



***Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici***  
***Assemblea Generale***

***Adunanza del 21 dicembre 2018***

***Protocollo 62/2018***

**OGGETTO:** Richiesta di parere in merito all'applicazione della normativa antisismica emanata dalla Regione Liguria.

**AFFARI GENERALI**

**L'ASSEMBLEA**

**VISTA** la pec nota del 16/07/2018, assunta al protocollo del Consiglio superiore dei lavori pubblici con il n. 62 del 17/07/2018, con la quale la Direzione Settore Antisismica dell'Amministrazione Provinciale di Imperia ha trasmesso il quesito in oggetto;

**VISTA** la nota n. 6752 del 19/07/2018 con la quale è stata nominata la Commissione relatrice;

**VISTA** la nota n. 24247 del 20/09/2018, con la quale l'Amministrazione Provinciale di Imperia ha trasmesso atti integrativi;

**ESAMINATI** gli atti pervenuti;

**UDITA** la Commissione relatrice (AVAGNINA, VANZI, LOMBARDO)

## PREMESSO

Con pec del 16/07/2018 la Direzione del Settore Antisismica della Provincia di Imperia ha trasmesso al Consiglio superiore dei lavori pubblici una richiesta di parere “*in merito all'applicazione della normativa antisismica emanata dalla Regione Liguria*”, il cui testo si riporta di seguito integralmente.

### **“Premesso che:**

- *Il D.P.R. 380/2001 e s.m.i. prevede all'art. 94 com. 1, l'obbligo di autorizzazione preventiva in tutte le località sismiche tranne quelle classificate a "bassa sismicità".*
- *la legge regionale n. 29/1983 "Costruzioni in zona sismica" e s.m.i. ha conferito alle Province le funzioni amministrative regionali relative alle opere in zona sismica;*
- *tale normativa è stata modificata dall'articolo 20 della Legge Regionale n. 50 del 21/12/2012 "Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2013", modificata successivamente dalle seguenti leggi regionali: L.R. n.11 del 16/4/2013 - L. R. n.23 del 19/7/2013 - L. R. n. 40 del 3/12/2013 - L. R. n. 29 del 28/12/2017;*
- *la normativa sopra emarginata ha apportato significative modifiche alla L.R. n.29 del 21/7/1983 in materia di costruzione in zona sismica comportando un notevole aumento di adempimenti in capo alle Province liguri;*

**Evidenziato** che Regione Liguria con DGR ha introdotto profondi aggiornamenti procedurali alla normativa di cui sopra e alla classificazione della zonizzazione sismica e in particolare:

- *D.G.R. n. 1184 del 30/9/2013 così come modificata dalla DGR 804 del 05/08/2016 "modifica dell'elenco degli interventi di cui all'art 5 bis c.1 lett. a) e b) approvato DGR 1184/2013".*  
*In tali DGR si forma un elenco di interventi considerati "minori" non soggetti ad autorizzazione sismica preventiva in zona 2.*
- *DGR n. 938 del 17/11/2017, "Approvazione modulistica unica regionale e procedure standard per il rilascio delle autorizzazioni connesse all'applicazione della normativa in materia di costruzioni in zone sismiche".*  
*In tale DGR si norma la procedura di rilascio delle autorizzazioni sismiche preventive introducendo, tra l'altro, il silenzio assenso in caso di mancata espressione del parere nei tempi previsti dalla normativa.*
- *D.G.R. n. 216 del 17/03/2017 "OPCM 3519/2006 aggiornamento classificazione sismica del territorio della Regione Liguria"*  
*In tale DGR i comuni classificati in zona 2 sono 30 mentre il resto del territorio (circa 60%) comprendente 37 comuni sono classificati in zona 3.*

Tanto premesso ed evidenziato si richiede cortese parere in merito a quanto segue:

1. *La D.G.R. n. 1184 del 30/9/2013 con le modifiche apportate dalla DGR 804 del 05/08/2016 contiene un elenco di opere considerate di minore rilevanza che sono escluse dall'autorizzazione sismica preventiva di cui all'art. 94 del DPR n. 380/2001 in zona 2.*

*Per tali opere ad oggi è sufficiente il solo deposito.*

*Tuttavia la nuova formulazione della L.R. 29/83 all'art. 6 bis, in zone a media sismicità impone l'obbligo di preventiva autorizzazione sismica di cui all'art. 94 del DPR 380/2001 per interventi di nuova edificazione, sopraelevazione e per interventi sul patrimonio edilizio esistente soggetti a permesso di costruire, SCIA e CILA.*

