna opzione allocativa delle funzioni di vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche. Si tratta di considerazioni che attengono alla fattibilità politica e amministrativa di ciascuna di esse, nonché ai possibili rischi attuativi e gestionali che possono compromettere l'effettivo esercizio del servizio e la sua qualità. Appare opportuno procedere schematicamente con riguardo a ciascuna ipotesi.

1. **La delega ai comuni con stabile avvalimento degli STB** presenta numerosi pregi. Essa, oltre a comportare costi contenuti, appare istituzionalmente corretta, in quanto coniuga la primarietà delle competenze comunali in campo edilizio, nell'osservanza del principio di sussidiarietà, alla concentrazione della specifica competenza tecnica in esame presso gli STB, secondo il canone di adeguatezza. Inoltre, dal punto di vista dell'organizzazione del servizio ai cittadini, tale riparto di competenze assicura il mantenimento presso il comune di un front-office unico, cui il cittadino può rivolgersi per la presentazione e il ritiro delle pratiche edilizie nel loro insieme, e la costituzione di un back office di qualità.

Questo scenario è poi quello che consente di pianificare la fase transitoria e la più agevole attuazione del nuovo sistema, secondo tempi certi e celeri: l'assunzione del personale, la sua formazione e la riorganizzazione delle relative strutture competono infatti alla sola regione<sup>(33)</sup>. Inoltre, potranno essere pienamente utilizzati: il personale, di elevata competenza ed esperienza nel settore sismico, che è attualmente presente negli STB; le sedi già dislocate sul territorio nei capoluoghi di provincia; le risorse di supporto esistenti presso i medesimi servizi, soprattutto per quanto riguarda le unità di personale, di segreteria e amministrativo, le cui prassi comportamentali per la gestione di queste procedure, mai abbandonate del tutto, potranno essere rapidamente riportate a regime.

Infine, questo scenario è quello che maggiormente favorisce l'unicità di comportamenti su tutto il territorio regionale, anche grazie alla facilità di raccordo di questi uffici operativi territoriali con le strutture centrali della regione, che assumeranno la funzione di indirizzo e coordinamento del settore. Questa soluzione consente, inoltre, di attivare significative sinergie tra i diversi STB, per fornire loro un reciproco supporto in caso di difficoltà operative (per esempio per coprire situazioni straordinarie di carenza di personale o picchi anomali di pratiche pendenti, ecc.).

I punti di debolezza di questo scenario attengono sostanzialmente al fatto che esso risulta in qualche maniera in controtendenza rispetto al processo di progressivo decentramento delle funzioni tecnico operative, dallo stato e dalle regioni agli enti locali. Esso richiede alla regione un significativo investimento in personale tecnico ad elevata specializzazione settoriale, laddove la citata tendenza porta a valorizzare figure professionali e competenze trasversali; richiede un aumento degli organici regionali (sia pure in un sistema che assicura la copertura dei relativi costi), a fronte della aspirazione alla riduzione degli stessi.

I rischi attuativi di tale ipotesi sono legati principalmente alla possibile instabilità del rapporto di avvalimento da parte dei comuni e, dunque alla possibilità che questi ultimi decidano di provvedere autonomamente (in forma singola o associata) alla gestione della funzione in esame. Ciò comporterebbe un possibile scompaginamento del sistema e un complesso problema di ricollocazione delle numerose unità di personale specialistico di recente assunzione, attesa la difficoltà di provvedere al loro eventuale trasferimento negli organici degli enti locali. Per evitare

---

33 Per altro, si sottolinea la coincidenza temporale favorevole per la quale detto potenziamento delle funzioni sismiche potrebbe far parte del generale riordino organizzativo degli STB, in corso di progettazione proprio in questo periodo.



questo rischio, sono necessari adeguati accorgimenti legislativi, prescrivendosi la stabilità del rapporto di avvalimento, e una durata dello stesso di lungo periodo (di almeno dieci anni). In secondo luogo, questa ipotesi può accentuare una certa autoreferenzialità delle strutture tecniche regionali nel campo sismico, chiamate a raccordarsi, in termini tecnici, principalmente con le strutture centrali regionali e, solo per aspetti operativi, con gli altri livelli istituzionali. Questo rischio costituisce un ulteriore motivo del rafforzamento dei processi di integrazione con gli operatori privati del settore, esaminati in precedenza.

2. **La revoca della delega** e lo svolgimento della funzione in esame da parte delle strutture centrali della regione, più che una ipotesi autonoma, costituisce una accentuazione dello scenario precedente, un ulteriore passo verso la ricerca della dimensione ottimale per l'organizzazione del servizio, secondo canoni di efficienza ed economicità. Pertanto, essa presenta sostanzialmente i medesimi pregi della precedente ipotesi, per quanto attiene: alla possibilità di pianificazione della fase transitoria, alla certezza di assolvere a quanto necessario in tempi certi e brevi e alla possibilità di valorizzare il personale attualmente presente presso le strutture regionali. Inoltre, neppure si pone l'esigenza del coordinamento degli operatori pubblici che svolgono la funzione in esame, e si sviluppa una organizzazione fortemente innovativa che può consentire una elevata qualità della prestazione fornita e rilevanti economie di scala, anche attraverso la divisione del lavoro all'interno della struttura tecnica centrale da costituire.

La revoca della delega, tuttavia, appare una **ipotesi non praticabile in termini politico istituzionali**. Essa confliggerebbe nettamente con il quadro istituzionale vigente, sottraendo ai comuni la primazia nel campo del controllo delle trasformazioni del territorio e separando il procedimento edilizio da quello di verifica della osservanza della NTC. Si rileva, dunque, l'inammissibilità della stessa, in quanto questa inversione di rotta sarebbe considerata l'avvio di un processo neo centralistico, e quindi sarebbe fortemente osteggiata dal sistema locale, quale prima iniziativa di riduzione del suo spazio di autonomia, dopo molti anni contrassegnati dal processo opposto.

Inoltre, tale soluzione costituirebbe un fattore di riduzione della qualità dei progetti e delle opere realizzate, in quanto farebbe venir meno il presidio territoriale e la possibilità di un confronto diretto tra progettisti e struttura di controllo. Per questa ragione esso sarebbe osteggiato anche dagli operatori privati e dai progettisti che vi vedrebbero la causa di una crescita del potenziale contenzioso.

Questo scenario, infine, presenta un evidente rischio tecnologico, in quanto la sua attuazione richiede una forte innovazione che consenta la presentazione e trasmissione delle pratiche in via telematica. L'avvio a regime del sistema potrebbe essere notevolmente ritardato dalla complessità degli interventi necessari e da ogni inconveniente tecnico degli stessi.

In sintesi, questo scenario, più che una opzione di allocazione delle competenze alternativo alle altre, appare una possibile ipotesi di sviluppo della precedente (sub 1.), legata al rafforzamento delle forme di coordinamento e di sinergia tra le strutture regionali territoriali e centrali, per consentirne una maggiore flessibilità di azione.

3. Il pregio principale della **delega ad associazioni d'area vasta** consiste nel tentativo di realizzare le condizioni, per l'adeguato esercizio della funzione di vigilanza sulle costruzioni, presso il livello istituzionale più vicino agli operatori del settore edilizio, cioè presso i comuni. Essa garantisce dunque la prossimità della funzione e la sua stretta integrazione con i controlli edilizi, soddisfacendo le esigenze di razionalizzazione del servizio attraverso il ricorso agli strumenti associativi.

Il punto di debolezza consiste nella **non praticabilità politica del meccanismo associativo ipotizzato**. Tale scenario presuppone una progettazione dall'alto della modalità corretta di gestione della funzione, per assicurare la copertura dell'intero territorio regionale, una certa omogeneità degli ambiti, coerente con i confini amministrativi e con le forme associative già in essere, ecc. Tale soluzione dovrebbe essere attuata, dal punto di vista giuridico, con il procedimento previsto dall'art. 3 del D. Lgs. n. 112 del 1998 (attuativo della prima legge Bassanini, la n. 59 del 1997). La legge regionale, nel confermare la delega alla generalità dei comuni, dovrebbe, infatti, individuare i livelli ottimali di esercizio della funzione, al fine di favorire l'esercizio associato della stessa da parte dei comuni di minore dimensione demografica, concordandola nelle sedi concertative previste <sup>(34)</sup>. All'interno di tali ambiti i comuni sarebbero liberi di individuare autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie di gestione associata, entro il termine temporale indicato dalla legge regionale. Decorso inutilmente tale termine, la regione dovrebbe fissare tali ambiti e modalità di gestione della funzione attraverso l'esercizio del potere sostitutivo. Sarebbe necessaria, quindi, una significativa limitazione dell'autonomia degli enti locali, secondo un modello normativo che nell'esperienza giuridica e amministrativa della nostra regione è apparso lesivo delle prerogative costituzionali degli enti locali e, per questo, non è mai stato previsto.

Pertanto, il punto di caduta di questa ipotesi è dato dall'impossibilità di prevedere e praticare l'intervento sostitutivo regionale, qualora il disegno di razionalizzazione non sia attuato spontaneamente dai comuni. Con l'effetto che diventa sostanzialmente inesigibile il rispetto dei termini per la costituzione e strutturazione degli uffici associati per l'esercizio della funzione. Conclusosi il periodo transitorio che la legge regionale dovrebbe prevedere per l'attivazione della procedura sopra ricordata sarebbe ben probabile uno scenario incerto, a macchia di leopardo, caratterizzato in talune parti del territorio regionale o dall'assenza del vincolo associativo o dal mancato espletamento delle procedure di assunzione e della formazione del relativo personale. Lo stabilizzarsi di questa dispersione dei soggetti titolari della funzione, comporterebbe una grande difficoltà a coordinare e monitorare l'attuazione della NTC e della nuova procedura autorizzativa, con una probabile difformità di comportamenti nelle diverse realtà locali. Sarebbe poi problematico ogni sforzo per assicurare l'aggiornamento professionale in comune, tra gli stessi operatori pubblici del settore.

Si deve osservare che il rischio del non completamento dell'attuazione spontanea della riorganizzazione del servizio sarebbe accentuato dalla scarsa propensione, fin qui dimostrata dai comuni, ad assumere questa funzione e dalla necessità per gli stessi di anticipare risorse considerevoli per l'approntamento delle strutture (nonostante la prospettiva di un recupero attraverso la riscossione dei diritti istruttori).

4. **La delega ad associazioni volontarie intercomunali**, presenta l'indubbio pregio di risultare coerente con il riordino generale delle forme associative intercomunali, in atto presso la nostra regione.

Di contro, questa soluzione, oltre a risultare particolarmente più costosa rispetto alle altre opzioni, come si evince dalla Tabella n. 5, non potrebbe assicurare, entro il breve periodo preparatorio previsto dalla legge, l'avvio del nuovo regime di vigilanza delle costruzioni nell'intero territorio regionale, proprio perché inserita in un più generale processo di riordino territoriale. Si

---

34 In particolare, nella nostra regione, l'intesa degli enti locali sulla definizione degli ambiti ottimali dovrebbe essere raggiunta in sede di Conferenza regione-Autonomie locali, ai sensi dell'art. 31 della L.R. n. 3 del 1999.

consideri infatti che tale processo associativo richiede, secondo il modello normativo presente nel progetto di legge della giunta regionale, lo sviluppo spontaneo di iniziative negoziali in sede locale.

Inoltre, se si guarda all'esperienza amministrativa fin qui attuata, le strutture associative volontarie non presentano quella stabilità nel tempo che consentirebbe di assumere e mantenere il personale ad elevata specializzazione settoriale che la funzione in esame richiede.

Infine, questo scenario avrebbe il difetto di comportare una significativa dispersione della funzione tra un elevato numero di centri, notevolmente disomogenei tra loro e diffusi nel territorio, rendendo particolarmente problematico ogni tentativo di integrazione tra gli operatori.

In sintesi, è elevato il rischio che questa previsione normativa porti ad una situazione poco governabile. A fronte della sicura entrata in vigore delle nuove procedure autorizzative e di controllo su tutto il territorio regionale, alla data definita dalla legge regionale, non si potrebbe fare affidamento sulla tempestiva costituzione, presso le associazioni comunali, delle strutture tecniche necessarie. Conseguentemente, non sarebbe possibile far venir meno il meccanismo di avvalimento delle strutture regionali; anzi, tenendo conto dell'ampliamento dei compiti di controllo, occorrerebbe potenziare in modo significativo le attuali strutture degli STB, nonostante l'impossibilità di stimare il fabbisogno reale di personale, in quanto non sarebbe prevedibile il numero e la dimensione territoriale delle forme associative che, alla data di riferimento, assumerebbero la funzione in esame. Verrebbe insomma meno ogni possibilità di pianificare la fase attuativa della nuova disciplina regionale, con la necessità, per evitare la paralisi dei processi edilizi, di potenziare gli STB a tempo indeterminato e per un fabbisogno incerto e non stabile nel tempo.

