



Emilia R., controlli antisismici divisi tra Regione e Comuni

La legge 19/2008 sul rischio sismico prescrive che la verifica dell'osservanza delle norme per le costruzioni sia attuata da strutture comunali, fornite di personale specializzato, costituite secondo standard della Regione. In alternativa, i Comuni potranno delegare i loro compiti a strutture regionali.

MARIOLUIGI
BRUSCHINI(*)

Per l'Emilia Romagna la legge regionale 30 ottobre 2008, n. 19 («Norme per la riduzione del rischio sismico») risponde a una duplice esigenza di riordino della materia.

La prima esigenza, di scala nazionale, consegue dalla sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2006 che (ormai circa due anni e mezzo fa) ha dichiarato incostituzionali alcune norme della legge per il governo del territorio della Regione Toscana (Lr 1/2005), relativamente ai controlli dell'attività edilizia nelle zone sismiche. La legge regionale della Toscana prevedeva che anche nelle zone sismiche non a bassa sismicità si potesse costruire senza autorizzazione preventiva, con semplice deposito dei progetti e successivo controllo a campione degli stessi: ciò nel presupposto della vigenza di una specifica norma statale, l'articolo 20 della legge 741/1981, che aveva permesso

alle Regioni – già negli anni '80 – di introdurre forme di semplificazione amministrativa nel controllo delle pratiche sismiche.

La Corte costituzionale, con la citata sentenza ha invece dichiarato abrogata detta norma statale del 1981, per effetto dell'entrata in vigore del

Dpr 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), chiarendo che a norma dell'articolo 94 dello stesso Tu è sempre necessario acquisire una autorizzazione preventiva per tutti i lavori edilizi da realizzarsi nelle zone sismiche, a eccezione di quelle a bassa sismicità.

Pertanto la Regione Toscana ha dovuto immediatamente provvedere, con un'apposita nuova legge regionale (Lr 24/2006), a disporre le procedure di autorizzazione preventiva generalizzata per tutta l'attività edilizia nei suoi comuni classificati sismici, a eccezione di quelli ricadenti nelle zone a bassa sismicità.

Le altre Regioni, tra cui l'Emilia Romagna, per quanto la loro legge non sia stata dichiarata incostituzionale, sono tenute alla revisione della stessa, dando attuazione ai principi di rango costituzionale dettati dalla Consulta.

A questo proposito va anche ricordato che negli ultimi due anni ci sono state ripetute (per quanto finora disattese) richieste della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome affinché si procedesse, a livello nazionale, a una modifica del citato articolo 94 e, più in generale, di tutta la parte II – Normativa tecnica per l'edilizia del Dpr 380/2001, stante che l'attuale «contesto legislativo», a suo tempo concepito per normative tecniche di carattere «prescrittivo», non

Viene così pienamente attuata la Lr 3/1999, che delegava ai Comuni l'esercizio delle funzioni in materia sismica.

✱ *Testo a pagina 24*



risulta ormai più idoneo o compatibile con normative tecniche di carattere «prestazionale», essendo invece proprio quest'ultimo il nuovo indirizzo prevalente nelle norme tecniche per le costruzioni (si veda Dm 14 gennaio 2008) in prospettiva di un sempre più organico coordinamento a livello europeo delle stesse norme tecniche.

La seconda esigenza attiene alla specificità dell'esperienza amministrativa della Regione Emilia Romagna dove, con l'articolo 149 della Lr n. 3 del 1999 (Riforma del sistema regionale e locale), è stato delegato ai Comuni l'esercizio delle funzioni in materia sismica. Tale delega, in questi anni, non è stata però totalmente attuata in quanto i Comuni, anche quelli di grandi dimensioni, non si sono mai attrezzati tecnicamente per gestire questa materia e hanno in genere continuato ad avvalersi delle strutture regionali, i Servizi tecnici di bacino (Stb) (■ vedi box a lato).

Le zone sismiche

Va poi considerato che, nel frattempo, la cornice territoriale di riferimento è profondamente cambiata:

- nel 1999 (e fino dal settembre 1983) erano classificati sismici di "seconda categoria" (ora "zona 2") 89 comuni, mentre tutti gli altri 252 comuni erano non classificati;

- dal 2003 a tutt'oggi (anche se nell'attesa di ulteriori decisioni nazionali nei prossimi mesi circa i "criteri generali" per la classificazione sismica), stante l'ordinanza del Pcm 3274/2003 e la conseguente presa d'atto regionale, tutto il territorio dell'Emilia Romagna risulta classificato sismico, secondo una decisione di cosiddetta "prima applicazione" che ha distinto: 105 comuni in "zona 2", 214 comuni in "zona 3" e 22 comuni in "zona 4", specificando altresì - proprio ai fini delle diversificate procedure di controllo dell'attività edilizia - che le "zone a bassa sismicità" comprendono sia i comuni classificati in "zona 3" che quelli classificati in "zona 4".

L'intervenuta estensione della classificazione sismica a tutto il territorio regionale, implica che nell'attività di controllo dell'attività edilizia, anche nelle zone a bassa sismicità, non si possa prescindere dal considerare il merito del progetto rispetto ai temi sismici; è necessario cioè mettere in conto un'azione sismica, anche nelle zone a bassa sismicità, per la redazione del progetto di qualsiasi costruzione. Vale a dire che, anche per tutti i comuni che fino al 2003 non erano classificati sismici, la corretta risposta strutturale al-

l'azione sismica di progetto costituisce uno dei requisiti cogenti delle costruzioni. Pertanto, i controlli che i Comuni, sulla base della Lr 31/2002, svolgono sull'attività edilizia devono necessariamente riguardare anche i requisiti sismici delle costruzioni.

