

proposta di legge n. 85

a iniziativa del Consigliere Giorgini

MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 3 NOVEMBRE 1984, N. 33
“NORME PER LE COSTRUZIONI IN ZONE SISMICHE NELLA REGIONE MARCHE”

Signori Consiglieri,

la presente proposta di legge intende stabilire in materia sismica un confine del potere legislativo regionale concorrente, ex articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel pieno rispetto del dettato costituzionale che attua il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed ottemperare a quei principi generali statali fissati ormai da oltre 15 anni con l'entrata in vigore del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) considerato, anche, la consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale tanto da imporre, peraltro, un'interpretazione *secundum constitutionem* in materia.

La disciplina delle costruzioni in zona sismica nella Regione Marche è assai datata, infatti, risale all'anno 1984, l'entrata in vigore della legge regionale del 3 novembre 1984, n. 33 poi modificata con la legge regionale 27 marzo 1987, n. 18.

La predetta disciplina non è stata oggetto di successivi interventi di adeguamento da parte del legislatore regionale, come, all'opposto, avrebbe dovuto essere, viste le specifiche prescrizioni antisismiche introdotte dal legislatore statale con il citato d.p.r. 380/2001 ed, in particolare, per quanto imposto dalle norme di principio che si evincono dagli articoli 93 e s.s. in tema di vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche, come ribadito negli anni dalla Corte Costituzionale a partire dalla risalente pronuncia della sentenza n. 182 del 2006.

L'articolo 1, comma 1, del richiamato testo unico sull'edilizia qualifica, infatti, le norme in esso contenute come "principi fondamentali e generali (...) per la disciplina dell'attività edilizia".

La Corte Costituzionale, chiamata più volte a valutare a mezzo di ricorsi, proposti in via principale, la legittimità costituzionale di talune leggi regionali intervenute nella disciplina delle costruzioni in zone sismiche, successivamente all'emanazione del d.p.r. 380/2001, (vedi sentenze n. 182/2006, 201/2012, 254/2010, 248/2009, 63/2013 e 101/2013) ha ripetutamente confermato che la materia degli interventi edilizi in zone sismiche e della relativa vigilanza rientra nell'ambito del governo del territorio, nonché nella materia della protezione civile, per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica e, dunque, ha sempre ribadito che compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali quali sono appunto quelli posti dagli articoli 93 e 94 del d.p.r. 380/2001.

Nelle predette pronunce la Corte ha costantemente affermato che "L'intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni

riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali."

La Corte ha infatti costantemente pronunciato che le norme sismiche contenute nel d.p.r. 380/2001 dettano «una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010).

Più puntualmente, in ragione del mancato rispetto delle norme statali di principio che impongono l'autorizzazione regionale preventiva, scritta ed esplicita per l'inizio lavori di ogni singolo intervento strutturale in zona sismica ad eccezione di quelle a bassa sismicità, con la sentenza n. 182 del 2006 la Corte ha dichiarato l'illegittimità di una disposizione della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005, per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione "nella parte in cui non stabiliva che non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione. La disposizione regionale prevedeva, infatti, il semplice preavviso alla struttura regionale competente, senza richiedere la predetta autorizzazione".

La legge regionale 3 novembre 1984, n. 33 non si discosta dal contenuto della predetta norma toscana dichiarata costituzionalmente illegittima. L'articolo 2 della l.r. 33/1984 prevede, infatti, che "Nelle zone sismiche chiunque intenda procedere a costruzioni, ampliamenti, ristrutturazioni e riparazioni riguardanti le strutture, è tenuto a presentare, prima dell'inizio dei lavori, la denuncia di cui all'articolo 17 della legge 2 febbraio 1974, n. 64". Il successivo articolo 3 si limita a disporre che nelle zone sismiche del territorio regionale per l'inizio dei lavori relativi a costruzioni, ampliamenti, ristrutturazioni e riparazioni riguardanti le strutture "non è richiesta l'autorizzazione del servizio decentrato OO.PP. e difesa del suolo territorialmente competente". Il procedimento in essere si esaurisce con la presentazione del progetto e dei relativi allegati presso il predetto ufficio e con la restituzione all'interessato di una copia degli elaborati, corredata dell'attestazione dell'avvenuto deposito, che viene consegnata al comune per i provvedimenti di competenza. I controlli sulla rispondenza dei progetti e delle costruzioni alla normativa vigente in materia sono eseguiti da parte del medesimo ufficio con il metodo a campione, in ragione del 10% del numero delle

denunce pervenute nel mese precedente (articolo 3 bis).

Al contrario, la disciplina di cui all'articolo 94, comma 1, del d.p.r. 380/2001 prescrive, invece, che "Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche (...) non si possono iniziare i lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione".