Questo scenario non assicura l'effettiva attuabilità del nuovo sistema dei controlli, in quanto non appare compatibile con il necessario sviluppo della rete di strutture tecniche necessarie, nel termine fissato dalla legge. Esso porterebbe di fatto a dover mantenere il sistema dell'avvalimento degli STB, ma nella dimensione di precarietà e incertezza che caratterizza l'attuale situazione.

### 3.6. Individuazione dello scenario preferibile

Alla luce delle analisi dei costi e delle considerazioni appena esposte circa i punti di forza e di debolezza dei diversi scenari, la soluzione che risulterebbe astrattamente preferibile è, senz'altro, la conferma della delega ai comuni della vigilanza sulle costruzioni, nell'ambito dell'insieme delle funzioni che attengono alle trasformazioni del territorio, con la definizione di un sistema di stabile avvalimento degli STB, per fornire la prestazione specialistica necessaria nel campo delle NTC. Tale soluzione è, infatti, quella che risulta economicamente più vantaggiosa e che presenta la maggiore flessibilità e adattabilità al nuovo sistema normativo nazionale.

Tuttavia, non può essere ignorato l'orientamento politico istituzionale nettamente favorevole allo sviluppo delle forme associative intercomunali, cui corrisponde l'esplicita richiesta di taluni enti associativi di poter presidiare le funzioni ad elevata complessità e specializzazione tecnica facenti capo ai comuni partecipanti. Appare quanto mai opportuno prevedere nel progetto di legge uno spazio di autonomia delle forme associative intercomunali nell'assunzione della funzione in esame, a condizione che ciò consenta comunque di realizzare significative economie di scala e assicuri modalità razionali e tecnicamente adeguate per la gestione del servizio.

**Si ritiene, quindi, che la soluzione legislativamente preferibile possa essere costituita dal punto di equilibrio tra queste due soluzioni (sub 1. e 2.), in modo da cumularne i vantaggi e compensarne i difetti.** Questa soluzione intermedia si può così schematizzare:

- prevedere, in via generale, la conferma della delega della funzione in esame ai comuni, con il necessario e stabile avvalimento degli STB;



- riconoscere però la possibilità per i comuni, entro un termine, perentorio e relativamente breve, di optare per una diversa soluzione, ed in particolare: per la gestione della funzione o singolarmente o in forma associata, a condizione che si rispettino i criteri di adeguatezza fissati per legge o con apposito atto regolamentare, tendenzialmente analoghi a quelli utilizzati nella proposta 3. per definire gli ambiti ottimali: il rispetto dei confini provinciali, una dimensione minima per abitanti, ecc. <sup>(35)</sup>;
- specificare che, trascorso il termine appena indicato, si consolida a tempo indeterminato, per effetto diretto della legge, la competenza degli STB, (di modo che la regione possa assumere e formare il necessario personale e costituire le strutture tecniche necessarie, in vista dell'entrata a regime della nuova disciplina delle NTC e dei relativi controlli);
- precisare che i contributi istruttori sono dovuti direttamente all'ente che svolge la funzione di vigilanza;
- consentire la successiva costituzione di forme associative per la gestione della funzione in esame, solo a condizione che si osservino i medesimi requisiti appena richiamati e che l'assunzione della funzione sia accompagnata dal trasferimento del personale che svolgeva tali compiti presso gli STB.

Questa soluzione compromissoria consentirebbe di mantenere un sufficiente livello di efficienza ed economicità del sistema, pur riconoscendo ai comuni la possibilità di una gestione autonoma anche di questa funzione. Anch'essa assicurerebbe tempi certi e rapidi di attuazione della legge ed eviterebbe la polverizzazione del sistema e soprattutto il rischio di una attuazione parziale e dilatata nel tempo. Essa, infine, avrebbe il vantaggio di ridimensionare l'impegno operativo ed organizzativo della regione, in quanto è ipotizzabile che, soprattutto nel medio periodo, una quota non trascurabile di associazioni di comuni, potenziando il settore dei servizi tecnici, si avvalga di tale possibilità.

#### 4. L'attuazione del modello gestionale prescelto

##### 4.1. Premessa: le attività necessarie per attuare la riforma

Questo ultimo, parte della relazione illustrativa, si occupa delle principali attività che occorre porre in essere, per assicurare l'effettiva realizzazione e la governance del sistema di gestione delle funzioni di vigilanza sulle costruzioni, scelto sulla base delle valutazioni esaminate nel capitolo precedente. Si tratta di individuare le soluzioni operative, che consentano di procedere, rapidamente e con (relativa) sicurezza, alla realizzazione di tale risultato finale, e di esaminare le eventuali criticità che è prevedibile possano presentarsi nel corso del processo attuativo del modello gestionale prescelto. Tali considerazioni devono trovare solo in minima parte la loro sanzione nel dettato legislativo, dovendosi tradurre, soprattutto, in attività amministrative e negoziali, che i responsabili dell'attuazione della riforma legislativa dovranno realizzare per governare l'effettivo sviluppo del processo di trasformazione attivato dalla stessa.

Le azioni necessarie si possono così individuare:

- a) occorre innanzitutto **individuare i principali passi** che portano dalla situazione attuale a quella considerata preferibile (e delineata, nel suo esito finale, dalla legge regionale). Si tratta, dunque, di definire le attività che devono essere realizzate nell'immediatezza dell'entrata in vigore

---

35 Si vedano in dettaglio i criteri indicati al precedente paragrafo 3.2., punto 3.

del riordino e quelle che devono caratterizzare un periodo preparatorio, che va dall'entrata in vigore della legge al momento nel quale, sarà pienamente operativo il nuovo regime autorizzativo, indicativamente individuabile nel 1° gennaio 2010. L'obiettivo è quello di stabilire e programmare le diverse fasi necessarie per giungere tempestivamente all'attuazione del modello gestionale, individuando e cercando di prevenire (o riducendo al massimo), i rischi applicativi che le caratterizzano. Questa esplicita pianificazione della fase transitoria risulta infatti essenziale allo scopo di sviluppare la consapevolezza degli adempimenti da porre in essere, raccordandone modalità e tempi di realizzazione;

- b) all'interno di questo percorso attuativo, una particolare attenzione deve essere posta nella definizione e realizzazione dei **mutamenti organizzativi da apportare agli STB** e alle strutture regionali centrali che si occupano della materia sismica, per prepararli ad assumere i nuovi compiti loro assegnati, perseguendo una maggiore efficienza del sistema, grazie alle sinergie che si possono realizzare tra le strutture locali e tra queste e gli uffici regionali;
- c) infine, bisogna definire gli **strumenti di governance del sistema** in via di costruzione ed i meccanismi di coordinamento e di integrazione tra i diversi soggetti che lo compongono. Si tratta, anche in questo caso, di una serie di attività, che sarà essenziale avviare sin dal periodo transitorio di riordino del settore, ma che si proiettano verso la stabilizzazione a regime del sistema di gestione. A tal riguardo, risulta particolarmente utile procedere all'individuazione dei soggetti facenti parte di questa rete di pubblico interesse, esaminare il tipo di rapporto che li lega, definire gli aspetti conflittuali e il fabbisogno di integrazione tra gli stessi e designare gli strumenti idonei a fornire stabilità al sistema: creando una cultura tecnica comune, assicurando il monitoraggio e il coordinamento dell'esercizio delle funzioni, valorizzando il capitale sociale, per favorire la riduzione del contenzioso e accelerare le procedure amministrative.

## 4. 2. La predisposizione del sistema di gestione

### 4.2.1. L'assunzione degli atti regolamentari integrativi della legge regionale.

Le prime attività, da porre in essere nell'immediatezza dell'approvazione della legge regionale di riforma, consistono nella individuazione dei criteri forfettari per la liquidazione dei contributi istruttori dovuti e nella definizione dei requisiti di adeguatezza, che devono essere soddisfatti dai comuni, per richiedere l'esercizio, in forma singola o associata, della funzione di vigilanza sulle costruzioni in luogo degli STB. Tali regolamentazioni integrative dovranno essere predisposte nel periodo di tempo necessario per lo svolgimento dell'iter approvativo della legge, presso l'Assemblea legislativa regionale, in modo da poter essere assunte direttamente in un allegato tecnico alla stessa, ovvero con un atto regolamentare, approvato dalla Giunta regionale, immediatamente dopo l'entrata in vigore della legge.

Passando ad una rapida considerazione delle due tematiche, in legge deve essere stabilito, innanzitutto, che il **contributo istruttorio**, dovuto per ogni pratica soggetta a controllo, deve essere stabilito per tutto il territorio regionale, con atto di indirizzo regionale, in modo che l'onere medio emergente sulla singola pratica sia calcolato secondo i parametri di efficienza e qualità della prestazione.

La modalità regolativa preferibile è quella di prescrivere il rimborso di una somma forfettaria, e non delle spese effettivamente sostenute per ciascuna pratica (che comporterebbe, per altro, calcoli troppo complessi caso per caso, con inevitabili controversie applicative). Data la notevole diversità delle attività oggetto del contributo, appare equo differenziare quanto dovuto per

le autorizzazioni preventive, da quanto richiesto per le verifiche a campione dell'osservanza delle NTC nei comuni a bassa sismicità, articolando, poi, tali somme forfettarie in più tipologie di pratiche, in ragione della complessità dell'attività istruttoria richiesta (<sup>36</sup>).

In secondo luogo, occorre stabilire i **parametri minimi** che i comuni devono soddisfare per assumere in proprio la delega delle funzioni sismiche. Si dovrà aver riguardo, in particolare, agli standard circa la dimensione demografica e la stabilità dell'assetto associativo intercomunale e circa le caratteristiche professionali e organizzative delle strutture tecniche, con lo scopo di assicurare l'efficienza complessiva del sistema, evitando l'eccessiva frammentazione della rete, che ne precluderebbe la governabilità, e di raggiungere un adeguato livello di qualità del servizio tecnico offerto agli operatori. A tale scopo, abbiamo già fatto cenno, alla necessità di utilizzare i fattori considerati per la individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio della funzione in esame da parte dei comuni nonché le stime operate per definire le figure professionali da inserire necessariamente nel team di lavoro e il corretto carico di lavoro degli stessi (v. precedente paragrafo 3.3).

#### **4.2.2. Il periodo transitorio di 12 mesi**

Per consentire l'ordinato sviluppo delle attività di predisposizione del nuovo sistema, senza che le stesse siano pregiudicate dall'urgenza dell'immediato avvio del nuovo regime autorizzativo, il legislatore regionale dovrà stabilire un adeguato **periodo transitorio**, dedicato esclusivamente alla organizzazione della rete delle strutture tecniche e del sistema di governo del settore. Si tratta di una scelta politicamente impegnativa ed inusuale, in quanto porta a sospendere l'entrata in vigore dell'incremento della vigilanza sulle costruzioni, perché si ritiene indispensabile operare, ordinatamente, per predisporre le condizioni di fattibilità del risultato perseguito. Il legislatore, pur affermando la necessità di una maggiore tutela della incolumità pubblica, deve anche riconoscere, con realismo, che un miglioramento dei livelli di sicurezza non può avvenire nel breve periodo, grazie al solo fatto che siano state stabilite le nuove forme di controllo sui progetti e sulle opere in corso di realizzazione, poiché per raggiungere questo obiettivo occorre anche la predisposizione di un adeguato assetto tecnico gestionale.

Questo periodo transitorio avrà inizio dalla data di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione della legge regionale di riordino e dovrà svilupparsi per i dodici mesi successivi. Considerato che, per i tempi tecnici necessari, non è ipotizzabile l'approvazione della legge regionale prima della fine dell'anno in corso, è concretamente ipotizzabile che detto periodo transitorio interessi l'intero 2009.

Ciò comporterà un disallineamento con l'obbligo di applicazione della nuova NTC, approvata da ultimo con il Decreto Ministeriale del 14 gennaio 2008, prevista per il 30 giugno 2009. Indipendentemente da ogni considerazione sulla probabilità di un ulteriore prolungamento del periodo transitorio vista l'esperienza richiamata in precedenza al paragrafo 1.1., questa circostanza deve essere considerata favorevolmente, in quanto comporterà una prima sperimentazione della nuova normativa tecnica, limitata ai pochi controlli oggi previsti, senza che ciò sia accompagnato dal significativo aumento del carico di lavoro che deriverà dall'entrata in vigore del nuovo sistema

---

36 Un metodo, già sperimentato positivamente nella nostra regione, vede l'automatica applicazione del contributo nel suo ammontare medio, fatta salva la possibilità, rimessa all'apprezzamento discrezionale del soggetto responsabile del procedimento sulla base di una motivazione sintetica, di applicare, l'indennità ridotta o maggiorata, anch'esse predefinite in via forfettaria, rispettivamente per le pratiche ripetitive e semplificate e per quelle di particolare complessità e difficoltà. La regione toscana ha individuato un contributo parametrato alla dimensione, in metri cubi, della costruzione (€/mc), distinto per le diverse tipologie di interventi edilizi (nuova costruzione, adeguamento sismico, ecc.).



di vigilanza sulle costruzioni. Si consideri, poi, che la medesima NTC trova già parziale applicazione per le verifiche tecniche e le nuove progettazioni individuate dall'art. 20, comma 4, del decreto milleproroghe 2008.

Queste circostanze, dunque, non sono destinate ad incidere direttamente sugli aspetti organizzativi del sistema e richiedono piuttosto di avviare immediatamente, anche prima dell'approvazione della legge di riordino, un percorso di formazione e aggiornamento professionale per i tecnici che a tutt'oggi operano presso gli STB e per i professionisti privati, indispensabile per la prosecuzione dei compiti attualmente loro affidati, utilizzando il nuovo apparato tecnico normativo.

Questo periodo transitorio si dovrà articolare in tre fasi, con una scansione temporale fissata dalla legge, allo scopo di regolare gli effetti derivanti dalla conclusione di ciascuna di esse:

- a) la prima fase definisce il termine perentorio entro il quale i comuni devono dichiarare la propria volontà di provvedere, con proprie autonome strutture, allo svolgimento delle funzioni di vigilanza sulle costruzioni;
- b) la seconda fase attiene alla assunzione del provvedimento regionale con il quale saranno stabilite le misure organizzative necessarie per il potenziamento delle strutture territoriali e centrali, che svolgeranno i compiti di vigilanza per i comuni che non si siano avvalsi della facoltà di provvedere autonomamente agli stessi;
- c) la terza fase è caratterizzata dall'attività amministrativa, di selezione e formazione del personale da impiegare per i nuovi compiti, e per costituire gli strumenti di governance del settore con i quali accompagnare l'entrata a regime della nuova disciplina.

#### **4.2.3. La I fase: manifestazione della volontà comunale di non avvalersi degli STB e individuazione della struttura responsabile dell'attuazione**

Questa prima fase copre il periodo che va dall'approvazione della legge alla scadenza del termine perentorio, stabilito dalla stessa, per la **scelta comunale di non avvalersi dello stabile supporto degli STB** e di costituire proprie strutture tecniche, che presentino i requisiti stabiliti dalla medesima legge o dall'apposito atto regolamentare, secondo quanto specificato al precedente paragrafo.

A tale scopo, sarà possibile definire in legge un termine abbastanza breve, della durata di tre mesi, in quanto durante questo periodo si richiede esclusivamente l'espressione di una volontà politica, la cui attuazione operativa potrà e dovrà svilupparsi nel corso delle due fasi successive. L'assunzione delle determinazioni necessarie sarà facilitata dal fatto che, in quello stesso periodo, giungeranno a maturazione i processi di riordino territoriale generale, attivati dalla legge regionale n. 10 del 2008.

Entro il termine di scadenza di questa fase, deve quindi essere assunto e trasmesso alla regione:

- il provvedimento con il quale, il singolo comune ovvero la forma associativa intercomunale già esistente, deliberano l'assunzione della funzione in esame, dichiarando di avere già i requisiti minimi stabiliti; ovvero
- l'accordo, con il quale più comuni o più forme associative, non presentando i medesimi requisiti, dichiarano la volontà di associarsi per lo svolgimento in comune della suddetta funzione, impegnandosi a costituire, nei termini previsti dalla legge, la struttura tecnica consortile necessaria.

#### 4.2.4. La II fase: definizione del dimensionamento delle strutture degli STB

In questa seconda fase la struttura responsabile dell'attuazione, raccolte le espressioni di volontà dei comuni e degli enti associativi di non avvalersi degli STB, ricostruisce il numero e la collocazione territoriale delle pratiche edilizie da gestire attraverso le medesime strutture territoriali regionali, adatta il modello per la gestione delle funzioni in esame a tali risultanze e predispone i conseguenti provvedimenti regionali.

Questa complessa attività deve completarsi il più rapidamente possibile, per consentire lo svolgimento delle attività che caratterizzano la III fase, e quindi entro un termine che può essere indicato, orientativamente in trenta giorni dalla scadenza della I fase <sup>(37)</sup>. Per questo, è essenziale prevedere per legge che gli atti comunali di espressione della volontà di non avvalimento degli STB siano efficaci solo se inviati alla regione (e non solo assunti) prima della scadenza di detto termine. Inoltre appare opportuno che la struttura responsabile dell'attuazione avvii la predisposizione degli atti sopra ricordati sin nel corso della I fase, provvedendo ad aggiornarne i contenuti via via che le siano comunicati i risultati delle scelte operate in sede locale.

#### 4.2.5. La III fase: selezione e formazione del personale tecnico

Negli otto mesi che seguono, la regione è chiamata a provvedere al reperimento del personale necessario e allo svolgimento di un primo percorso formativo che lo metta in grado iniziare ad esercitare la funzione in esame. È evidente la brevità di questo periodo, rispetto alla complessità e alla rilevanza delle attività che devono essere svolte: ciò consiglierebbe certamente di prevedere in legge un più lungo periodo per l'entrata in vigore del nuovo regime dei controlli, quantomeno per riservarsi un margine temporale per affrontare i possibili rischi attuativi; ma questa ipotesi è contraddetta dalla esigenza di avviare il più rapidamente possibile l'applicazione di misure ritenute necessarie per tutelare l'incolumità pubblica e dunque, per definizione, urgenti.

Anche qui, l'unica cautela cui è possibile ricorrere è quella di attivare, sin dalla fase di presentazione del progetto di legge, le attività istruttorie preparatorie delle procedure amministrative necessarie, e cioè: la ricognizione delle unità di personale, già presenti presso le strutture regionali, che possono essere destinate a tali compiti; la programmazione del fabbisogno di personale non soddisfatto in tal modo; il reperimento e la programmazione delle risorse economico finanziarie necessarie per l'avvio della riforma. Inoltre, a seguito dell'approvazione della legge, potranno essere assunti, già nel corso delle due fasi propedeutiche fin qui esaminate, gli atti di avvio del procedimento concorsuale per l'assunzione del personale esterno.

In questa terza fase, la struttura responsabile dell'attuazione dovrà svolgere, inoltre, l'importante funzione di monitoraggio della costituzione del sistema gestionale comunale, verificando in particolare il rispetto, da parte degli enti locali che abbiano scelto di non avvalersi degli STB, degli adempimenti organizzativi e amministrativi necessari per l'attuazione della legge regionale. Particolare attenzione dovrà essere prestata alla tempestività ed adeguatezza nella costituzione della struttura tecnica, per assicurarne la rispondenza agli standard definiti dalla regione, sin dalla data di entrata a regime del nuovo sistema di controlli. In caso di inattività o di

---

37 Non appare necessario stabilire in legge un termine perentorio, dal momento che è nell'interesse della stessa amministrazione regionale provvede nel modo più rapido e non appare individuabile uno specifico effetto da ricollegare al decorso di tale termine (che non attenga alla valutazione della prestazione lavorativa del dirigente preposto alla struttura responsabile dell'attuazione).

ritardo, sarà opportuno che la legge assegni alla regione la possibilità di un intervento sollecitatorio, e che, qualora si accerti una persistente inattività o un ritardo non recuperabile, sia stabilita la potestà di un intervento sostitutivo, per assumere in capo agli STB la trattazione anche delle pratiche facenti capo ai comuni che non abbiano provveduto a costituire le necessarie strutture tecniche operative.

#### **4.3. La predisposizione degli strumenti per la governance del sistema**

La terza attività che deve essere svolta dalla regione, sin dal periodo transitorio che segue all'approvazione della legge, è quella della costruzione degli strumenti organizzativi ed operativi per la governance del sistema di gestione delle funzioni in materia sismica. Si tratta, come per le due attività precedenti, di intervenire per la costituzione o la modifica di fattori strutturali del sistema, completando la definizione degli strumenti previsti dalla legge e attuando gli apparati organizzativi indispensabili per l'esercizio dei nuovi compiti. Infatti, in un settore nel quale le competenze sono disperse tra una pluralità di soggetti pubblici e privati, appare essenziale la realizzazione di meccanismi che attivino processi di integrazione e coordinamento tra gli operatori dell'intera rete, consentendo alla regione di svolgere quel ruolo, di raccordo e di promozione, che le è proprio.

Per procedere alla individuazione e progettazione dell'insieme di questi strumenti, occorre muovere da una sintetica riconsiderazione dei soggetti che fanno parte di questa rete di pubblico interesse, evidenziando gli specifici fabbisogni di integrazione che essi presentano. Allo scopo, appare utile utilizzare il paradigma della governance delle reti di interesse pubblico, in quanto, anche nel settore in esame, si è in presenza di un sistema di soggetti, tra loro intercorrelati, che svolgono funzioni rilevanti ai fini della definizione di una finalità di rilievo generale, la riduzione del rischio sismico, e che dunque concorrono alla rappresentazione e tutela di tale interesse pubblico.

L'immediata costituzione di istituti di integrazione e di governo del settore in esame consentirà di prevenire le criticità che caratterizzano, nella nostra regione, il settore del governo del territorio. Fino ad oggi, infatti, nell'ordinamento che sovrintende alla tutela e uso del suolo non è stato adottato alcuno strumento per compensare gli ampi margini di autonomia riconosciuti ai diversi livelli istituzionali, ed in particolare ai comuni nella pianificazione delle trasformazioni urbanistiche e nella regolamentazione degli interventi edilizi. L'assenza di un efficace sistema per la governance di questi processi ha portato ad una eccessiva parcellizzazione e differenziazione delle politiche territoriali, cui si è accompagnata una certa distorsione del mercato edilizio privato, caratterizzato dalla eccessiva differenziazione, anche tra comuni contermini, nella regolamentazione delle modalità di attuazione degli interventi, negli oneri posti in capo agli operatori, nei tempi e modalità di controllo delle pratiche edilizie e di rilascio dei titoli autorizzativi, ecc.

##### **4.3.1. Le caratteristiche della rete per la gestione delle funzioni in materia sismica**

Il sistema fin qui esaminato vede una pluralità di attori pubblici e privati, ciascuno dei quali concorre alla definizione dell'interesse pubblico effettivamente perseguito nella nostra regione in questo campo. Si è infatti potuto già sottolineare in precedenza come molta parte della riduzione del rischio sismico è concretamente rimessa agli operatori che realizzano gli interventi e ai



professionisti di cui questi ultimi si avvalgono per la progettazione, la direzione lavori e il collaudo delle costruzioni. Accanto a tali soggetti operano la regione e i comuni, con compiti che attengono alla verifica della corretta applicazione delle NTC nella progettazione e realizzazione dei singoli interventi <sup>(38)</sup>.

Non può essere, quindi, disconosciuto che la regione, se davvero vuol realizzare un effettivo governo del settore, deve tendere a far confluire l'azione autonoma di tutti i soggetti verso obiettivi condivisi e convergenti, riconoscendo il contributo che ciascuno di essi dà all'effettivo perseguimento dell'obiettivo di interesse generale in parola e l'assoluta interdipendenza funzionale delle attività di ciascun attore dalle decisioni dell'altro, indipendentemente dalla sua natura pubblica o privata.

Per ricostruire le caratteristiche della rete, appare essenziale procedere brevemente alla individuazione dei principali soggetti che ne fanno parte e alla descrizione delle interrelazioni che li collegano.