**Considerato**

- o *che le opere indicate nella nuova formulazione della DGR n. 1184/2013 così come modificata dalla DGR 804 del 05/08/2016 rientrano nella fattispecie della SCIA, CILA e permesso di costruire,*

- o *che trattasi di opere in zone a media sismicità e quindi non escluse dall'autorizzazione come previsto dall'art. 94 del DPR 380/2011.*

Si richiede se l'esclusione dall'autorizzazione sismica preventiva delle opere in zona 2 di cui alle DGR soprarichiamate sia conforme alla normativa antisismica vigente.

2. *In riferimento alla DGR n. 938 del 17/11/2017 al punto 2.3.b si legge "Scaduto il termine per l'espressione delle determinazioni di competenza della Provincia o della Città Metropolitana il Comune adotta, entro cinque giorni lavorativi la determinazione di conclusione della conferenza con gli effetti di cui all'art. 14 quater della legge 241/1990 e ss.mm.ii.. Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza."*

*Si richiede se l'introduzione del silenzio assenso, in materia di sicurezza, in merito all'autorizzazione sismica preventiva di cui all'art. 94 del DPR n. 380/2001 in zona 2 sia conforme alla normativa antisismica vigente, anche alla luce di quanto disposto dall'art. 17 legge 241/1990 e ss.mm.ii.*

*Si evidenzia che l'attuale organico dell'ufficio è insufficiente a garantire l'esame delle pratiche nei tempi previsti dalla DGR 938. Pertanto tale situazione potrebbe portare all'emissione da parte dei Comuni di autorizzazioni edilizie mancanti del parere dell'Ufficio antisismica causando potenziali pericoli per l'incolumità pubblica.*

3. *L'articolo 94 DPR 380/2001 al comma 3 prevede "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"*

*L'art.42, comma 1, LR. 28 giugno 2017, n. 15 ha riformulato l'art 6bis comma 1 bis della LR 29/93 come segue: "avverso il provvedimento relativo alla domanda di autorizzazione sismica di cui all'articolo 94 del D.P.R. 380/2001 e successive modificazioni e integrazioni, o nei casi di mancato rilascio dello stesso da parte della Provincia o della Città metropolitana nel termine ivi indicato, previo espletamento del potere sostitutivo da parte della figura apicale dell'Amministrazione come disciplinato dallo vigente normativo in materia di procedimento amministrativo, è ammesso ricorso al Presidente della Provincia o al Sindaco della Città metropolitana che decide con provvedimento definitivo"*

***Essendoci difformità con quanto disposto dal DPR 380/2001 si richiede se risulta legittimo quanto stabilito dall'art. 6 bis comma 1 bis LR 29/83 che attribuisce al Presidente della Provincia l'espletamento del potere sostitutivo anziché al Presidente della Regione.***

4. *Viste le modifiche apportate alla L.R. 29/83 e s.m.i. dall'art.13, L.R. 28/12/2017, n. 29, in particolare all'art. 6 bis che ha visto l'abrogazione del comma 2 pt b che disponeva l'autorizzazione sismica preventiva in zone a bassa sismicità per "i progetti presentati a seguito di accertamento di violazione alle norme antisismiche".*

*Visto che sul nuovo Modello di Denuncia Integrata approvato con D.G.R. n. 938 del 17/11/2017 (antecedente alla modifica legislativa di cui al punto precedente) alla pagina 1 è riportata la tempistica di presentazione rispetto all'inizio dei lavori strutturali "tardivo - inizio lavori avvenuto il...";*

*Visto che la nota PG/2018/191736 di Regione Liguria riporta "la segnalazione tardiva non è assimilabile ad una sanatoria. L'Autorizzazione sismica di cui all'art. 94 del DPR 380/2001 è preventiva e pertanto non può essere rilasciato successivamente alla realizzazione di un intervento edilizio. Nel caso di interventi già eseguiti senza il necessario titolo edilizio, per i quali le competenti amministrazioni comunali richiedano un parere sismico in merito, lo stesso*

*potrà essere rilasciato da codesti uffici, nelle forme ritenute più opportune, previo lo necessità istruttorio tecnica che dovrà essere del tutto analogo a quella che viene svolto per le nuove costruzioni”.*