Infine la legge regionale 33/1984 è rimasta ancorata al dettato della disposizione di cui all'articolo 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741, espressamente richiamato dall'articolo 1 della stessa legge regionale, che consentiva alle Regioni di definire, con proprie leggi, uno snellimento delle procedure, con l'introduzione di controlli successivi e con possibilità di escludere l'autorizzazione preventiva di cui all'articolo 18 della legge 64/1974 per l'inizio dei lavori.

Tuttavia, come rilevato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza n. 64 del 12 aprile 2013, "l'intera materia è stata oggetto di una più recente completa regolazione, che si è tradotta nelle vigenti disposizioni di cui al d.p.r. 380/2001. Come si vede, quindi, il principio presente nell'articolo 18 della legge 64/1974 è transitato, senza significative innovazioni, nel testo del citato art. 94, attualmente vigente, il quale ha fatto venire meno, anche in mancanza di formale abrogazione, le possibilità di deroga di cui all'articolo 20 della legge 741/1981, come questa Corte ha già riconosciuto nella sentenza n. 182 del 2006 per poi riaffermare che "questa Corte ha ritenuto illegittima la sostituzione dell'autorizzazione con un semplice preavviso (sentenza n. 182 del 2006)".

In conclusione, la disciplina normativa regionale in materia di costruzioni sismiche va aggiornata ed adeguata a quanto previsto dai principi fondamentali della legislazione statale in tema di governo del territorio e di protezione civile e, specificamente, con l'articolo 94 del d.p.r. 380/2001, il quale, come si è detto, prevede espressamente che non si possa cominciare alcun lavoro "senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione".

Rilevanti sono anche le conseguenze sotto il profilo sanzionatorio: si consideri che, in base al combinato disposto di cui agli articoli 96 e 103 del d.p.r. 380/2001, nelle zone dichiarate sismiche "gli ufficiali di polizia giudiziaria, gli ingegneri e geometri degli uffici tecnici delle amministrazioni statali e degli uffici tecnici regionali, provinciali e comunali, le guardie doganali e forestali, gli ufficiali e sottufficiali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e in generale tutti gli agenti giurati a servizio dello Stato, delle province e dei comuni sono tenuti ad accertare che chiunque inizi costruzio-

ni, riparazioni e sopraelevazioni sia in possesso dell'autorizzazione rilasciata dal competente ufficio tecnico della regione a norma degli articoli 61 e 94". Gli stessi soggetti, appena accertato un fatto costituente violazione delle predette norme, sono tenuti a compilare processo verbale che viene trasmesso al competente ufficio tecnico della regione e all'Autorità giudiziaria.

Inoltre, l'esclusione della previa autorizzazione e la vigilanza affidata a forme di controllo a campione nella misura del 10 per cento, vanifica la primaria finalità di tutela dell'incolumità pubblica ed espone i cittadini ai concreti pericoli conseguenti alla sostanziale omissione della verifica preventiva da parte di un'autorità pubblica, per non dire che gli articoli 3 e 3 bis della l.r. 33/1984 addirittura depenalizzano fattispecie di reato quale appunto è quella contemplata dall'articolo 95 del d.p.r. 380/2001 che sanziona come reato contravvenzionale la violazione dell'articolo 94 del d.p.r. 380/2001.

Si ritiene pertanto doveroso portare all'attenzione di questo Consiglio regionale l'urgenza di porre in essere le iniziative normative necessarie all'adeguamento della disciplina regionale delle costruzioni in zona sismica ai principi fondamentali dettati dalla legislazione statale e nel rispetto del dettato dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento agli articoli 93 e s.s. del d.p.r. 380/2001, affinché gli stessi siano applicati nella regione Marche, in considerazione, tra l'altro, degli interventi di ricostruzione che si rendono necessari dopo il sisma del 24 agosto u.s.

Un ultimo aspetto qui da considerare, è quanto già evidenziato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 101/2013 e cioè, nel silenzio del legislatore regionale marchigiano del 1984, prevedere una espressa disposizione regionale per il rispetto del principio della doppia conformità in caso di abuso edilizio e conseguente permesso di costruire in sanatoria ex articolo 36 del d.p.r. 380/2001 da intendersi esteso non solo alle norme urbanistiche, ma pure a quelle sismiche.

Afferma infatti il Giudice delle leggi nella citata sentenza n. 101 del 2013 che se "nel sistema dei principi delineati dalla normativa statale, sia gli interventi edilizi soggetti a permesso di costruire, sia quelli consentiti a seguito di denuncia, presuppongono sempre la previa verifica del rispetto delle norme sismiche, non pare possa dubitarsi che la verifica della doppia conformità, alla quale l'articolo 36 del testo unico subordina il rilascio dell'accertamento di conformità in sanatoria, debba riferirsi anche al rispetto delle norme sismiche, da comprendersi nelle norme per l'edilizia, sia al momento della realizzazione dell'intervento che

al momento di presentazione della domanda di sanatoria” ed aggiunge che “deve pertanto ritenersi che l'accertamento del rispetto delle specifiche norme tecniche antisismiche è sempre un presupposto necessario per conseguire il titolo che consente di edificare, al quale si riferisce il criterio della doppia conformità”.

