



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

DIREZIONE CENTRALE INFRASTRUTTURE
E TERRITORIO

tel + 39 040 377 4722
fax + 39 040 377 4732

territorio@regione.fvg.it
territorio@certregione.fvg.it
I - 34122 Trieste, via Carducci 6

Circolare - Allegato 2

Oggetto: Legge regionale 5 aprile 2024, n. 2 recante <<Misure di programmazione strategica per lo sviluppo del sistema territoriale regionale in materia di infrastrutture e territorio>>. Circolare esplicativa su modifiche intervenute in materia di costruzioni in zona sismica.

Nell'ambito specifico trattato dalla presente circolare, la legge introduce modificazioni significative alla legge regionale 11 agosto 2009, n. 16, recante <<Disposizioni in materia di costruzione in zona sismica e per la tutela fisica del territorio>>, al fine di una sua coerenza con la normativa nazionale sopravvenuta (modifiche al DPR 380/2001, D.lgs. 36/2023, ...) e di dare piena attuazione alla digitalizzazione dei procedimenti autorizzativi e di deposito, attraverso l'utilizzo di un portale telematico.

Va evidenziato che larga parte delle modifiche previste dalla LR 2/2024, troveranno attuazione attraverso gli emanandi regolamenti della LR 16/2009 e la completa operatività del portale per il deposito telematico dei progetti strutturali, che sono attualmente all'esame di un gruppo di lavoro costituito con le categorie professionali.

In considerazione dell'impatto diretto delle novità normative, la Direzione centrale ritiene opportuno rendere una lettura esplicativa e coordinata delle disposizioni modificate con l'introduzione della legge in esame.

1. Evoluzione della normativa regionale nel settore delle costruzioni in zona sismica

La revisione della Legge regionale 16/2009, operata dalla Legge regionale 2/2024 rappresenta per il settore delle costruzioni in zona sismica un momento importante nell'evoluzione della normativa finalizzata ad una sempre maggior tutela dell'incolumità delle persone attraverso la qualità e sicurezza sismica del costruito.

A partire dal 1985 la Regione FVG si era dotata di una legge di settore, la Legge regionale 3, sostituita nel 1988 dalla Legge regionale 27, che disciplinava in maniera avanzata per l'epoca, una materia tanto rilevante quanto delicata quale è quella della tutela fisica delle persone e del territorio.

La legge 27 era "figlia" dell'esperienza maturata con la ricostruzione post terremoto del 1976 e che aveva fatto della Regione FVG un modello - anche rispetto al settore della prevenzione degli eventi sismici - a cui tutti guardavano.

Alla normativa regionale è stato poi necessario porre mano poco più di vent'anni dopo in quanto il legislatore nazionale era via via intervenuto nel corso degli anni, anche a seguito del verificarsi di gravi eventi calamitosi, apportando diverse modifiche alla disciplina nazionale, tra cui:

- l’emanazione del DPR 380/2001 “Testo Unico per l’edilizia”, che ha visto tra le altre l’introduzione dello Sportello Unico per l’edilizia di cui all’art. 5, che ha posto in capo ai comuni l’onere, tramite appunto tale istituto, della gestione dei procedimenti inerenti le opere strutturali; attività particolarmente complessa che ha determinato un aumento notevole degli adempimenti in capo ai comuni stessi;

- da un punto di vista strettamente tecnico l’emanazione del Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 14.01.2008, recante “Nuove norme tecniche per le costruzioni”, che, vincolando tutti i professionisti a progettare secondo le nuove disposizioni obbligatorie sull’intero territorio nazionale, ha segnato un’evoluzione tecnico-scientifica, dal punto di vista della progettazione.

Da qui la necessità, nel 2009, dell’intervento della Regione, con l’emanazione della LR 16/2009, per realizzare l’adeguamento alla mutata legislazione nazionale e recepire le disposizioni vincolanti rispetto alle quali le singole regioni mantenevano uno spazio di autonomia essenzialmente con riguardo agli aspetti procedurali.

Nell’ambito di tale operazione di allineamento, la disciplina dei controlli, con riferimento alle diverse tipologie di opere, è stata demandata a regolamenti che sono stati via via emanati a partire dal D.P.Reg. n. 176/2011, concernente la definizione delle tipologie di opere di interesse strategico e rilevanti, nonché di quelle di limitata importanza statica.

Nell’ottica di una progressiva semplificazione ed efficienza dell’azione amministrativa, il regolamento è stato integrato dal Decreto n.202/Pres. del 2014, con l’elenco delle così dette “opere minori”, quali ad esempio tettoie, opere di sostegno, ecc., per le quali è stato disposto che, se al di sotto di certe dimensioni, godano di una procedura amministrativa semplificata. È utile evidenziare come le modifiche al Regolamento del 2011, siano frutto di una stretta collaborazione con gli ordini professionali che hanno contribuito alla definizione degli elenchi degli interventi e alle loro modifiche, interventi da ultimo con Decreto n.56/Pres del 2018.

Analoga collaborazione è stata avviata per le modifiche alla LR 16/2009 finalizzate a adeguarla alla normativa nazionale sopravvenuta (modifiche al DPR 380/2001, D.lgs. 36/2023, ...) e ad attuare la piena digitalizzazione dei procedimenti autorizzativi e di deposito attraverso l’utilizzo di un portale telematico, anche nel contesto più ampio delineato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che individua nella digitalizzazione lo strumento fondamentale per il rafforzamento della capacità amministrativa della PA.

2. Finalità della norma

La revisione sistematica di leggi regionali di settore in materia di infrastrutture e territorio operata dalla Legge regionale 2/2024 ha interessato anche, come appena sopra evidenziato, le Norme per la costruzione in zona sismica e per la tutela fisica del territorio emanate con la Legge regionale 16/2009, con la quale la Regione persegue gli obiettivi di tutela della pubblica incolumità e di riduzione del rischio sismico sul territorio regionale, attraverso la salvaguardia della stabilità e della sicurezza delle costruzioni nelle zone dichiarate sismiche, nel rispetto del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Nello specifico, l’intervento legislativo sulla LR 16/2009 era indispensabile per attuare il necessario raccordo tra le disposizioni nazionali, a cui ci si è dovuti adeguare, e le procedure da porre in essere a livello regionale.

In particolare, la normativa di riferimento a livello nazionale, il DPR 380/2001, ha subito negli ultimi anni significative modifiche coi Decreti Sblocca Cantieri, Sisma e Semplificazioni che hanno introdotto

rilevanti novità in merito agli adempimenti tecnico-amministrativi per la realizzazione delle opere strutturali previsti dal DPR 380/2001, pur nelle more di una revisione più radicale già in corso.

Nello specifico:

- con il Decreto Sblocca Cantieri e la sua Legge di conversione 55/2019 sono state definite, in relazione alla pubblica incolumità, tre categorie di interventi: "rilevanti", soggetti ad autorizzazione preventiva, di "minore rilevanza" e "privi di rilevanza", per i quali le Regioni possono istituire controlli anche con modalità a campione;
- con il Decreto Sisma e la sua Legge di conversione 156/2019 è stato sostituito il riferimento al valore di PGA dell'azione sismica collegata all'opera in progetto, introdotto dalla Legge 55/2019, con il riferimento al valore di a_g che è il principale parametro descrittivo della pericolosità di base utilizzato per la definizione dell'azione sismica di riferimento per opere ordinarie, anche in funzione del quale dipendono i procedimenti di controllo, che in linea di massima si distinguono in autorizzazione preventiva per le zone 1 e zone 2, con valori di a_g superiori a 0,20 g, e in deposito per le zone 2 con valori di a_g inferiori a 0,20 g e zone 3, ovvero in controlli a campione;
- con il Decreto Semplificazioni e la sua Legge di conversione 120/2020 è stata ridotta della metà la tempistica per il rilascio delle autorizzazioni ed è stato introdotto il silenzio assenso, nonché misure per la semplificazione e l'innovazione digitale.

Non da ultimo è intervenuto il D.lgs. 36/2023, che nel disciplinare la materia dei contratti pubblici, con l'obiettivo di ridurre i tempi di realizzazione delle opere pubbliche e muovendosi nella direzione di una accelerazione dei procedimenti e della riduzione dei controlli da parte delle regioni, ha modificato le procedure di deposito e autorizzazione, come già previsto dalla L. 120/2020, disponendo che la verifica della progettazione – ai sensi dell'art. 42, comma 3 del D.lgs. 36/2023 – assolve a tutti gli obblighi di deposito e di autorizzazione per le costruzioni in zone sismiche. Le medesime norme prevedono come unico adempimento successivo, il deposito all'archivio nazionale delle opere pubbliche (AINOP).

Si è trattato pertanto di adeguare la disciplina regionale, non più in linea con l'evoluzione del Testo unico, alle disposizioni nazionali al fine di **razionalizzare e semplificare i procedimenti** di vigilanza nell'ambito delle costruzioni, garantendo un quadro normativo regionale coerente e certo, e che al contempo mantenga **alti i livelli di controllo sulle opere strutturali**, tenuto conto del rischio sismico del territorio regionale, caratterizzato per due terzi da zone ad alta e media sismicità. In merito ai controlli, i dati più recenti evidenziano la gestione di un numero complessivo medio annuo di 6.265 nuove istanze/depositi. Tale ultimo dato è stato rilevato prendendo a riferimento le annualità dal 2017 al 2022 anno quest'ultimo che segna il picco di n. 6.345 pratiche a cui vanno ad aggiungersi gli ulteriori adempimenti successivi connessi (variazioni sostanziali e non sostanziali, subentri, relazione strutture ultimate e collaudi). Nel dettaglio delle diverse categorie di intervento in base alla rilevazione per l'anno 2022, sono state rilevate n. 357 verifiche di opere "strategiche o rilevanti", n. 2.343 opere soggette a "verifica a campione" di cui n. 116 sottoposte a verifica, n. 2.374 opere di limitata importanza statica e n. 1.271 opere minori. È bene dare da subito evidenza che, per effetto della nuova classificazione, il numero delle autorizzazioni subirà un aumento rilevante che si stima, sulla base degli elementi a disposizione, possa addirittura raddoppiare (nel 2022 n. 357 verifiche obbligatorie più numero 116 a campione per un totale di n. 473 pratiche nuove sottoposte a verifica in organismo tecnico).

3. Funzioni della Regione

Con la modifica degli artt. 3 e 4 della LR 16/2009, si è intervenuti assegnando in via definitiva alla Regione le funzioni e le competenze in materia strutturale, funzioni che, seppur formalmente assegnate ai Comuni, sono state di fatto attuate dalla Regione, per il perdurare di un regime transitorio risalente al 2009. Si è in tal modo dato riscontro alle richieste delle amministrazioni locali impossibilitate, per carenza di personale strutturato, a far fronte alla complessità tecnico amministrativa ed alla portata numerica delle procedure autorizzative e di deposito strutturali della cui entità si è dato conto appena sopra.

Sulla scelta di porre definitivamente in capo alla Regione le suddette attività, ha inciso in modo significativo anche la volontà di valorizzare l'esperienza maturata, in tutta la fase della ricostruzione post-terremoto, dalla struttura regionale, che oggi rilascia le autorizzazioni dei progetti strutturali attraverso l'esame che viene svolto dagli Organismi Tecnici, i quali sono commissioni composte da professionisti di elevata specializzazione nel settore, indicati direttamente dagli ordini professionali.

4. Vigilanza sulle opere pubbliche

Nell'ottica di garantire il mantenimento di un controllo dal parte dell'Amministrazione, con riferimento alle opere pubbliche maggiormente sensibili e critiche (a titolo esemplificativo ospedali, scuole, grande viabilità) laddove il nuovo codice dei contratti rimette in capo alle singole stazioni appaltanti i controlli, si è scelto di confermare, anche in sede di modifica della LR 16/09, la previsione, già contenuta nella legge regionale 15/2023, relativa al rilascio da parte dell'amministrazione regionale di un parere facoltativo sull'osservanza delle norme tecniche, propedeutico alla verifica della progettazione.

Infatti l'art. 73 della LR 2/2024 nel modificare l'art. 10 della LR 16/2009 ha introdotto il comma 4 bis che prevede la possibilità per le stazioni appaltanti di richiedere alla struttura regionale competente in materia di costruzioni in zona sismica un parere ai fini della verifica sull'osservanza delle norme tecniche per le costruzioni in relazione a opere e a interventi edilizi pubblici assoggettati al decreto legislativo 36/2023 e ricadenti nella categoria di opere strategiche e rilevanti con classe d'uso III o IV e in relazione a opere e interventi edilizi pubblici di interesse statale o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato secondo la legge 186/2004, come integrata dalla legge 120/2020.

Con tale previsione si è realizzato quell'intendimento da subito assunto dalla Direzione ossia di intervenire sì sulle disposizioni regionali contenute nella LR 16/2009 valorizzando però al contempo quella struttura tecnica che in materia ha maturato un'esperienza di assoluto valore tecnico.

5. Categorie d'intervento

Con l'art. 67 la LR 2/2024 inserisce, dopo l'art. 2, il **nuovo articolo 2 bis (Categorie di intervento)** distinguendo gli interventi contemplati all'art. 2 nelle seguenti nuove categorie:

- interventi rilevanti nei riguardi della pubblica incolumità (interventi rilevanti);
 - interventi di minore rilevanza nei riguardi della pubblica incolumità (interventi di minore rilevanza);
 - interventi privi di rilevanza nei riguardi della pubblica incolumità (interventi privi di rilevanza),
- recependo così la definizione dell'articolo 94-bis del DPR 380/2001 introdotto dalla L 55/2019.

Si anticipano di seguito le caratteristiche generali degli interventi per ciascuna delle nuove categorie.

La categoria degli **interventi rilevanti** comprenderà quelle categorie di interventi i quali, per caratteristiche strutturali, dimensioni, forma e materiali impiegati, possono comportare, in caso di fallimento, un elevato rischio per la pubblica incolumità e per l'assetto del territorio. Si tratta di opere o interventi che richiedono la corretta applicazione dei principi che regolano la scienza e la tecnica delle

costruzioni, dei criteri posti a base delle norme tecniche, della modellazione delle strutture e dei più aggiornati software di calcolo; presupposti necessari per la progettazione di opere le quali, pur nell'ambito dell'approccio probabilistico alla sicurezza valido in generale per tutte le costruzioni, devono fornire più solide e attendibili garanzie sulla corretta impostazione progettuale. Per questo motivo, peraltro, i progetti delle predette opere devono essere sottoposti a più accurati controlli. Essi contempleranno:

- 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 accelerazione a_g superiori a 0,20 g);
- nuove costruzioni che si discostino dalle usuali tipologie o che per la loro particolare complessità strutturale richiedano più articolate calcolazioni e verifiche;
- 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.

La categoria degli **interventi di minore rilevanza** comprenderà quelle categorie di interventi caratterizzati da una concezione strutturale più facilmente riconducibile alle fattispecie previste dalle norme tecniche e/o dalla letteratura di settore, che richiedono quindi sufficienti e comuni conoscenze tecniche; si tratta di opere e interventi per le quali, nell'ambito dell'approccio probabilistico alla sicurezza valido in generale per tutte le costruzioni, è plausibile attendersi sufficienti garanzie sulla corretta impostazione progettuale. Per tali interventi, non soggetti ad autorizzazione preventiva, le regioni possono istituire controlli anche con modalità a campione. Essi contempleranno:

- interventi di adeguamento o miglioramento sismico di costruzioni esistenti nelle località sismiche a media sismicità (zona 2, limitatamente a valori di accelerazione a_g inferiori a 0,20 g) e zona 3;
- riparazioni ed interventi locali sulle costruzioni esistenti;
- nuove costruzioni che non rientrano nella fattispecie delle nuove costruzioni che si discostino dalle usuali tipologie o che per la loro particolare complessità strutturale richiedano più articolate calcolazioni e verifiche;
- nuove costruzioni appartenenti alla classe di costruzioni con presenza solo occasionale di persone e edifici agricoli in classe d'uso I.

La categoria degli **interventi privi di rilevanza** comprenderà quelle categorie di interventi i quali per caratteristiche strutturali, dimensioni, forma e materiali impiegati, non costituiscono pericolo sotto il profilo della pubblica incolumità, fermo restando il rispetto delle disposizioni che regolano l'urbanistica e l'assetto del territorio.

La ridefinizione degli interventi e delle relative procedure di controllo inciderà su tutta l'attività delle quattro Strutture regionali che negli ultimi due anni hanno gestito un numero complessivo medio annuo di 6.000 istanze/depositi.

6. Disciplina dell'autorizzazione, dell'attestazione di rispondenza e dell'attestazione di deposito

Con l'art. 70 la LR 2/2024 ridefinisce l'art. 5 graduando la disciplina degli interventi in funzione della loro rilevanza, prevedendo il preavviso scritto e il contestuale deposito del progetto degli interventi appartenenti a ciascuna delle nuove categorie e il controllo documentale, nonché:

- il controllo tecnico sistematico per gli interventi rilevanti e l'autorizzazione per il loro inizio;
- il controllo tecnico a campione per gli interventi di minore rilevanza e l'attestazione di rispondenza per l'inizio degli interventi estratti e l'attestazione di deposito per l'inizio degli interventi non estratti;
- l'attestazione di deposito per l'inizio degli interventi privi di rilevanza.

La previsione normativa modificata precisa inoltre la necessità del collaudo statico, con relazione a strutture ultimate, per gli interventi rilevanti e di minore rilevanza, esclusi gli interventi di riparazione e locali sulle costruzioni esistenti, soggetti a regolare esecuzione analogamente agli interventi privi di rilevanza.

Con l'art. 71 la LR 2/2024 ridefinisce di conseguenza anche l'art. 6 (ora Procedimento di autorizzazione, di attestazione di rispondenza e di deposito) esplicitando i procedimenti, che saranno gestiti da un sistema informatico regionale attraverso il quale **il Committente**, indistintamente per interventi pubblici e privati e per interventi rilevanti, di minore rilevanza e privi di rilevanza, **e non più il Costruttore, presenta direttamente alla Regione**, e non più al Comune, **il preavviso scritto, il progetto e l'istanza di autorizzazione per l'inizio dei lavori**.

Si prevede inoltre la riduzione da 60 a 30 giorni dei termini di rilascio delle autorizzazioni e delle attestazioni di rispondenza.

7. Portale telematico

È opportuno evidenziare che costituisce presupposto per l'attuazione della norma la messa a disposizione di un portale telematico per la gestione, consultazione e conservazione delle procedure relative alla realizzazione delle opere strutturali, peraltro previsto dalla normativa nazionale. Il portale, del quale è stata affidata ad Insiel spa l'implementazione, permetterà un controllo istruttorio semi-automatico della documentazione in arrivo consentendo di attuare le previsioni normative di semplificazione e riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti. A titolo esemplificativo si rappresenta che attraverso il portale sarà possibile applicare, per le categorie previste dalla norma, il rilascio dell'attestazione di avvenuto deposito immediatamente all'atto della presentazione della documentazione con evidente riduzione dei tempi di riscontro rispetto all'attuale modalità adottata dagli uffici di deposito via PEC.