***Si richiede se l'ufficio in mancanza di qualsiasi normativa nazionale/regionale in materia, possa procedere al rilascio del parere di cui sopra adottando la forma ritenuta più opportuna senza avere una normativa regionale di riferimento.***

***5. Alla luce della sentenza della Corte di Cassazione n. 56040/2017 che esclude la zona sismica 3 dalla bassa sismicità e della nuova formulazione dell'art. 6 bis che stabilisce che siano soggette ad autorizzazione sismica preventiva le opere di zone a media sismicità, si richiede se l'ufficio debba procedere all'autorizzazione sismica preventiva di cui all'art. 94 del DPR 380/2001 anche per le opere ricadenti in zona sismica 3.***

*Si precisa che con note (allegate) n. 2446 del 26/01/2018 e n. 2666 del 30-01-2018 sono stati richiesti pareri in merito a Regione Liguria.*

*La risposta prot. 17594 del 05-07-2018 si ritiene non esaustiva.*

***Poiché, per quanto sopra, potrebbero essere omesse dall'Autorizzazione sismica preventiva ex art. 94 del DPR 380/2001 un numero rilevante di pratiche ricadenti in zona 2 si richiede cortesemente l'esame urgente della presente.***

*Allegati:*

- L.R. n. 29 del 21/7/1983 e s.m.i.*
  - O.G.R. n. 1184 del 30/9/2013*
  - O.G.R. n. 804 del 05/08/2016*
  - D.G.R. n. 216 del 17/03/2017*
  - D.G.R.n.938del17/11/2017*
  - Richiesta parere a Regione Liguria prot. 2446 del 26-01-2018;*
  - Richiesta parere a Regione Liguria prot. 2666 del 30-01-2018;*
  - Parere di Regione Liguria prot. 17594 del 05-07-2018;*
- (....)”.*

Successivamente, sempre il Dirigente del Settore Antisismica dell'Amministrazione Provinciale di Imperia ha trasmesso la seguente richiesta integrativa:

*“In riferimento alla richiesta di parere di cui all'oggetto con la presente si trasmettono le seguenti integrazioni al pt.2).*

*L'integrazione di richiesta di parere si rende necessaria qualora codesto Consiglio ritenesse non prevalere, sulla DGR n. 938 del 17/11/2017 punto 2.3.o, quanto disposto dall'art. 17 legge 241/1990 e ss.mm.ii che recita:*

***Art. 17 Valutazioni tecniche***

*1. Ove per disposizione espresso di legge o di regolamento sia previsto che per l'adozione di un provvedimento debbano essere preventivamente acquisite le valutazioni tecniche di organi od enti appositi e tali organi ed enti non provvedano o non rappresentino esigenze istruttorie di competenza dell'amministrazione procedente nei termini prefissati dalla disposizione stessa o, in mancanza, entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta, il responsabile del procedimento deve chiedere le suddette valutazioni tecniche ad altri organi dell'amministrazione pubblica o ad enti pubblici che siano dotati di qualificazione e capacità tecniche equipollenti, ovvero ad istituti universitari;*

*2 La disposizione di cui al comma 1 non si applica in caso di valutazioni che debbano essere prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini.*

*3. Nel caso in cui l'ente od organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie*

*all'amministrazione procedente, si applica quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 16.*

***L'applicabilità di tale articolo in conflitto con quanto disposto dalla DGR 938/2017, in caso di ritardo da parte dell'Amministrazione scrivente (l'ufficio preposto, come risulta da segnalazioni interne, è sotto organico), imporrebbe al RUP di ottenere il parere sismico, da altro Ente prima della conclusione positiva della Conferenza dei Servizi.***

***Per quanto sopra si rappresenta che recentemente si è verificato il caso, poiché i termini erano decorsi, di un Comune che ha chiuso positivamente una Conferenza dei Servizi senza attendere il parere dell'Ufficio scrivente.***

***Nel mentre, dall'esame tecnico della pratica e delle integrazioni prodotte, l'Ufficio Antisismica valutava negativamente la documentazione tecnica predisponendo un parere negativo. Tuttavia tale parere negativo non è stato formalizzato in quanto il Comune aveva già rilasciato l'autorizzazione di cui sopra.***

*Tanto premesso si richiedono indicazioni In merito alla procedura che dovrà seguire l'ufficio scrivente nei casi rappresentati sopra”.*

## **CONSIDERATO**

Preliminarmente l'Assemblea ritiene necessario inquadrare la richiesta di parere in esame in relazione ai compiti istituzionali attribuiti a questo Consesso dal vigente quadro normativo.

Come è noto quest'ultimo è attualmente rappresentato dall'art. 215 del DLgs 50/2006 e dal DPR 204/2006. Il Consiglio superiore dei lavori vi è definito quale “massimo organo tecnico consultivo dello Stato” ed esprime i propri pareri – che possono essere obbligatori o facoltativi - in riferimento all'ambito oggettivo e soggettivo stabilito dagli atti normativi sopra richiamati.

Il caso di specie può essere inquadrato in relazione a quanto stabilito dall'articolo 2, comma 4, del DPR 204/2006 che prevede l'espressione di pareri su materie di natura tecnica di competenza di questo Consiglio, su richiesta, fra gli altri, anche degli enti locali.

Il presente parere, di natura facoltativa, viene pertanto reso nei limiti delle competenze previste per legge, in riferimento a questioni tecniche di ordine generale, nello spirito collaborativo che ha sempre contraddistinto l'operato di questo Consesso, nonché nel rispetto delle competenze attribuite per legge ad altri enti territoriali – quali le Regioni - dotati di potestà legislativa concorrente o concorrenziale in determinate materie.

Venendo al merito dei quesiti posti, in merito a quanto richiesto al punto 1 (“se l'esclusione dall'autorizzazione sismica preventiva delle opere in zona 2 di cui alle DGR soprarichiamate sia conforme alla normativa antisismica vigente”) l'Assemblea rileva che l'istituto dell'autorizzazione per interventi da realizzarsi su costruzioni ricadenti in zona sismica è stato normativamente introdotto ben prima dell'art. 94 del DPR 380/2001, dall'art. 18 della Legge 64/1974 che si riporta di seguito:

***“18. Autorizzazione per l'inizio dei lavori.***

***Fermo restando l'obbligo della licenza di costruzione prevista dalla vigente legge urbanistica, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui al secondo comma del precedente articolo 3, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta dell'ufficio tecnico della regione o dell'ufficio del genio civile secondo le competenze vigenti”.***

Tale disposizione – peraltro già presente con alcune differenze nell'art. 26 della Legge 1684/1962 - è poi stata replicata, senza modifiche sostanziali, nel citato articolo 94 del DPR 380/2001, in

riferimento alla sola “edilizia”, tanto è vero che la legge 64/1974 è stata mantenuta in vigore dall’articolo 137 del DPR 380/2001 “*per tutti campi di applicazione originariamente previsti dai relativi testi normativi e non applicabili alla parte I*” del TUE (Testo Unico dell’Edilizia).

La finalità della norma è quindi quella di garantire la sicurezza delle “costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni” da effettuarsi in zona caratterizzata da pericolosità sismica e l’esecuzione di tali attività è subordinata ad un atto autorizzativo da parte dell’autorità competente che deve essere preventivo (vale a dire precedente l’avvio dei lavori) ad eccezione per le “zone a bassa sismicità”, per le quali le Regioni, in linea generale, hanno interpretato la norma nel senso di ritenere che fosse sufficiente il “deposito” del progetto.

La disposizione normativa appare sufficientemente chiara, tuttavia sono emersi numerosi problemi applicativi, segnatamente in sede di legislazione regionale, sia in relazione all’ambito oggettivo, che in riferimento alla definizione del grado di sismicità a fini amministrativi.

Per quanto attiene il primo aspetto, trattandosi di materia a legislazione concorrente, le Regioni hanno prodotto un insieme di atti normativi alquanto articolato e differenziato, obbligando la Corte Costituzionale ad intervenire in numerose occasioni - soprattutto dopo il ridisegno dei rapporti fra Stato e regioni conseguente la modifica alla Costituzione avvenuta nel 2001 – per accertare la costituzionalità degli atti predetti.

Dalle pronunce della Corte Costituzionale emerge un atteggiamento di forte rigore e coerenza nei confronti della normazione inerente l’attività edilizia nelle zone sismiche (fra le altre si vedano le sentenze 182/2006, 321/2010, 201/2012, 64/2013, 101/2013, 300/2013, 167/2014, 272/2016, 282/2016, 60/2017).

