



Publicazione realizzata nell'ambito del progetto *Fragilità territoriali* del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano, programma MIUR Dipartimenti di eccellenza 2018-2022.

In copertina

*Madonna di Filetta, Amatrice*. Foto di Letizia Di Tommaso.

© **Copyright – DIKE Giuridica Editrice S.r.l. Roma**

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservate per tutti i Paesi.

**Copertina**

Chiara Damiani

**Realizzazione editoriale**

Studio Editoriale Cafagna, Barletta

**Finito di stampare nel mese di novembre 2020**

PIERLUIGI MANTINI

# LA LEGGE DELLA SIBILLA

*Il nuovo diritto pubblico  
della ricostruzione dell'Italia centrale  
tra semplificazioni amministrative  
e rigenerazione urbana*

*Introduzione di  
Stefano Boeri*



**SAGGISTICA**



*A Giovanni Legnini,  
e a tutti quelli che credono che lo Stato debba  
alleviare le sofferenze determinate dall'insipienza  
degli uomini e dalla forza della natura*



Velocemente però dimentichiamo le lezioni della storia, “maestra di vita”. Passata la crisi sanitaria la peggiore reazione sarebbe quella di cadere ancora di più in un febbrile consumismo e in nuove forme di autoprotezione egoistica. Voglia il cielo che alla fine non ci siano più “gli altri” ma solo un “noi”.

Francesco, *Fratelli tutti*  
(Marsilio, 2020, p. 75)

## Ringraziamenti

Questo libro è testimonianza di un lavoro collettivo, di una passione, di una dedizione e di molteplici competenze: insomma, di un vero e proprio lavoro di squadra.

Devo ringraziare dunque moltissime persone, con la certezza di dimenticarne altrettante, cittadini, amministratori locali, chiunque abbia posto un problema o suggerito una soluzione.

Ad iniziare dal “nucleo rosa” delle dirigenti della Struttura Commissariale: Claudiana Di Nardo, Patrizia Fratini, Francesca Pazzaglia e da Elettra Rinaldi; dai direttori degli Uffici Speciali regionali Vincenzo Rivera, Wanda D’Ercole, Cesare Spuri, Stefano Nodessi e dai qualificati loro colleghi; e poi i preziosissimi componenti dell’Ufficio Giuridico, Paolo Carpentieri, Alessandro Jacoangeli, Danilo Margaroli e Federica Di Pietro; Silvia Scozzese, che cura le relazioni istituzionali; Mario Sensini, che guida brillantemente la comunicazione affiancato da Letizia Di Tommaso; Francesco Perrone, Jole Felicetti, Roberta Rosichetti, Giacomo Cesca, Morena Passalacqua, Sara Spadoni, Nicola Salini, Fabio D’Angelo, Catia De Reggi, Velia Curci, Antonio Veltri, Francesco Santini, Silvia Vari e tanti altri, da tutti ho imparato qualcosa, anche se un ringraziamento a parte lo devo all’avv. Margaroli, per la pazienza e la competenza con cui mi ha accompagnato nei difficili mesi del lavoro “a distanza”; agli avvocati Fabrizio Esposito per la collaborazione, Costantino Ruscigno per la rilettura e i suggerimenti, Valentina Sessa per gli approfondimenti e le discussioni.

Soprattutto, poiché il libro parla di un cambiamento che è solo all’inizio, sarà interessante capire insieme come andare avanti.

## Indice

<i>Prefazione</i> .....	XVII
<i>Introduzione</i> .....	XIX

### CAPITOLO I

#### La ricostruzione post sisma 2016

1.	La legge della Sibilla: un'introduzione.....	1
2.	Una visione della programmazione unitaria del territorio del sisma.....	4
3.	Il territorio del sisma 2016 e lo stato (critico) della ricostruzione.....	9
4.	I dati della ricostruzione nel Rapporto sulla Ricostruzione post sisma 2016: un quadro di sintesi.....	15
5.	La ricostruzione privata .....	20
6.	La ricostruzione pubblica.....	28
7.	I progressi dei mesi recenti: i dati della rico- struzione di fine ottobre 2020 .....	35

### CAPITOLO II

#### L'intervento pubblico nel territorio del sisma e il *recovery plan*

1.	Il dibattito sulle "fragilità territoriali" e i mo- delli di ricostruzione .....	41
----	---	----

2.	I soggetti: un governo straordinario multilivello .....	47
3.	Una nuova filosofia: ricostruzione come rigenerazione, semplice, attraente, sostenibile, digitale .....	52
4.	Nella foresta delle regole: legislazione ordinaria, speciale e ordinanze .....	56
5.	Le più recenti attività del Commissario straordinario .....	58
6.	Le ordinanze commissariali del 2020 .....	60
7.	Le novità del decreto-legge n. 104/2020 per la ricostruzione.....	64
8.	Il “superbonus” si aggiunge al contributo per la ricostruzione .....	67
9.	La ricostruzione e i <i>recovery fund plans</i> .....	68
	9.1 La coerenza con le linee guida del Piano nazionale di ripresa e resilienza .....	74
	9.2. La proposta di recovery plan per la ricostruzione dell’Italia centrale.....	77
	9.2.1. Le linee di azione.....	80
	9.2.2. Linea A per tutte le zone colpite dai sismi. Ricostruzione privata e degli edifici per le attività economiche, messa in sicurezza delle infrastrutture pubbliche e scolastiche. efficientamento energetico e comunità sostenibili .....	81
	9.2.3. Linea B per tutte le aree colpite dai sismi. Interventi di arredo urbano ed organizzazione degli spazi, sostegno all’efficientamento energetico ed all’illuminazione urbana, sostegno al miglioramento della dotazione tecnologica e dell’accesso alle reti di comunicazione e di trasporto, sostegno alla telemedicina .....	83
	9.2.4. Linea C per le aree del sisma 2016 e del sisma 2009. Saper fare e capacità d’agire; sostegno al sistema delle competenze e dell’apprendimento (skills strategy) e per la qualificazione delle vocazioni produttive .....	85
	9.2.5. Linea D per le aree del sisma del 2016 e	

del sisma 2009. Sostegno all'economia circolare, all'industria creativa e del turismo..... 87

### CAPITOLO III

#### Il ritorno alla semplificazione amministrativa nella ricostruzione privata

1.	La svolta dell'Ordinanza n. 100: dalla gestione al controllo.....	90
2.	S.C.I.A.: una parola magica nel mondo della sussidiarietà.....	92
3.	Si interviene sull'esistente in nome del futuro e non solo del passato.....	101
	3.1. Zero aggravii burocratici: no alla conformità urbanistica di tradizione, no al rispetto di vincoli senza scopo, sanatorie delle parziali difformità.....	101
	3.2. L'attestazione della conformità urbanistica ed edilizia dell'intervento.....	104
4.	Diritti e tempi certi anche per i cittadini del terremoto.....	105
	4.1. I primi successi dell'ordinanza n. 100/2020 nello snellimento delle procedure: un modello per il legislatore nazionale e per le nuove regole della ricostruzione privata.....	112
	4.2. La domanda di procedura semplificata per lo smaltimento dell'arretrato.....	115
5.	Le novità introdotte dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 e il principio di "convenienza o prevalenza della semplificazione".....	117
	5.1. Le norme applicabili al sisma alla luce del "principio di prevalenza".....	121
	5.2. Le altre semplificazioni edilizie applicabili ai comuni "del sisma".....	126
	5.2.1. Le modifiche in materia di deroghe ai limiti di distanza tra fabbricati e di altezza.....	127

5.2.2. Modifiche in materia di attività edilizia libera.....	129
5.2.3. Riduzione degli aggravati burocratici e “stato legittimo” dell’immobile.....	131
5.2.4. Modifiche in materia di interventi subordinati a permesso di costruire .....	133
5.2.5. Modifiche in materia di permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici .....	134
5.2.6. Modifiche in materia di contributo straordinario per il rilascio del permesso di costruire .....	135
5.2.7. Modifiche in materia di riduzione o esonero dal contributo di costruzione.....	137
5.2.8. Modifiche in materia di formazione del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire .....	138
5.2.9. Modifica alla disciplina degli interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività.....	139
5.2.10. Modifica in materia di mutamento d’uso urbanisticamente rilevante.....	140
5.2.11. Usi temporanei di aree ed immobili .....	141
5.2.12. Modifiche in materia di segnalazione certificata ai fini dell’agibilità .....	143
5.2.13. Modifiche in materia di parziali difformità e tolleranze costruttive.....	144
5.2.14. Modifiche relative alla vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche e sull’osservanza delle norme tecniche.....	147
5.2.15. Ulteriori misure in materia di requisiti igienico sanitari.....	149
5.2.16. Disposizioni in materia di opere edilizie in regime di comunione o condominio .....	150
5.2.17. Proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori .....	152
5.2.18. Posa in opera di elementi o strutture amovibili .....	154

CAPITOLO IV

La ricostruzione pubblica e la *governance* degli appalti

1.	Considerazioni sull'origine dei ritardi nella ricostruzione post sisma.....	157
2.	Ordinanze commissariali emanate in tema di ricostruzione pubblica fino al 2019 .....	162
3.	I fondamenti normativi della ricostruzione pubblica tra codice e legislazione speciale.....	166
	3.1. Finanziamento e programmazione .....	167
	3.2. Le procedure accelerate per gli edifici scolastici, le opere di importanza essenziale e i lavori di importo non superiore a 600.000 euro per gli edifici di culto .....	171
	3.2.1. L'affidamento della progettazione nel "modello accelerato" .....	173
	3.3. I soggetti attuatori della ricostruzione pubblica.....	175
	3.3.1. Note relative alla ricostruzione delle chiese e ai rapporti con la C.E.I. ....	177
4.	Il disegno organizzativo della ricostruzione pubblica.....	188
5.	I rapporti di collaborazione con ANAC per la ricostruzione pubblica .....	191
6.	Il sistema di qualificazione degli operatori e i controlli sui professionisti e le imprese .....	192
	6.1. Verso un modello di gestione degli appalti "chiuso per soggetti qualificati" .....	194
7.	Le novità del decreto Semplificazioni in materia di ricostruzione pubblica.....	196
	7.1. La ricostruzione degli edifici di culto di competenza delle diocesi: dagli appalti alla ricostruzione privata.....	203
	7.2. Il proliferare dei commissari straordinari nel c.d. decreto semplificazioni .....	207
	7.2.1. Le "altre figure" di commissari straordinari.....	211

7.2.2. Il Commissario straordinario per la ricostruzione del sisma 2016.....	219
7.3. I poteri straordinari e i poteri speciali di deroga del Commissario straordinario per la ricostruzione.....	223
7.4. Le semplificazioni in materia di appalti applicabili alla ricostruzione pubblica alla luce del “principio di prevalenza” .....	246
8. Una sintesi dei possibili principi di semplificazione e di organizzazione applicabili alla ricostruzione pubblica .....	255
8.1. Elenchi, principio di rotazione e aggiudicazione nelle procedure negoziate.....	258
8.2. Centrali uniche di committenza e organizzazione a livello regionale.....	260

## CAPITOLO V

### Rigenerazione urbana e urbanistica nella ricostruzione

1. Un’ <i>ouverture</i> : per una ricostruzione guidata dalla rigenerazione urbana e non dall’urbanistica di tradizione .....	265
1.1. Il principio della “pianificazione minima essenziale” .....	271
1.2. Gli attuali strumenti dell’“urbanistica della ricostruzione” e il cambiamento .....	275
2. I Programmi straordinari di ricostruzione e gli altri strumenti della ricostruzione.....	280
2.1. I nuovi principi della rigenerazione urbana e urbanistica nella ricostruzione .....	282
2.2. I contenuti della proposta dei comuni per i Programmi Straordinari di Ricostruzione .....	283
2.3. La procedura di approvazione dei P.S.R. ....	287
3. Una nuova visione dei piani attuativi.....	288
4. Disciplina degli interventi conformi e delle deroghe.....	290

*Indice*

5.	Una sintesi delle attività dei comuni per la ricostruzione .....	293
6.	Un Fondo per la redazione dei P.S.R. e delle attività di pianificazione .....	295
7.	Il valore delle Linee guida per i P.S.R. e la pianificazione della ricostruzione.....	296
	<i>Conclusioni in corso d'opera</i> .....	299
	<i>Appendice</i> .....	307



## *Prefazione*

**L**e pagine che seguono tentano di raccontare un cambiamento in corso, chiarendo le motivazioni, riordinando i materiali. Si tratta di un tentativo che viola due principi fondamentali quando si scrive un libro, costituiti dalla certezza della “trama” o dei fatti di cui si scrive e dal necessario distacco da essi di chi scrive o li analizza, entrambi assenti nel nostro caso. Eppure questa violazione mi è apparsa necessaria, per un dovere di trasparenza, per un desiderio di condivisione di pensieri, principi e ragioni delle azioni di cambiamento in atto, per favorire la conoscenza e il confronto, tra gli studenti del Politecnico di Milano così come tra i giuristi, gli urbanisti, gli amministratori, il vasto mondo dei saperi professionali e degli attori economici e sociali interessati alla ricostruzione dei meravigliosi luoghi del centro Italia colpiti dal sisma del 2016. Interessati, occorre precisare, non solo a questi temi ma anche alle formidabili questioni del nostro tempo, dalla messa in sicurezza dell’Italia “fragile”, al rapporto tra conservazione dell’identità storica e culturale e costruzione del futuro, dalle semplificazioni amministrative alla rigenerazione del territorio, attraversando nodi disciplinari, non solo di natura giuridica, di notevole rilievo.

Sulla storia dei terremoti in Italia sono stati scritti libri importanti e interessantissimi, qui neppure citati.

Abbiamo più modestamente preferito analizzare e spiegare le azioni in corso, fotografare i segni di una svolta, con i materiali talvolta aridi dell’analisi giuridica, nella consapevolezza che la “doppia emergenza” che investe questi nostri territori, con la pandemia da covid-19 che si affianca alle distruzioni

## *Prefazione*

del sisma, è causa di una profonda e diffusa sofferenza sociale e necessita di soluzioni fondate su competenze diverse e su un'azione politica forte e coerente.

Le soluzioni che emergono dal "cratere del sisma", in tema di semplificazione e di rigenerazione urbana, in direzione di una ricostruzione ispirata all'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile, si propongono all'attenzione generale del Paese nel difficile momento storico.

*P.M.*

## Introduzione

Il bacino del Cratere del sisma del 2016, dal punto di vista giuridico amministrativo, è suddiviso in quattro regioni, otto province e centoquaranta comuni.

In realtà, se oggi si osserva questo territorio - non solamente guardando gli esiti, gli strascichi e i disastri del terremoto, ma leggendolo da un punto di vista orografico e storico - si nota come l'area del Cratere, seppur così parcellizzata dal punto di vista delle attuali normative giuridico-amministrative, abbia in sé una profonda integralità e unicità.

È un territorio in cui grandi parchi naturali - il Parco Nazionale dei Monti Sibillini, il Parco del Gran Sasso e Monti della Laga e il Parco Geologico della Valnerina - si alternano ad una rete di centri urbani di piccole dimensioni, ciascuno dei quali dotato di una propria costellazione di frazioni; a connettere i centri tra loro, una rete viaria che si appoggia su alcuni grandi assi, tra cui *in primis* l'asse della Salaria, tra Roma e Ancona.

Siamo di fronte a un territorio che è stato storicamente una rotta dei commerci tra est e ovest, tra le due sponde dell'Adriatico e del Tirreno, ma che è stato anche un elemento di connessione - per esempio - per la rotta della Seta, da sud verso nord, nell'asse che passa da L'Aquila e prosegue verso Norcia.

Negli ultimi anni, con i miei collaboratori mi sono occupato in diversi modi del tema della Ricostruzione delle zone del Centro Italia, colpite dal sisma. Una sfida importantissima e di grandissimo interesse.

In questa prospettiva, ho avuto modo di avvicinarmi - da urbanista - ad alcune delle questioni che Pierluigi Mantini

mette qui in luce con acuta intelligenza, temi a mio parere fondamentali nell'ambito della Ricostruzione.

Dalla questione della "doppia emergenza" al tema della Ricostruzione pubblica: il libro di Pierluigi Mantini affronta in modo sistematico e incisivo una serie di riflessioni, considerazioni e valutazioni che, in altro modo e forse da un altro punto di vista, hanno toccato e influenzato anche la nostra esperienza nei territori colpiti dal sisma.

Riporto qui di seguito alcune osservazioni, legate all'approccio progettuale che abbiamo cercato di portare avanti negli scorsi anni e che tuttora rimane per noi centrale quando si tratta di progettare e ripensare aree rese radicalmente, profondamente e strutturalmente modificate dal terremoto.

Credo innanzitutto che guardare oggi questo territorio come ad una sorta di *arcipelago metropolitano*, con al suo interno grandi porzioni di natura e con piccoli e medi centri, ciascuno dei quali legato ad una rete di frazioni, significhi fare un'operazione molto avanzata. E questo anche considerando che - in una condizione come quella attuale - una visione unitaria sarebbe forse l'unico modo per rilanciare con forza un territorio che è stato, tutto insieme, negli ultimi venti-trent'anni, oggetto di processi drammatici di abbandono e spopolamento.

In secondo luogo, in riferimento ai Piani Strategici, penso che non debbano avere come scopo preoccuparsi di ricostruire l'*urbs*, cioè i gusci vuoti di una società che non c'è più, ma lavorare contemporaneamente sulla *civitas*, sul senso di comunità e sulla possibilità di ricostruire le relazioni sociali che avvenivano in quegli spazi. Ovviamente quelle relazioni sociali non possono più essere le stesse che avvenivano 50, 100, 150 o 400 anni fa, ma devono essere ripensate a partire dalle esigenze contemporanee.

Per questo, i piani di ricostruzione dovrebbero ragionare su infrastrutture minime per il ripopolamento, sulla banda larga, sull'accessibilità e sulle condizioni di abitabilità necessarie affinché questi spazi possano tornare ad essere attrattivi per le nuove generazioni. Sarà necessaria quindi la possibilità di intervenire in modo radicale sulla riforma degli spazi in-

terni, ma anche garantire il mantenimento del sistema urbano nella sua parte più pubblica, oltre che naturalmente la conservazione di un rapporto privilegiato con il paesaggio - senza nessun consumo aggiuntivo di suolo - attraverso un grande intervento di sostituzione e riuso di edifici, lavorando su caratteristiche quali l'autosufficienza energetica e il rapporto con l'agricoltura di nuova generazione.

Infine, un ultimo punto fondamentale è la necessità di ricostruire il contesto urbano nella sua dimensione fisica, sociale e culturale, non in modo identico - inseguendo l'idea di un "dov'era, com'era" spesso incoerente con necessità ed esigenze modificate nel tempo - ma autentico: il territorio può rinascere con un'architettura di qualità nel rispetto di quello che è stato, senza l'ossessione di rincorrere una regressione nostalgica.

Spero che queste considerazioni di carattere progettuale, insieme alle questioni che Pierluigi Mantini ripercorre in questo volume, diano conto di un quadro complesso, spesso ancora molto frammentato, sul quale è sempre più urgente e imprescindibile intervenire con una visione - urbanistica, architettonica, giuridica, amministrativa - unitaria e coesa.

*Stefano Boeri*



# CAPITOLO I

## La ricostruzione post sisma 2016

SOMMARIO: 1. La legge della Sibilla: un'introduzione. – 2. Una visione della programmazione unitaria del territorio del sisma. – 3. Il territorio del sisma 2016 e lo stato (critico) della ricostruzione. – 4. I dati della ricostruzione nel Rapporto sulla Ricostruzione post sisma 2016: un quadro di sintesi. – 5. La ricostruzione privata. – 6. La ricostruzione pubblica.

### **1. La legge della Sibilla: un'introduzione**

La Sibilla Cumana, sacerdotessa di Apollo, è forse la più importante e nota tra le Sibille italiche, figure profetiche delle religioni greca e romana.

Svolgeva la sua attività oracolare nell'antro nei pressi del lago di Averno, nella città magnogreca di Cuma, vicino Napoli, ed i suoi vaticini del futuro erano scritti su foglie che, mescolate dai venti provenienti dalle cento aperture dell'antro, rendevano "sibillini" i significati.

Ma non era la sola, la Sibilla Cumana, nel mondo antico pari per fama solo all'Oracolo di Delfi, celebrata da Virgilio, Ovidio, Dante e nell'arte più di tutti dal Domenichino.

Tra queste creature fu ben nota anche la Sibilla Appenninica, che aveva dimora sul Monte Vettore il re, appunto, dei monti Sibillini.

Una leggenda sopravvive sul monte Vettore, attraversa la storia, si tramanda tra le generazioni.

Lassù, dove nella notte dei tempi nacque il mito della grotta della Sibilla, detta anche grotta delle Fate, secondo la quale

questo antro era l'accesso al regno sotterraneo della regina Sibilla, una sacerdotessa in grado di predire il futuro.

Per secoli, da tutta l'Europa negromanti e cavalieri erranti salirono sul monte Vettore per consacrare i loro libri, risalendo la montagna dove c'è l'altrettanto misterioso lago a forma di occhiali, detto lago di Pilato. La storia, o la leggenda, narra che due buoi senza guida che trasportavano il corpo di Ponzio Pilato, salirono sul monte Vettore e si gettarono nel lago scomparendo per sempre.

In quello specchio di acqua blu vive un gamberetto, unica specie al mondo che nuota al contrario, con il ventre rivolto verso l'alto, e talvolta le acque all'improvviso si tingono di rosso vivo.

Ma il mito si mescola alla realtà poiché gli archeologi hanno rinvenuto presso il lago una pietra piatta con simboli esoterici, forse usata per riti magici, molto praticati per secoli lassù.

Secondo la leggenda, la Sibilla era buona e incantatrice, conoscitrice dell'astronomia e della medicina, ed elargiva responsi profetici con un linguaggio non facile da interpretare.

Essa si circondava da fate che uscivano la notte e risalivano prima dell'alba per non essere escluse dal regno della Sibilla.

Queste creature aleggiavano intorno al lago di Pilato, dove si recavano per il pediluvio, poiché solo al riparo da occhi indiscreti alzavano il gonnellino mostrando il piede caprino. Le fate, tuttavia, avevano contatti con l'uomo, recandosi a valle per insegnare alle giovani la filatura e la tessitura delle lane, e per incontrare i giovani pastori.

Da qui nasce la leggenda di amori stregati che le legava ad alcuni uomini, i quali una volta entrati in contatto con le fate, talvolta venivano irretiti e sottratti al mondo umano, e rimanevano in vita fino alla fine del mondo, sebbene costretti a vivere nella grotta, nel mondo delle fate e della sacerdotessa.

Le fatate creature dei monti Sibillini sono state descritte come giovani di bell'aspetto e il calpestio dei loro passi, di cui vi è traccia sulle rocce, ricorda il rumore di zoccoli sulle pietraie dei monti.

È stato scritto che sul monte Vettore, dove la Sibilla legge il futuro e miti e leggende si rincorrono, per secoli furono erette forche e costruiti sbarramenti per impedire ai negromanti di salire lassù, ma ancor oggi nelle viscere dei monti Sibillini, dove grotte inesplorate si stagliano nell'oscurità, terremoti ricorrenti spaventano l'uomo e gli ricordano la Sibilla.

Il monte Vettore, a cavallo tra il confine marchigiano con il Lazio e l'Abruzzo e la Valnerina umbra, può essere considerato l'ideale epicentro del sisma del 2016 e la Sibilla Appenninica l'ideale sua voce profetica.

La Sibilla predice il futuro, il monte Vettore è ora attraversato da una profonda trincea scavata dal terremoto del 30 ottobre 2016 che si aggiunge alle grotte delle fate. Una fessura profonda che ha svelato, secondo studi paleosismologici del C.n.r., le evidenze dei terremoti precedenti e ha arricchito le conoscenze del comportamento sismogenico delle faglie attive della penisola italiana.

Ma i valori simbolici vanno oltre e ci interrogano sul nostro tempo.

Dobbiamo ancora far ricorso alla Sibilla per predire il nostro futuro? I terremoti che hanno distrutto il centro Italia, e che si succedono da secoli, avranno fine? E come l'uomo può organizzare la sua resilienza, come ricostruire la sua presenza, in questi meravigliosi territori feriti? Come convivere con i rischi, non quelli della *risk society* di cui ci ha parlato Antony Giddens fatti anche di opportunità e di libertà, ma quelli naturali, distruttivi, insidiosi, che ci sovrastano?

Vorremmo chiederlo alla Sibilla, vorremmo conoscere il nostro futuro.

Vorremmo chiederlo alla Sibilla perché da oltre un secolo abbiamo preso atto che, contrariamente a quanto ritenuto dall'umanità nel tempo del determinismo scientifico, non vi sarà una progressiva crescita della conoscenza umana tale da rendere potenzialmente immaginabile di conoscere tutto, di predire il futuro e di comprendere il passato. Il demone di Laplace è inciampato nelle scoperte della fisica quantistica, nella forza del caos, ed oggi ben sappiamo, come ci ha ricor-

dato lucidamente Zygmunt Bauman, che non possiamo superare l'incertezza che grava su di noi e sul nostro futuro e che l'inquietudine che accompagna le nostre vite non è epistemologica ma ontologica, e che la grammatica del nostro tempo resterà caratterizzata dalle parole "instabilità", "probabilità", "turbolenza", "caso".

I terremoti e il Covid-19 dimostrano non solo la forza della natura ma anche l'imprevedibilità dei fenomeni da parte dell'essere umano.

Nei *Fratelli Karamazov*, Fedor Dostoevskij ci ricorda che la lotta belluina degli uomini tra di loro si arresta solo dinanzi a tre grandi forze: il divino, il mistero, l'autorità.

Se la Sibilla non ci risponde sul nostro futuro, sia pur dinanzi a fenomeni naturali che ci sovrastano, dovremmo laicamente ricorrere all'autorità.

Ma il diritto pubblico, che pure dovrebbe offrire certezze agli uomini per il futuro, è pure esso investito da una crisi interna di legittimazione e di frammentazione, tra poteri divisi, in una scena delle regole troppo affollata, tra complessità non sempre necessarie o sostenibili e l'immane grandezza della sfida posta dalla natura.

Eppure non resta che questa strada, quella della ricostruzione, della resilienza, del progresso scientifico, di un migliore rapporto tra l'uomo e la natura, di regole più efficaci e chiare per dare ordine al nostro agire, alla convivenza sociale.

Vorremmo salire sul monte Vettore per interrogare la Sibilla ed avere risposte ma ora dobbiamo costruire un'altra strada, scalare un'altra montagna, darci da soli le soluzioni sul nostro futuro rifuggendo, se ci sarà possibile, la tentazione del vaticinio sibillino.

## **2. Una visione della programmazione unitaria del territorio del sisma**

Il territorio del sisma del 2016 è essenzialmente un territorio di confini, confini tra quattro Regioni, confini tra ambienti

insediativi con diverse tradizioni, confini tra ex stati preunitari, confini tra unità paesaggistiche scanditi da fiumi (Tronto, Aterno, Nera) e da sistemi montuosi che costituiscono “contesti” prevalentemente autonomi tra loro. Di contro, l’elemento assiale che incardina i diversi “contesti” ha un ruolo prevalente da est-ovest collegando, da epoca romana, l’Adriatico a Roma, attraverso la Via Salaria. L’altro importante collegamento longitudinale, la via degli Abruzzi che collegava Firenze con Napoli attraverso Perugia Foligno – Norcia – L’Aquila – Sulmona, ha perso gran parte della sua importanza. Nell’area del cratere del sisma 2016 si sovrappongono i temi della “perifericità”, tipici delle “aree interne” così come individuati dalla SNAI, con quelli della “marginalità” rispetto alle politiche nazionali e regionali ordinarie in quanto sono prevalentemente aree di confine. Ne deriva una diffusa carenza di strategie e, se si considerano singolarmente le aree delle diverse regioni, anche un’assenza di massa critica in termini demografici ed economici.

Nella visione della ricostruzione il territorio appare invece “sconfinato”. D’altro canto, l’aggregazione dei diversi contesti in una dimensione unitaria in termini di governo della ricostruzione, ne propone fatalmente una nuova originale interpretazione, che deve stimolare un approccio multilivello e una riflessione da parte di tutte le istituzioni coinvolte finalizzata a riguardare tutta l’area come un sistema complesso la cui riserva di capacità e la ridondanza delle dotazioni rispetto agli abitanti residenti, consentono di individuare un nuovo ruolo nelle politiche europee e nazionali, anche in relazione ai nuovi temi che l’uscita dalla pandemia covid-19 comporterà in termini sociali, economici e di qualità della vita e dell’abitare. La ricostruzione può, in altri termini, essere anche l’occasione per sperimentare nuovi modelli di attrattività delle aree interne, dei piccoli comuni e dei borghi storici, che ben possono candidarsi, oggi, a costituire poli di sviluppo sostenibile complementari (se non in parte alternativi) alle grandi conurbazioni metropolitane e agli agglomerati urbani tradizionali. Una ricostruzione rispettosa dell’identità dei luoghi,

ma capace anche di proiettarsi nel futuro di un nuovo concetto di abitare incentrato sul concetto di *smart city*, di qualità architettonica e di efficienza antisismica ed energetica dei fabbricati, potrebbe convincere significati strati della popolazione cittadina delle aree metropolitane a valutare un ritorno nelle aree interne o un investimento immobiliare-abitativo alternativo. L'analisi interpretativa di questo complesso territorio, e dei suoi telai infrastrutturali caratterizzati da importanti flussi di attraversamento ma da modeste e incomplete armature territoriali ed urbane, è la base riflessiva per qualsiasi programma di ricostruzione. La compresenza di regimi giuridici istituzionali molto diversificati sia per la incidenza, nel territorio considerato, di ben tre Parchi nazionali, che per l'operatività di quattro leggi regionali urbanistiche cui corrisponde una dotazione di piani regolatori disomogenea anche nella copertura e nella datazione, le stesse prassi urbanistiche post-sisma adottate in Umbria-Marche e nel cratere di L'Aquila, comportano soluzioni operative nuove ed efficaci, una necessaria semplificazione amministrativa e burocratica, una visione della pianificazione urbanistica più libera e non necessariamente basata sulla "forma" del PRG di tradizione e dei suoi derivati, una ricostruzione fisica coniugata con lo sviluppo economico sostenibile. L'azione del Commissario straordinario si pone come indirizzo e supporto dell'attività delle singole regioni che attraverso i Programmi Straordinari possono meglio coordinare le prassi e orientare verso una strategia unitaria gli interventi della ricostruzione stessa. D'altro canto, il modello multilivello del governo straordinario della ricostruzione costituisce una piena espressione del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, di cui all'art. 118 Cost., in una strategia di intervento di primario interesse nazionale, finanziata con il bilancio statale. Le nuove ordinanze in tema di programmazione, riferite a oggetti, soggetti e modalità, si pongono pertanto in questa logica di governo multilivello della ricostruzione, secondo garanzie di coordinamento istituzionalmente previste nell'ambito della legislazione speciale. Le nuove ordinanze e le relative Linee

Guida assumono come riferimento interpretativo di queste complesse e frazionate identità, o “contesti”, una nuova dimensione unitaria e aggregante intorno ai temi della “fragilità” e della “anti fragilità”, della resilienza, dell’alta qualità ambientale e paesaggistica come riserva di capacità, e delle filiere agroalimentari quali possibili volani di una ricostruzione dei presidi demografici secondo l’economia di tradizione che si apre ai nuovi modelli di rilancio dei territori e dell’economia digitale.

Occorre inoltre considerare che il territorio del sisma del centro Italia 2016 è stato interessato in misura diversa da diverse politiche nazionali e regionali, dalla SNAI alle politiche agricole, dagli accordi ANAS-Regioni e dai piani energetici, alla diffusione della “Banda Larga”. Il sisma ha messo in crisi molte di queste politiche facendo così venir meno quel minimo di riferimento che ne connotava i processi di sviluppo in termini di relativa stabilità. La strategia della ricostruzione, per la rilevante leva degli investimenti pubblici e per una visione integrata tra ricostruzione materiale e sviluppo economico sostenibile, si pone oggettivamente come “una politica tra le politiche”, senza alcuna velleità di sostituirsi ad esse in un modello di mega-programmazione, di cui non sussistono i presupposti istituzionali e politici, ma praticando ogni forma di dialogo e di coordinamento per il raggiungimento di obiettivi comuni. La ricostruzione comporta una rilettura coerente di queste politiche nella prospettiva di orientare i processi attuativi nella ricerca di una strategia utile alla rigenerazione e valorizzazione dell’intera area, a partire da criticità e punti di forza. In particolare i flussi di attraversamento alimentano una rete di distribuzione e di circolazione locale che presenta numerosi punti critici ed un modesto livello di adeguatezza delle infrastrutture. Questo sistema di telai infrastrutturali costituisce la matrice di supporto sia delle polarità insediative dell’Area sia dell’importantissimo sistema naturalistico ambientale dell’Italia centrale (Parco Gran Sasso monti della Laga – Parco Monti Sibillini). La corona delle città d’arte che innerva e circonda l’Area (Ascoli, Camerino,

Tolentino, Fabriano, L'Aquila, Rieti, Norcia...) rappresenta il supporto ricettivo per un turismo che deve trovare nell'area del sisma 2016 soste ricreative e percorsi eno-gastronomici di assoluto rilievo sia nella tradizione che si era costituita prima del sisma sia in nuove prospettive soprattutto in relazione ai Parchi, al lago di Campotosto ed al processo di ricostruzione stesso. L'adeguamento dei telai infrastrutturali e la dotazione di banda larga rappresentano pertanto le condizioni necessarie per una ricostruzione orientata a definire un futuro possibile dei territori. Semplificazione amministrativa, stimolo delle politiche infrastrutturali di apertura dei territori, digitalizzazione e banda larga, efficientamento energetico e produzione di energie alternative, economia circolare, nuovi servizi ambientali e alla persona, alta qualità del vivere e dell'abitare come valorizzazione patrimoniale e attrattività demografica, promozione di nuove architetture, dell'offerta culturale, della formazione delle risorse umane, anche nella pubblica amministrazione, attenzione verso la crescita di start up creative e della nuova agricoltura legata alla filiera eno-gastronomica, valorizzazione delle zone parco, accessibilità: questo è l'orizzonte delle politiche della ricostruzione nell'Italia centrale. Se nella ricostruzione di Gibellina l'assioma è stato quello della delocalizzazione totale degli abitanti e della ricostruzione "altra", se nella ricostruzione del Friuli e del cratere di L'Aquila lo slogan è stato "dov'era-com'era", nella ricostruzione dell'Italia centrale post sisma 2016 il principio guida è quello della rigenerazione dell'identità storica, che si apre al futuro del terzo millennio. Come suggerisce Stefano Boeri, si può oggi guardare a questo territorio come se fosse una sorta di arcipelago metropolitano, con al suo interno grandi porzioni di natura e con piccoli e medi centri, ciascuno dei quali legato ad una rete di frazioni, con ciò proponendo un'operazione molto avanzata anche perché – in una condizione come quella attuale – una visione unitaria potrebbe rilanciare un territorio che è stato, tutto insieme, negli ultimi venti-trent'anni, soggetto a processi drammatici di abbandono e spopolamento. Un approccio sfidante, necessa-

rio, utile ma anche non privo di incognite. Sappremo imparare dalle “lezioni della storia”, storia di terremoti e di squilibri dello sviluppo economico, ma anche dai nuovi insegnamenti che ci provengono dalla pandemia? Sappremo, partendo dal passato, ripensare il futuro, rielaborare relazioni sociali, in un’epoca in cui ci “ingozziamo di connessioni” ma celebrando l’egoismo individualista?

Una nuova filosofia della ricostruzione incrocia temi di notevole spessore: dai modelli più efficaci di semplificazione alla messa in sicurezza dell’Italia dai rischi, da una ricostruzione basata sulla rigenerazione urbana anziché sull’urbanistica di tradizione, alla ri-costruzione di un nuovo futuro, anche attraverso il *recovery plan* della ricostruzione dell’Italia centrale, dall’assistenzialismo al protagonismo sociale e istituzionale<sup>1</sup>.

Un nuovo impegno intriso di valori profondi che ben si colloca nell’orizzonte dell’enciclica di papa Francesco sulla fratellanza, complemento indispensabile dell’“uguaglianza” e della “libertà” alla base dello stato moderno, proposta al mondo proprio da Assisi, nel cuore dell’Italia ferita dalla forza distruttiva della natura.

### **3. Il territorio del sisma 2016 e lo stato (critico) della ricostruzione**

A distanza di quattro anni dal sisma che, dal 24 agosto 2016 in poi, ha duramente colpito il centro Italia, e in particolare le regioni delle Marche, dell’Umbria, dell’Abruzzo e del Lazio, dopo il sisma di L’Aquila nel 2009 e dell’Emilia Romagna del 2012, si è dovuto purtroppo constatare che la ricostruzione è

---

<sup>1</sup> Per la letteratura più attenta si veda il volume *Sviluppare, rigenerare, ricostruire città. Questioni e sfide contemporanee*, a cura di F. D. MOCCIA E M. SEPE, INU Edizioni, 2018, ed in particolare la terza parte del titolo “Ricostruire città: sostenibilità e resilienze”, con gli scritti di Sandro Fabbro, Massimo Sargolini, Pierluigi Properzi e Donato Di Ludovico, Michelangelo Savino e Giuseppe Mazzeo.

lenta, difficile, gravata da molti fattori e solo negli ultimi mesi essa ha mostrato segni concreti di risveglio.

Si rendono pertanto necessarie una decisa accelerazione ed una seria riflessione sulle azioni utili ad un cambio di passo, ad una svolta.

Una riflessione complessa che interroga molti temi disciplinari: dalle semplificazioni normative e amministrative, ad un modello di ricostruzione in grado di coniugare passato e futuro, recupero di identità e sviluppo sostenibile, forme attrattive dell'abitare anziché abbandono e spopolamento, e poi sicurezza, nuova qualità e rigenerazione e non solo "il come era / dove era".

Nei mesi più recenti sono stati avviati cambiamenti profondi e si è risvegliato l'interesse, si sono riaccese le speranze.

Le pagine che seguono sono dedicate a questi lavori in corso, non nascondono le criticità, raccontano nel vivo le innovazioni, parlano di un nuovo inizio, di un modello, una visione che può costituire un'esperienza utile per l'intero Paese.

All'origine della scarsa efficacia dell'azione pubblica posta in essere finora deve senz'altro ritenersi che vi sia l'imponente stratificazione normativa che ben presto ha creato complessità e difficoltà operative. La fase della ricostruzione, che segue quella dell'emergenza affidata per lo più alla Protezione civile, è una complessa programmazione di molte attività per un tempo inevitabilmente lungo.

Occorre un monitoraggio consapevole e attento per evitare che leggi ordinarie di per sé complesse, leggi speciali, ordinanze commissariali si sommino fino a formare un intrigo soffocante.

A seguito delle scosse del 24 agosto 2016, per fronteggiare l'emergenza, nonché per disciplinare gli interventi di riparazione, la ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica del territorio, è stato emanato il decreto-legge n. 189/2016, il cui allegato 1 riporta l'elenco dei 62 comuni ricadenti nel cratere.

Successivamente sono state apportate numerose modifiche, con cadenza quasi trimestrale. Poiché il 26 e il 30 ottobre 2016 si sono verificati nuovi violenti terremoti in Centro Italia, in

particolare al confine tra Umbria e Marche, è stata promulgata la legge n. 229 del 15 dicembre 2016 che ha convertito con modificazioni il decreto-legge n. 189/2016, inserendo ulteriori 69 comuni nell'elenco dei comuni del cratere sismico contenuti nell'allegato 2 al decreto-legge. Il 18 gennaio 2017, a seguito di altre scosse in Centro Italia, in particolare nelle Regioni Lazio e Abruzzo, è stato emanato il decreto-legge n. 8/2017 che ha esteso di 9 unità l'elenco dei comuni del cratere sismico, inserendoli nell'allegato 2 bis.

Questo quadro normativo, in continua evoluzione, continuando a proporre soluzioni legislative in via incrementale, ha inevitabilmente finito per ostacolare nel tempo la struttura commissariale nell'attività di pianificazione e controllo dei processi di ricostruzione.

I Commissari straordinari che si sono avvicendati nel triennio 2017-2019 hanno emanato a loro volta oltre 90 ordinanze, nel tentativo di governare l'emergenza ma fatalmente contribuendo a determinare un quadro regolatorio complesso, incoerente e disorganico. Si aggiunga a ciò la discutibile prassi dei rinnovi annuali delle gestioni commissariali, con un avvicendamento dei commissari che certo non favorisce la stabilità della programmazione e dell'azione, in un'evidente carenza di visione, poiché dovrebbe risultare chiaro che l'Italia ha bisogno di una politica stabile di ricostruzione e messa in sicurezza dai rischi sismici e idrogeologici, con un Dipartimento dedicato presso la Presidenza del Consiglio che garantisca certezza e continuità, sulla base di un modello di governo multilivello.

Per comprendere realisticamente la misura dei ritardi nella ricostruzione e formarsi un'idea sulle loro possibili cause, si può attingere ai dati forniti dalla *Due diligence sull'attuazione degli interventi di ricostruzione* pubblicata il 20 marzo 2020 da Invitalia e, pertanto, aggiornata a quell'epoca e priva dei dati relativi all'attività successiva del nuovo Commissario straordinario che, come si vedrà oltre, ha recentemente avviato un'intensa ed innovativa attività per accelerare la ricostruzione.

Entrando nel merito, nella pluralità dei fattori critici, è stato evidenziato il depauperamento del personale della struttura

commissariale che, seppur mai completo nel suo organico, nel 2019 ha visto ridursi ulteriormente il numero delle risorse a disposizione, sia nelle figure apicali che in quelle operative. L'assenza di esperti e dirigenti che presidiassero i processi ha creato problemi anche rispetto alle linee di intervento individuate dal Commissario straordinario allora in carica<sup>2</sup>.

In sintesi, quindi, la progressiva assenza di figure apicali dirigenziali, accompagnata dalla mancata formalizzazione di procedure o anche solo di linee guida operative che consentissero alle risorse di potere operare in continuità, considerato anche il ritardo nella definizione di un puntuale organigramma che permettesse alle risorse stesse di avere piena contezza del proprio ruolo all'interno dell'organizzazione del lavoro, ha avuto impatti fortemente negativi su tutti i processi in carico alla struttura commissariale. In sostanza, come emerge dalla *due diligence*, è venuto nel tempo a mancare un efficiente assetto organizzativo degli uffici della Struttura commissariale, priva di dirigenti, esperti, uffici propri, ad esempio come stazione appaltante in materia di ricostruzione pubblica. Un assetto disfunzionale solo negli ultimi mesi prontamente sanato dal nuovo Commissario straordinario.

Per quanto riguarda il profilo finanziario, basato sul credito di imposta, si sono riscontrate notevoli difficoltà nel verificare le fonti di finanziamento, aventi anche carattere pluriennale.

Nell'assenza di formalizzazione delle procedure, è apparso ugualmente critico il processo di emanazione delle ordinanze che impegnano risorse ex articolo 4, comma 3, del decreto-legge 189/2016, in particolare per quanto riguarda le opere pubbliche ma non solo<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Un esempio è dato dall'analisi del processo di controllo preventivo di legittimità delle ordinanze da parte della Corte dei Conti: delle 24 ordinanze presentate nei 17 mesi di gestione commissariale compresi tra l'ottobre 2018 e il febbraio 2020, da quanto emerso, il 30% è stato oggetto di rilievi e il 20% non è neppure divenuto efficace; alcune ordinanze sono divenute efficaci a distanza di 6-8 mesi dalla loro presentazione in cabina di coordinamento, mentre altre non sono neanche state formalmente presentate.

<sup>3</sup> Da un dato iniziale fornito, che prevedeva una disponibilità residua di oltre settecentocinquanta milioni, si è giunti per computi successivi ad individuare in circa cento milioni la disponibilità all'inizio del 2020.

La *due diligence* ha registrato la difficoltà che ha in passato riguardato il consolidamento e la condivisione dei principali dati riguardanti la complessa situazione della contabilità speciale. A tal riguardo, è indicativa la non piena contezza degli importi degli stanziamenti previsti – con i relativi ed eventuali vincoli di destinazione – attraverso le diverse fonti normative.

È risultata in particolare carente la previsione di procedure che assicurino il presidio dei flussi e individuino i centri di responsabilità, anche attraverso l'ausilio di applicativi che consentano una gestione maggiormente automatizzata volta ad assicurare un controllo univoco di tutte le fasi di amministrazione della spesa pubblica, dagli stanziamenti previsti dalla normativa sino alle erogazioni effettuate in ciascuna annualità.

La verifica degli aspetti economico finanziari ha inoltre messo in evidenza tutte le criticità legate al monitoraggio e al controllo dell'avanzamento della ricostruzione pubblica e privata, sia rispetto alla spesa che all'avanzamento fisico delle opere.

A tal riguardo, giova sottolineare che gli elementi forniti non hanno consentito di accertare la consistenza del censimento delle opere pubbliche effettuato a partire dal 2017, che avrebbe dovuto ricomprendere tutti i beni danneggiati, dentro e fuori il cratere, per consentire una stima complessiva dei fabbisogni e una pianificazione degli interventi.

Relativamente alla ricognizione delle opere pubbliche presenti nelle ordinanze e finanziate dal Commissario straordinario, sono emerse alcune criticità tra cui quella relativa alla richiesta da parte degli Uffici speciali per la ricostruzione (nel seguito USR) di sostituire taluni interventi ivi previsti con altri ritenuti più urgenti, nonché il dato relativo ad alcune opere che potrebbero essere presenti in più ordinanze, in assenza di una procedura condivisa con le Regioni che ne definisca la tempistica e il modello degli output.

Pertanto, anche dalla ricognizione effettuata sul monitoraggio è emerso un quadro di incertezza e un livello di standardizzazione dell'informazione molto basso.

Anche all'interno delle quattro Regioni la *due diligence* di Invitalia registra differenti situazioni.

La Regione Marche ha sostenuto investimenti importanti nei sistemi informativi a supporto dei processi di ricostruzione sia pubblica che privata, per i quali sono previsti ulteriori sviluppi, al fine di monitorare con attenzione le singole fasi della ricostruzione, tanto da poter consentire l'accesso diretto ai database anche agli organismi di controllo (Carabinieri, Guardia di Finanza, Procure) per quanto di loro competenza. Ancora non del tutto organizzate sono apparse le altre Regioni, motivo per cui la gran parte degli interventi non risulta gestito all'interno di processi formalizzati e controllati.

Per quanto riguarda la ricostruzione privata, la *due diligence* suggerisce la necessità di procedere ad una ulteriore semplificazione delle procedure che consentano un sostanziale incremento delle richieste di contributo – ancora ferme a circa il 15% della potenziale domanda – mentre non sembrano avere profili di eccessiva criticità i profili finanziari in ragione dello stanziamento iniziale di circa 6 miliardi e delle modalità di finanziamento degli interventi tramite il credito di imposta – che non prevede quindi trasferimenti diretti di fondi da parte del Commissario – sebbene un limite operativo sembra potersi rinvenire nella distribuzione annua degli stanziamenti, come stabilito dalla legge di bilancio 2017 ossia dalla legge n. 232/2016, articolo 1, comma 362, lettera a). Andrebbe in tal senso riconosciuto un maggiore margine di autonomia di programmazione al Commissario straordinario, pur nel rispetto dei limiti di bilancio. Assai negative sono poi le cifre riguardanti la realizzazione degli interventi della ricostruzione pubblica, frenate dalla complessità della gestione degli appalti e, soprattutto, dalla carenza di un efficiente sistema dell'organizzazione pubblica.

Per comprendere con numeri e dati le criticità del passato e meglio apprezzare i cambiamenti prodotti in pochi mesi, è utile analizzare due *report*.

#### **4. I dati della ricostruzione nel Rapporto sulla Ricostruzione post sisma 2016: un quadro di sintesi**

Alcuni fondamentali dati, essenziali per la comprensione dello stato di fatto e per meglio comprendere e indirizzare i cambiamenti necessari, vengono forniti dal Rapporto sulla Ricostruzione post sisma 2016 aggiornato al 30 giugno 2020, elaborato dalla nuova Struttura Commissariale, che fa il punto sullo stato di avanzamento della ricostruzione privata e pubblica nel Centro Italia a quattro anni dal primo degli eventi sismici del 2016, quello che il 24 agosto ha colpito Amatrice, Accumoli, Arquata del Tronto, sulle ordinanze varate e le azioni intraprese dal nuovo Commissario alla Ricostruzione Giovanni Legnini, che si è insediato il 28 febbraio scorso, nonché sulle misure legislative varate da Governo e Parlamento nella prima parte del 2020, che hanno un impatto sulla ricostruzione stessa.

La *ricostruzione privata*, che già procedeva molto lentamente, è stata pesantemente condizionata dal blocco delle attività e dalle restrizioni dovute all'emergenza sanitaria per il Covid-19.

A fronte di 80 mila edifici che risultavano inagibili in base alle schede Aedes, Fast e perizie per la valutazione iniziale del danno, 30 mila con danni lievi e 50 mila con danni gravi, dal momento del sisma al 30 giugno 2020 sono state presentate 13.948 richieste di contributo per la ricostruzione. Di queste, 5.325 sono state accolte, 678 respinte e 7.945 risultano in fase di istruttoria e controllo secondo la vecchia procedura, che prevede tempi medi non inferiori ad un anno, e che è stata radicalmente modificata dall'Ordinanza n. 100 del 9 maggio scorso.

Di seguito si mostrano i dati in un quadro sintetico relativo alla sola ricostruzione privata, risalente al giugno 2020.