Analogamente per le opere soggette a controllo a campione, il classico condominio, il portale effettuerà il sorteggio contestualmente alla presentazione dell'istanza. Quindi completato l'inserimento dei dati e trasmessa l'istanza, il richiedente riceverà immediatamente dal portale la comunicazione indicante se l'opera è stata sorteggiata o meno per i successivi controlli. Nel caso in cui l'opera non risulti sorteggiata, sarà contestualmente comunicato anche il numero di deposito e il committente potrà quindi iniziare i lavori. Oggi il sorteggio richiede circa una settimana; è quindi evidente il miglioramento delle tempistiche rispetto all'attuale gestione.

La possibilità di disporre un riscontro immediato al deposito, che includesse anche il contestuale sorteggio, è stata una delle fondamentali richieste avanzate dagli uffici ad Insiel e risulta già implementata nel portale distribuito in versione demo al gruppo di lavoro degli ordini professionali.

Col portale viene sostanzialmente "digitalizzata" quella che, fino al 2021 su tutto il territorio regionale, era l'attività dello sportello fisico per il deposito dei progetti strutturali, superando le criticità che la trasmissione via PEC sta comportando sia per gli uffici che per gli utenti. Si prevede infine il rilascio dell'attestazione di deposito da parte del sistema informatico regionale all'atto stesso della presentazione:

- del preavviso scritto, del progetto e dell'istanza di autorizzazione per l'inizio dei lavori;
- della relazione a strutture ultimate;
- del certificato di collaudo statico e della dichiarazione di regolare esecuzione, fatte salve le procedure di controllo definite dal regolamento.

Preme evidenziare che sullo sviluppo del portale, vi è stato un diretto coinvolgimento degli ordini professionali che, progressivamente alle modifiche introdotte a livello informatico da Insiel, hanno potuto testarne il funzionamento, segnalando eventuali criticità ed esigenze al fine di un affinamento e miglioramento delle funzionalità dello stesso. Una versione demo del portale è già stata distribuita ai rappresentanti degli ordini professionali per le opportune verifiche di funzionalità.

Per i contenuti innovativi, connessi principalmente con la ridefinizione degli interventi e delle relative procedure di controllo, l'entrata in vigore delle disposizioni in materia di costruzione in zona sismica e per la tutela fisica del territorio introdotte dalla LR 2/2024 non può prescindere dall'entrata in vigore del suo regolamento attuativo, nonché dalla completa operatività del sistema informatico regionale, per far fronte all'aumento del numero complessivo annuo di progetti che saranno esaminati dall'organismo tecnico, numero che si stima passerà dai circa 700 annui (ciascuno avente un controvalore medio in termini di costo dell'opera strutturale pari ad € 1.100.000,00 circa) ai 1.400 circa annui.

Si rimanda al **Testo coordinato della LR 16/2009** come risultante dalle modifiche apportate dalla LR 2/2024 in appendice alla circolare - **Allegato 2a**.

Distinti saluti.

Il Direttore centrale
dott.ssa Magda ULIANA

[firmato digitalmente]

In ordine ai contenuti della presente circolare, si ricorda che per eventuali richieste di parere è possibile in ogni tempo indirizzare una richiesta all'indirizzo PEC della Direzione centrale infrastrutture e territorio: territorio@certregione.fvg.it

Referenti da poter contattare

Magda Uliana direttore centrale (tel. 0403774721 - email: magda.uliana@regione.fvg.it)

Cristina Modolo direttore del servizio lavori pubblici ed edilizia tecnica (tel. 0432555284 – email: cristina.modolo@regione.fvg.it)

Valdi De Michieli – titolare di P.O. coordinamento delle attività di edilizia tecnica del servizio lavori pubblici ed edilizia tecnica (tel. 0432555088 – email: valdi.demichieli@regione.fvg.it)

Laura Santarossa – coordinatore struttura stabile tecnica dell'edilizia con sede in Pordenone del servizio lavori pubblici ed edilizia tecnica (tel. 0434529424 – email: laura.santarossa@regione.fvg.it)