Un intervento legislativo regionale in tal senso s'impone al fine di evitare anche operatività difformi degli uffici preposti al controllo del rispetto del vincolo sismico tra i vari uffici regionali marchigiani, stante che correttamente in auge del riconoscimento della Sentenza di legittimità co-

stituzionale n. 101/2013 il principio della doppia conformità già trova applicazione presso la Regione Marche, servizio infrastrutture, trasporti ed energia, P.F Presidio territoriale ex Genio civile Pesaro-Urbino e Ancona.

Gli articoli 1, 2 e 3 intendono modificare la legge regionale 33/1984 nel rispetto della potestà legislativa concorrente ex articolo 117, terzo comma, della Costituzione e dei principi generali statali stabiliti dal d.p.r. 380/2001.

Dalla presente legge non derivano maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Art. 1

(Modifica all'articolo 2 della l.r. 33/1984)

1. L'articolo 2 della legge regionale 3 novembre 1984, n. 33 (Norme per le costruzioni in zone sismiche nella Regione Marche) come modificato dall'articolo 1 della l.r. 18/1987, è sostituito dal seguente:

“Art. 2 (Denuncia dei lavori)

1. Nelle zone sismiche, chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto al competente ufficio tecnico della Regione anche tramite lo sportello unico, indicando il proprio domicilio, il nome e la residenza del progettista, del direttore dei lavori e dell'appaltatore.

2. Alla domanda deve essere allegato il progetto, in doppio esemplare e debitamente firmato da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze, nonché dal direttore dei lavori.

3. Il contenuto minimo del progetto è determinato dal competente ufficio tecnico della regione. In ogni caso il progetto 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 sia in elevazione, e dai disegni dei particolari esecutivi delle strutture.

4. Al progetto deve inoltre essere allegata una relazione sulla fondazione, nella quale devono essere illustrati i criteri seguiti nella scelta del tipo di fondazione, le ipotesi assunte, i calcoli svolti nei riguardi del complesso terreno-opera di fondazione.

5. La relazione sulla fondazione deve essere corredata da grafici o da documentazioni, in quanto necessari.

6. In ogni comune deve essere tenuto un registro delle denunce dei lavori di cui al presente articolo. Il registro deve essere esibito, costantemente aggiornato, a semplice richiesta, ai funzionari, ufficiali ed agenti indicati nell'articolo 103 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e successive modificazioni e integrazioni.”.

Art. 2

(Modifica all'articolo 3 della l.r. 33/1984)

1. L'articolo 3 della l.r. 33/1984, come sostituito dall'articolo 2 della l.r. 18/1987, è sostituito dal seguente:

“Art. 3 (Adempimenti per l'inizio dei lavori)

1. Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, ad

eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83 del d.p.r. 380/2001, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione.

2 L'autorizzazione è rilasciata entro sessanta giorni dalla richiesta e viene comunicata al comune, subito dopo il rilascio, per i provvedimenti di sua competenza.

3. Avverso il provvedimento relativo alla domanda di autorizzazione, o nei confronti del mancato rilascio entro il termine di cui al comma 2, è ammesso ricorso al presidente della giunta regionale che decide con provvedimento definitivo.

4. Nei cantieri dal giorno dell'inizio dei lavori strutturali sino a quello di ultimazione, deve essere conservato il progetto autorizzato di cui al comma 1, nonché l'apposito giornale dei lavori contemplato dalla legge 5 novembre 1971 n. 1086 (Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica) a disposizione degli incaricati dei controlli e della vigilanza.

5. Le procedure imposte dal precedente e dal presente articolo vanno ottemperate anche in caso di successive varianti al progetto autorizzato.

6. I lavori devono essere diretti da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze.”.

Art. 3

(Sostituzione dell'articolo 3 bis della l.r. 33/1984)

1. L'articolo 3 bis della l.r. 33/1984, introdotto dall'articolo 3 della l.r. 18/1987, è sostituito dal seguente:

“Art. 3 bis (Doppia conformità. Permessi in sanatoria)

1. In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di denuncia di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 22, comma 3, del d.p.r. 380/2001, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1 e 34, comma 1, del d.p.r. 380/2001, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica, edilizia e sismica vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

2. Il rilascio dell'accertamento di conformità in sanatoria, deve riferirsi anche al rispetto delle

norme sismiche, da comprendersi nelle norme per l'edilizia, sia al momento della realizzazione dell'intervento che al momento di presentazione della domanda di sanatoria.".

Art. 4

(Invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione di questa legge non derivano né possono derivare nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio regionale; alla sua applicazione si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente.

Art. 5

(Dichiarazione d'urgenza)

1. Questa legge è dichiarata urgente ed entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione.