

CONSEGNATO NELLA SEDUTA  
DEL 19-4-2018



CONFERENZA DELLE REGIONI  
E DELLE PROVINCE AUTONOME

18/45/SRFS/C4



**SENTENZE CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. PENALE, 5/07/2017 N. 56040 E  
14/11/2017, N. 2118 (190/2018) - ARTT. 93 E 94 D.P.R. 6 GIUGNO 2001, N. 380  
RECANTE "TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE E  
REGOLAMENTARI IN MATERIA EDILIZIA"**

### **ORDINE DEL GIORNO DI IMPEGNO PER IL GOVERNO**

**PREMESSO** che il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 recante "*Testo Unico delle Disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*" prevede una serie di disposizioni in materia di vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche e, in particolare, l'art. 93, rubricato "Denuncia dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche", al comma 1, dispone che "*Nelle zone sismiche di cui all'art. 83, chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione (...)*";

**PREMESSO** che il suindicato Decreto Presidenziale regola all'art. 94 la questione concernente le autorizzazioni previste per l'inizio dei lavori, disponendo all'uopo che "*1. Fermo restando l'obbligo del titolo abitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'art. 83, non si possono iniziare i 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*";

**PREMESSO** che, al fine di individuare le zone sismiche ed i relativi valori differenziati del grado di sismicità da prendere a base per la determinazione delle azioni sismiche e di quant'altro specificato dalle norme tecniche, è stata emanata l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20/03/2003 (in G.U. n. 105 del 8/05/2003), con cui sono stati dettati i principi generali sulla base dei quali le Regioni, a cui lo Stato ha delegato l'adozione della classificazione sismica del territorio, hanno redatto l'elenco dei comuni con la relativa attribuzione a una delle quattro zone, a pericolosità decrescente, in cui è stato riclassificato il territorio nazionale;

**RILEVATO** che, per tale motivo, è stato così eliminato quello che in precedenza era il territorio "non classificato" ed è stata introdotta la zona 4, nella quale è facoltà delle Regioni prescrivere l'obbligo della progettazione antisismica;

**RILEVATO**, inoltre, che a ciascuna zona è stato attribuito un valore dell'azione sismica utile per la progettazione, espresso in termini di accelerazione massima su roccia;

**CONSIDERATO** che la Corte di Cassazione Penale ha emesso le sentenze n. 56040 del 5/07/2017 e n. 2118 del 14/11/2017 (190/2018) relativamente alle attività di controllo svolte dai competenti Uffici tecnici regionali sui progetti di costruzioni in zone sismiche, nonché in merito alle autorizzazioni che i predetti Uffici devono rilasciare per l'inizio dei relativi lavori;

**RILEVATO** che i Giudici della Corte Suprema, con sentenza Sez. Penale 05/07/2017 n. 56040, hanno affrontato la questione inerente le "zone a bassa sismicità", ritenendo evidente che *"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. n. 380/2001, debbano esser considerate solamente quelle rientranti nella zona 4, cioè quella di minor rischio sismico, per le quali è stato reso facoltativo l'obbligo di prescrivere la progettazione antisismica. Poiché l'area nella quale sono state realizzate le opere oggetto della contestazione è inclusa in zona sismica 3, correttamente non è stata esclusa la bassa sismicità, ravvisabile solo per la zona"*;

**RILEVATO** che da quanto predetto deriva che le zone sismiche 3 non sarebbero più da considerarsi comprese nelle zone a bassa sismicità, sulle quali dovrebbero applicarsi le procedure di controllo ed autorizzazione previste dall'art. 94 del D.P.R. 380/2001;

**RILEVATO** che allo stato, in virtù di quanto sancito dall'OPCM 3274/2003, le zone sismiche 3 sono da considerare a bassa sismicità, anche alla luce della pronuncia della Prima Sezione del Consiglio Superiore dei lavori Pubblici, il cui parere n. 234 del 16/11/2005 recita testualmente che *"(.....) riguardo all'applicazione del comma 1, dell'art. 94, del D.P.R. n. 380/2001 (legge n. 64/74, art. 18), questa Sezione ritiene che le zone attualmente classificate 3 e 4 debbano essere ricomprese tra quelle considerate a 'bassa sismicità', per le quali deve applicarsi unicamente il comma 1, dell'art. 93, del D.P.R. 380/01 (ex art. 17 legge 64/74), che prevede che chiunque intenda procedere a costruzioni è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico"*;

**CONSIDERATO** che in riferimento alla sentenza 14/11/2017, n. 2118 (190-18), la Sezione Penale della Corte Suprema si è pronunciata in merito all'ordinanza del 26/04/2017, con cui il Tribunale di Grosseto ha disposto la revoca del sequestro preventivo disposto dal G.I.P. sul plesso scolastico del Comune di Grosseto, in quanto il predetto Tribunale ha ritenuto non sussistente il pericolo concreto ed attuale di crollo derivante dal protratto utilizzo del bene secondo destinazione d'uso, avuto riguardo all'attività scolastica;

**CONSIDERATO** che sulla base dell'accertamento condotto dal tecnico che ha redatto il certificato di idoneità statica dell'edificio, il rischio sismico è risultato pari a 0,985, registrando una inadeguatezza minima rispetto ai vigenti parametri costruttivi antisismici soddisfatti al raggiungimento del valore 1, come previsto dalle NTC 2008 Norme Tecniche per le Costruzioni emanate con il D.M. 14/01/2008;

**CONSIDERATO** che secondo la Corte di Cassazione, *"(...) la inosservanza della regola tecnica di edificazione proporzionata al rischio sismico della zona, anche ove*



*quest'ultimo si attesti su percentuali basse di verificabilità, integra pur sempre la violazione di una norma, di un aggravamento del pericolo e come tale va indagata e rileva ai fini dell'applicabilità del sequestro preventivo”;*

**EVIDENZIATO** che la pronuncia in questione comporta ripercussioni estremamente critiche sulla gestione ordinaria delle costruzioni pubbliche strategiche, con conseguenze immediate sulla loro agibilità, nonché sull'uso degli edifici scolastici da parte della collettività, qualora la verifica di sicurezza ed i relativi risultati, rappresentati dal rapporto tra l'azione sismica massima sopportabile dalla struttura e l'azione sismica massima che si utilizzerebbe nel progetto di una nuova costruzione, non porti al raggiungimento del valore 1;

**EVIDENZIATO** che dalla suindicata sentenza emerge, altresì, che soltanto gli edifici “adeguati”, ovvero la cui realizzazione sia avvenuta nel rispetto della normativa antisismica, possono esser utilizzati, principio sicuramente condivisibile, ma che deve essere calato nella realtà del patrimonio delle nostre costruzioni pubbliche, attraverso la programmazione di un progressivo adeguamento alla normativa vigente a fronte anche delle risorse disponibili;

**EVIDENZIATO**, altresì, che le Ordinanze emanate dal Dipartimento della Protezione Civile, disciplinanti i contributi per gli interventi di prevenzione del rischio sismico, in attuazione dell'articolo 11 del Decreto Legge 28 aprile 2009 n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, finanziano anche gli interventi di miglioramento sismico, che consentono di raggiungere un valore minimo del rapporto capacità/domanda pari al 60% e, comunque, un aumento della capacità non inferiore al 20% di quella corrispondente all'adeguamento sismico;

**TENUTO CONTO** che le suddette pronunce della Corte di Cassazione potrebbero avere pesanti ripercussioni sul territorio nazionale, comportando la chiusura di gran parte degli edifici scolastici presenti sul territorio italiano con notevoli disagi per l'intera collettività e rendendo incerte le ordinarie attività degli Uffici tecnici regionali in materia di rilascio delle autorizzazioni previste dalla legge vigente;

**CONSIDERATO** che è stato istituito un tavolo tecnico tra Ministeri, Conferenza Unificata Stato-Regioni ed altre Istituzioni, al fine di proporre la nuova legge recante “Disciplina delle Costruzioni”, la quale dovrà contenere non solo gran parte degli articoli del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, eventualmente modificati ed integrati, ma anche ulteriori disposizioni normative volte a regolamentare la tematica in questione;

**CONSIDERATO** che il procedimento di formazione del suindicato progetto di legge non potrà concludersi in tempi rapidi e certi;

**RITENUTO** necessario evidenziare che la potestà legislativa in materia di normativa antisismica non spetta alle Regioni, atteso che la sicurezza dei cittadini, in termini di regole e norme di riferimento, è di competenza esclusiva dello stato, essendo invece di competenza regionale recepire e attuare tali norme;



**RITENUTO** altresì necessario che sia adottato un provvedimento legislativo straordinario ed urgente finalizzato alla risoluzione della problematica insorta circa l'esatta individuazione delle "zone a bassa sismicità" in cui realizzare interventi edilizi, limitando così gli effetti che le sentenze pronunciate dalla Corte di Cassazione potrebbero avere sul patrimonio edilizio nazionale, quale la chiusura di gran parte degli edifici scolastici;

**CONSIDERATO** che tale tematica è stata discussa nella seduta del 19 aprile 2018 della Conferenza delle Regioni e Province autonome che all'unanimità ha condiviso la richiesta della Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del territorio;

**LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME** chiedono pertanto al Governo

1. di impegnare il Tavolo Tecnico presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per la revisione del citato D.P.R. n. 380/2001 per l'introduzione di norme specifiche che eliminino l'ambiguità delle attuali regole in materia sismica in relazione ai ruoli e alle funzioni dello Stato e delle Regioni ed Enti Locali. In particolare per quanto attiene alla definizione dei criteri necessari per la puntuale individuazione delle zone a bassa sismicità e la definizione dei livelli di sicurezza accettabili per le costruzioni esistenti.
2. di adottare un provvedimento provvisorio con forza di legge, in quanto è sussistente un caso straordinario di necessità ed urgenza che nelle more della formazione e approvazione della nuova legge sulla "Disciplina delle Costruzioni", chiarisca l'esatta interpretazione degli articoli 83 e 94, comma 1, del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, circa l'individuazione delle "zone a bassa sismicità" oggetto di interventi edilizi, anche tenendo conto che sussistono due diversi orientamenti: secondo la Corte di Cassazione Penale, in virtù del combinato disposto degli artt. 83 e 94 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, le "zone a bassa sismicità" ovvero quelle di minor rischio sismico sono solo quelle rientranti nella zona sismica 4; secondo quanto disposto dall'OPCM n. 3274/2003, le "zone a bassa sismicità" sono, invece, le zone sismiche 3 e 4.

Le Regioni e Province autonome danno la propria disponibilità a collaborare totalmente in merito alla problematica esposta, al fine di pervenire all'adozione del predetto provvedimento.

Roma, 19 aprile 2018