Regione	DANNI LIEVI				DANNI GRAVI			
	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazion	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazion
Abruzzo	1.615	292	93	1.230	462	46	48	368
Lazio	969	440	191	338	487	91	66	330
Marche	5.506	3.035	77	2.394	2.894	569	88	2.237
Umbria	1.597	767	89	741	418	85	26	307
<b>TOTALE</b>	<b>9.687</b>	<b>4.534</b>	<b>450</b>	<b>4.703</b>	<b>4.261</b>	<b>791</b>	<b>228</b>	<b>3.242</b>

Regione	TOTALE				Cantieri Avviati		
	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazion	Totale	Cantieri in corso	Edifici Riparati
Abruzzo	2.077	338	141	1.598	338	187	151
Lazio	1.456	531	257	668	531	236	295
Marche	8.400	3.604	165	4.631	3.581	1.892	1.689
Umbria	2.015	852	115	1.048	852	443	409
<b>TOTALE</b>	<b>13.948</b>	<b>5.325</b>	<b>678</b>	<b>7.945</b>	<b>5.302</b>	<b>2.758</b>	<b>2.544</b>

Per imprimere un'accelerazione a questo processo, una vera svolta, l'ordinanza commissariale 9 maggio 2020, n. 100, di cui si dirà ampiamente nel capitolo terzo, ha attribuito ai professionisti il compito di certificare le conformità urbanistiche e l'importo del contributo per la riparazione o la ricostruzione dell'immobile, e ha stabilito tempi massimi per i compiti di controllo dei comuni, degli Uffici speciali per la ricostruzione, e le eventuali Conferenze chiamate a esprimersi sui vincoli. I tempi burocratici per la concessione del contributo, con il nuovo modello, sono drasticamente scesi ad un minimo di 20 giorni per arrivare ad un massimo di 110 nei casi più complessi. Con l'ordinanza varata il 21 agosto 2020 si è inoltre consentito il recupero delle domande già presentate (circa 8 mila) ed il loro esame secondo le nuove procedure semplificate sulla base delle regole dell'Ordinanza n. 100/2020. Allo stesso tempo, con il decreto-legge n. 104/2020, sono stati stabiliti i nuovi

compensi per i professionisti incaricati dei progetti, un fattore di incentivazione alla presentazione dei progetti oltre che di equità, risultando i precedenti criteri ben inferiori dagli ordinari parametri dei compensi professionali.

A tali misure procedurali e sostanziali, si sono aggiunte le importanti ordinanze sia sui Programmi Straordinari di Ricostruzione nei comuni più colpiti, con le Linee guida già anticipate dall'ordinanza 101, sia norme di forte semplificazione della pianificazione urbanistica dei comuni, in particolare dei piani attuativi. È stato sancito il principio della "pianificazione minima" che rende facoltativa la pianificazione e il diritto di ricostruire dove non è necessaria l'approvazione di un apposito strumento urbanistico. Il decreto-legge "semplificazione" n. 76/2020, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, ha riconosciuto e confermato i principi innovativi della ordinanza 100/2020, imprimendo nuova legittimità alla semplificazione amministrativa in atto.

L'atto conclusivo di questo ampio e incisivo processo di revisione delle norme sarà costituito dal Testo Unico della ricostruzione privata che, dopo un'ampia consultazione, sarà varato entro i prossimi mesi, con il quale saranno affrontati e rivisti gli ultimi aspetti tecnici ed i problemi ancora irrisolti, nonché abrogate tutte le vecchie norme incompatibili, risolvendo l'attuale, ingestibile complessità.

Questo percorso è stato fin qui ampiamente e positivamente condiviso con i Presidenti delle Regioni colpite, dai Sindaci, dai rappresentanti delle professioni tecniche, dalle associazioni ed i comitati dei cittadini colpiti dal sisma. Chiuso il cantiere normativo e delle semplificazioni, è indispensabile che tutti ora facciano la propria parte per moltiplicare i cantieri della ricostruzione. Quanto invece alla *ricostruzione pubblica*, lo stato di avanzamento della ricostruzione è ugualmente in forte ritardo, a causa dell'estrema complessità delle procedure, dei molti interventi necessari soprattutto nei Comuni più danneggiati dal sisma, ma anche dalla frammentazione delle stazioni appaltanti e dalle difficoltà di molti Comuni nel dedicare alla ricostruzione professionalità adeguate. A fronte di 2,1

miliardi di euro impegnati, le risorse effettivamente erogate ammontano a circa 200 milioni di euro, circa 10% del totale. A questi si aggiungono 26,8 milioni di euro concessi direttamente ai comuni con la recente ordinanza 104/2020 per completamento di interventi già avviati e la realizzazione di nuove piccole opere.

Le varie ordinanze dei Commissari hanno individuato e finanziato il ripristino di 1.405 opere pubbliche (tra le quali 250 scuole), 942 Chiese, ma anche 172 microzonazioni e 94 perimetrazioni nei centri più colpiti, già eseguite. In questi quattro anni sono stati ultimati (solo) 86 lavori sulle opere pubbliche e altri 85 sono in corso (le scuole concluse sono per ora 17 e ci sono 6 cantieri in esecuzione), e sono state ripristinate 100 Chiese, con altri 45 cantieri aperti. Dalle recenti ordinanze e dalle norme di semplificazione in materia di appalti si attende ora, anche in questo campo, una svolta decisa in grado di mutare l'insoddisfacente situazione preesistente.

Di seguito i dati della ricostruzione pubblica in un quadro sintetico relativo al mese di giugno 2020.

	Totale complessivo degli interventi	Interventi Non Avviati	In Progettazione		Lavori Avviati		Rinunce e Revoche
			gare di affidamento avviate	incarichi affidati	in corso	conclusi	
<b>Scuole</b>	<b>250</b>	<b>75</b>	<b>88</b>	<b>56</b>	<b>6</b>	<b>17</b>	<b>8</b>
Programma speciale	21			2	4	14	1
Altre scuole	229	75	88	54	2	3	7
<b>OOPP</b>	<b>1.020</b>	<b>445</b>	<b>200</b>	<b>201</b>	<b>78</b>	<b>69</b>	<b>27</b>
Caseme	35	10	13	10			2
Cinema /Teatri /Musei	35	7	9	8	4	7	
Mura /Torri /Palazzi	48	13	12	20	2		1
Opere di Urbanizzazione	120	66	5	18	7	18	6
Ospedali	9	5	1	2	1		
Sedi Municipali	126	35	53	30	2		6
Altre Strutture Sanitarie	11	4	2	2	3		
Strutture Sociali	75	18	11	9	14	21	2
Impianti Sportivi	34	8	4	6	5	11	
Cimiteri	76	33	27	15			1
Edilizia Residenziale e Abitativa	311	189	28	48	35	7	4
Altre Opere Pubbliche	140	57	35	33	5	4	6
<b>Dissesti idrogeologici</b>	<b>135</b>	<b>65</b>	<b>27</b>	<b>36</b>	<b>1</b>		<b>6</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.405</b>	<b>585</b>	<b>315</b>	<b>293</b>	<b>85</b>	<b>86</b>	<b>41</b>

	Totale complessivo degli interventi	Interventi Non Avviati	In Progettazione		Lavori Avviati		Rinunce e Revoche
			gare di affidamento avviate	incarichi affidati	in corso	conclusi	
<b>Chiese</b>	<b>942</b>	<b>749</b>	<b>12</b>	<b>31</b>	<b>45</b>	<b>100</b>	<b>5</b>

Vedremo nel prossimo paragrafo i dati ora ricordati più nel dettaglio.

## 5. La ricostruzione privata

Più in dettaglio, dopo i ripetuti terremoti del 2016 e del 2017 nel Centro Italia, sono stati stimati oltre 80 mila immobili danneggiati, 50 mila dei quali, il 62% del totale, con un danno ritenuto grave.

Tabella 1. Stima del numero degli edifici

	<b>Totale edifici privati danneggiati</b>	<b>Danni Lievi</b>	<b>Danni Gravi</b>
Abruzzo	12.941	6.382	6.559
Lazio	10.096	3.447	6.649
Marche	45.419	15.199	30.220
Umbria	11.890	5.364	6.526
<b>TOTALE</b>	<b>80.346</b>	<b>30.392</b>	<b>49.954</b>

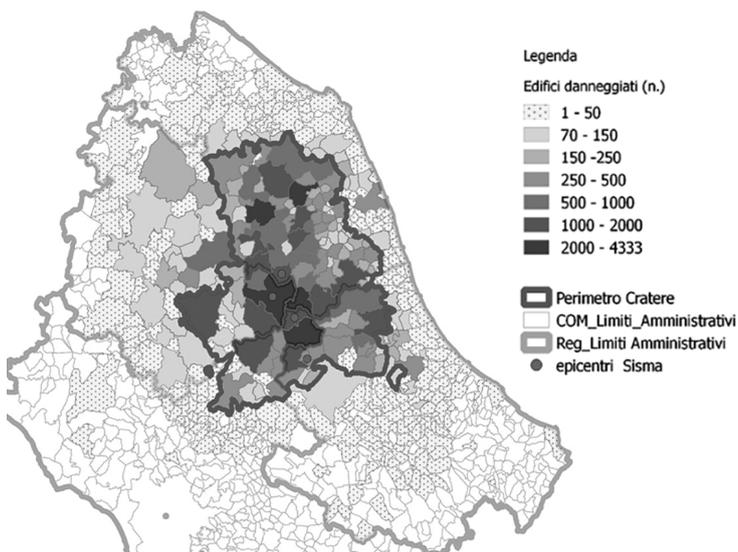


Tabella 2. Richieste di Contributo per Danni Lievi (n.)

	Residenziale						
	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazione	presso il comune	presso i profession.	presso gli USR
Abruzzo	1.559	275	72	1.212	604	238	370
Lazio	930	423	183	324	107	84	133
Marche	5.177	2.863	68	2.246	908	1.025	313
Umbria	1.309	666	73	570	271	207	92
<b>TOTALE</b>	<b>8.975</b>	<b>4.227</b>	<b>396</b>	<b>4.352</b>	<b>1.890</b>	<b>1.554</b>	<b>908</b>

	Attività produttive						
	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazione	presso il comune	presso i profession.	presso gli USR
Abruzzo	56	17	21	18	5	6	7
Lazio	39	17	8	14	4	4	6
Marche	329	172	9	148	56	70	22
Umbria	288	101	16	171	24	22	125
<b>TOTALE</b>	<b>712</b>	<b>307</b>	<b>54</b>	<b>351</b>	<b>89</b>	<b>102</b>	<b>160</b>

	Totale						
	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazione	presso il comune	presso i profession.	presso gli USR
Abruzzo	1.615	292	93	1.230	609	244	377
Lazio	969	440	191	338	111	88	139
Marche	5.506	3.035	77	2.394	964	1.095	335
Umbria	1.597	767	89	741	295	229	217
<b>TOTALE</b>	<b>9.687</b>	<b>4.534</b>	<b>450</b>	<b>4.703</b>	<b>1.979</b>	<b>1.656</b>	<b>1.068</b>

Le circa 10 mila domande di contributo presentate per la riparazione dei danni lievi alle abitazioni e agli immobili produttivi rappresentano circa un terzo di quelle teoricamente attese in base alla stima iniziale del danno (30 mila). E questo nell'imminenza della scadenza dei termini per la presentazione delle domande stesse, fissato ora al 30 novembre 2020, dopo l'ennesima proroga. Occorre tener presente, però, che il termine per la presentazione delle domande di contributo non si applica alle unità con danno lieve inserite in un aggregato edilizio, dove c'è prevalenza di un danno grave, a quelle ricomprese nelle perimetrazioni decise dai Comuni nelle aree più colpite, nelle zone rosse, e per quelle unità che necessitano di un miglioramento sismico e scivolano nella categoria dei danni gravi. Tenendo conto di questi fattori, il numero delle domande di contributo per il danno lieve attese per la scadenza dei termini si riduce notevolmente, ma resta comunque rilevante, e pari a diverse migliaia.

Occorre ricordare che la mancata presentazione della richiesta entro i termini, ormai ristrettissimi, determina la perdita del diritto al contributo pubblico per la riparazione dell'edificio, ma anche del diritto al contributo di autonoma sistemazione e dell'alloggio nelle Soluzioni abitative di emergenza, ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del Decreto n. 189/2016. Un tema assai delicato, che fa riflettere sulle diverse cause: disinteresse verso la ricostruzione per i proprietari delle seconde o terze case? Preferenza dei cittadini per il contributo di autonoma sistemazione anziché per la riparazione della propria abitazione? Eccesso di mandati nelle mani dei professionisti che non presentano i progetti per carenza di organizzazione? Sta di fatto che, allo stato attuale, a 4 anni dal sisma, risulta presentato meno del 30 per cento delle domande per la riparazione dei "danni lievi", un dato che fa riflettere e induce ad assumere iniziative in più direzioni.

Tabella 3. Richieste di Contributo per Danni Gravi (n.)

	<b>Residenziale</b>						
	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazione	presso il comune	presso i profession.	presso gli USR
Abruzzo	328	8	19	301	117	64	120
Lazio	443	77	58	308	163	33	112
Marche	2.601	490	64	2.047	1.022	582	443
Umbria	359	67	14	278	129	68	81
<b>TOTALE</b>	<b>3.731</b>	<b>642</b>	<b>155</b>	<b>2.934</b>	<b>1.431</b>	<b>747</b>	<b>756</b>

	<b>Attività produttive</b>						
	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazione	presso il comune	presso i profession.	presso gli USR
Abruzzo	134	38	29	67	22	23	22
Lazio	44	14	8	22	13	5	4
Marche	293	79	24	190	88	79	23
Umbria	59	18	12	29	7	17	5
<b>TOTALE</b>	<b>530</b>	<b>149</b>	<b>73</b>	<b>308</b>	<b>130</b>	<b>124</b>	<b>54</b>

	<b>Totale</b>						
	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazione	presso il comune	presso i profession.	presso gli USR
Abruzzo	462	46	48	368	139	87	142
Lazio	487	91	66	330	176	38	116
Marche	2.894	569	88	2.237	1.110	661	466
Umbria	418	85	26	307	136	85	86
<b>TOTALE</b>	<b>4.261</b>	<b>791</b>	<b>228</b>	<b>3.242</b>	<b>1.561</b>	<b>871</b>	<b>810</b>

Tabella 4. Richieste di Contributo complessivo  
(Danni lievi + Danni gravi) (n.)

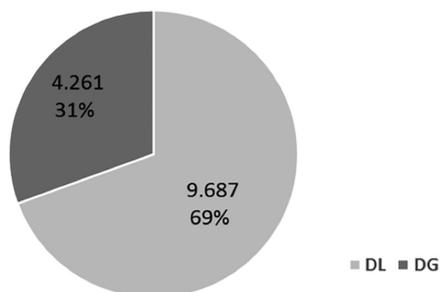
	Residenziale						
	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazione	presso il comune	presso i profession.	presso gli USR
Abruzzo	1.887	283	91	1.513	721	302	490
Lazio	1.373	499	241	632	270	117	245
Marche	7.778	3.353	132	4.293	1.930	1.607	756
Umbria	1.668	733	87	848	400	275	173
<b>TOTALE</b>	<b>12.706</b>	<b>4.868</b>	<b>551</b>	<b>7.286</b>	<b>3.321</b>	<b>2.301</b>	<b>1.664</b>

	Attività produttive						
	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazione	presso il comune	presso i profession.	presso gli USR
Abruzzo	190	55	50	85	27	29	29
Lazio	83	32	16	36	17	9	10
Marche	622	251	33	338	144	149	45
Umbria	347	119	28	200	31	39	130
<b>TOTALE</b>	<b>1.242</b>	<b>457</b>	<b>127</b>	<b>659</b>	<b>219</b>	<b>226</b>	<b>214</b>

	Totale						
	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazione	presso il comune	presso i profession.	presso gli USR
Abruzzo	2.077	338	141	1.598	748	331	519
Lazio	1.456	531	257	668	287	126	255
Marche	8.400	3.604	165	4.631	2.074	1.756	801
Umbria	2.015	852	115	1.048	431	314	303
<b>TOTALE</b>	<b>13.948</b>	<b>5.325</b>	<b>678</b>	<b>7.945</b>	<b>3.540</b>	<b>2.527</b>	<b>1.878</b>



Richieste di Contributo (tot: 13.948)

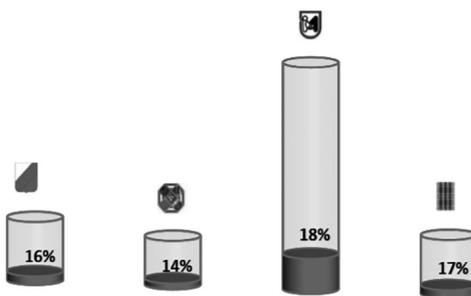


Richieste di Contributo presentate  
vs Edifici Danneggiati



	TOTALE
edifici danneggiati	80.346
Richieste di contributo presentate	13.948

Richieste di Contributo presentate vs Edifici Danneggiati



	Abruzzo	Lazio	Marche	Umbria
edifici danneggiati	12.941	10.096	45.419	11.890
Richieste di contributo presentate	2.077	1.456	8.400	2.015

Tabella 5. Cantieri della ricostruzione privata (n.)

