

Milano, 27 giugno 2019

Prot. n. 1536/19

Circolare n. 190/19

Ai Signori

Sindaci

Assessori edilizia e lavori pubblici

Organi di Anci Lombardia

Oggetto: Entra in vigore la legge Sblocca cantieri: come cambiano per i comuni per le procedure sismiche.

Con la legge 55 del 18 giugno 2019 di conversione del DL 32/2019 "Sblocca cantieri", entrano in vigore le disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici (c.d. Sblocca cantieri), introducendo delle modifiche al Testo Unico sull'Edilizia (DPR 380/01) che impattano direttamente sulle procedure sismiche.

Considerata, all'interno del panorama nazionale, la specificità lombarda che, dal 2015 con la legge regionale n. 33/2015 ha trasferito ai Comuni molte delle funzioni che il Testo Unico sull'Edilizia (DPR 380/01) assegna alle Regioni, di seguito vi segnaliamo le principali modifiche introdotte dallo "Sblocca cantieri", rimandandovi, per una lettura più approfondita, al testo allegato.

Vi ricordiamo inoltre che Anci Lombardia partecipa con i propri esperti al tavolo regionale istituito dalla DG Territorio e Protezione Civile (Gruppo di Lavoro Interdirezionale per l'attuazione delle disposizioni in materia di opere o di costruzioni e relativa vigilanza in zone sismiche), con l'obiettivo di apportare le proprie competenze in un'attività di leale collaborazione istituzionale, all'interno del quale stiamo lavorando per trovare e condividere le più efficaci soluzioni alle modifiche introdotte dallo "Sblocca cantieri".

Così come premesso, di seguito richiamiamo alla vostra attenzione i principali argomenti che caratterizzano lo Sblocca cantieri per la parte relativa alle procedure sulla sismica, per rimandarvi al documento allegato per una lettura più puntuale:

- Le modifiche incidono direttamente sulle **procedure di presentazione e deposito delle pratiche sismiche** che dovranno avvenire tramite PEC. In altre parole la presentazione delle pratiche e le comunicazioni tra Sportello Unico e operatori dovranno avvenire tramite PEC. Attualmente in Regione Lombardia la procedura di presentazione delle pratiche si avvalgono di una modulistica digitale obbligatoria della Piattaforma MUTA e dei sistemi con essa interoperabili che già si avvale della comunicazione con PEC.
- Con l'introduzione dell'articolo 94-bis nel Testo unico dell'edilizia, lo Sblocca Cantieri classifica gli **interventi strutturali in zona sismica in tre tipologie**: "rilevanti per la pubblica incolumità", di "minore rilevanza" o "privi di rilevanza". Questa **modifica normativa** sulle attività autorizzative **coinvolgerà i 1.015 Comuni della Zona 3**. Considerando il fatto che i Comuni di Zona 3 non sono attrezzati a questa significativa modifica introdotta dalla Sblocca cantieri, si potrebbero registrare delle oggettive difficoltà per gli interventi sulle opere pubbliche. Per i **435 Comuni della Zona 4** non sono previste modifiche rispetto alla normativa vigente.

In sintesi, assicurando i Comuni che Anci Lombardia svolgerà un'attività di informazione e supporto puntuale sulle più recenti modifiche normative introdotte dalla Sblocca cantieri, vi rimandiamo alle conclusioni del documento tecnico allegato, per avere vostre eventuali richieste e/o suggerimenti sul tema.

Il Presidente del Dipartimento Territorio Anci Lombardia

Sindaco di Pessano con Bornago
Alberto Villa

Il Coordinatore del Dipartimento Territorio Anci Lombardia

Arch. Maurizio Cabras

ALLEGATO TECNICO

L'art. 3 del DL 32/2019, introduce significative **modifiche al sistema di vigilanza sulle costruzioni in zona sismica previsto dal DPR 380/01**, e già disciplinato, a livello Regionale, dalla **LR 33/2015 e dalla DGR X/5001/2016**. Di seguito si riassumono le modifiche di maggior impatto (nella presente trattazione si escludono gli adempimenti previsti per la casistica di sopraelevazione, non oggetto di alcuna modifica).

In linea generale, le modifiche apportate al DPR 380 dalla legge 55/2019, mutano l'approccio previgente in zona sismica, che faceva dipendere la severità delle procedure di vigilanza dalla zona sismica in cui ricade l'intervento (espressione della *pericolosità* di base del territorio), in un più moderno approccio, in cui la vigilanza dipende anche dalla tipologia della costruzione (più nel solco della nozione di *rischio sismico*).

QUADRO PREVIGENTE

La norma statale previgente, come è noto, nonché la versione aggiornata dalla Legge 55/2019, contemplano principalmente due livelli di procedure amministrative in ambito strutturale in zona sismica: **l'autorizzazione sismica**, da conseguire prima dell'inizio dei lavori, ed il più speditivo preavviso scritto con **deposito sismico delle strutture**, da perfezionare prima dell'inizio lavori.

Ai sensi degli art. 93 comma 1 e 94 comma 1 del DPR 380/01, entrambi invariati, l'autorizzazione sismica era necessaria per gli interventi in zona sismica a media ed alta sismicità, mentre il deposito sismico per gli interventi in zona a bassa sismicità.

L'art. 94 comma 1 del DPR 380/01, [invariato] afferma che:

"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, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione".

Prima della legge 55/2019 sia la zona sismica 3 che 4 erano considerate rispettivamente a sismicità bassa e sismicità molto bassa. L'unico riferimento normativo che abbiamo potuto trovare a supporto di tale assunzione è l'appendice nazionale all'Eurocodice 8, punti 3.2.1 (4) e 3.2.1 (5).

Quindi, nel precedente contesto normativo, prima dell'entrata in vigore della legge 55/2019, il conseguimento della preventiva **autorizzazione** sismica in Lombardia era necessario per i soli interventi nei 57 Comuni in Zona 2, mentre per gli interventi nei restanti 1450 Comuni (Zona 3 e 4) era sufficiente il **deposito sismico** delle strutture, il tutto a prescindere dalla tipologia di intervento strutturale.

Come è noto le funzioni amministrative correlate ad entrambe le procedure, di deposito ed autorizzazione, sono state trasferite dalla Regione Lombardia ai Comuni Lombardi, con la legge regionale 33/2015¹.

In questi anni, i 57 Comuni lombardi in Zona 2, si sono più o meno faticosamente attrezzati per assolvere alle funzioni autorizzative in materia sismica, mentre i 1450 Comuni in Zona 3 e 4 hanno dovuto espletare adempimenti meno impattanti, fatti salvi i controlli a campione già disciplinati dalle norme.

QUADRO VIGENTE

Con l'aggiornamento del quadro normativo attuato dalla legge 55/2019 si modifica sostanzialmente l'incidenza delle procedure amministrative e con queste i "carichi di lavoro" che i Comuni in Zona 3 dovranno mettere in conto nelle prossime settimane/mesi.

La prima importante novità è l'implementazione di 3 categorie di interventi di cui al comma 1 dell'art. 94bis DPR 380/01 modificato dalla L 55/2019.

1. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui ai capi I, II e IV della parte seconda del presente testo unico, sono considerati, nel rispetto di quanto previsto agli articoli 52 e 83:

a) interventi "rilevanti" nei riguardi della pubblica incolumità:

1) gli interventi di adeguamento o miglioramento sismico di costruzioni esistenti nelle località sismiche ad alta sismicità (Zona 1) e a media sismicità (Zona 2, limitatamente a valori di peak ground acceleration-PGA compresi fra 0,20g e 0,25g);

¹ "Sono trasferite ai comuni, singoli o associati, le funzioni della Regione di cui agli articoli 61, 90, comma 2, 93, comma 1, 94, comma 1, 96, 97, 99, 100 e 104 del d.p.r. 380/2001

2) le nuove costruzioni che si discostino dalle usuali tipologie o che per la loro particolare complessità strutturale richiedano più articolate calcolazioni e verifiche;

3) 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;

b) interventi di “minore rilevanza” nei riguardi della pubblica incolumità:

1) gli interventi di adeguamento o miglioramento sismico di costruzioni esistenti nelle località sismiche a media sismicità (Zona 2, limitatamente a valori di peak ground acceleration-PGA compresi fra 0,15g e 0,20g e zona 3);

2) le riparazioni e gli interventi locali sulle costruzioni esistenti;

3) le nuove costruzioni che non rientrano nella fattispecie di cui alla lettera a), n. 2);

3-bis) le nuove costruzioni appartenenti alla classe di costruzioni con presenza solo occasionale di persone e edifici agricoli di cui al punto 2.4.2 del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 17 gennaio 2018;

c) interventi “privi di rilevanza” nei riguardi della pubblica incolumità:

1) gli interventi che, per loro caratteristiche intrinseche e per destinazione d'uso, non costituiscono pericolo per la pubblica incolumità.

Nella lettura delle suddette categorie, si intravede la seconda importante novità, consistente in una diversa attribuzione di grado di sismicità alle zone sismiche. La zona 3 non è più considerata a bassa sismicità, ma piuttosto a media sismicità, al pari della zona 2. **La sola zona 4 risulterebbe quanto meno, per esclusione, zona a bassa sismicità.** Tale nuova declinazione del grado di sismicità trova conforto nella sentenza della Corte di Cassazione n. 56040 del 15 dicembre 2017 ove, si afferma: “...pare evidente, in mancanza di altre definizioni normative, come le aree a bassa sismicità, di cui al combinato disposto degli artt. 83 e 94 D.P.R. 380/2001, debbano essere considerate solamente quelle rientranti nella zona 4...”

Introdotte queste due importanti novità, al comma 2 e 3 dell’art. 94bis si recita poi:

3. Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, non si possono iniziare lavori relativi ad interventi "rilevanti", di cui al comma 1, lettera a), senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione, in conformità all'articolo 94.

4. Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, e in deroga a quanto previsto all'articolo 94, comma 1, le disposizioni di cui al comma 3 non si applicano per lavori relativi ad interventi di "minore rilevanza" o "privi di rilevanza" di cui al comma 1, lettera b) o lettera c).

Pertanto:

- Ai sensi dell'articolo 94, comma 1 (invariato) del dpr 380/2001 nella zona 4 è ancora possibile procedere al deposito sismico, senza obbligo di conseguire l'autorizzazione sismica. **In zona 4 quindi la nuova legge non apporta alcun cambiamento salvo quanto eventualmente sarà definito dall'emanazione delle linee guida statali di cui al comma 2 dell'art. 94 bis.**
- **Al di fuori della zona 4, dovranno essere soggetti ad autorizzazione sismica i soli interventi "rilevanti" ai sensi del comma 1 lettera a) art. 94 bis**, che, per il caso particolare della Lombardia, dove non sussistono comuni con PGA di base su suolo rigido superiore a 0,20g, sono gli **interventi di tipologia inusuale** o richiedenti **speciale calcolo** (comma 1 lettera a2 art. 94bis), e **gli interventi strategici o che assumono rilevanza in relazione alle conseguenze di un eventuale collasso** (comma 1 lettera a3 art. 94bis).

In Lombardia tutto ciò si tradurrà in una significativa riduzione del numero di autorizzazioni sismiche rilasciate nei 57 comuni in zona 2, con l'esclusione degli interventi su edifici strategici o che assumono rilevanza in relazione alle conseguenze di un eventuale collasso, che si vedranno sgravati dall'onere di rilasciare le autorizzazioni per gli interventi su edifici esistenti, e per gli interventi su edifici nuovi, di tipologia non inusuale e non bisognosi di speciali calcolazioni. Tutti interventi, quelli elencati, che sino ad oggi erano invece sottoposti all'autorizzazione sismica. Il novero di tali interventi costituiva sino ad oggi il grosso dell'attività amministrativa dei comuni in zona 2.

Aspetto diverso è quello relativo ai 1015 comuni in zona 3, che per la prima volta, dovranno svolgere funzioni autorizzative per gli interventi di cui al punto 1b e 1c, dell'art 94 bis comma 1 del dpr 380/2001, interventi che sino ad oggi, in tale zona, erano sottoposti alla sola procedura di deposito.

Per individuare gli **interventi di cui al punto 1b** sarà necessario, in Lombardia, attendere le linee guida ministeriali e le conseguenti elencazioni, nelle more delle quali risulta ben difficile assumere scelte consapevoli, vista la genericità della descrizione.