In particolare la Corte ha delimitato con chiarezza l’ambito normato affermando che “*le disposizioni di leggi regionali che intervengono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche devono essere ricondotte all’ambito materiale del “governo del territorio”, nonché a quello della “protezione civile”, per i profili concernenti la tutela della pubblica incolumità*” (sentenza 60/2017) e ancora, in relazione alla censura di una legge della Regione Liguria,:

*“Questa Corte ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che disciplinano gli interventi edilizi in zone sismiche all’ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello della «protezione civile», per i profili concernenti «la tutela dell’incolumità pubblica» (sentenza n. 254 del 2010). In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato di fissare i principi fondamentali (tra le tante, sentenze n. 300 e n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009, n. 182 del 2006). Nella richiamata giurisprudenza di questa Corte assumono la valenza di «principio fondamentale» le disposizioni contenute nel Capo IV del TUE, rubricato «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche», che dispongono determinati adempimenti procedurali, quando rispondono ad esigenze unitarie, da ritenere particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico”* (sentenza 272/2016).

La Corte ha, quindi, costantemente ribadito il fatto che l’autorizzazione – costituente di per sé un atto puntuale – è preventiva e non può essere sostituita da forme di controllo a campione e ha ritenuto parimenti incostituzionale qualsiasi intervento normativo delle Regioni teso a introdurre limitazioni all’ambito oggettivo definito con norme di rango statale, individuando categorie di opere da escludere dall’assoggettamento all’autorizzazione sismica, definite, a seconda dei casi, come “opere minori” o “prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità”.

In merito a tale ultimo aspetto la Corte ha rilevato che: *“..la categoria delle “opere minori”, né quella delle opere “prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità”, cui si riferisce la disposizione regionale, sono conosciute dalla normativa statale per l’edilizia in zone sismiche, contenuta nel già richiamato TUE [DPR 380/2001 - Testo unico dell’edilizia - ndr]. Le norme regionali sopra richiamate sarebbero, dunque, in contrasto con i principi fondamentali nelle materie di “protezione civile” e del “governo del territorio” sanciti in particolare dall’art. 94, comma 1, nonché dagli art. 93 e 65, del citato testo unico”* (Sentenza 60/2017).

Analoghe considerazioni sono contenute nella citata sentenza 272/2016 del 18/10/2016: *“L’art. 94 del TUE, (...), va qualificato come «principio fondamentale» della materia. La norma prescrive che, nelle località sismiche, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione. Considerata la rilevanza del bene protetto, che coinvolge il valore della tutela dell’incolumità pubblica, la quale non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali, la norma riveste una posizione «fondante» del settore dell’ordinamento al quale pertiene (ex plurimis, sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 336 del 2005). Nella sentenza n. 182 del 2006, questa Corte ha affermato che il principio della previa autorizzazione scritta desumibile dall’art. 94 del TUE trae il proprio fondamento dall’intento unificatore del legislatore statale, il quale «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 giurisprudenza successiva – nel confermare l’intento unificatore della disciplina statale in questo ambito (sentenza n. 254 del 2010) – ha ribadito la natura di principio fondamentale della menzionata previsione dell’art. 94 (sentenze n. 64 del 2013 e n. 312 del 2010).*

*Su queste basi, la norma regionale impugnata, escludendo dalla preventiva autorizzazione sismica gli interventi sul patrimonio edilizio soggetti a SCIA, contrasta con il principio fondamentale secondo cui, nelle zone sismiche, l’autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione condiziona l’effettivo inizio di tutti i lavori, nel senso che in mancanza di essa il soggetto interessato non può intraprendere alcuna opera, pur se in possesso del prescritto titolo abilitativo edilizio”.*

Va peraltro segnalato che è proprio a seguito della predetta sentenza che è stato modificato l’art. 6 bis (Autorizzazione sismica) della Legge della Regione Liguria 29/1983 recante “Costruzioni in zone sismiche- Deleghe e norme urbanistiche particolari”, che ha confermato la necessità dell’acquisizione preventiva dell’autorizzazione, “in zone di media sismicità” per interventi soggetti a permesso di costruire, SCIA e CILA, quindi praticamente per tutti gli interventi, tranne quelli facenti capo alla c.d. “edilizia libera” non necessitante di alcun titolo abilitativo.

Pertanto, in base al quadro normativo vigente ed alle numerose pronunce della Corte Costituzionale, l’Assemblea ritiene che non sia possibile escludere dalla autorizzazione sismica preventiva l’esecuzione di opere ricadenti in una zona classificata come 2 dal punto di vista sismico e ciò indipendentemente da atti di governo di rango regionale, quali quelli citati nella richiesta di parere, alcuni dei quali riferiti a disposizioni normative regionali riconosciute incostituzionali o potenzialmente tali, quali ad esempio quelle riferite alla individuazione di

“interventi privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità” di cui all’art. 5 bis, comma 1, let a), della citata LR 29/1983.