In particolare, nel settore in esame operano i seguenti attori:

a) la **regione**, nella triplice veste:

- a.1. di **ente pubblico avente potestà di regolazione del settore del governo del territorio**, tra cui rientra la disciplina delle modalità di verifica degli edifici in zona sismica. Compete, infatti, alla regione l'emanazione anche di provvedimenti regolamentari ed atti di indirizzo e coordinamento tecnico, per declinare l'effettivo contenuto dell'interesse pubblico alla tutela dell'incolumità pubblica, dettando criteri direttivi generali per l'interpretazione e l'applicazione della normativa tecnica e della procedura di verifica e per indirizzare l'esercizio delle relative funzioni verso obiettivi di miglioramento delle performance degli organismi tecnici, in termini di efficienza ed efficacia della loro azione;
- a.2. di **servizio sismico regionale**, quale struttura centrale, chiamata a sovrintendere all'attuazione della legge in esame, svolgendo altresì compiti di monitoraggio e coordinamento dell'attività delle strutture tecniche territoriali che esercitano le funzioni di vigilanza sulle costruzioni e ogni altra attività diretta alla riduzione del rischio sismico;
- a.3. di **servizi tecnici di bacino (STB)**, quali strutture tecniche territoriali, che svolgono le funzioni di rilascio delle autorizzazioni sismiche e di controllo a campione delle pratiche edilizie soggette a deposito, per conto dei comuni che non abbiano optato per la costituzione di strutture tecniche autonome. Per questi ultimi, gli STB provvedono altresì, sotto il coordinamento del servizio sismico regionale, a fornire il supporto tecnico amministrativo necessario ed al monitoraggio sull'osservanza degli standard minimi circa la qualità tecnica e la regolarità e uniformità applicativa delle NTC;

b) i **comuni**, in quanto enti locali **titolari della funzione di governo delle trasformazioni del territorio** <sup>(39)</sup>, ed in particolare nella loro funzione:

---

38 Deve essere qui richiamato il più generale contributo che gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica delle province e dei comuni sono chiamati a svolgere, secondo l'ordinamento legislativo vigente, per la riduzione del rischio sismico, attraverso la individuazione degli ambiti più idonei per la edificazione e la definizione di requisiti e condizioni per la sicurezza degli abitanti.

39 Va infatti ricordata l'essenziale funzione per la riduzione del rischio sismico che il comune può svolgere con i propri strumenti di pianificazione urbanistica e regolamentari, stabilendo idonee localizzazioni per gli interventi, prescrivendo adeguate distanze tra gli edifici, un corretto rapporto tra la altezza degli stessi e la larghezza delle sedi stradali, le modalità di intervento sul patrimonio edilizio esistente per migliorare la risposta delle strutture portanti alle azioni sismiche ecc.

- b.1. di **sportello unico per l'edilizia (SUE)**, che presiede al procedimento amministrativo unitario, che abilita alla realizzazione degli interventi edilizi, cui fa capo la procedura di vigilanza in materia sismica;
- b.2. di **strutture tecniche dei comuni, singoli o associati**, costituite per l'esercizio autonomo delle funzioni sismiche, nell'osservanza degli standard minimi fissati in attuazione della legge regionale in esame;
- c) **i professionisti abilitati**, che partecipano a vario titolo alla progettazione ed esecuzione degli interventi edilizi, assicurando l'osservanza della normativa tecnica delle costruzioni. Essi infatti costituiscono figure professionali di cui gli operatori sono obbligati ad avvalersi, per la predisposizione dei progetti, la direzione dei lavori e il collaudo delle costruzioni, e svolgono, come abbiamo visto al precedente paragrafo 2.3., una funzione di interesse pubblico che attiene alla certificazione del fatto che dette attività sono state svolte secondo canoni di legittimità e nell'osservanza delle regole tecniche.

A ben guardare, si tratta di un mondo professionale molto articolato e differenziato, il cui ambito di competenza per le attività appena ricordate presenta, in particolare per le figure professionali non laureate, una annosa e irrisolta indeterminatezza. Basta ricordare che, a diverso titolo possono curare la progettazione di costruzioni: gli architetti, gli ingegneri civili (e non solo), i dottori agronomi e forestali, i geometri, i periti edili e industriali. Ciò amplia notevolmente il numero dei possibili progettisti delle costruzioni, riducendo il grado di specializzazione e di competenza professionale esigibile dagli stessi, e limita la possibilità di costituire rapporti interpersonali, fondati sulla conoscenza e fiducia reciproca, tra i professionisti e i funzionari delle strutture tecniche competenti;

- d) la quarta categoria di soggetti, le cui attività sono rilevanti per il perseguimento dell'obiettivo di interesse generale della riduzione del rischio sismico, è costituita dall'insieme degli imprenditori che operano nel campo della esecuzione dei lavori edilizi, tra cui principalmente le **imprese di costruzioni** <sup>(40)</sup>. Le scelte che gli imprenditori operano, sia per quanto riguarda le caratteristiche delle nuove edificazioni e delle trasformazioni del patrimonio edilizio esistente, sia in merito all'organizzazione della propria azienda, circa la professionalità del personale che utilizzano nei cantieri, risultano essenziali per l'effettivo conseguimento di una maggiore qualità delle costruzioni e per elevare la prevenzione sismica <sup>(41)</sup>.

Quella appena richiamata è, dunque, una **rete mista eterogenea**, costituita sia da soggetti pubblici che privati, i cui nodi appartengono a categorie diverse (enti pubblici territoriali, lavoratori autonomi e imprese profit), i quali perseguono obiettivi finalistici parzialmente eterogenei e divergenti.

#### 4.3.2. Gli strumenti di connessione e per migliorare l'operatività della rete

---

40 Assumono una certa rilevanza, naturalmente, anche le imprese che producono materiali per l'edilizia (con particolare riguardo ai componenti utilizzati per la costruzione delle fondazioni e delle strutture portanti degli edifici) e quelle che realizzano prefabbricati per le costruzioni in cemento, armato e precompresso, e a struttura metallica.

41 Si consideri quanto possa peggiorare la risposta all'azione sismica, anche di un edificio perfettamente progettato, la circostanza che gli interventi edilizi siano realizzati da unità di personale che non siano fornite di una adeguata formazione professionale, non siano in grado di leggere un progetto tecnico e di realizzare correttamente i particolari costruttivi delle strutture. Per questo, è costante l'affermazione che la dequalificazione del lavoro e l'eccessivo e incontrollato ricorso al subappalto siano tra le principali cause della scarsa qualità dei manufatti edilizi (oltre che principale causa della grave incidentalità dei cantieri).

Lo sviluppo di strumenti istituzionali, organizzativi ed operativi che consentano la governance di questo sistema è opportuno che sia previsto già nella legge di riordino, occorrendo poi provvedere alla loro analitica progettazione e attivazione, nel corso del periodo transitorio, esaminato ai precedenti paragrafi 4.2.2. e seguenti, per accompagnare e sostenere sin dalla prima fase il cambiamento che il riassetto della materia richiede, pur nella consapevolezza che l'effettivo governo della rete sarà frutto di un lavoro complesso, da protrarre e sviluppare nel tempo, parallelamente all'andata a regime delle nuove funzioni e ruoli che la caratterizzano.

Per soddisfare le esigenze di integrazione e coordinamento istituzionale e di rappresentanza degli interessi, facenti capo all'insieme dei soggetti pubblici e privati che concorrono alla funzionalità del sistema, appare essenziale costituire uno strumento di connessione in rete, finalizzato a rendere strutturata ed operativa, in modo permanente, la concertazione interistituzionale nonché la negoziazione con gli operatori economici coinvolti. Vista la complessità, l'ampiezza e la frammentazione dello scenario di cui occorre esercitare la governance, non sembra idoneo allo scopo il ricorso a strumenti informali, quali la concertazione politica interistituzionale e la consultazione delle rappresentanze di categoria, che costituiscono comportamenti saltuari, non strutturati e, in genere, legati alla risoluzione di problemi contingenti. Appaiono più idonei **sistemi di connessione formali**, legati a **soluzioni organizzative strutturali e istituzionali e a meccanismi contrattuali**.

Appare innanzitutto opportuno riconoscere nelle strutture tecniche regionali il ruolo di organo di coordinamento e integrazione della rete, cioè di **unità organizzativa di sistema** dedicata specificamente al presidio delle interdipendenze più rilevanti tra i soggetti che compongono la rete e di **supporto** agli organismi decisionali. Si tratta, dunque, di mettere a disposizione di tutti i nodi del sistema le rilevanti competenze tecniche di tale struttura, che non sono presenti e non possono neppure essere agevolmente acquisite da tutte le altre organizzazioni, costituendo così una unità di informazione e consulenza attivabile da tutti i nodi della rete, secondo regole prestabilite. Per la regione, la medesima struttura potrà costituire il principale organismo di raccordo operativo con i soggetti della rete e fornire il necessario supporto conoscitivo e di analisi per il monitoraggio del settore e per lo svolgimento del lavoro istruttorio preliminare all'assunzione delle decisioni che interessino la rete stessa <sup>(42)</sup>.

Accanto alla struttura centrale di supporto è opportuno costituire un **organismo di concertazione tecnico-istituzionale**, nel quale prevedere la presenza sia di enti ed organismi politico istituzionali facenti capo agli enti locali, sia delle componenti associative datoriali e professionali interessate. Secondo quella che può considerarsi una prassi presente nella nostra regione, il comitato può essere articolato o organizzare i propri lavori, con una duplice composizione: una di tipo tecnico, cui fanno capo i rappresentanti delle strutture operative dei soggetti interessati, cioè i dirigenti e funzionari degli enti locali così come i direttori e funzionari degli organismi associativi o di rappresentanza; l'altra di tipo politico, che vede la partecipazione delle corrispondenti componenti politiche, tra cui vanno annoverati i presidenti di detti organismi di rappresentanza. La prima componente potrà indirizzare il proprio campo di attività alla verifica dell'andamento dell'attività della rete e alla soluzione di problemi tecnico operativi che la stessa presenta, nonché alla preparazione dell'assise politica, con la predisposizione, in particolare, delle proposte di atti normativi e di programmazione. La seconda dovrà dedicarsi a concertare le visioni, le politiche e le strategie e a ricercare una posizione condivisa sugli atti appena indicati.

---

42 È evidente, infatti, che i flussi informativi di cui sarà in possesso questa struttura orienteranno le decisioni e potranno promuovere condotte cooperative, sempreché si assicuri la omogeneità delle informazioni raccolte e la restituzione ai soggetti interessati delle analisi ed elaborazioni operate.



Nell'ambito di tale organismo di concertazione potranno trovare un importante sviluppo **forme negoziali di collaborazione**, cioè la stipula di accordi tra le diverse componenti della rete, per condividere obiettivi operativi e progetti attuativi, con lo scopo: di migliorare la funzionalità della rete, semplificare i procedimenti amministrativi, accelerare l'esame delle pratiche edilizie, ecc.

Anche in questa prospettiva, la legge di riordino prevede la possibilità dell'esercizio, da parte della giunta regionale, della potestà di assumere atti di indirizzo e coordinamento, la cui efficacia e legittimazione dal basso non può che nascere dalla piena condivisione degli stessi da parte dei suddetti soggetti <sup>(43)</sup>. Gli atti di indirizzo possono riguardare aspetti strategici per la semplificazione e qualificazione delle funzioni facenti capo al settore in esame, quali: la standardizzazione degli elaborati progettuali, da allegare al deposito e alla richiesta di autorizzazione sismica, e i requisiti di completezza degli stessi; la definizione delle opere di trascurabile importanza strutturale e delle varianti non sostanziali, per le quali i progettisti, sotto la propria responsabilità, valutano che non occorra attivare le procedure autorizzative sismiche; l'individuazione delle opere strategiche e rilevanti sottoposte ad autorizzazione sismica anche nelle zone a bassa e bassissima sismicità.

Ma questo metodo concertativo potrà essere esteso anche alla definizione delle modalità di svolgimento dei controlli e dei principali parametri progettuali oggetto di verifica, così come si potranno porre in essere accordi di tipo operativo, attinenti alle modalità organizzative e procedurali per la gestione delle pratiche edilizie.

La regione può, inoltre, favorire il processo di connessione della rete, attivando azioni di **sostegno alla crescita tecnico professionale degli enti**, rispondendo alla esigenza di integrazione cognitiva, professionale e amministrativa, derivante dalla particolare complessità delle NTC che i soggetti della rete sono chiamati, a vario titolo, ad applicare e dei procedimenti amministrativi nei quali si inseriscono gli atti assunti dai medesimi soggetti.