Per individuare gli **interventi di cui al punto 1c** valgono gli elenchi tipologici vigenti, vedi la D.d.u.o n. 7237 del 22/05/2019 di livello regionale e del DPCM 3685 del 21/10/2003. Nella maggior parte dei casi gli interventi di cui al punto 1c riguardano edifici pubblici (scuole, municipi, ospedali, centri sportivi, caserme, sedi protezione civile, centri culturali e di aggregazione, ecc..). Per tali interventi, in zona 3, la legge inasprisce la vigilanza, in apparente contrasto con l'asserito intento di semplificazione, ma in accordo con l'esigenza di incrementare la sorveglianza all'aumentare dell'esposizione al rischio sismico.

Per l'individuazione delle altre tipologie di intervento di cui al comma 1 dell'art. 94bis, nell'attesa delle linee guida ministeriali, precipuo riferimento può trovarsi nelle Norme Tecniche sulle Costruzioni (DM 17/01/2018).

CONCLUSIONI

A seguito di quanto più sopra esposta Anci Lombardia promuoverà all'interno del Gruppo di Lavoro Interdirezionale per l'attuazione delle disposizioni in materia di opere o di costruzioni e relativa vigilanza in zone sismiche i seguenti approfondimenti.

- **Adeguamento della LR 33/2015 alla legge 55/2019 e successive linee guida ministeriali.** Nelle more dell'aggiornamento della legge regionale 33/2015, sul quale è necessario valutare modalità e tempistiche in merito alla prossima emanazione delle linee guida ministeriali prevista dall'art. 94 bis del DPR 380/01, risulta centrale la **definizione delle modalità operativa con la quale attuare il rilascio dell'autorizzazione sismica secondo quanto imposto dalla nuova norma statale.**
- **MUTA e sistemi interoperabili.** Armonizzazione, nella fase transitoria, degli obblighi di istanza telematica mediante sistemi interoperabili previsti dalla LR 33/2015, con le esigenze della nuova norma statale.
- **Art. 94 bis comma 1 lettera a2.** Modalità/procedure con le quali andare a definire le categorie degli interventi di cui al comma 1 lettera a2 dell'art. 94bis (interventi di tipologia inusuale o richiedenti speciali calcolazioni), prima che siano disponibili le elencazioni, tenuto conto che un approccio

caratterizzato ad un rigido schematismo astratto potrebbe ingolfare le istanze autorizzative l'intero territorio.

- **Zone 4.** Potrebbe invero richiedere una interpretazione giuridica il combinato disposto dell'art. 94 comma 1, con il nuovo comma 3 dell'art. 94bis, al fine di confermare che in zona 4, a bassa sismicità, non sia mai necessaria la procedura di autorizzazione sismica. Infatti l'introduzione del comma 3 dell'art. 94bis parrebbe del tutto ridondante se non intendesse estendere anche alla zona 4 gli obblighi di autorizzazione sugli interventi "rilevanti", bastando diversamente il combinato disposto tra l'art 94 comma 1 e l'art. 94bis comma 4 per definire tutte le casistiche.
- **Zona a bassa sismicità.** Si segnala l'incoerenza tra l'annesso nazionale all'Eurocodice 8 e l'art. 94bis del DPR 380/01, nella definizione di zone a bassa, media ed alta sismicità. A nostro avviso si sente la necessità di un atto normativo, di cui ai decreti citati dall'art. 83 del DPR 380/0, che raccordi la classificazione sismica nazionale con gli attributi di bassa, media ed alta sismicità utilizzati dal DPR 380/01, così da rendere inequivocabili gli adempimenti amministrativi.
- **Parametri di calcolo.** Con il parametro PGA utilizzato nella legge 55/2019, il normatore parrebbe riferirsi all'accelerazione su suolo rigido dell'evento sismico con tempo di ritorno di 475 anni. Tale ipotesi è formulata sulla base dei valori estremi di PGA annoverati per la zona 2 nell'art. 94bis. Nondimeno il termine PGA, che letteralmente indica l'accelerazione di picco al suolo, potrebbe anche voler includere gli effetti di amplificazione locale sismica, nonché essere misurata per una diversa probabilità di eccedenza, nel qual caso anche alcuni Comuni Lombardi potrebbero ricadere nella seconda fascia della zona 2, in cui gli interventi di adeguamento e miglioramento sismico di edifici esistenti sono considerati rilevanti, e quindi soggetti ad autorizzazione (lettera a1 dell'art. 94bis comma 1 DPR 380/01).