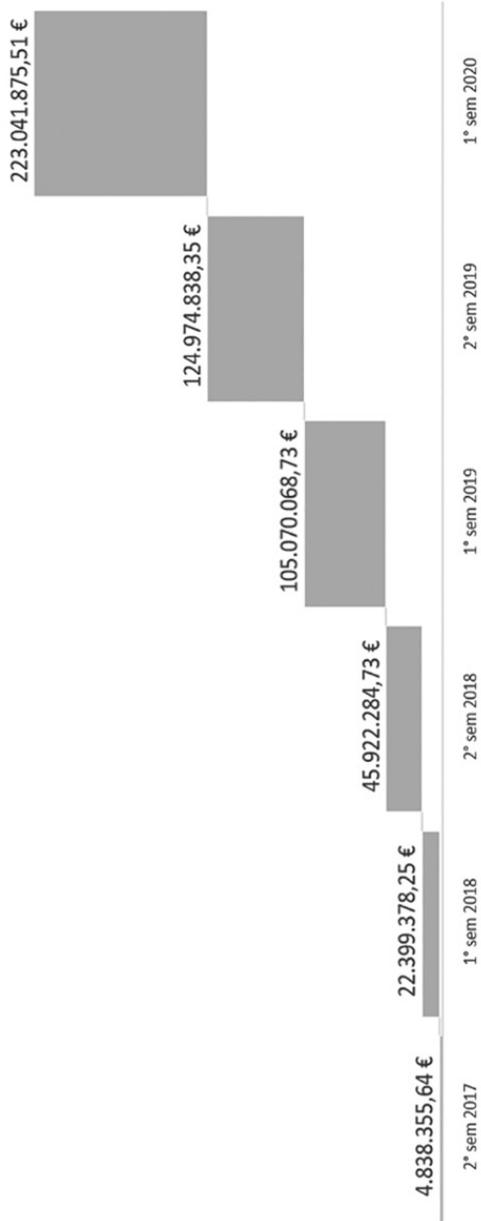
	<b>Totale richieste approvate</b>	<b>Cantieri in corso</b>	<b>Edifici Riparati</b>
Abruzzo	338	187	151
Lazio	531	236	295
Marche	3.604	1.892	1.689
Umbria	852	443	409
<b>TOTALE</b>	<b>5.325</b>	<b>2.758</b>	<b>2.544</b>

Tabella 6. Cantieri della ricostruzione privata (n.)

	<b>Importi erogati</b>
2° sem 2017	4.838.355,64 €
1° sem 2018	22.399.378,25 €
2° sem 2018	45.922.284,73 €
1° sem 2019	105.070.068,73 €
2° sem 2019	124.974.838,35 €
1° sem 2020	223.041.875,51 €
<b>totale</b>	<b>526.246.801,21 €</b>

**Erogazioni Casa Depositi e Prestiti per la Ricostruzione Privata**

totale erogato € 526.246.801,21



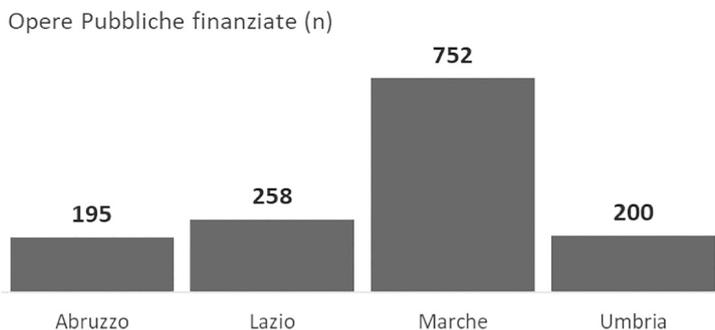
Il grafico mostra, nel tempo, le erogazioni effettive della Cassa Depositi e Prestiti per la ricostruzione privata, concesse attraverso le banche convenzionate, sulla base dei decreti di contributo emanati dall'Ufficio Speciale della Ricostruzione e dello stato di avanzamento dei lavori nei cantieri.

Il totale delle erogazioni di cassa, in questi quattro anni, è di 526 milioni di euro, a fronte di circa 900 milioni di contributi concessi. Quasi la metà dell'importo complessivo è stato versato nel primo semestre di quest'anno, nonostante la riduzione e il blocco di attività per il Covid-19. Su questo andamento hanno inciso le decisioni di concedere ai professionisti che avevano già presentato i progetti l'anticipo del 50% dei loro compensi, e di pagare alle imprese e ai tecnici tutti i lavori fatti nei cantieri fino al momento del blocco Covid-19 a prescindere dallo stato di avanzamento dei lavori previsto dal contratto.

## **6. La ricostruzione pubblica**

Anche i dati relativi alla ricostruzione pubblica evidenziano una grande arretratezza nei lavori.

Sono particolarmente indicativi i seguenti grafici.



## Capitolo I – La ricostruzione post sisma 2016

Risorse Impegnate per le Opere Pubbliche (€)

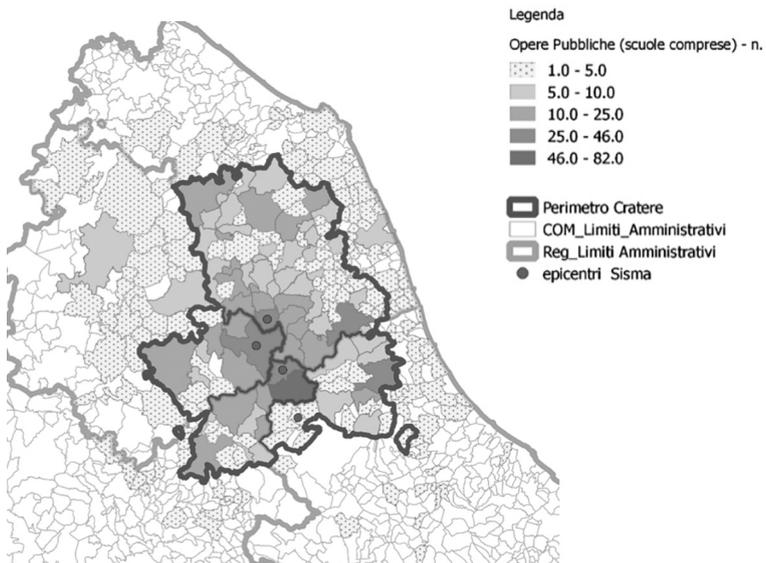
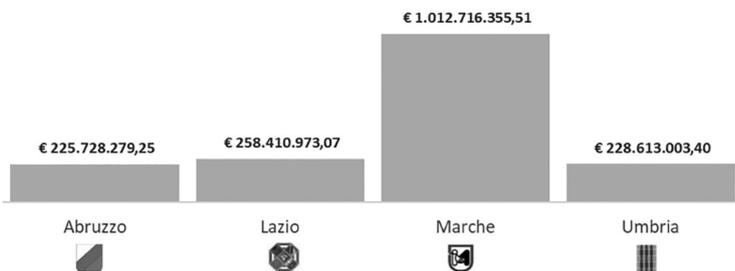


Tabella 7. Opere Pubbliche Finanziate distinte per categoria (n)

					
	ABRUZZO	LAZIO	MARCHE	UMBRIA	TOTALE
<b>Scuole</b>	<b>28</b>	<b>27</b>	<b>137</b>	<b>58</b>	<b>250</b>
Programma speciale	2	2	13	4	21
Altre scuole	26	25	124	54	229
<b>OOPP</b>	<b>160</b>	<b>166</b>	<b>578</b>	<b>116</b>	<b>1.020</b>
Case/m	5	8	19	3	35
Cinema /Teatri /Musei	2	3	25	5	35
Mura /Torri /Palazzi	7	3	24	14	48
Opere di Urbanizzazione		82	37	1	120
Ospedali		1	6	2	9
Sedi Municipali	19	8	79	20	126
Altre Strutture Sanitarie	4		7		11
Strutture Sociali	8	2	61	4	75
Impianti Sportivi	1	1	30	2	34
Cimiteri		21	39	16	76
Edilizia Residenziale e Abitativa	97	7	175	32	311
Altre Opere Pubbliche	17	30	76	17	140
<b>Dissesti idrogeologici</b>	<b>7</b>	<b>65</b>	<b>37</b>	<b>26</b>	<b>135</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>195</b>	<b>258</b>	<b>752</b>	<b>200</b>	<b>1.405</b>
<b>Microzonazione <sup>1</sup></b>					<b>172</b>
<b>Perimetrazioni <sup>2</sup></b>					<b>94</b>
<b>Altri finanziamenti per piccole opere <sup>3</sup></b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>82</b>	<b>14</b>	<b>132</b>

<sup>1</sup> si fa riferimento ai 138 studi di Microzonazione sismica di III livello effettuati nei 138 comuni del cratere e ai 34 studi prototipali in zone di attenzione che hanno interessato 25 comuni

<sup>2</sup> si fa riferimento alle perimetrazioni effettuate che hanno interessato 94 frazioni in 20 comuni

<sup>3</sup> si fa riferimento ai comuni con meno di 30 mila abitanti a cui è stato assegnato il contributo previsto con ordinanza commissariale n.104/2020

Tabella 8. Risorse Impegnate distinte per categoria (€)

					
	ABRUZZO	LAZIO	MARCHE	UMBRIA	TOTALE
<b>Scuole</b>	€ 58.584.744,63	€ 87.187.975,05	€ 374.265.151,45	€ 106.238.738,12	€ 626.276.609,25
Programma speciale	€ 2.895.154,63	€ 13.303.116,01	€ 73.402.910,38	€ 22.175.494,37	€ 111.776.675,39
Altre scuole	€ 55.689.590,00	€ 73.884.859,04	€ 300.862.240,87	€ 84.063.243,75	€ 514.499.933,66
<b>OOPP</b>	€ 149.709.860,95	€ 131.331.160,07	€ 570.522.581,06	€ 106.415.815,28	€ 957.979.417,36
Caseme	€ 8.675.355,67	€ 14.817.715,89	€ 75.477.000,00	€ 4.241.016,00	€ 103.511.987,67
Cinema /Teatri /Musei	€ 1.375.000,00	€ 3.564.963,00	€ 14.689.362,21	€ 2.530.888,00	€ 22.161.112,21
Mura / Torri /Palazzi	€ 9.101.865,26	€ 1.111.613,57	€ 28.227.363,65	€ 8.374.652,00	€ 46.815.494,48
Opere di Urbanizzazione	€ 36.991.332,81	€ 50.023.875,64	€ 10.175.590,30	€ 326.645,14	€ 60.526.111,08
Ospedali	€ 1.455.895,41	€ 9.000.000,00	€ 32.365.000,00	€ 10.800.000,00	€ 52.165.000,00
Altre Strutture Sanitarie	€ 2.266.089,92	€ 4.045.786,00	€ 144.346.733,67	€ 20.901.024,47	€ 206.284.876,95
Strutture Sociali	€ 97.152,00	€ 465.402,40	€ 8.334.000,00	€ 0	€ 9.789.895,41
Impianti Sportivi	€ 75.837.161,18	€ 113.000,00	€ 41.189.207,74	€ 5.037.868,24	€ 48.958.556,30
Cimiteri	€ 13.709.108,50	€ 22.088.862,83	€ 19.466.941,75	€ 495.000,00	€ 20.172.093,75
Edilizia Residenziale e Abitativa	€ 13.709.108,50	€ 13.798.727,45	€ 89.242.107,34	€ 24.929.890,91	€ 60.109.333,64
Altre Opere Pubbliche	€ 17.433.673,67	€ 39.891.837,95	€ 82.951.505,59	€ 14.716.238,52	€ 203.807.886,88
<b>Dissesti idrogeologici</b>	€ 17.433.673,67	€ 39.891.837,95	€ 67.928.623,00	€ 15.958.450,00	€ 141.212.584,62
<b>Totale complessivo</b>	€ 225.728.279,25	€ 258.410.973,07	€ 1.012.716.355,51	€ 228.613.003,40	€ 1.725.468.611,23
<b>Microcozzazione <sup>1</sup></b>					€ 6.500.000,00
<b>Perimetrazioni <sup>2</sup></b>					€ 15.000.000,00
<b>Altri finanziamenti per piccole opere</b>	€ 4.399.520,99	€ 2.799.835,95	€ 16.399.410,72	€ 2.757.126,50	€ 26.355.894,16

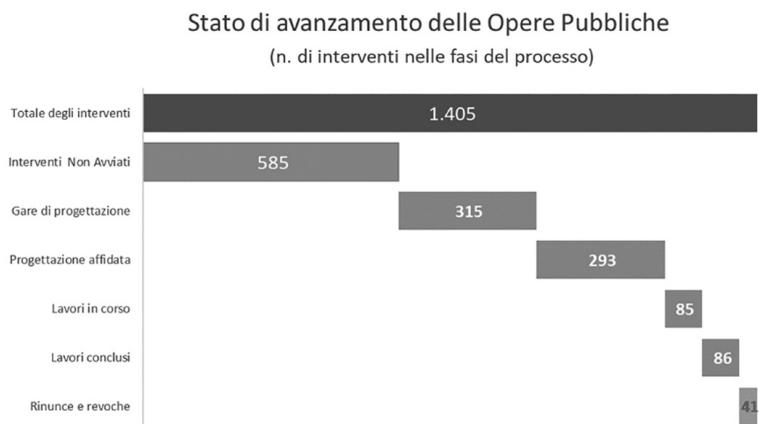
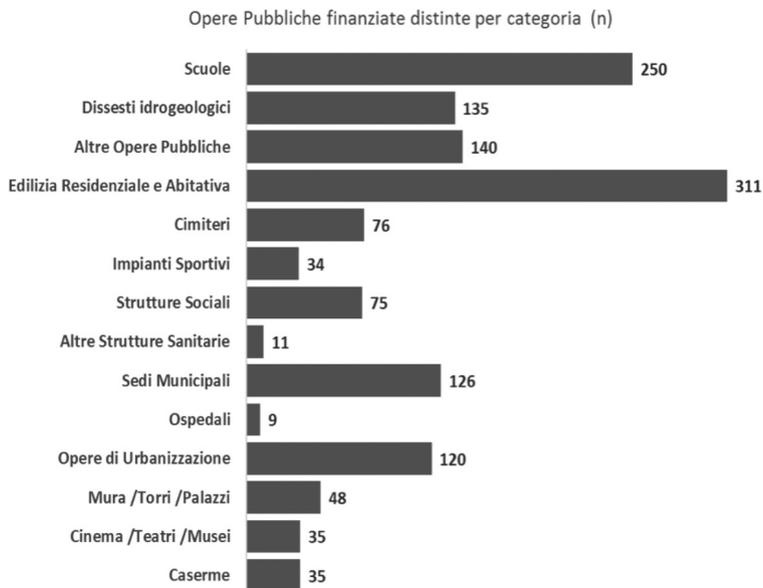


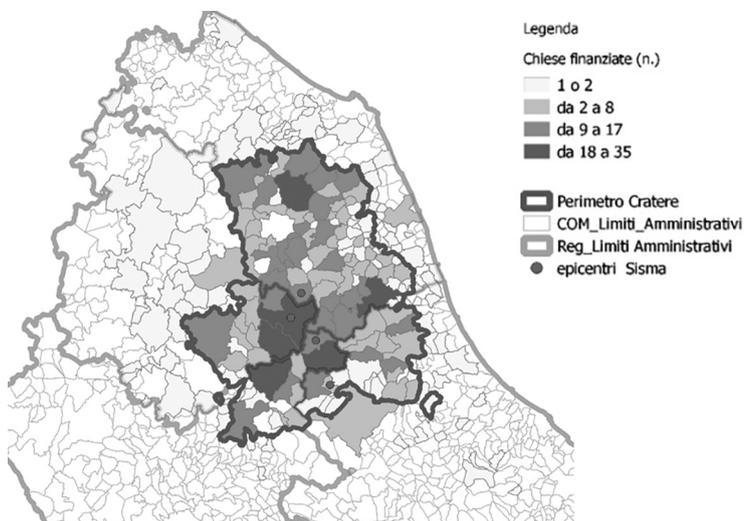
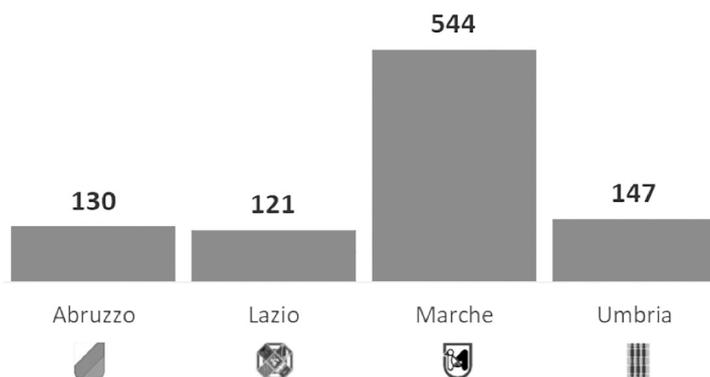
Tabella 9. Opere pubbliche per stato di avanzamento nel processo (n)

	Totale complessivo degli interventi	Interventi Non Avviati	in Progettazione		Lavori Avviati		Rinunce e Revoche
			gare di affidamento avviate	incarichi affidati	in corso	conclusi	
<b>Scuole</b>	<b>250</b>	<b>75</b>	<b>88</b>	<b>56</b>	<b>6</b>	<b>17</b>	<b>8</b>
Programma speciale	21			2	4	14	1
Altre scuole	229	75	88	54	2	3	7
<b>OOPP</b>	<b>1.020</b>	<b>445</b>	<b>200</b>	<b>201</b>	<b>78</b>	<b>69</b>	<b>27</b>
Caseme	35	10	13	10			2
Cinema /Teatri /Musei	35	7	9	8	4	7	
Mura /Torri /Palazzi	48	13	12	20	2		1
Opere di Urbanizzazione	120	66	5	18	7	18	6
Ospedali	9	5	1	2	1		
Sedi Municipali	126	35	53	30	2		6
Altre Strutture Sanitarie	11	4	2	2	3		
Strutture Sociali	75	18	11	9	14	21	2
Impianti Sportivi	34	8	4	6	5	11	
Cimiteri	76	33	27	15			1
Edilizia Residenziale e Abitativa	311	189	28	48	35	7	4
Altre Opere Pubbliche	140	57	35	33	5	4	6
<b>Dissesti Idrogeologici</b>	<b>135</b>	<b>65</b>	<b>27</b>	<b>36</b>	<b>1</b>	<b></b>	<b>6</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.405</b>	<b>585</b>	<b>315</b>	<b>293</b>	<b>85</b>	<b>86</b>	<b>41</b>

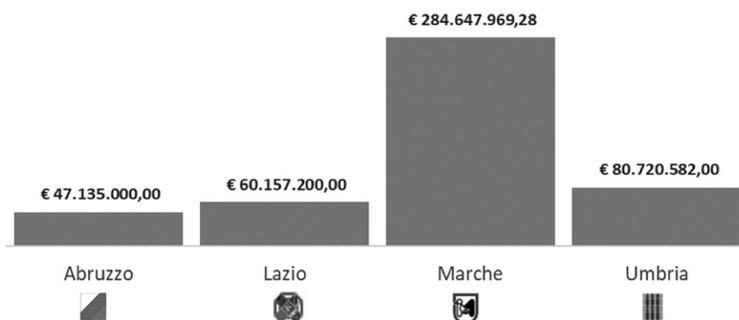
## La ricostruzione delle Chiese

	 ABRUZZO	 LAZIO	 MARCHE	 UMBRIA	 TOTALE
Chiese	130	121	544	147	942

Chiese finanziate (n)

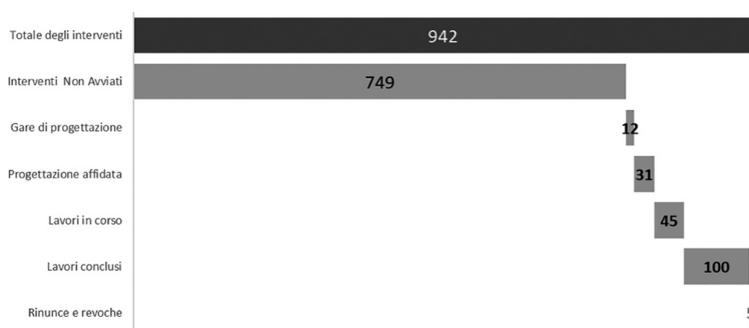


Risorse Impegnate per le Chiese (€)



Stato di avanzamento delle Chiese

(n. di interventi nelle fasi del processo)



## 7. I progressi dei mesi recenti: i dati della ricostruzione di fine ottobre 2020

Le innovazioni introdotte, il deciso cambio di passo voluto, trovano riscontro nei nuovi dati registrati al 26 ottobre 2020 (*v.infra*, tabelle) che dimostrano lusinghieri progressi, nonostante le difficoltà legate alla pandemia e alla grave emergenza economica. Nel corso dell'anno risultano esaminate dagli Uffici Speciali ben 1.871 domande per la riparazione o la rico-

struzione degli edifici danneggiati dal sisma, che sono arrivate alla concessione del contributo e dunque nella condizione di far partire i lavori. Nei soli quattro mesi tra fine giugno e il 26 ottobre sono terminate le opere in oltre mille cantieri, permettendo il rientro a casa di altrettante famiglie.

Nel 2020 sono state presentate complessivamente 2.578 richieste di contributo, delle quali 1.240 per i danni lievi e 1.338 per gli edifici con danni gravi. Le domande presentate, al 26 ottobre 2020, arrivano così a 14.641. Anche la ricostruzione pubblica sta facendo progressi, seppur ancora limitati. Tra giugno ed ottobre sono stati avviati altri 106 interventi, sono stati affidati definitivamente 32 incarichi di progettazione e conclusi i lavori su altre 23 opere pubbliche, portando il totale a 109. Occorre accelerare ma si tratta di dati migliori che in passato.

Tra fine giugno e fine ottobre, in particolare, sono stati aperti 858 nuovi cantieri e sono stati portati a termine i lavori per il ripristino di 1.044 edifici, con il rientro a casa di altrettante famiglie. Le abitazioni ricostruite in questi quattro anni sono, nel complesso, 3.588: 2.565 nelle Marche, 471 in Umbria, 346 nel Lazio e 206 in Abruzzo. Il ritmo dell'attività di quest'anno è confermato dai dati sulla spesa effettiva per la ricostruzione privata che è quasi raddoppiata. Nel 2020 sono stati corrisposti, attraverso il sistema bancario, 316 milioni di contributi per la riparazione o la ricostruzione delle abitazioni e delle unità produttive. Solo tra giugno e ottobre le erogazioni sono ammontate a 135,2 milioni di euro.

Su questi risultati cominciano in modo evidente ad incidere, come meglio si vedrà nelle pagine che seguono, la semplificazione e l'accelerazione introdotte con l'ordinanza 100 del 9 giugno 2020, e grazie alla quale i contributi pubblici vengono concessi molto più velocemente. Per le 189 pratiche già approvate, sulle 912 già presentate, i tempi medi di approvazione sono risultati di appena 65 giorni, a fronte di una media superiore ad oltre un anno con la vecchia procedura. Le pratiche in istruttoria secondo l'Ordinanza 100, sono 629, destinate a definirsi nelle prossime settimane.

Questa circostanza, insieme alla prossima scadenza del 30 novembre per la presentazione delle richieste di contributo per la riparazione dei danni lievi, e la possibilità concessa ai cittadini di far passare le pratiche già presentate al regime semplificato dell'ordinanza 100, consentono di prevedere un'ulteriore accelerazione della ricostruzione nell'ultimo scorcio del 2020 e soprattutto nei mesi successivi, benché l'incognita dovuta alla recrudescenza della pandemia sia molto pesante.

*Tabella 10. Erogazioni Cassa Depositi e Prestiti per la Ricostruzione Privata*

	<b>Importi erogati</b>
<b>2017</b>	<b>4.838.355,64 €</b>
<b>2018</b>	<b>68.321.662,98 €</b>
<b>2019</b>	<b>230.044.907,08 €</b>
<b>2020 (1 gennaio - 26 ottobre)</b>	<b>316.515.131,40 €</b>
<b>TOTALE</b>	<b>619.720.057,10 €</b>

Tabella 11. Quadro sintetico della ricostruzione privata. 31 dicembre 2019 (dati cumulati)

Regione	DANNI LIEVI			DANNI GRAVI			TOTALE			Cantieri Avviati			
	Presentate	Accolte	In lavorazione	Presentate	Accolte	In lavorazione	Presentate	Accolte	Respiante	In lavorazione	Totale	Cantieri in corso	Edifici Riparati
Abruzzo	1.422			346			1.768	215	71	1.482			
Lazio	855			358			1.213	415	192	606			
Marche	5.096			2.207			7.303	2.902	130	4.271			
Umbria	1.449			330			1.779	757	86	936			
<b>TOTALE</b>	<b>8.822</b>			<b>3.241</b>			<b>12.063</b>	<b>4.289</b>	<b>479</b>	<b>7.295</b>			
							100%	36%	4%	60%			

Tabella 12. Quadro sintetico della ricostruzione privata. Giugno 2020 (dati cumulati)

Regione	DANNI LIEVI			DANNI GRAVI			TOTALE			Cantieri Avviati			
	Presentate	Accolte	In lavorazione	Presentate	Accolte	In lavorazione	Presentate	Accolte	Respiante	In lavorazione	Totale	Cantieri in corso	Edifici Riparati
Abruzzo	1.615	282	93	462	46	48	2.077	338	141	1.598	338	187	151
Lazio	969	440	191	487	91	66	1.456	531	257	668	531	236	295
Marche	5.506	3.035	77	2.894	569	88	8.400	3.604	165	4.631	3.581	1.892	1.689
Umbria	1.597	767	89	418	85	26	2.015	852	115	1.048	852	443	409
<b>TOTALE</b>	<b>9.687</b>	<b>4.534</b>	<b>450</b>	<b>4.261</b>	<b>791</b>	<b>228</b>	<b>13.948</b>	<b>5.325</b>	<b>678</b>	<b>7.945</b>	<b>5.302</b>	<b>2.758</b>	<b>2.544</b>
							100%	38%	5%	57%			

Tabella 13. Quadro sintetico della ricostruzione privata. 26 ottobre 2020 (dati cumulati)

Regione	DANNI LIEVI			DANNI GRAVI			TOTALE			Cantieri Avviati				
	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazione	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazione	Accolte	Respinte	In lavorazione	Totale	Cantieri in corso	Edifici Riparati
Abruzzo	1.792	390	138	1.264	536	74	80	382	464	218	1.646	464	258	206
Lazio	1.008	495	204	309	543	114	87	342	609	291	651	609	263	346
Marche	5.626	3.342	115	2.169	3.060	787	129	2.144	8.686	4.129	244	4.313	4.129	1.564
Umbria	1.636	839	122	675	440	119	39	282	2.076	958	161	957	958	487
<b>TOTALE</b>	<b>10.062</b>	<b>5.066</b>	<b>579</b>	<b>4.417</b>	<b>4.579</b>	<b>1.094</b>	<b>335</b>	<b>3.150</b>	<b>14.641</b>	<b>6.160</b>	<b>914</b>	<b>6.160</b>	<b>2.572</b>	<b>3.588</b>

100% 42% 6% 52%

Tabella 14. Quadro sintetico della ricostruzione privata 2020 (dati annuali)

Regione	DANNI LIEVI			DANNI GRAVI			TOTALE			Cantieri Avviati				
	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazione	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazione	Accolte	Respinte	In lavorazione	Totale	Cantieri in corso	Edifici Riparati
Abruzzo	370				190				560	249	147	164		
Lazio	153				185				338	194	99	45		
Marche	530				853				1.383	1.227	114	42		
Umbria	187				110				297	201	75	21		
<b>TOTALE</b>	<b>1.240</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1.338</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>2.578</b>	<b>1.871</b>	<b>435</b>	<b>272</b>		

100% 73% 17% 11%

Tabella 15. Quadro sintetico della ricostruzione privata 2020 (dati annuali) Ordinanza 100

Regione	DANNI LIEVI			DANNI GRAVI			TOTALE			Cantieri Avviati				
	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazione	Presentate	Accolte	Respinte	In lavorazione	Accolte	Respinte	In lavorazione	Totale	Cantieri in corso	Edifici Riparati
Abruzzo	163	5	-	158	61	-	-	61	224	5	-	219	5	-
Lazio	36	3	1	32	54	6	7	41	90	9	8	73	9	9
Marche	160	35	30	95	264	78	34	152	424	113	64	247	113	113
Umbria	137	39	18	80	37	23	4	10	174	62	22	90	62	62
<b>TOTALE</b>	<b>496</b>	<b>82</b>	<b>49</b>	<b>365</b>	<b>416</b>	<b>107</b>	<b>45</b>	<b>264</b>	<b>912</b>	<b>189</b>	<b>94</b>	<b>629</b>	<b>189</b>	<b>189</b>



## CAPITOLO II

# L'intervento pubblico nel territorio del sisma e il *recovery plan*

SOMMARIO: 1. Il dibattito sulle “fragilità territoriali” e i modelli di ricostruzione. – 2. I soggetti: un governo straordinario multilivello. – 3. Una nuova filosofia: ricostruzione come rigenerazione, semplice, attraente, sostenibile, digitale. – 4. Nella foresta delle regole: legislazione ordinaria, speciale e ordinanze. – 5. Le più recenti attività del Commissario straordinario. – 6. Le ordinanze commissariali del 2020. – 7. Le novità del decreto-legge n. 104/2020 per la ricostruzione. – 8. Il “superbonus” si aggiunge al contributo per la ricostruzione. – 9. La ricostruzione e i *recovery fund plans*. – 9.1. La coerenza con le linee guida del Piano nazionale di ripresa e resilienza. – 9.2. La proposta di *recovery plan* per la ricostruzione dell'Italia centrale. – 9.2.1. Le linee di azione. – 9.2.2. Linea A per tutte le zone colpite dai sismi. Ricostruzione privata e degli edifici per le attività economiche, messa in sicurezza delle infrastrutture pubbliche e scolastiche. efficientamento energetico e comunità sostenibili. – 9.2.3. Linea B per tutte le aree colpite dai sismi. Interventi di arredo urbano ed organizzazione degli spazi, sostegno all'efficientamento energetico ed all'illuminazione urbana, sostegno al miglioramento della dotazione tecnologica e dell'accesso alle reti di comunicazione e di trasporto, sostegno alla telemedicina. – 9.2.4. Linea C per le aree del sisma 2016 e del sisma 2009. Saper fare e capacità d'agire; sostegno al sistema delle competenze e dell'apprendimento (*skills strategy*) e per la qualificazione delle vocazioni produttive. – 9.2.5. Linea D per le aree del sisma del 2016 e del sisma 2009. Sostegno all'economia circolare, all'industria creativa e del turismo.

### **1. Il dibattito sulle “fragilità territoriali” e i modelli di ricostruzione**

La gestione della ricostruzione fino a tutto il 2019 ha evidenziato le problematiche territoriali delle zone interessate

che investono aspetti di gestione del suolo, urbanistici, edilizi, ma anche dei sistemi economici e sociali.

Nella società contemporanea le fragilità territoriali sono una priorità tra i problemi da risolvere che si intrecciano, in particolare, con le fragilità demografiche, dal momento che le problematiche di gestione di un territorio, dello sviluppo urbano e industriale, influiscono inevitabilmente anche sull'aspetto demografico in termini significativi, intrecciandosi con il tema dello spopolamento, dei movimenti migratori, dell'esigenza di recuperare le realtà "periferiche". Naturalmente il tema delle "fragilità territoriali" si confronta con la complessa e variegata questione della rigenerazione urbana, della messa in sicurezza del territorio e dell'ambiente costruito dai rischi sismici e idrogeologici, anche nella manutenzione delle infrastrutture e nel riuso edilizio, oltre che della mobilità e della qualità dell'abitare.

Alla luce dell'emergenza occorre considerare sotto una nuova luce due categorie spaziali *"costitutive di ogni riflessione che si rivolga al territorio per interrogarne i meccanismi che lo strutturano come sistema e le logiche che, sempre come sistema, ne guidano la evoluzione"*: densità e mobilità, *"cioè la concentrazione degli insediamenti da un lato e la frequenza e la intensità degli spostamenti dall'altro"*<sup>1</sup>.

Con questi due fattori, densità e mobilità, deve fare i conti ogni riflessione sul sistema territoriale: densità e mobilità, infatti, rappresentano le ragioni fondamentali dello sviluppo economico e civile delle città, e sono matrice di processi selettivi tra i diversi territori. Ed entrambi sono sottoposti dal sisma ad una critica radicale.

---

<sup>1</sup> Sul tema si vedano U. BALDINI – G. LUPATELLI, *La manutenzione del territorio, opportunità e sfida per la strategia nazionale delle aree interne*, in *Agriregioneuropa*, 10/37, 2014; un interessante aggiornamento con le problematiche del Coronavirus, che si sono certamente sommate a quelle generate dal sisma, in G. LUPATELLI, *Fragili e antifrighi. Territori, economi e istituzioni al tempo del coronavirus 2.0*, Relazione 9 aprile 2020. Sul tema si veda anche G. PASQUI, *Modelli e regole spaziali*, (con M. Bolocan, L. Gaeta, S. Moroni), Milano, 2013; G. PASQUI, *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*, (con A. Lanzani), Milano, 2011.

La densità degli insediamenti determina la frequenza delle relazioni prossime, consente lo scambio di esperienze e la messa in valore del patrimonio cognitivo presente nelle persone e nei luoghi, fattori fondamentali della economia e della conoscenza. Ricostruire città e paesi è fondamentale perché non vada perduta la ricchezza della storia, della vitalità e della capacità creativa, anche economica, di intere regioni. Parimenti la mobilità è manifestazione essenziale della modernità, che già l'emergere della crisi ambientale aveva reso evidente come punto critico e che deve oggi essere ripristinata ma anche correttamente guidata affinché non si verifichi lo spopolamento d'interzone.