Il ruolo dei Comuni

Per questo, la Lr 19/2008, confermando in

capo ai Comuni la competenza generale sui processi edilizi, prescrive che la verifica dell'osservanza della normativa tecnica per le costruzioni sia attuata da apposite strutture tecniche, fornite di personale specializzato e competente, da costituirsi secondo standard stabiliti dalla Regione. Pertanto, i Comuni che intendessero esercitare direttamente tali funzioni, in forma singola o associata, dovranno dotarsi delle adeguate strutture tecniche competenti, ovvero potranno avvalersi stabilmente dei Servizi tecnici di bacino, cioè delle strutture regionali che storicamente si occupano della materia, da potenziare in funzione degli ulteriori e più complessi carichi di lavoro. L'obiettivo è quello di coniugare certezza dei tempi di istruttoria con qualità dei controlli e della progettazione per la riduzione del rischio sismico.

Questo nuovo scenario di cooperazione istituzionale tra Regione e Comuni e l'impegno per la creazione e il potenziamento di qualificate strutture tecniche pubbliche, necessariamente da accompagnare con diffuse iniziative di formazione e aggiornamento professionale, si evidenziano come aspetti determinanti stabiliti dalla nuova legge regionale, con previsione altresì di un periodo transitorio di un anno, necessario per l'approntamento a regime delle stesse strutture tecniche prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina. Parte organica e fulcro di detto scenario è poi l'indispensabile coordinamento regionale, con attività di indirizzo e monitoraggio-promozione-consulenza, da parte di un'idonea struttura centrale anch'essa da costituire e potenziare.

Le norme tecniche

Si consideri, infine, che dal 2003 a oggi si è assistito a una completa riscrittura delle norme tecniche per le costruzioni,

LE PROTESTE DELL'ANCI

Su questo punto si era espressa l'Anci Emilia Romagna. Con una nota formale del 22 novembre 2006 aveva sottolineato l'esigenza che la Regione riconsiderasse tale questione, al fine di definire «una normativa che permetta effettivamente, secondo i principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza ed efficacia, di mettere le pubbliche amministrazioni locali in condizione di poter esercitare le funzioni di controllo loro attribuite».



secondo principi generali e fondamenti scientifici profondamente innovativi e che, purtroppo, tale riscrittura nel corso degli ultimi cinque anni è avvenuta secondo modalità controverse, tuttora in fase di residuo aggiustamento a livello nazionale, con relativo grave disagio e notevoli difficoltà che si sono accumulate per le professioni tecniche delle costruzioni. Ne consegue la priorità di una attenta, ben progettata oltre che rilevante, attività formativa e di aggiornamento professionale sia degli operatori pubblici che privati, con rafforzamento dell'esigenza di coordinamento, pur nel rispetto dei reciproci ruoli e autonomie, tra Regione ed Enti locali con le Università regionali e altre strutture di ricerca, in efficace intesa organizzativa e unità di intenti con gli Ordini-Collegi professionali e le associazioni imprenditoriali.

Anche a questa prioritaria esigenza intende rispondere la previsione di istituire un apposito Comitato regionale consultivo, quale sede per lo sviluppo di processi di concertazione ed integrazione funzionale tra i soggetti che operano nel settore:

- su percorsi formativi condivisi;
- sulle proposte degli atti amministrativi di indirizzo che devono accompagnare l'entrata in vigore della nuova legge regionale per la riduzione del rischio sismico;
- sulla concreta capacità di monitoraggio a tutto campo, in fase attuativa e operativa, dello scenario prefigurato dalle nuove norme regionali, anche al fine di poter suggerire eventuali tempestivi interventi correttivi.

Trattasi, con tutta evidenza, innanzi tutto di una nuova e impegnativa acquisizione di metodo. Un primo positivo riscontro può essere però visto proprio nella fase appena conclusa di rivisitazione puntuale del dettato normativo, durante i lavori della Commissione III, «Territorio, ambiente e mobilità», per la definizione del testo della nuova legge regionale su cui, il 21 ottobre 2008, c'è infine stato l'esame con ultimi emendamenti e, quindi, l'approvazione da parte dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna.

Infatti, tale percorso istituzionale si è potuto positivamente avvalere di proposte e contributi maturati assieme ai rappresentanti delle categorie professionali e imprenditoriali, oltre che dei Comuni, stante la volontà di pervenire a una soluzione normativa condivisa, che coniugasse la qualità progettuale con

la celerità dell'azione amministrativa, senza aumentare gli oneri procedurali per le imprese. Dall'esperienza appena svolta si può quindi trarre quanto meno un auspicio e un incoraggiamento per riuscire a fare incamminare nella giusta direzione l'attuazione, certamente complessa ma non impossibile se basata sul reale concorso di volontà durature delle diverse componenti interessate, della nuova legge regionale per la riduzione del rischio sismico.

() Assessore alla Sicurezza territoriale
Regione Emilia Romagna*