A tale scopo la regione potrà assumere, tra i propri compiti, la cura della formazione e dell'aggiornamento professionale dei tecnici pubblici e privati che operano nella rete. La definizione dei progetti formativi in settori a così elevata specializzazione richiedono, per essere efficace, una rilevante padronanza della materia, ma anche stabili rapporti con i centri di ricerca e una conoscenza delle più innovative sperimentazioni in corso di attuazione, da presentare come casi di studio e riflessione. I singoli nodi della rete spesso non raggiungono né le soglie dimensionali, né le competenze per organizzare in via autonoma la formazione dei propri tecnici, e ancor meno per assicurarne il continuo aggiornamento. Il sistema a rete, soprattutto grazie alla struttura tecnica

---

43 Si consideri che la legge regionale generale in materia di governo del territorio, la n. 20 del 2000, stabilisce che gli atti di indirizzo e coordinamento tecnico debbano essere approvati con deliberazione dell'Assemblea legislativa (e dunque da parte dell'organo rappresentativo di tutte le componenti politiche e sociali regionali), ma anche che la proposta di tali provvedimenti debba essere predisposta con l'intesa degli enti locali, da acquisirsi nell'ambito di una Conferenza cui partecipano una significativa rappresentanza di tali enti (le province, i comuni capoluogo, e 14 comuni eletti dai restanti enti locali). La Regione ha, quindi, già previsto una significativa limitazione della propria potestà di regolazione della materia, nella convinzione che questi provvedimenti, solo in quanto pienamente concertati con le autonomie territoriali, e dunque condivisi dai soggetti chiamati a darvi attuazione, potranno risultare pienamente legittimati ad indirizzare e coordinare l'attività degli enti che esercitano funzioni di governo del territorio. Questo approccio politico culturale negli ultimi anni si è affermato, con l'effetto che diversi provvedimenti di settori connessi al campo dell'uso e tutela del territorio (commercio, energia e ambiente) sono stati assunti con le medesime modalità. Nel nostro caso specifico, si tratta dunque di fare un ulteriore passo in avanti, prevedendo espressamente, nella legge di riordino, che questo metodo concertativo sia esteso anche alle componenti sociali e professionali direttamente coinvolte del processo regolativo, le quali attualmente prendono parte a immancabili forme di consultazione nel corso dell'elaborazione degli atti, ma non si esprimono formalmente sugli stessi.

centrale regionale può dunque assolvere a questa funzione di servizio <sup>(44)</sup>. Ciò può diventare un essenziale volano per il coordinamento con le attività di valutazione e di sperimentazione realizzate nel territorio regionale, consentendo lo scambio e la diffusione delle migliori pratiche.

Appare utile rafforzare la capacità di integrazione di questa attività regionale, attraverso la tenuta di un apposito albo dei tecnici pubblici e dei professionisti privati che abbiano partecipato ai corsi di formazione. Tale albo può costituire per i tecnici un elemento di qualificazione delle loro competenze professionali e può fornire, ai soggetti della rete e agli utenti finali, informazioni utili per individuare i tecnici più adatti alle loro esigenze.

Anche per questa forma di collaborazione potrà risultare importante il ricorso agli strumenti negoziali ricordati in precedenza, per concordare tra le amministrazioni pubbliche e con gli ordini e collegi professionali, programmi operativi di rete per organizzare lo svolgimento di corsi unici di formazione e momenti seminariali di aggiornamento o approfondimento delle questioni tecniche trattate.

In conclusione, è utile indicare brevemente i principali **strumenti per migliorare l'operatività della rete**, la cui attivazione deve costituire uno specifico impegno regionale per qualificare e sviluppare il settore. In primo luogo potrà essere previsto un **sistema di supporto e consulenza** a favore dell'intera rete, sia in campo tecnico che giuridico amministrativo e legale. In questa prospettiva, appare quanto mai essenziale confermare la previsione del **Comitato tecnico scientifico**, di cui si avvalgono da diversi anni le strutture regionali, che è formato da esperti in materia sismica. Tale Comitato potrà costituire, per l'intera rete, il punto di riferimento per la valutazione dei progetti di nuove costruzioni e per le verifiche di sicurezza degli edifici esistenti, che risultino particolarmente complesse. Esso potrà, inoltre, svolgere il ruolo di organo tecnico consultivo per la formazione degli atti di indirizzo e di coordinamento tecnico.

Il supporto giuridico amministrativo potrà essere posto in capo alla struttura giuridica regionale che da tempo affianca il servizio sismico nella interpretazione e applicazione della normativa in materia, a integrazione dell'analoga funzione che la stessa svolge nel campo del governo del territorio.

Infine, la regione potrà attivare la costruzione di un **sistema informativo di rete**, avvalendosi a tale scopo della rete a banda larga, attualmente gestita da una società in house regionale, Lepida s.p.a. Si tratta di una infrastruttura che capillarmente collega tutte le sedi degli uffici pubblici del territorio regionale, e che nel breve periodo si avvia ad assicurare l'accesso ai servizi in rete anche alle imprese e ai cittadini. Tale tecnologia innovativa potrà dare un definitivo impulso all'integrazione dei processi autorizzativi gestiti dalla rete e alla semplificazione e standardizzazione della sua attività, potendo attivare, tra l'altro, sistemi di presentazione e trattazione in via informatica delle pratiche edilizie e 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 elevata qualità.

## 5. Illustrazione delle singole disposizioni del progetto di legge.

---

44 Appare evidente come questa funzione accresca la legittimazione della regione ad assumere una funzione guida non solo sul piano tecnico ma anche istituzionale, in quanto le attribuisce un ruolo centrale nella esplicazione di una funzione strategica per lo sviluppo dell'intero sistema.

Sono di seguito illustrati i singoli articoli del progetto di legge.

L'**art. 1** individua l'oggetto della proposta del provvedimento legislativo, che è di costituire una revisione organica della disciplina in materia sismica, dettando, in particolare, disposizioni in merito: al concorso degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica alla riduzione del rischio sismico, alle modalità di esercizio della vigilanza su opere e costruzioni nonché all'accertamento delle violazioni e all'applicazione delle relative sanzioni. Tutto ciò nel rispetto dei principi *"contenuti nel Capo IV, Parte II, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380"*.

L'**art. 2** precisa la finalità primaria del provvedimento legislativo, individuata nella maggiore tutela della pubblica incolumità e attuata mediante una triplice operazione: di riordino delle funzioni, di riorganizzazione tecnica e di nuova regolazione delle procedure di vigilanza sulle costruzioni. Si prevede, inoltre, un periodo transitorio, di durata annuale, nell'ambito del quale le strutture competenti dovranno assumere i necessari provvedimenti per definire le misure organizzative e amministrative necessarie.

Le disposizioni del **Titolo II (articoli da 3 a 5)** dispongono in merito alle funzioni in materia sismica.

L'**art. 3** conferma la titolarità delle funzioni in capo ai Comuni, già delegate agli stessi dall'art. 149 della legge regionale n. 3 del 1999, i quali le esercitano, di norma, avvalendosi, in maniera stabile, delle strutture tecniche regionali. Per garantire un esercizio efficace di tali funzioni, la Regione è chiamata ad adeguare il fabbisogno di personale da assegnare alle strutture suddette e provvedere alla copertura di posti vacanti.

E' fatta salva la facoltà per i Comuni di optare per l'esercizio autonomo delle funzioni sismiche, in forma singola o associata. In tal caso, i Comuni devono adottare, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge regionale, un apposito atto, che nel rappresentare la scelta per l'esercizio autonomo della funzione, fornisca:

- l'indicazione dei provvedimenti di riordino territoriale e delle misure organizzative e funzionali che si assumono, tra cui la costituzione di una apposita struttura tecnica;
- la definizione dei tempi e delle modalità di attuazione di tali interventi.

I Comuni possono optare per l'esercizio autonomo delle funzioni (escludendo dunque l'avvalimento delle strutture tecniche regionali) purché rispettino gli standard minimi, che verranno definiti dalla Giunta regionale, in ordine alla dimensione demografica del comune o della forma associativa e alle caratteristiche della struttura tecnica in merito alla dotazione di personale.

I Comuni che, alla data di entrata in vigore della legge, esercitano già direttamente le funzioni in forma associata e che intendono continuare a farlo, devono, da un lato, comunicare alla Regione tale volontà; dall'altro, assicurare il rispetto degli standard minimi.

Al fine di assicurare l'efficace svolgimento delle funzioni sismiche da parte dei comuni, agli stessi è assegnato un periodo di 1 anno, per dare attuazione agli impegni assunti e, in particolare, per costituire le strutture tecniche. Qualora dovessero verificarsi situazioni di inadempienza o di grave ritardo, è previsto un intervento sostitutivo della Regione; tale intervento consisterà, dapprima, nell'assegnazione di un termine per adempiere, per poi dar luogo, al conferimento delle funzioni alle strutture tecniche regionali.

Infine tale disposizione prevede che i Comuni che optino per l'avvalimento delle strutture tecniche regionali possano, decorsi 10 anni, decidere di riassumere direttamente l'esercizio delle funzioni sismiche, sempre nel rispetto degli standard stabiliti dalla Giunta e rendendosi disponibili ad utilizzare il personale che la Regione ha assegnato per l'esame delle loro pratiche.



L'art. 4 prevede che la Regione svolga la funzione di coordinamento e di indirizzo, che si esprime nelle seguenti attività:

- consulenza tecnica agli enti competenti in materia sismica, avvalendosi di un Comitato Tecnico Scientifico, composto da esperti in materia sismica;
- indagini e studi per la valutazione del rischio sismico e per la definizione di programmi di prevenzione;
- definizione, ad opera della Giunta, dei criteri uniformi per la formazione del personale delle strutture tecniche competenti in materia sismica e promozione di un sistema informativo integrato.

Viene inoltre prevista l'istituzione di un Comitato regionale per la riduzione del rischio sismico, composto dall'assessore regionale competente in materia, dai rappresentanti degli enti locali e delle categorie professionali nonché degli operatori che svolgono compiti ed attività previsti dalla legge regionale. Tale Comitato ha la finalità di realizzare la integrazione ed il coordinamento tra tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano nel settore e che, dunque, concorrono alla riduzione del rischio sismico. La Giunta regionale, con apposito atto, provvederà a regolare la composizione e le modalità di funzionamento del Comitato.

L'art. 5 disciplina le competenze della Provincia in ambito sismico, prevedendo il rilascio di un parere *obbligatorio*, sugli strumenti urbanistici comunali (PSC, POC, PUA e, in via transitoria, PRG e relativi strumenti attuativi), in ordine alla compatibilità delle previsioni rispetto alla pericolosità locale del territorio. Tale parere verrà rilasciato, rispettivamente, nell'ambito delle riserve o degli atti di assenso comunque denominati oppure entro 60 giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione comunale a seconda che la Provincia partecipi o meno al procedimento di approvazione del piano. Qualora i piani siano sottoposti a valutazione ambientale strategica (VAS), il parere è reso con il provvedimento con il quale la Provincia si esprime nell'ambito del medesimo procedimento di valutazione.

**Il Titolo III (articoli da 6 a 8)** detta principi generali in materia di pianificazione e norme specifiche in relazione alla pianificazione provinciale e comunale.

L'art. 6 dispone che la pianificazione territoriale ed urbanistica deve concorrere alla prevenzione e riduzione del rischio sismico e che le previsioni inserite nei piani urbanistici e territoriali generali, in attuazione del presente titolo, prevalgono sulle disposizioni dei piani settoriali.

L'art. 7 prevede che il PTCP individui le aree a maggiore rischio sismico e definisca indirizzi per la destinazione d'uso degli stessi.

L'art. 8 prevede che gli strumenti pianificatori urbanistici comunali attuano gli indirizzi e i criteri stabiliti dal PTCP, realizzando, in particolare, la c.d. "microzonazione sismica" del territorio urbanizzato e urbanizzabile, volta a stabilire il grado di pericolosità locale di ogni parte del territorio e i limiti e le soglie di criticità collegati agli interventi e alle trasformazioni da realizzarvi. A tal riguardo si richiama la disciplina, stabilita dalla delibera dell'Assemblea legislativa n. 112 del 2007 (Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento tecnico ai sensi dell'art. 16, comma 1, della L.R. n. 20/2000, in merito a Indirizzi per gli studi di microzonazione sismica in Emilia-Romagna per la pianificazione territoriale e urbanistica).

È inoltre stabilito che i Comuni adeguino il RUE alla normativa sismica e alle disposizioni in merito agli interventi sul patrimonio edilizio esistente (con particolare riguardo agli interventi strutturali).

Le disposizioni del **Titolo IV (articoli da 9 a 20)** disciplinano i procedimenti relativi alla attività costruttiva nelle aree sismiche.

L'**art. 9** individua l'ambito di applicazione del Titolo IV, stabilendo che ricadono in esso tutti i lavori di nuova costruzione, di recupero del patrimonio edilizio esistente e di sopraelevazione, che riguardino edifici privati, opere pubbliche o di pubblica utilità.

Alla stessa disciplina sono soggette le varianti sostanziali ai progetti, ossia quelle varianti che modificano le parti strutturali dell'edificio o la risposta all'azione sismica degli edifici stessi, mentre non vi rientrano gli interventi che il progettista dichiara privi di rilevanza strutturale ai fini della pubblica incolumità. Al fine di delimitare ed individuare la categoria degli interventi privi di rilevanza strutturale, si prevede che la Giunta regionale possa stabilire appositi indirizzi.

L'**art. 10** effettua il coordinamento tra la disciplina dei titoli abilitativi edilizi e quella relativa al rilascio dell'autorizzazione sismica e al deposito del progetto strutturale, stabilendo che:

- i titoli edilizi producono i loro effetti solo dal momento in cui viene rilasciata l'autorizzazione sismica o viene depositato il progetto strutturale;
- l'autorizzazione sismica e il deposito hanno la stessa durata e la validità dei titoli edilizi;
- per le opere non soggette a titolo abilitativo ai sensi della L.R. n. 31/02 (opere pubbliche e opere da realizzare a seguito di accordo di programma) la validazione del progetto ha effetti soltanto dal momento in cui è rilasciata l'autorizzazione sismica o è effettuato il deposito del progetto.

L'**art. 11** richiede l'autorizzazione sismica:

- per i lavori edilizi indicati all'art. 9, con l'esclusione di quelli realizzati nei Comuni a bassa sismicità;
- per una serie di interventi indicati tassativamente (costruzioni negli abitati da consolidare, sopraelevazioni, progetti presentati a seguito di violazione delle norme antisismiche) su tutto il territorio regionale e, quindi, anche se ricadano nei Comuni a bassa sismicità.

Si prevedono poi due forme di semplificazioni amministrative in forza delle quali l'autorizzazione sismica sostituisce quella prevista per le opere e i lavori negli abitati da consolidare e ha il valore e gli effetti dell'autorizzazione per le sopraelevazioni, di cui rispettivamente agli artt. 61 e 90 del DPR n. 380 del 2001.

L'**art. 12** disciplina il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione, rimarcando la stretta integrazione della stessa nel procedimento per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi, costituendone un subprocedimento.

L'ufficio competente a ricevere l'istanza e l'allegato progetto strutturale, è lo Sportello unico per l'edilizia del Comune competente, che trasmetterà la documentazione alla struttura competente in materia sismica. Il progetto strutturale deve essere redatto secondo le norme tecniche di attuazione e le disposizioni di cui all'art. 93 del TU Edilizia. L'istanza va presentata contestualmente alla richiesta per ottenere il permesso di costruire o alla denuncia di inizio attività, quindi vanno presentati insieme il progetto strutturale e quello architettonico.

Diversi elementi del procedimento valorizzano la collaborazione tra privato e pubblica amministrazione:

- ancor prima della presentazione dell'istanza, la struttura competente fornisce, su richiesta degli interessati, indicazioni e chiarimenti sull'applicazione delle norme tecniche per la predisposizione del progetto;
- durante l'istruttoria possono essere richieste integrazioni della documentazione presentata o possono essere rimosse le irregolarità formali attraverso percorsi semplificati in contraddittorio;
- prima dell'adozione formale del provvedimento, il responsabile del procedimento comunica al soggetto i motivi che ostano all'accoglimento, al fine di consentirgli la presentazione di osservazioni, che dovranno essere considerate nel provvedimento finale.

Contro il provvedimento, oltre gli ordinari rimedi giurisdizionali, è ammesso ricorso gerarchico al Presidente della Giunta regionale.

L'art. 13 prevede, per i Comuni della Regione classificati "a bassa sismicità", il mero deposito del progetto strutturale, il quale, in simmetria con quanto previsto dall'art. 12, deve essere presentato presso lo SUE, contestualmente alla presentazione della richiesta di rilascio del permesso di costruire o della DIA, e deve essere redatto secondo le NTA e le disposizioni di cui all'art. 93 del TU Edilizia. La verifica di completezza e regolarità della documentazione avviene nell'ambito dei controlli eseguiti dal SUE ai fini del rilascio del titolo abilitativo (art. 11, comma 1, lettera a), e art. 13, comma 3, LR n. 31 del 2002) e l'esame dei progetti depositati e dei lavori in corso avviene nei casi in cui sia svolto il controllo sui titoli edilizi.

L'art. 14 disciplina le modalità di svolgimento delle attività di verifica tecnica e di valutazione di sicurezza, cioè degli accertamenti progettuali della idoneità della struttura degli edifici esistenti, richiesti dalla normativa qualora ricorrano talune condizioni, indipendentemente dalla realizzazione di trasformazioni edilizie. Questa disposizione prevede che la verifica tecnica e la valutazione di sicurezza siano depositate presso lo Sportello unico per l'edilizia e trasmesse alla struttura tecnica competente in materia sismica. Se a seguito della verifica o della valutazione emerge la necessità di eseguire degli interventi, il soggetto interessato effettuerà direttamente il deposito del progetto o la richiesta di autorizzazione sismica e quindi in tal caso la verifica o la valutazione fanno parte integrante del progetto strutturale presentato.

Gli artt. 15, 16 e 17 riguardano ipotesi particolari di intervento, ossia le opere in conglomerato cementizio ed a struttura metallica, gli edifici di speciale importanza artistica e le opere necessarie per la eliminazione delle barriere architettoniche, rinviandosi alla normativa di settore.

L'art. 18, nel campo della funzione di vigilanza, specifica che i pubblici ufficiali individuati dall'art. 103 del D.P.R. n. 380 del 2001, devono segnalare le violazioni della normativa antisismica all'autorità giudiziaria, provvedendo altresì alla comunicazione delle violazioni accertate anche allo sportello unico per l'edilizia, affinché assumano i provvedimenti necessari, avvalendosi per i necessari accertamenti tecnici delle strutture tecniche competenti.

L'art. 19 prevede per tutti gli interventi il collaudo statico, ad esclusione degli interventi di riparazione o interventi locali che interessano elementi isolati, secondo quanto potrà essere specificato con apposito atto di indirizzo. Il collaudo ha la finalità di accertare che l'intervento che viene realizzato sia conforme al progetto autorizzato o depositato. Il collaudo viene eseguito, di regola, in corso d'opera, tranne casi particolari in cui tutti gli elementi portanti principali siano ancora ispezionabili, controllabili e collaudabili ad opere ultimate.

Tale disposizione fissa alcune importanti regole in merito alla nomina e all'attività del collaudatore: il collaudatore deve essere già nominato al momento della richiesta di autorizzazione o al deposito del progetto e deve essere un professionista o altro soggetto abilitato diverso dal progettista, dal direttore dei lavori e non collegato in alcun modo al costruttore, in modo da garantirne la massima imparzialità e obiettività.

Il certificato di collaudo viene depositato dal collaudatore presso la struttura competente e sostituisce il certificato di rispondenza previsto all'art. 62 del DPR n. 380 del 2001; nei casi in cui il collaudo sia escluso, la rispondenza delle opere al progetto viene attestata dal direttore dei lavori.

L'art. 20 detta una disposizione di natura organizzativa, innovativa rispetto all'attuale sistema. Si prevede, da parte del soggetto che richiede l'autorizzazione o che deposita il progetto, il pagamento di un contributo per le spese istruttorie sostenute dalla struttura competente. Le risorse che derivano dal pagamento di tale contributo sono soggette a vincolo di destinazione, nel senso che possono essere utilizzate esclusivamente per sostenere le spese di retribuzione, formazione e aggiornamento del personale delle strutture tecniche competenti. L'importo del contributo e le modalità di versamento verranno definite con delibera di Giunta regionale.



Il **Titolo V (articoli 21 e 22)** disciplina il regime sanzionatorio, rinviandosi, nell'**art. 21**, a quanto previsto dal DPR n. 380 del 2001 e specificando che anche le funzioni amministrative che la normativa statale richiama attribuisce alla Regione sono svolte dai Comuni, avvalendosi delle strutture tecniche competenti in materia sismica. L'**art. 22** subordina la richiesta o la presentazione del titolo in sanatoria di cui all'**art. 17**, della L.R. n. 23 del 2004, all'asseverazione da parte del professionista abilitato che gli interventi non abbiano rilevanza sismica o che le opere di cui si richiede la sanatoria rispettino comunque la normativa tecnica per le costruzioni.

Il **Titolo VI (articoli da 23 a 27)** detta le disposizioni finali.

L'**art. 23** riguarda le abrogazioni dei provvedimenti regionali; l'**art. 24** disciplina il regime transitorio; l'**art. 25** prevede la norma di rinvio alla normativa statale per quanto non disposto dalla legge regionale; l'**art. 26** prevede la norma finanziaria e l'**art. 27** si riferisce all'entrata in vigore della legge.

In particolare, l'**art. 24** prevede che i procedimenti in corso all'entrata in vigore della legge siano conclusi secondo la normativa previgente e che il Titolo IV, ossia le disposizioni relative alla vigilanza sulle opere e costruzioni per la riduzione del rischio sismico, trovino applicazione per i procedimenti che verranno avviati decorso il termine di 1 anno dall'entrata in vigore della legge regionale; l'**art. 27** chiarisce che il Titolo IV si applica trascorso 1 anno dall'entrata in vigore della legge.

---

## **Progetto di legge**

### **Titolo I - Disposizioni generali**

- Art. 1 – Oggetto
- Art. 2 - Finalità

### **Titolo II - Funzioni in materia sismica**

- Art. 3 - Attribuzione delle funzioni
- Art. 4 - Funzioni regionali di indirizzo e coordinamento
- Art. 5 - Compiti della Provincia

### **Titolo III – Pianificazione territoriale e urbanistica**

- Art. 6 – Principi generali in materia di pianificazione
- Art. 7 – Pianificazione provinciale
- Art. 8 – Pianificazione comunale

### **Titolo IV - Vigilanza su opere e costruzioni per la riduzione del rischio sismico**

- Art. 9 - Ambito di applicazione
- Art. 10 - Rapporto con il titolo abilitativo edilizio
- Art. 11 - Autorizzazione sismica
- Art. 12 - Procedimento di autorizzazione
- Art. 13 - Deposito dei progetti nelle zone a bassa sismicità
- Art. 14 - Verifica tecnica e valutazione di sicurezza
- Art. 15 - Opere in conglomerato cementizio ed a struttura metallica
- Art. 16 - Edifici di speciale importanza artistica
- Art. 17 - Eliminazione delle barriere architettoniche
- Art. 18 - Vigilanza
- Art. 19 - Collaudo statico
- Art. 20 - Rimborso forfettario per le spese istruttorie

### **Titolo V - Sistema sanzionatorio**

- Art. 21 - Regime sanzionatorio
- Art. 22 - Raccordo con le sanzioni amministrative edilizie

### **Titolo VI – Disposizioni finali**

- Art. 23 - Abrogazioni
- Art. 24 - Disposizioni transitorie
- Art. 25 - Norma di rinvio
- Art. 26 - Disposizione finanziaria
- Art. 27 - Entrata in vigore

## **TITOLO I**

### **DISPOSIZIONI GENERALI**

#### **Art. 1** ***(Oggetto)***

1. La presente legge detta disposizioni in merito alle competenze in materia sismica, al concorso degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica alla riduzione del rischio sismico, alle modalità di esercizio della vigilanza su opere e costruzioni nonché all'accertamento delle violazioni e all'applicazione delle relative sanzioni, nel rispetto dei principi contenuti nel Capo IV, Parte II, del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia).

#### **Art. 2** ***(Finalità)***

1. La presente legge persegue l'obiettivo di una maggiore tutela della pubblica incolumità attraverso il riordino delle funzioni in materia sismica, la riorganizzazione delle strutture tecniche competenti e la disciplina del procedimento per la vigilanza sulle costruzioni.

2. Al fine di rafforzare l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 è previsto un periodo transitorio, di un anno dall'entrata in vigore della presente legge, per la definizione delle scelte organizzative e per la strutturazione dei servizi tecnici competenti; al termine del periodo transitorio trovano applicazione le norme relative alla vigilanza sulle costruzioni di cui al Titolo IV.

## **TITOLO II**

### **FUNZIONI IN MATERIA SISMICA**

#### **Art. 3** ***(Attribuzione delle funzioni)***

1. Le funzioni in materia sismica, già delegate dall'articolo 149 della legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 (Riforma del sistema regionale e locale), sono confermate in capo ai Comuni, che le esercitano avvalendosi stabilmente delle strutture tecniche regionali, fatto salvo quanto disposto dal comma 2.

2. I Comuni che, nell'osservanza degli standard minimi di cui al comma 4, intendono esercitare autonomamente le funzioni in materia sismica, in forma singola o associata, adottano e trasmettono alla Regione apposito atto, entro il termine perentorio di 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, indicando i provvedimenti di riordino territoriale e le misure organizzative e funzionali che decidono di assumere, tra cui la costituzione di una apposita struttura tecnica, nonché i tempi e le modalità di attuazione.

3. I Comuni che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbiano già effettuato il conferimento stabile ed integrato a loro forme associative, entro il termine di cui al comma 2,



comunicano la volontà di continuare ad esercitare autonomamente le funzioni in materia sismica, in conformità agli standard minimi di cui al comma 4.

4. La Giunta regionale definisce gli standard minimi per l'esercizio delle funzioni in materia sismica, con riferimento in particolare alla dimensione demografica del Comune o della forma associativa, nonché alle caratteristiche della struttura tecnica, in ordine alla dotazione di personale avente adeguate competenze professionali per lo svolgimento delle medesime funzioni.

5. La Giunta regionale, decorso il termine di cui al comma 2, adegua il fabbisogno di personale da assegnare alle strutture tecniche regionali per lo svolgimento delle funzioni sismiche, e provvede alla copertura dei posti vacanti, secondo le forme e le modalità previste dal Capo I della L.R. 26 novembre 2001, n. 43 (Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna).

6. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, i Comuni, singoli o associati, provvedono all'attuazione dei provvedimenti e delle misure secondo gli impegni assunti, ai sensi del comma 2 e 3.

7. La Giunta regionale svolge il monitoraggio delle attività comunali di cui al comma 6, sollecitando il rispetto degli impegni assunti dai Comuni singoli o associati. In caso di persistente inerzia delle amministrazioni comunali o di grave ritardo, tali da compromettere il corretto esercizio delle funzioni sismiche secondo i tempi definiti dalla presente legge, la Giunta regionale assegna ai medesimi enti un termine, comunque non inferiore a quindici giorni, per provvedere. Trascorso inutilmente tale termine, la Giunta regionale assume i provvedimenti sostitutivi, conferendo alle strutture tecniche regionali l'esercizio delle funzioni in materia sismica.

8. L'avvalimento opera per un periodo non inferiore a dieci anni dall'entrata in vigore della presente legge, decorso il quale i Comuni possono decidere di esercitare autonomamente, in forma singola o associata, le funzioni in materia sismica, nel rispetto degli standard di cui al comma 4 e utilizzando il personale regionale addetto, previo confronto con le organizzazioni sindacali.

#### **Art. 4**

##### ***(Funzioni regionali di indirizzo e coordinamento)***

1. La Regione svolge le funzioni di indirizzo e coordinamento dell'esercizio dei compiti in materia sismica, assicurando un'adeguata consulenza tecnica alle strutture comunali e provinciali competenti. Essa promuove altresì indagini per la valutazione del rischio sismico, finalizzate alla definizione dei programmi di prevenzione sismica. A tale fine la Regione può stipulare apposite convenzioni con le Università, il CNR e altri Centri specializzati. Per lo svolgimento dei propri compiti la Regione si avvale di un apposito Comitato Tecnico Scientifico (CTS), composto da esperti in materia sismica.

2. La Giunta regionale provvede altresì:

- a) a definire i criteri uniformi per la formazione e l'aggiornamento del personale da assegnare alle strutture tecniche competenti in materia sismica, assicurando forme di collaborazione con gli ordini professionali per la diffusione di una cultura comune in materia sismica;
- b) a promuovere lo sviluppo di un sistema informativo integrato, che costituisca il supporto tecnologico alla rete delle strutture comunali, provinciali e regionali competenti in materia sismica e che consenta la gestione informatica delle pratiche sismiche.

3. È istituito il Comitato regionale per la riduzione del rischio sismico, avente lo scopo di realizzare il coordinamento politico istituzionale e una più stretta integrazione tecnico operativa tra i soggetti pubblici e privati che concorrono con la propria attività ad una maggior tutela dell'incolumità pubblica, attraverso la riduzione del rischio sismico. Il Comitato ha funzioni consultive e ne fanno parte l'Assessore regionale competente per materia, che lo presiede, i rappresentanti degli enti locali, designati dalla Conferenza Regione-Autonomie locali, nonché i rappresentanti delle categorie professionali e degli operatori privati che svolgono compiti e attività disciplinati dalla presente legge. La partecipazione al Comitato è senza oneri per la Regione. La Giunta regionale, con apposito atto deliberativo, regola la composizione e le modalità di funzionamento del Comitato.

#### **Art. 5** ***(Compiti della Provincia)***

1. La Provincia esprime il parere sul Piano strutturale comunale (PSC), sul Piano operativo comunale (POC) e sul Piano urbanistico attuativo (PUA), nonché, in via transitoria, sulle varianti al Piano Regolatore Generale (PRG) e sugli strumenti urbanistici attuativi del vigente PRG, in merito alla compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni di pericolosità locale del territorio.

2. Il parere è rilasciato nell'ambito delle riserve o degli atti di assenso, comunque denominati, resi dalla Provincia nel corso del procedimento di approvazione dello strumento urbanistico. Nei casi in cui la legge non preveda l'intervento della Provincia nel procedimento di approvazione dello strumento urbanistico, il parere è reso entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta dell'Amministrazione comunale. In caso di inutile decorrenza del termine per l'espressione del parere, il responsabile del procedimento convoca una conferenza di servizi.

3. Per l'espletamento dei compiti di cui al comma 1, la Provincia può stipulare apposita convenzione, prevedendo un congruo rimborso per le spese sostenute dalle strutture tecniche regionali.

### **TITOLO III** **PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E URBANISTICA**

#### **Art. 6** ***(Principi generali in materia di pianificazione)***

1. Gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica concorrono alla riduzione del rischio sismico, attraverso analisi di pericolosità, vulnerabilità ed esposizione urbanistica, ed indirizzano le scelte localizzative, i processi di trasformazione urbana e la realizzazione delle opere secondo criteri di prevenzione e mitigazione del rischio sismico.

2. Le previsioni contenute nei piani territoriali ed urbanistici generali in attuazione del presente Titolo sono prevalenti sulle disposizioni attinenti al rischio sismico contenute negli atti di pianificazione previsti dalle normative di settore.

**Art. 7*****(Pianificazione provinciale)***

1. Il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) fornisce indicazioni per attuare la riduzione del rischio sismico, sulla base delle conoscenze della pericolosità del territorio e con riferimento alla distribuzione degli insediamenti urbani, delle attività produttive e delle reti infrastrutturali
2. A tale scopo, il PTCP individua le aree a maggiore rischio e definisce indirizzi generali sugli usi ammissibili.

**Art. 8*****(Pianificazione comunale)***

1. Gli strumenti di pianificazione urbanistica comunale, attuando gli indirizzi e i criteri stabiliti dal PTCP:
  - a) individuano il grado di pericolosità locale di ciascuna parte del territorio e realizzano la microzonazione sismica del territorio urbanizzato e di quello suscettibile di urbanizzazione;
  - b) fissano, per le parti del territorio caratterizzate da pericolosità locale, le soglie di criticità, i limiti e le condizioni per la realizzazione degli interventi di trasformazione, definendo prescrizioni per la riduzione del rischio sismico.
2. I Comuni adeguano il proprio Regolamento urbanistico ed edilizio (RUE) alla normativa sismica e alle disposizioni in merito agli interventi sul patrimonio edilizio esistente, con particolare riguardo agli interventi che, interessando elementi strutturali dell'edificio, ne possono compromettere la risposta alle azioni sismiche. I regolamenti e le norme di attuazione degli strumenti urbanistici possono introdurre limitazioni all'altezza degli edifici in funzione della larghezza stradale, nel rispetto delle norme tecniche per le costruzioni, di cui all'art. 83 del D.P.R. n. 380 del 2001.

**TITOLO IV****VIGILANZA SU OPERE E COSTRUZIONI  
PER LA RIDUZIONE DEL RISCHIO SISMICO****Art. 9*****(Ambito di applicazione)***

1. Le disposizioni del presente Titolo si applicano a tutti i lavori di nuova costruzione, di recupero del patrimonio edilizio esistente e di sopraelevazione, relativi a edifici privati, ad opere pubbliche o di pubblica utilità e altre costruzioni, comprese le varianti a progetti che modifichino in modo sostanziale gli effetti delle azioni sismiche sulla struttura.
2. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente Titolo gli interventi dichiarati dal progettista abilitato privi di rilevanza strutturale ai fini della pubblica incolumità. Tale dichiarazione è contenuta nell'asseverazione che accompagna il titolo edilizio, ai sensi degli articoli 10 e 13 della legge regionale 25 novembre 2002, n. 31 (Disciplina generale dell'edilizia).



3. La variante al progetto è da considerare comunque sostanziale, ai sensi dell'articolo 18 della legge regionale n. 31 del 2002, quando comporta modifiche alle parti strutturali dell'edificio o agli effetti dell'azione sismica sulle stesse.
4. La Giunta regionale può stabilire appositi indirizzi per individuare gli interventi privi di rilevanza strutturale ed i casi in cui le varianti riguardanti parti strutturali non rivestono carattere sostanziale.
5. Le disposizioni del presente titolo trovano applicazione anche per la realizzazione di interventi nell'ambito di opere pubbliche e di pubblica utilità ad esclusione delle opere progettate dalle strutture tecniche regionali competenti in materia sismica, per le quali la validazione del progetto ai sensi del D. Lgs. 14 aprile 2006, n.163 tiene luogo dell'autorizzazione o del deposito di cui agli articoli 11 e 13 della presente legge.

#### **Art. 10**

##### ***(Rapporto con il titolo abilitativo edilizio)***

1. Il titolo edilizio che abilita l'intervento è privo di effetti fino a quando non sia stata rilasciata l'autorizzazione sismica o effettuato il deposito del progetto strutturale nei casi previsti rispettivamente dagli artt. 11 e 13.
2. Per le opere non soggette a titolo abilitativo ai sensi dell'art. 7 della L.R. n. 31 del 2002, la validazione del progetto ha effetti dalla data del rilascio dell'autorizzazione sismica o del deposito del progetto strutturale.
3. L'autorizzazione sismica di cui all'art. 11 e la denuncia di deposito del progetto strutturale di cui all'art. 13 hanno la stessa durata e validità del titolo edilizio cui accedono.

#### **Art. 11**

##### ***(Autorizzazione sismica)***

1. Nei Comuni della Regione, esclusi quelli classificati a bassa sismicità, lo svolgimento dei lavori indicati dall'articolo 9, comma 1, è subordinato al rilascio di una autorizzazione sismica.
2. Sono sempre soggetti a preventiva autorizzazione sismica, anche se ricadenti in Comuni a bassa sismicità:
  - a) gli interventi edilizi in abitati dichiarati da consolidare ai sensi dell'articolo 61 del D.P.R. n. 380 del 2001;
  - b) i progetti presentati a seguito di accertamento di violazione delle norme antisismiche;
  - c) gli interventi relativi ad edifici di interesse strategico e alle opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile, nonché relativi agli edifici e alle opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un loro eventuale collasso, di cui all'art. 20, comma 5, del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della L. 28 febbraio 2008, n. 31;
  - d) le sopraelevazioni degli edifici di cui all'articolo 90, comma 1, del D.P.R. n. 380 del 2001.

3. L'autorizzazione sismica relativa agli interventi di cui al comma 2 lettera a) assorbe e sostituisce quella prevista dall'art. 61 del D.P.R. n. 380 del 2001.
4. L'autorizzazione rilasciata per interventi di sopraelevazione degli edifici ha il valore e gli effetti della certificazione di cui all'articolo 90, comma 2, del D.P.R. n. 380 del 2001.

## **Art. 12** ***(Procedimento di autorizzazione)***

1. L'istanza volta ad ottenere l'autorizzazione preventiva è presentata allo Sportello unico per l'edilizia del Comune competente per territorio, contestualmente alla richiesta di rilascio del permesso di costruire ovvero alla presentazione della denuncia di inizio attività. All'istanza deve essere allegato il progetto strutturale redatto in conformità alle norme tecniche per le costruzioni e alle disposizioni di cui all'articolo 93, commi 3, 4 e 5 del D.P.R. n. 380 del 2001. Il progetto deve essere accompagnato da una dichiarazione del progettista abilitato che asseveri il rispetto delle norme tecniche per le costruzioni e la congruità tra il progetto strutturale e quello architettonico, nonché il rispetto delle eventuali prescrizioni sismiche contenute negli strumenti di pianificazione e nel RUE.
2. Lo Sportello unico per l'edilizia verifica la completezza della documentazione di cui al comma 1 e la trasmette alla struttura tecnica competente.
3. La struttura competente in materia sismica fornisce, su richiesta degli interessati, chiarimenti ed indicazioni sull'applicazione delle norme tecniche per le costruzioni ai fini della predisposizione del progetto strutturale. Nel corso dell'istruttoria dell'istanza di autorizzazione, per una sola volta, la medesima struttura richiede agli interessati, anche convocandoli per una audizione, i chiarimenti necessari, l'integrazione della documentazione presentata e la rimozione delle irregolarità e dei vizi formali riscontrati nella documentazione presentata.
4. L'autorizzazione viene rilasciata a seguito della verifica della conformità del progetto ai contenuti della normativa tecnica nonché alle eventuali prescrizioni previste dagli strumenti di pianificazione.
5. L'autorizzazione è rilasciata entro il termine di 60 giorni, decorrente dalla data di presentazione dell'istanza e trasmessa allo Sportello unico per l'edilizia. La richiesta di integrazione documentale di cui al comma 3 interrompe il termine per il rilascio dell'autorizzazione, il quale riprende a decorrere, per intero, dalla data di ricevimento degli atti richiesti. Il provvedimento conclusivo del procedimento, di autorizzazione o di diniego, è comunicato per iscritto al richiedente.
6. Il responsabile del procedimento prima della formale adozione di un provvedimento negativo comunica tempestivamente ai richiedenti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione i richiedenti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale. Il termine per concludere il procedimento:
  - a) è interrotto e ricomincia a decorrere per intero dalla data di presentazione delle osservazioni;
  - b) è sospeso e continua a decorrere per il periodo residuo se entro il termine non sono presentate osservazioni.

7. Avverso il provvedimento relativo alla domanda di autorizzazione è ammesso il ricorso al Presidente della Giunta regionale che decide con provvedimento definitivo; il ricorso deve essere presentato entro 30 giorni dalla comunicazione del provvedimento.
8. La Giunta regionale, con apposito atto di indirizzo, sentita la CRAL, può individuare gli elaborati tecnici da depositare e stabilire il contenuto degli stessi.
9. Sono fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 24 e 25 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) e le relative norme di attuazione, in materia di impianti produttivi.

### **Art. 13**

#### ***(Deposito dei progetti nelle zone a bassa sismicità)***

1. Nelle zone a bassa sismicità lo svolgimento dei lavori indicati dall'articolo 9, comma 1, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 11, comma 2, è subordinato al deposito presso lo Sportello unico per l'edilizia del progetto strutturale, redatto dal progettista abilitato in conformità alle norme tecniche per le costruzioni e alle disposizioni di cui all'articolo 93, commi 3, 4 e 5 del D.P.R. n. 380 del 2001. Il progetto deve essere accompagnato da una dichiarazione del progettista che asseveri il rispetto delle norme tecniche per le costruzioni e la congruità tra il progetto strutturale e quello architettonico, nonché il rispetto delle eventuali prescrizioni sismiche contenute negli strumenti di pianificazione e nel RUE.
2. Il progetto strutturale e le relative asseverazioni sono presentati allo Sportello unico per l'edilizia contestualmente alla presentazione della richiesta di rilascio del permesso di costruire ovvero della denuncia di inizio attività.
3. Lo Sportello unico per l'edilizia procede alla verifica di completezza e regolarità della documentazione presentata nell'ambito dell'attività di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), e all'articolo 13, comma 3, della L.R. n. 31 del 2002, e restituisce all'interessato l'attestazione dell'avvenuto deposito.
4. La struttura competente in materia sismica, in via preliminare e su richiesta degli interessati, fornisce chiarimenti ed indicazioni sull'applicazione delle norme tecniche per le costruzioni ai fini della predisposizione del progetto strutturale.
5. La struttura competente, nel corso dei controlli sui titoli edilizi previsti dagli articoli 11, commi 3 e 4, e 17 della L.R. n. 31 del 2002, procede all'esame dei progetti depositati nonché dei lavori in corso o ultimati, per verificare l'osservanza alle norme tecniche per le costruzioni.
6. Trova applicazione quanto previsto dai commi 8 e 9 dell'articolo 12 della presente legge.

### **Art.14**

#### ***(Verifica tecnica e valutazione di sicurezza)***

1. La verifica tecnica sugli edifici e sulle opere infrastrutturali di cui all'art. 11, comma 2, lettera c), è depositata presso lo Sportello unico per l'edilizia che la trasmette alla struttura tecnica competente.



2. La valutazione di sicurezza prescritta dalle norme tecniche per le costruzioni è depositata presso lo Sportello unico per l'edilizia che la trasmette alla struttura tecnica competente.
3. Qualora ad esito della verifica tecnica e della valutazione di sicurezza sia necessario eseguire interventi, il soggetto interessato provvede direttamente al deposito del progetto strutturale o alla richiesta di autorizzazione sismica secondo quanto previsto dagli articoli 11, 12 e 13. In tali casi la verifica o la valutazione sono parte integrante del progetto strutturale.

#### **Art. 15**

##### ***(Opere in conglomerato cementizio ed a struttura metallica)***

1. Il costruttore può richiedere che la presentazione del progetto strutturale ai sensi dell'articolo 12 ovvero il deposito dello stesso ai sensi dell'articolo 13 produca gli effetti della denuncia dei lavori prevista dall'articolo 65 del D.P.R. 380/2001, purché il progetto, la denuncia di deposito e la relazione illustrativa abbiano i contenuti previsti dallo stesso articolo, relativamente alla realizzazione delle opere in conglomerato cementizio, armato, precompresso ed a struttura metallica.

#### **Art. 16**

##### ***(Edifici di speciale importanza artistica)***

1. Restano ferme le disposizioni di cui al decreto legislativo 22 gennaio n. 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) per l'esecuzione di qualsiasi lavoro di natura antisismica in edifici o manufatti di carattere monumentale o comunque di interesse archeologico, storico o artistico, siano essi pubblici o privati.
2. La medesima disciplina tecnica trova applicazione per i lavori di natura antisismica negli edifici di interesse storico-architettonico individuati dal PSC ai sensi dell'articolo A-9 comma 1 dell'Allegato alla legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio).

#### **Art. 17**

##### ***(Eliminazione delle barriere architettoniche)***

1. Ferma restando l'applicazione delle norme tecniche per le costruzioni, l'esecuzione delle opere per l'eliminazione delle barriere architettoniche è in ogni caso sottoposta al deposito del progetto allo sportello unico per l'edilizia.

#### **Art. 18**

##### ***(Vigilanza)***

1. I funzionari, gli ufficiali ed agenti indicati all'articolo 103 del D.P.R. n. 380 del 2001 che, nell'espletamento delle loro funzioni, accertano la violazione delle norme tecniche per le costruzioni, danno contestuale comunicazione del processo verbale di cui all'art. 96 del D.P.R. n. 380 del 2001 allo sportello unico per l'edilizia ed alla struttura tecnica competente in materia sismica per i successivi adempimenti.

**Art. 19**  
***(Collaudo statico)***

1. Per tutti gli interventi edilizi di cui all'articolo 9, comma 1, della presente legge, ad esclusione degli interventi di riparazione o interventi locali che interessano elementi isolati, è necessario effettuare il collaudo statico volto ad accertare che la realizzazione degli interventi avvenga in conformità a quanto previsto nel progetto. Con apposito atto di indirizzo la Giunta regionale può individuare altri interventi edilizi esclusi dal collaudo. Il collaudo statico va normalmente eseguito in corso d'opera tranne casi particolari in cui tutti gli elementi portanti principali siano ancora ispezionabili controllabili e collaudabili ad opere ultimate.
2. Contestualmente all'istanza di autorizzazione, di cui all'art. 12, ed alla denuncia di deposito, di cui agli art. 13 e 14, il committente è tenuto a presentare l'atto di nomina del collaudatore scelto e la dichiarazione di accettazione dell'incarico.
3. Completate le opere strutturali il direttore dei lavori ne dà comunicazione alla struttura competente in materia sismica ed al collaudatore, che nei 60 giorni successivi provvede a depositare il certificato di collaudo statico presso la struttura competente.
4. Il certificato di collaudo statico tiene luogo anche del certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche per le costruzioni previsto all'art. 62 del D.P.R. n. 380 del 2001. Negli interventi in cui il certificato di collaudo non è richiesto, la rispondenza è attestata dal direttore dei lavori.
5. Il collaudo viene effettuato da professionisti o da altri soggetti abilitati dalla normativa vigente, diversi dal progettista e dal direttore dei lavori e non collegati professionalmente né economicamente, in modo diretto o indiretto, al costruttore.

**Art. 20**  
***(Rimborso forfettario per le spese istruttorie)***

1. Per la richiesta dell'autorizzazione di cui all'articolo 11 e per il deposito dei progetti ai sensi degli articoli 13, e 14, è dovuta, decorso il termine di un anno dall'entrata in vigore della presente legge, la corresponsione di un rimborso forfettario delle spese per lo svolgimento delle attività istruttorie da parte delle strutture tecniche competenti.
2. Le risorse derivanti dal versamento del rimborso forfettario per le spese istruttorie concorrono alla copertura delle spese per il personale, per la sua formazione e aggiornamento e per il funzionamento delle strutture tecniche competenti.
3. L'importo del rimborso forfettario e le modalità di versamento del medesimo sono stabiliti con apposito atto della Giunta regionale.

## **TITOLO V SISTEMA SANZIONATORIO**

### **Art. 21 (Regime sanzionatorio)**

1. Per gli interventi disciplinati dalla presente legge trova applicazione il regime sanzionatorio previsto dalla Parte II, Capo IV, Sezione III, del D.P.R. n. 380 del 2001, in caso di violazione delle norme che disciplinano le costruzioni .
2. Per le opere in cemento armato ed a struttura metallica, trova inoltre applicazione il regime sanzionatorio previsto dalla Parte II, Capo II, Sezione III, del D.P.R. n. 380 del 2001.
3. Le funzioni amministrative attribuite alla Regione dalla disciplina sanzionatoria richiamata dal comma 1 vengono svolte dai Comuni, avvalendosi delle strutture tecniche competenti in materia sismica, individuate in attuazione della presente legge.

### **Art. 22 (Raccordo con le sanzioni amministrative edilizie)**

1. La richiesta o la presentazione del titolo in sanatoria, di cui all'articolo 17 della legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326) è subordinata alternativamente all'asseverazione del professionista abilitato che le opere realizzate non comportano modifiche alle parti strutturali dell'edificio o agli effetti dell'azione sismica sulle stesse, ovvero alla presentazione della domanda di autorizzazione o al deposito del progetto strutturale dell'intervento, accompagnato dall'asseverazione del professionista abilitato che le opere, realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo, rispettano la normativa tecnica per le costruzioni.

## **TITOLO VI DISPOSIZIONI FINALI**

### **Art. 23 (Abrogazioni)**

1. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 24, commi 2 e 3, decorso il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono abrogati i seguenti provvedimenti normativi:
  - a) la L.R. 19 giugno 1984, n. 35 (Norme per lo snellimento delle procedure per le costruzioni in zone sismiche e per la riduzione del rischio sismico, attuazione dell'articolo 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741);
  - b) il Regolamento regionale n. 33 del 13 ottobre 1986 (Disposizioni regolamentari concernenti le modalità di controllo delle opere nelle zone sismiche in attuazione della L.R. 19 giugno 1984, n. 35 come modificata ed integrata).
2. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogate le seguenti disposizioni:



- a) l'articolo 149, comma 1, lettera d) della L.R. n. 3 del 1999;
- b) l'articolo 37 della L.R. n. 31 del 2002.

**Art. 24**  
***(Disposizioni transitorie)***

- 1. Gli articoli di cui al Titolo IV trovano applicazione per i procedimenti avviati dopo il termine di un anno dall'entrata in vigore della presente legge.
- 2. I procedimenti in corso alla medesima data sono completati e producono i loro effetti secondo le disposizioni delle leggi regionali previgenti.
- 3. I procedimenti si intendono in corso qualora:
  - a) sia stato depositato il progetto strutturale presso lo Sportello unico per l'edilizia;
  - b) sia stata presentata domanda per il rilascio dell'autorizzazione sismica, nei casi in cui la stessa sia prescritta dalla normativa previgente.

**Art. 25**  
***(Norma di rinvio)***

- 1. Per quanto non diversamente disposto dalla presente legge trova applicazione la normativa statale vigente in materia.

**Art. 26**  
***(Disposizione finanziaria)***

- 1. Agli oneri derivanti dalla presente legge si fa fronte mediante l'istituzione di apposite Unità previsionali di base e relativi capitoli nel bilancio regionale, che verranno dotati della necessaria disponibilità ai sensi di quanto disposto dall'articolo 37 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia - Romagna, abrogazione delle L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4).

**Art. 27**  
***(Entrata in vigore)***

- 1. La presente legge entra in vigore il quindicesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione, ad eccezione degli articoli di cui al Titolo IV che entrano in vigore dopo un anno dall'entrata in vigore della presente legge.
- 
-