Naturalmente governare processi di siffatta entità richiede un'azione concertata tra diversi attori istituzionali, *in primis* tra lo Stato, le regioni e gli enti territoriali, ma anche una sinergia con le forze produttive e con le realtà sociali, aggregative in particolare, del territorio.

Si tratta di un'azione indispensabile per scongiurare le conseguenze ambientali e sociali dell'abbandono, per preservare l'equilibrio tra città e campagna, tra attività antropiche ed elementi naturali, mantenere la cura del territorio, la vitalità e la sicurezza degli insediamenti.

A monte della ricostruzione dovrebbe dunque operarsi una scelta del modello di *governance* da seguire.

Allo scopo può essere utile ricordare che, nelle diverse esperienze di sismi che si sono avvicendati in Italia negli ultimi 50 anni, diversi sono i modelli che sono stati adottati:

- la Segreteria Generale Straordinaria (Friuli 1976), con un ruolo di indirizzo per la ricostruzione e di coordinamento di tutte le attività volte alla ricostruzione, posta in capo alla Regione;
- il Comitato straordinario per il terremoto (Irpina 1981), formato da tecnici e Ministri, con ruolo di indirizzo per la ricostruzione e di coordinamento di tutte le attività volte alla ricostruzione, posta in capo al Governo;
- l'Osservatorio sulla ricostruzione (Umbria-Marche 1997), con funzioni di monitoraggio del processo di ricostruzio-

ne ed elaborazione e diffusione dei dati e delle informazioni sul relativo stato di attuazione, in grado di consentire l'accesso alle informazioni alle istituzioni ed ai cittadini nell'ambito di una trasparenza effettiva e sulla base di elementi oggettivi;

- gli Uffici Speciali per la Ricostruzione (Abruzzo 2009), per forniscono assistenza tecnica e supporto ai Comuni coinvolti nei processi di ricostruzione pubblica e privata, promuovendone la qualità, effettuandone il monitoraggio e fungendo da interfaccia tra le Amministrazioni centrali che li coordinavano e quelle locali;
- il Comitato istituzionale (Emilia Romagna 2012), con ruolo di indirizzo e di coordinamento di tutte le attività volte alla ricostruzione ed assistenza alle popolazioni colpite. Al fine di favorire l'interscambio ai vari livelli istituzionali, era presieduto dal Presidente della Regione Emilia Romagna e composto dai Presidenti delle Province di Bologna, Modena, Ferrara e Reggio Emilia e dai Sindaci dei Comuni interessati dal sisma;
- la Cabina di coordinamento (Centro Italia 2016-2017): punto di raccolta e di coordinamento delle istanze provenienti dalle Regioni, raccordo tra istituzioni centrale (Commissario) e territoriali (Regioni);
- il Comitato istituzionale: luogo di discussione e condivisione di scelte strategiche di competenza dei Vice Commissari, di raccolta delle istanze delle istituzioni locali e delle popolazioni coinvolte poi veicolate a livelli superiori.

In tutte le ricostruzioni messe a confronto<sup>2</sup>, seppur con declinazioni diverse, il legislatore aveva previsto la possibilità per i comuni di adottare strumenti di pianificazione attraverso i quali, con un iter abbreviato rispetto a quelli ordinari, varia-

---

<sup>2</sup> Un'utile lettura in merito è la Relazione dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere, *Diritti dei cittadini a confronto in alcune ricostruzioni post-sisma in Italia*, una raccolta di dati relativi alle sei principali ricostruzioni post-sisma avvenute nel Paese in 40 anni, dal 1976 al 2016, disponibile all'indirizzo <https://www.sicuriperdavvero.it/wp-content/uploads/2019/04/USRC-diritti-a-confronto-.pdf>.

re il piano urbanistico vigente, con l'obiettivo di adeguarne le previsioni alle mutate condizioni del tessuto edilizio danneggiato dal sisma; dare certezza di attuazione, per tutto ciò che attiene la normativa edilizia, agli interventi di ricostruzione; normare le trasformazioni dell'assetto urbano conseguenti alla ricostruzione.

Attraverso lo strumento di pianificazione erano inoltre regolate le modalità di attuazione degli interventi, pubblici e privati. In particolare, erano individuati quei comparti edilizi del centro storico, riconducibili generalmente all'isolato, nei quali l'intervento veniva attuato mediante "intervento strutturale unitario" tenendo conto delle interazioni tra edifici contermini in caso di azione sismica. Lo strumento di pianificazione era inoltre sede di definizione del cronoprogramma di attuazione degli interventi, con lo scopo di realizzare il più rapido rientro dei residenti nelle proprie abitazioni, compatibilmente alle esigenze di accessibilità, cantierabilità e funzionalità dei servizi a rete. Nelle ricostruzioni confrontate era generalmente attribuita al comune la definizione dell'ordine di attuazione degli interventi, nel rispetto di criteri generali di priorità individuati da un livello istituzionale superiore. Contestualmente alla regolamentazione della disciplina urbanistica, in alcune delle ricostruzioni esaminate il Piano aveva anche natura programmatica, effettuando una quantificazione preliminare dei fabbisogni finanziari necessari all'attuazione degli interventi.

Dal momento che gli strumenti di pianificazione erano rivolti alle situazioni di maggior complessità, l'attivazione degli interventi in essi ricompresi – e dunque, l'ottenimento del contributo da parte del cittadino – era subordinata alla formazione dello strumento di pianificazione. Pertanto, l'attuazione degli interventi soggetti alla pianificazione della ricostruzione era in genere cronologicamente dilazionata rispetto agli interventi diretti, realizzabili nell'immediato. Di qui la necessità di uno strumento di pianificazione della ricostruzione "straordinario", con un iter tecnico-amministrativo che garantisse certezza dei tempi. Nella procedura di formazione dello strumento

di pianificazione, i cittadini ed i soggetti interessati potevano far valere i propri diritti attraverso la presentazione delle proprie osservazioni al piano successivamente all'adozione dello stesso da parte del comune.

La definizione dell'ambito spaziale oggetto dello strumento di pianificazione era il risultato di criteri specifici per ogni ricostruzione, in genere stabiliti con provvedimenti della Regione o del Commissario.

Gli esiti sono stati differenti a seconda del momento storico, del contesto territoriale di appartenenza, nonché della dotazione alla data del sisma di strumenti di pianificazione comunali più o meno adeguati.

Nelle ricostruzioni di Friuli Venezia Giulia, Umbria-Marche, Abruzzo e Centro Italia, la "perimetrazione" delle parti dei centri urbani da assoggettare allo strumento di pianificazione della ricostruzione è stata definita in base a criteri assimilabili, basati sulla compresenza di:

- grave e diffuso stato di danno da sisma riportato dall'edificato;
- interesse storico, architettonico, paesaggistico o socio-economico dei centri colpiti.

L'obiettivo comune di queste ricostruzioni è stato il recupero dei centri storici nel loro valore di insieme, attraverso la conservazione e tutela dei valori formali che li connotano, unitamente al reinsediamento dei residenti e delle funzioni istituzionali nelle sedi originarie.

Nella ricostruzione successiva al sisma del Centro Italia, lo strumento di pianificazione era funzionale anche al trasferimento di abitati situati in zone instabili e non più utilizzabili per motivi di pubblica e privata incolumità.

Nella ricostruzione dell'Emilia-Romagna la pianificazione era estesa all'intero territorio comunale, analogamente a quanto già previsto in Friuli Venezia Giulia. Oltre all'integrazione della normativa di intervento nei centri storici, la pianificazione era finalizzata anche ad aggiornare lo strumento urbanistico e gli usi del territorio rispetto alle necessità della ricostruzione (es.: delocalizzazioni).

Nella ricostruzione successiva al sisma dell'Irpinia, seppur fosse previsto il criterio generale della ricostruzione nell'ambito degli insediamenti esistenti, di fatto la ricostruzione dei centri abitati ha contemplato sia casi di recupero in sito, sia casi di parziale o intera delocalizzazione, perfino per centri non gravemente danneggiati.

Si tratta dunque di stabilire ora quale modello sia più adeguato alla ricostruzione post sisma 2016: quello basato sull'urbanistica di tradizione non convince e rischia in concreto di bloccare la ricostruzione.

## **2. I soggetti: un governo straordinario multilivello**

Le esperienze degli anni passati hanno indotto ad optare per una gestione della ricostruzione post sisma nel Centro Italia attraverso un complesso sistema di governo straordinario multilivello, che costituisce una piena espressione del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, di cui all'articolo 118 Cost., in una strategia di intervento di primario interesse nazionale, finanziata con il bilancio statale, in prevalenza attraverso il credito di imposta.

Alle competenze delle strutture organizzative nazionali, necessarie sia per coordinare interventi su un'area vasta che comprende più regioni, sia per gestire procedure che coinvolgono competenze di carattere statale, si sommano infatti le competenze degli enti territoriali, chiamati a gestire sul campo le procedure di ricostruzione.

Sicuramente, un ruolo di primo piano compete al Commissario straordinario del Governo per le attività di indirizzo, coordinamento e impulso, istituito con lo scopo di garantire, nell'ambito della "cabina di regia", il più ampio raccordo dei soggetti istituzionali coinvolti nella realizzazione delle attività di ricostruzione, che richiedono un supporto tecnico e amministrativo di carattere straordinario, nonché per effettuare attività di monitoraggio, verifica e controllo delle attività in essere.

Il Commissario straordinario, ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 189/2016, coordina gli interventi di ricostruzione e riparazione delle opere pubbliche e degli immobili privati, sovrintendendo all'attività dei vice commissari di concessione ed erogazione dei relativi contributi e vigilando sulla fase attuativa degli interventi stessi; opera una ricognizione e determina, di concerto con le Regioni e con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, secondo criteri omogenei, il quadro complessivo dei danni e stima il relativo fabbisogno finanziario, definendo altresì la programmazione delle risorse nei limiti di quelle assegnate.

Inoltre, la struttura commissariale assicura il monitoraggio degli aiuti previsti al fine di verificare l'assenza di sovra-compensazioni nel rispetto delle norme europee e nazionali in materia di aiuti di Stato (legge 45/2017); effettua una ricognizione delle unità del patrimonio immobiliare nuovo o in ottimo stato e classificato agibile, invenduto e di cui è accertata la disponibilità alla vendita (articolo 2, comma 4 bis decreto-legge); gestisce l'iscrizione a ruolo in caso di mancanza di tempestivo pagamento dei finanziamenti agevolati concessi ai sensi del decreto-legge, sulla base delle comunicazioni effettuate dai soggetti finanziatori (articolo 5, comma 6 decreto-legge); effettua, con cadenza mensile, verifiche a campione sugli interventi per i quali sia stato adottato il decreto di concessione dei contributi, previo sorteggio dei beneficiari in misura pari ad almeno il 10 per cento dei contributi complessivamente concessi (articolo 12, comma 5 decreto-legge).

Per quanto concerne i compiti di coordinamento, il ruolo del Commissario straordinario si esplica su diversi piani, motivo appunto per cui il suo stesso ruolo può a buon titolo definirsi "multilivello": a livello statale, con altre autorità nazionali; a livello regionale e locale, curando i rapporti con gli enti territoriali.

Più nel dettaglio, il Commissario straordinario opera in stretto raccordo con il Capo del Dipartimento della Protezione Civile, coordinando gli interventi di ricostruzione e riparazione sia di opere pubbliche (articolo 14 decreto-legge) quanto degli immobili privati (articolo 5 decreto-legge) – e sovrinten-

dendo sull'attuazione delle misure per il sistema produttivo e lo sviluppo economico di cui al titolo II, capo II del decreto-legge.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 32 del decreto-legge, al Commissario spetta coordinarsi con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, anche tramite l'istituzione di un'unica piattaforma informatica per la gestione del flusso informativo e della documentazione relativa alle procedure di gara sottoposte alle verifiche preventive di legittimità, nonché con le autorità preposte per lo svolgimento delle attività di prevenzione contro le infiltrazioni della criminalità organizzata negli interventi di ricostruzione.

A livello operativo, il Commissario straordinario, anche avvalendosi degli USR, e in particolare con l'aiuto dei Presidenti di Regione, che assolvono a funzione di vice-commissari nell'ambito dei rispettivi territori, coadiuva gli enti locali nella progettazione degli interventi con l'obiettivo di garantirne la qualità e assicurare il raggiungimento dei risultati attesi.

Peraltro, al fine di sostenere la ripresa delle attività economiche nei territori colpiti dagli eventi sismici, sentite le Regioni interessate e in accordo con ENIT – Agenzia nazionale del turismo, al Commissario straordinario compete la predisposizione di un programma per la promozione e il rilancio del turismo (articolo 22, comma 1 decreto-legge) e di un programma delle infrastrutture ambientali da ripristinare e realizzare nei Comuni (decreto-legge 18 dicembre 2016)<sup>3</sup>. Temi che potranno

---

<sup>3</sup> Per tale attività può avvalersi, sulla base di apposite convenzioni, di società *in house* delle amministrazioni centrali dello Stato, dotate di specifica competenza tecnica, individuate d'intesa con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (articolo 27 decreto-legge). Il Commissario straordinario ha poi una serie di altri poteri: costituisce un comitato di indirizzo e pianificazione delle attività di rimozione dei rifiuti e della ricostruzione, presieduto dal Commissario stesso o da un suo delegato e composto da Sindaci e vicecommissari o loro delegati, nonché da un rappresentante, rispettivamente, dei Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATM), dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT), dello sviluppo economico (MISE), del Dipartimento dei Vigili del fuoco del soccorso pubblico e della difesa Civile del Ministero dell'interno, del Comando carabinieri per la tutela dell'ambiente – CCTA, del Corpo forestale dello

essere ora sviluppati nel *recovery plan* dedicato. Il Commissario straordinario si relaziona in particolare con gli Uffici speciali per la ricostruzione istituiti da ciascuna regione e deputati, in particolare modo, al rilascio del contributo (articolo 6 dell'Ordinanza n. 100) e ai controlli (articolo 12 dell'Ordinanza n. 100).

Gli Uffici speciali per la ricostruzione curano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione, l'istruttoria per il rilascio delle concessioni di contributi e tutti gli altri adempimenti relativi alla ricostruzione privata. Provvedono altresì alla diretta attuazione degli interventi di ripristino o ricostruzione di opere pubbliche e beni culturali, nonché alla realizzazione degli interventi di prima emergenza, esercitando anche il ruolo di soggetti attuatori assegnato alle Regioni per tutti gli interventi ricompresi nel proprio territorio di competenza degli enti locali.

Essi, inoltre, operano come uffici di supporto e gestione operativa a servizio dei comuni anche per i procedimenti relativi ai titoli abilitativi edilizi.

In ogni regione è costituito un comitato istituzionale, composto dal Presidente della Regione, che lo presiede in qualità di vice-commissario, dai Presidenti delle Province interessate e dai Sindaci dei Comuni di cui allegati 1 e 2, nell'ambi-

---

Stato, fatto salvo quanto previsto dal Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), dell'Istituto superiore di sanità (ISS), del Parco nazionale del Gran Sasso e dei Monti della Laga e del Parco nazionale dei Monti Sibillini (articolo 28, comma 1 decreto-legge); può effettuare verifiche a campione sulle autocertificazioni prodotte dai direttori lavori in merito all'assenza dei conflitti di interesse nei rapporti con i professionisti abilitati (articolo 34 decreto-legge); ai sensi dell'articolo 36, comma 1 del decreto-legge assicura la pubblicazione di tutti gli atti di competenza nella sezione Amministrazione Trasparente del sito web dedicato; con ordinanza, definisce i criteri per l'assegnazione degli alloggi per le persone sgomberate da edifici danneggiati con esito diverso da «A» della scheda AeDES, a cui provvederanno i Sindaci dei Comuni interessati, nonché le modalità di uso provvisorio, anche gratuito, degli stessi da parte dei beneficiari (articolo 43, comma 2 decreto-legge). Da ultimo, ai sensi dell'articolo 53, comma 5 del Decreto legislativo 165/2001, per la risoluzione delle problematiche tecnico contabili il Commissario può richiedere il supporto di un dirigente generale della Ragioneria Generale dello Stato con funzioni di studio senza nuovi o maggiori oneri (articolo 50 comma 4 decreto-legge).

to dei quali sono discusse e condivise le scelte strategiche, di competenza dei Presidenti.

I comuni, dal canto loro, procedono allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa al rilascio dei titoli abilitativi edilizi, nonché all'adozione dell'atto finale per il rilascio del titolo abilitativo edilizio, dandone comunicazione all'Ufficio speciale per la ricostruzione territorialmente competente e assicurando il necessario coordinamento con l'attività di quest'ultimo.

Limitatamente agli immobili e alle unità strutturali danneggiate private, che a seguito delle verifiche effettuate con scheda AeDES risultino classificati inagibili con esito "B" o "C" o "E" limitatamente a livello operativo "L4", i comuni, d'intesa con l'Ufficio speciale per la ricostruzione, possono altresì curare l'istruttoria per il rilascio delle concessioni di contributo e di tutti gli adempimenti conseguenti.