Più controverso appare il secondo aspetto cui si accennato precedentemente – la cui trattazione risponde al quesito 5 - aspetto concernente la definizione delle “zone a bassa sismicità all’uopo indicate dai decreti” di cui al citato art. 18 della Legge 64/1974 e all’art. 94 del DPR 380/2001.

La classificazione sismica del territorio nazionale - che ha preso avvio con il RD n. 431 del 13/03/1927 – era inizialmente basata su territori coincidenti con confini comunali individuati con decreto ministeriale e suddivisi in due categorie (I e II categoria); successivamente questi sono poi state rinominate zone a grado di sismicità S12 e S9. A partire dal 1981 è stata introdotta la zona S6 definita “a bassa sismicità”. La situazione si è complicata a seguito dell’emanazione dell’OPCM 3274/2003 che ha recato, fra l’altro, una riclassificazione del territorio nazionale in base alla pericolosità sismica, suddividendolo in 4 zone riferite all’accelerazione massima convenzionale sul suolo di tipo A. In pratica, per evidenti motivazioni scientifiche e tecniche, sono scomparse le zone non classificate (riguardanti, nel 2003, 5137 comuni, pari al 55% circa del territorio nazionale) e, con l’introduzione della “zona 4” tutto il territorio nazionale è stato considerato soggetto a “pericolosità sismica”, ancorché secondo una scala differenziata. Sulla base dell’Ordinanza citata e dei suoi allegati tutte le Regioni hanno poi classificando i territori di rispettiva competenza.

La Regione Liguria con DGR 530/2003 ha recepito le indicazioni contenute nell’OPCM 3274/2003, classificando, dal punto di vista della pericolosità sismica il territorio regionale, su base comunale. Tale classificazione è stata più volte aggiornata, da ultimo con DGR 216 del 17/03/2017, che ha visto, fra l’altro, l’interlocuzione con il Consiglio superiore dei lavori pubblici, come previsto dalla normativa vigente. In base a tale classificazione i territori comunali della Regione Liguria sono stati riparti in tre zone: la 2 (41 Comuni), la 3 (172 Comuni) e la 4 (22 Comuni), che sono stati definiti nella DGR a “media pericolosità” (zona 2), a “bassa pericolosità” (zona 3) e a “molto bassa pericolosità” (zona 4).

Al di là delle questioni nominalistiche (sismicità o pericolosità) e ricordato che dal punto di vista progettuale l’azione sismica da assumere è definita, puntualmente e indipendentemente da confini amministrativi, dalle Norme tecniche per le costruzioni a partire da quelle del 2008, la questione della classificazione sismica del territorio regionale assume rilievo segnatamente ai fini delle procedure autorizzative da applicarsi. In tal senso appare dirimente, in relazione alla necessità dell’acquisizione preventiva dell’autorizzazione di cui agli art. 18 della Legge 64/1974 e 94 del DPR 380/2001, stabilire quali siano le zone “a bassa sismicità”. In merito il vigente quadro normativo nazionale non appare del tutto chiaro ed evidenzia un mancato coordinamento fra norme regolanti materie affini.

Sulla questione il Consiglio superiore dei lavori pubblici si espresso in più occasioni, fra gli altri con i pareri 234/2005 e 265/2005 di I Sezione, ritenendo che “*le zone attualmente classificate 3 e 4 debbano essere considerate a “bassa sismicità”*”. Parimenti esistono, in tal senso, anche pronunce del Dipartimento della Protezione civile. Tali considerazioni discendono dal fatto che la previgente normativa aveva individuato nella zona S6 quella “a bassa sismicità”; con la classificazione del territorio in 4 zone e quindi con l’introduzione della zona 4 il legislatore ha semplicemente eliminato, come si è detto, l’indicazione, non supportabile in una logica di tipo



probabilistico, che esistesse una estesa parte del territorio nazionale esente da pericolosità sismica. Dato il livello molto basso della pericolosità sismica delle zone qualificate come 4 è apparso logico a questo Consesso, da un punto di vista amministrativo, assimilarle proceduralmente alle zone 3 ed è stata questa l'interpretazione fatta propria anche dalle Regioni.

Va segnalato, però, che proprio sulla stessa questione vi sono state pronunce giurisdizionali di diverso contenuto, fra le quali la più recente è quella della Corte di Cassazione Penale che, con sentenza 56040 del 15/12/2017, ha stabilito che “ *alla luce della eliminazione del territorio non classificato e della previsione della facoltatività della prescrizione dell'obbligo della progettazione antisismica per le opere rientranti nella zona 4, pare evidente, in mancanza di altre definizioni normative come le aree a bassa sismicità, di cui al combinato disposto degli articoli 83 e 94 d.P.R. 380/2001, debbano essere considerate solamente quelle rientranti nella zona 4, cioè quelle di minor rischio sismico, per le quali è stato reso facoltativo l'obbligo di prescrivere la progettazione antisismica*”.

Tale pronuncia conferma, come già evidenziato, la necessità di un chiarimento, a livello di normazione primaria, di cosa debba intendersi per “zone a bassa sismicità”.

2 Con il secondo quesito la Direzione del Settore Antisismica dell'Amministrazione Provinciale di Imperia ha chiesto “*se l'introduzione del silenzio assenso, in materia di sicurezza, in merito all'autorizzazione sismica preventiva di cui all'articolo 94 del DPR 380/2001 in zona 2 sia conforme alla normativa antisismica vigente anche alla luce di quanto disposto dall'art. 17 legge 241/1990*”.

Preliminarmente l'Assemblea rileva che il quesito posto esula dai profili tecnici tipici delle competenze di questo Consesso, attenendo, da un lato, a questioni di ordine amministrativo e, dall'altro a problemi e profili di tipo organizzativo.

Escludendo quest'ultimo aspetto che è di stretta competenza degli enti territoriali, si possono avanzare alcune riflessioni sulla collocazione dell'autorizzazione sismica, oggetto della presente trattazione, all'interno delle norme che riguardano il procedimento amministrativo e sull'applicabilità dell'istituto del silenzio assenso alla predetta autorizzazione.

Come è noto con la Legge 241/1990 si è voluto dare, fra l'altro, uniformità, certezza e speditezza ai procedimenti amministrativi regolanti i rapporti fra persone fisiche e giuridiche e pubbliche amministrazioni. Data la complessità della materia, la legge è stata più volte modificata anche per tenere conto delle specificità di taluni procedimenti. Uno degli strumenti introdotti dalla legge, ai fini del conseguimento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, è quello della “conferenza di servizi”. Il ricorso a tale istituto è previsto quando la conclusione di un procedimento amministrativo sia “*subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni..*”(art. 14 della Legge 241/1990, per come sostituito dall'art.1 del DLgs 127/2016). Il funzionamento della procedura sono puntualmente disciplinati dagli articoli 14, 14 bi, 14 ter, 14 quater e 14 quinquies.

Tale disposizione deve essere coordinata con quanto previsto, nel campo dell'edilizia, dall'art 5 del DPR 380/2001 che istituisce e regola lo “Sportello unico per l'edilizia” che acquisisce, ai sensi dei citati articoli 14, 14 bis, 14 ter, 14 quater, 14 quinquies della Legge 241/1990, tutti gli atti di assenso comunque denominati fra cui anche “*le autorizzazioni e le certificazioni del competente ufficio tecnico della regione, per le costruzioni in zone sismiche di*

cui agli articoli 61, 62 e 94” [del DPR 380/2001 ndr].

Appaiono quindi allineati alle recenti disposizioni normative in materia di azione amministrativa, gli atti di governo della Regione Liguria che prevedono il ricorso alla “conferenza di servizi” per la gestione e la conclusione dei procedimenti amministrativi inerenti il campo dell’edilizia.

Il funzionamento del modulo procedimentale denominato “conferenza di servizi” prevede che “ *la determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall’amministrazione procedente all’esito della stessa, sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni ...*” e che la mancata espressione nei termini previsti da parte di una amministrazione equivalga ad un “assenso senza condizioni”, che equivale, sostanzialmente, all’applicazione del principio del silenzio assenso (art. 14-ter, comma 7, Legge 241/1990).

Sull’applicazione di tale istituto all’autorizzazione sismica ex articolo 94 del DPR 380/2001 sussistono dubbi peraltro riscontrabili nell’interpretazione che ne è stata data nei diversi ambiti regionali.

In merito, pur esulando la materia dalle competenze primarie di questo Connesso, l’Assemblea ritiene che la questione – che ha comunque una indiretta valenza tecnica per la sua attinenza con la materia della sicurezza delle costruzioni e quindi della “protezione civile” - vada esaminata anche alla luce di quanto disposto dall’articolo 19 della Legge 241/1990 che esclude l’utilizzo della SCIA in relazione ad atti “previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche” e dall’articolo 20 della medesima legge dedicato al “silenzio assenso” in cui al comma 4 viene esclusa l’applicazione di tale istituto “*ai procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l’ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza e l’immigrazione, l’asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ...*”.

Appare quindi emergere un mancato coordinamento fra diversi articoli di una stessa legge (la 241/1990) e fra atti normativi attinenti materie affini (la Legge 241/1990 e il DPR 380/2001) che deve essere risolto contemperando le finalità di snellimento procedurale sottese agli articoli 14 e seguenti della Legge 241/1990 e quelle di tutela di interessi generali non comprimibili, quali quelli indicati al citato articolo 20. Si segnala altresì la necessità di un coordinamento, sia in senso contenutistico, che temporale, fra l’autorizzazione sismica espressa ai sensi dell’articolo 94 del DPR 380/2001 e le incombenze previste dall’articolo 65 dello stesso decreto che prevedono la sussistenza di un progetto esecutivo, l’individuazione dell’esecutore delle opere e la nomina del collaudatore statico.

L’Assemblea ritiene, per converso, difficilmente applicabile l’articolo 17 della Legge 241/1990 al caso di specie, trattandosi di “valutazioni tecniche” comunemente ritenute, in letteratura, attinenti la fase istruttoria di un procedimento e non quella decisoria.

Anche in questo caso, sembrano comunque sussistere possibili dubbi interpretativi, che debbono essere risolti in sede legislativa.

3. Per quanto attiene il terzo quesito inerente l’autorità cui ricorrere in caso di diniego dell’autorizzazione sismica, l’Assemblea segnala la propria incompetenza ad esprimersi su di una questione eminentemente giuridica quale quella sottoposta, limitandosi ad osservare che la norma (art. 94, comma 3 del DPR 380/2001) si limita a stabilire che in caso di mancato rilascio

dell'autorizzazione sismica nei termini previsti per legge “..è ammesso il ricorso al presidente della giunta regionale che decide con provvedimento definitivo”.

4. In merito al quarto quesito, rilevando che lo stesso riguarderebbe il procedimento di rilascio dell'autorizzazione sismica per interventi già iniziati e realizzati in assenza dell'autorizzazione stessa, l'Assemblea non può che rilevare che la Legge 64/1974 (art. 20) e il DPR 380/2001 (art.95) prevedono che la violazione agli obblighi previsti in relazione alla denuncia e autorizzazione di interventi in zona sismica sia considerato alla stregua di un reato contravvenzionale, punito quindi con una ammenda e che le norme stesse forniscono sufficienti indicazioni in merito alle azioni da intraprendersi a valle dell'accertata violazione.

In conclusione l'Assemblea osserva che, come più volte segnalato dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, vi è stata indubbiamente una evoluzione che porta oggi a ritenere necessario un intervento di riordino e rivisitazione del quadro normativo inerente gli interventi in zona sismica, segnatamente per ciò che riguarda i procedimenti amministrativi che li riguardano. Da questo punto di vista è stato recentemente attivato presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un "tavolo tecnico", coordinato da questo Consesso, per la riscrittura del DPR 380/2001 che tenga anche conto delle evoluzioni intervenute, sia nel campo dei rapporti fra Stato ed enti territoriali, sia nel campo della normazione tecnica.

Dagli esiti di tale "tavolo tecnico" dovrebbe scaturire una proposta normativa che dovrebbe risolvere, a livello di normazione statale, molte delle questioni segnalate nella nota della Provincia di Imperia.

L'Assemblea, infine, in considerazione della valenza generale dei temi trattati, segnala al Presidente del consiglio superiore dei lavori pubblici l'opportunità di trasmettere il presente parere anche all'Ufficio legislativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed alla Regione Liguria.

Tutto ciò premesso e considerato, l'Assemblea, all'unanimità,

#### **E' DEL PARERE**

espresso nei considerato che precedono.

LA PRESENTE COPIA COMPOSTA DI N. 11 FOGLI E' CONFORME ALL'ORIGINALE  
ESISTENTE PRESSO LA SEGRETERIA GENERALE DEL CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI  
PUBBLICI.

IL SEGRETARIO GENERALE