Con apposito provvedimento del Presidente della Regione – vice-commissario può essere costituito presso l'Ufficio speciale per la ricostruzione uno Sportello unico per le attività produttive (SUAP) unitario per tutti i Comuni coinvolti, che svolge le relative funzioni limitatamente alle competenze attribuite all'Ufficio speciale per la ricostruzione.

L'insieme delle norme richiamate delinea un sostanziale mutamento di assetto dei rapporti tra Uffici speciali e comuni, da una parte, e professionisti abilitati, espressione consapevole e responsabile di una "cittadinanza attiva", dall'altra.

Se a questi ultimi è affidata in maggior misura la certificazione di conformità degli interventi, come si vedrà oltre, ai primi spettano ancor più i compiti di controllo e verifica, che l'ordinanza n. 100 tende a riordinare ed esplicitare, in coerenza con le ordinanze precedenti e con gli obblighi di legge.

I due compiti principali degli Uffici speciali sono: a) la verifica preliminare della legittimazione del richiedente; b) l'accertamento della completezza della certificazione e dei documenti prodotti dal professionista abilitato. Con riguardo a tali attività essi gestiscono anche le misure di riscontro e regolarizzazione delle domande, le verifiche a campione e i controlli.

Quanto ai Comuni, essi sono chiamati a svolgere i procedimenti e i controlli secondo la legislazione ordinaria stabilita dal Testo unico dell'edilizia e dalla legge n. 241/1990, salve specifiche funzioni collaborative attribuite dalle ordinanze commissariali, ai sensi dell'articolo 2, comma secondo, del decreto n. 189/2016 in materia di ricostruzione. Il comma 2 ribadisce che i titoli sono di due tipi, secondo le norme del testo unico dell'edilizia approvato con d.p.r. 380/2001: permesso di costruire per le nuove costruzioni; Scia per tutti gli altri interventi (considerando la c.i.l.a. di cui all'articolo 6 una Scia semplificata). Sul tema si tornerà in seguito. Si anticipa però che sono ribaditi i compiti dei Comuni nell'espressione del parere sulla conformità urbanistica nell'ambito della Conferenza regionale e gli obblighi di controllo sulle SCIA e sulla corretta esecuzione dei lavori, ai sensi del codice dell'edilizia.

### **3. Una nuova filosofia: ricostruzione come rigenerazione, semplice, attraente, sostenibile, digitale**

La ricostruzione post sisma non può ignorare gli sviluppi che negli ultimi anni ha avuto il concetto di rigenerazione urbana, la quale sta trovando un importante spazio soprattutto nella legislazione regionale.

Occorre prestare molta attenzione a non confondere la rigenerazione con la riqualificazione: a volte, infatti, viene ancora intesa in modo improprio come unica risposta al contenimento del consumo di suolo, legandola solamente alla riqualificazione del patrimonio costruito (che si tratti di singoli edifici o di porzioni intere di città)<sup>4</sup>.

Per attuare la ricostruzione occorre andare oltre la mera riqualificazione di parti di territorio urbanizzato, tramite il

---

<sup>4</sup> *Ex multis*, G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Istituzioni Del Federalismo*, III, 2017, 603; S. LO NARDO, *Strategie territoriali ed ambientali per la rigenerazione urbana*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La prossima città*, Milano, 2017, p. 56 ss.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni*

recupero fisico-spaziale ed urbanistico-edilizio, e accettare le sfide poste dalla rigenerazione urbana, sfide in realtà più immateriali e più orientate all'azione sociale generativa, che richiedono non solo costi e professionalità elevati, ma soprattutto progetti sociali complessi e di lunga durata, che devono essere pensati per sostenere innanzitutto le fasce più deboli della popolazione, con interventi puntuali all'interno di piani più ampi.

Non esiste rigenerazione senza adeguamento delle infrastrutture e delle attrezzature pubbliche, e successivamente senza interventi in grado di migliorare le condizioni di vita, anche lavorativa, dei cittadini. Di conseguenza, non esiste rigenerazione urbana senza ingenti investimenti pubblici.

Alla luce di ciò, appare evidente che intendere la rigenerazione urbana unicamente come "strumento" incentivante per pubbliche amministrazioni e privati, favorisce soltanto la trasformazione fisico-spaziale del territorio e non anche quella sociale<sup>5</sup>.

---

*e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018, 16; E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, 2017, 18 ss.; L. TAMINI, L. ZANDERIGHI, *Dismissioni commerciali e resilienza. Nuove politiche di rigenerazione urbana*, Milano, 2017.

<sup>5</sup> A livello nazionale, il decreto legge 18 aprile 2019, n. 32, meglio noto come decreto "Sblocca cantieri", recante "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", insiste nell'equivoco spingendo verso una riduzione del consumo di suolo a favore della rigenerazione del patrimonio edilizio esistente incentivandone la razionalizzazione, promuovendo e agevolando la riqualificazione di aree urbane degradate. Poco prima, nel marzo 2019, è stato discusso alle camere un ddl specifico "Misure per la rigenerazione urbana" che la definisce come il "complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche ed edilizie in ambiti urbani su aree e complessi edilizi caratterizzati da degrado urbanistico edilizio, ambientale o socio-economico". Questo ddl auspica un "Piano nazionale per la rigenerazione urbana" che si pone molteplici obiettivi riguardo la salvaguardia del patrimonio edilizio e la riduzione del consumo di suolo e l'istituzione di un "Fondo nazionale per la rigenerazione urbana" con una dotazione pari a 500 milioni annui fino almeno al 2039. Risorse che servirebbero a coprire le spese di redazione dei Piani comunali di rigenerazione urbana selezionati,

Principio fondamentale della Ricostruzione è dunque quello della “rigenerazione urbana” che si confronta con lo slogan, coniato dopo il sisma del 2009 in Abruzzo, del “dove era, come era”<sup>6</sup>: se tale slogan ben può essere riferito al patrimonio culturale vincolato, è altresì necessario che ci si confronti con i temi dell’economia e della sostenibilità ambientale e sociale, per frenare l’abbandono e attrarre nuovi insediamenti e attività, garantendo un’alta qualità del vivere e dell’abitare.

Conservazione ed innovazione devono dunque andare insieme: dunque la ricostruzione deve essere improntata a una grande e concreta attenzione per l’efficientamento energetico degli edifici e per la produzione di energia da fonti alternative, per una rinnovata concezione delle opere di urbanizzazione (attrezzature per la raccolta differenziata dei rifiuti, piste ciclabili ecc.), per la cura del verde urbano, per la promozione della banda larga per lo *smart working*, per una certa flessibilità nel riuso edilizio e nei mutamenti di destinazione d’uso compatibili per favorire la nascita di nuovi servizi e attività produttive e commerciali.

Questi elementi sono fattori anche economici che accrescono la qualità della vita e il valore degli immobili.

Non bisogna trascurare, poi, che possono presentarsi circostanze, situazioni particolari ed estreme, in cui l’opzione della ricostruzione nello stesso luogo di un ampio tessuto urbano

---

progetti e opere collegati. I comuni, infatti, “*anche su proposta dei proprietari e dei soggetti aventi titolo*”, redigono questi piani sulle aree individuate che definiscono “*gli obiettivi generali che l’intervento intende perseguire*”. Il ddl è particolarmente accurato e si premunisce anche di definire i concorsi di progettazione e d’idee quali alternative nel caso in cui la progettazione dei singoli interventi “*non possa essere redatta dall’amministrazione comunale interessata*”. Ovviamente, non mancano gli incentivi sotto forma di detrazioni fiscali di vario genere. Il quadro regionale, nel quale ritroviamo sparsi molti aspetti del ddl nazionale, vede ben poche leggi specifiche, ad esempio la Puglia (Legge Regionale n. 21/2008, *Norme per la rigenerazione urbana*), la Lombardia (Legge Regionale 28 novembre 2014, n. 31), l’Umbria (Legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1).

<sup>6</sup> In proposito sia consentito rinviare a P. MANTINI, *Il diritto pubblico dell’emergenza e della ricostruzione in Abruzzo*, Cedam, 2009.

non è possibile, per ragioni di sicurezza innanzitutto, perché i risultati delle indagini geologiche del terreno lo sconsigliano, o per altri motivi di opportunità.

Si pone in quei casi la drammatica alternativa tra il non-ricostruire e la ricostruzione in altro luogo, non come delocalizzazione di pochi edifici, ma di una "ricostruzione altra", che rompe la continuità dell'immagine e della forma del centro storico, che non può essere più come prima, che è stata irrimediabilmente spezzata dal terremoto e dall'inconsapevole costruzione dell'uomo.

In questi casi, estremi e drammatici, occorre il coraggio del realismo accettando il confronto con tutte le soluzioni e le possibili alternative.

Il problema, quando si pone, non può e non deve essere eluso. Occorre anzi porsi con lucidità, e con la più ampia collaborazione di tutti, alla ricerca delle migliori soluzioni nel primario scopo della sicurezza della vita nel presente e nel futuro, del recupero della maggior parte degli edifici storici e identitari, della costruzione di una parte nuova e attrattiva, ricca di innovazione e di qualità architettonica e ambientale. Il ravvicinato dialogo tra antico e contemporaneo può generare buoni frutti.

Naturalmente queste scelte dovranno essere attentamente valutate, nell'ambito dei procedimenti decisionali previsti, con il parere delle Soprintendenze competenti e della Conferenza regionale di cui al decreto-legge n. 189/2016.

La scelta sulle modalità di ricostruzione dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti dal sisma 2016, in via generale, potrebbe essere realizzata anche attraverso un piano di recupero ad iniziativa pubblica, secondo le previsioni dell'ordinamento urbanistico, con appalto dei lavori ad imprese di costruzioni selezionate secondo le leggi vigenti.

Questa modalità di intervento, alternativa alla ricostruzione privata, deve essere attentamente valutata dai comuni e dalle regioni, anche attraverso forme di consultazione delle popolazioni interessate, sulla base di uno studio preliminare di fattibilità che evidenzii i vantaggi e le criticità, nonché le

compatibilità finanziarie sulla base di un bilancio preventivo dei costi complessivi dei contributi pubblici per la ricostruzione dei singoli edifici, privati e pubblici, e delle infrastrutture necessarie.

#### **4. Nella foresta delle regole: legislazione ordinaria, speciale e ordinanze**

La ricostruzione nei territori colpiti dal sisma del 2016 presenta profili di complessità che verranno esaminati meglio nelle pagine seguenti.

In via generale si può osservare che, per quanto riguarda la ricostruzione pubblica, l'ordinaria disciplina del codice dei contratti pubblici è applicabile ma incontra elementi di specialità per alcuni profili, sia relativi all'assetto organizzativo e della programmazione che ad aspetti procedurali.

Anche per la ricostruzione privata, tuttavia, sono sorti nel tempo diversi problemi, dovuti in gran parte alla sovrapposizione nel tempo delle ordinanze commissariali e di diversi interventi legislativi che hanno contribuito ad un quadro normativo complesso, talvolta poco coerente, che deve essere ben interpretato e semplificato.

In particolare occorre chiarire, con riguardo all'emanazione delle ordinanze commissariali, oltre 100, con valore di norma delegata, subprimaria e regolamentare, che essa – sommandosi in larga misura alla complessa legislazione ordinaria in materia edilizia, urbanistica, di beni ambientali e culturali, di appalti pubblici, di sussidi economici, di vincoli finanziari, nazionali ed europei – ha determinato un groviglio di regolazioni, di difficile lettura e comprensione, anche per gli operatori professionali, che finisce per frenare la ricostruzione piuttosto che favorirla.

Occorre d'altronde considerare che la funzione emergenziale delle ordinanze commissariali è di per sé limitata nel tempo e, a quattro anni di distanza dal sisma, più che strumenti emergenziali occorrono misure dedicate, di natura isti-

tuzionale e di regolazione, per una stabile politica di ricostruzione materiale, economica e sociale e di messa in sicurezza dei territori, che è destinata a durare per molti anni.

Quanto all'involontario effetto perverso determinato dall'intreccio normativo tra normazione speciale, emergenziale e ordinaria, esso è ben visibile in materia edilizia, ove le regole e le procedure per un intervento, ad esempio di ristrutturazione o di manutenzione straordinaria, nei territori del sisma ove più vi è da fare, risultano assai più complicate di quanto avviene nel resto del Paese.

Tale situazione di inconoscibilità e confusione in merito alla disciplina applicabile rende particolarmente urgente e importante il riordino e la semplificazione normativa, di cui si parlerà diffusamente nel prosieguo. Tale esigenza, come hanno evidenziato la dottrina<sup>7</sup> e la migliore giurisprudenza,

---

<sup>7</sup> B. MALAISI, *Il ruolo del governo nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa*, in *federalismi.it*. n. 2/2009. Sulla necessità di approcciarsi al problema in modo nuovo rispetto al recente passato, in cui si è intervenuti in maniera disorganica ed episodica, si veda G. SCIULLO, *La legge di semplificazione 2005*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 373. Sul tema si vedano anche A. ZITO, *Globalizzazione e concorrenza tra ordinamenti giuridici: il problema del miglioramento della qualità della normazione*, in *Nuove Autonomie*, 2008, 349 ss.; V. VICENZI, *Semplificazione della legislazione e "taglia-leggi"*, in *Rass. Parl.*, 2008, 771 ss.; ZUCHELLI, *La semplificazione delle norme, inter vento al Forum della P.A.*, 2002; N. LUPO, *Dal regolamento alla legge: semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?*, in *Dir. soc.*, 2006, p. 399; G. DEMURO, *Delegificazione come strumento di semplificazione: una difficile coesistenza*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti – 1999*, Torino, 2000. Non si può dimenticare che l'attività di produzione delle norme e quella della loro esecuzione sono indissolubilmente legate dal principio di legalità che informa di sé l'intero ordinamento, ragion per cui va accolta l'idea secondo la quale, per semplificare la funzione amministrativa, è necessario partire da quella legislativa: in tal senso, cfr. F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove Autonomie*, 2008, 336 ss.. Sempre su quest'ultimo aspetto si veda anche L. GENINATTI SATÈ, *Semplificazione normativa e semplificazione amministrativa: sinonimi o contrari?*, in *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa* a cura di J. LUTHER e P.M. VIPIANA PERPETUA, *Atti di una ricerca locale presentato al seminario "Semplificare: come?"* del Dottorato di Ricerca in Autonomie Locali, Servizi Pubblici e Diritti di Cittadinanza, DIGSPES, Università del Piemonte Orientale, Alessandria, 14 febbraio 2013. Sia consentito anche rimandare a P. MANTINI, *Il principio di semplificazione nella riforma della Costituzione*, *Dike Giuridica*, 2016 e a P. MANTINI, *Nel can-*

corrisponde al principio di qualità della regolazione e semplificazione normativa di valenza costituzionale funzionale ad *“aggredire i grovigli normativi e gli interventi legislativi caotici e disorganici che hanno connotato la produzione legislativa emergenziale e multilivello soprattutto negli ultimi anni”*.

La Corte Costituzionale, in particolare, ha reso precettivo l'obbligo per il legislatore, prima meno stringente, di formulare norme concettualmente precise collocando le stesse in quadri normativi organici e coerenti, probabilmente in base alla preoccupazione di farsi carico delle conseguenze del grave disordine normativo ingenerato dal cattivo uso del potere normativo e regolamentare<sup>8</sup>.

## 5. Le più recenti attività del Commissario straordinario

Negli ultimi sei mesi sono stati fatti passi avanti importanti per rafforzare i presidi di legalità sulle attività della ricostruzione.

Le procedure e gli aspetti tecnici per la messa a punto della piattaforma informatica di monitoraggio dei *badge* e del settimanale di cantiere sono state discusse in numerose riunioni con i Prefetti delle province interessate, i sindacati di categoria regionali e nazionali, da ultimo con il ministro dell'Interno Luciana Lamorgese, l'apposita Struttura di missione del ministero, guidata dal Prefetto Carmine Valente, e gli stessi Prefetti dell'area interessata. L'attivazione della piattaforma è prevista per l'autunno.

Molte riunioni sono state dedicate al coordinamento delle attività con il Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio e con la Struttura di Missione dell'Aquila 2009, in particolare per la sovrapposizione dei due crateri sismici in

---

*tiere dei nuovi appalti pubblici. Semplificazione, efficienza, concorrenza, anticorruzione*, Giuffrè Editore, 2015.

<sup>8</sup> Le sentenze 16 gennaio 2013, n. 8 e 16 aprile 2013, n. 70 sono chiaramente orientate a favore della necessità di ricorrere alla *Better Regulation* in grado di abbattere i costi della cattiva qualità della legislazione. Si veda anche l'ordinanza della Corte Cost., 22 dicembre 2011, n. 341 e, a riguardo, A. ALBERTI, *La semplificazione normativa al vaglio della Corte costituzionale. Recenti problemi di ordine sostanziale e processuale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 9 gennaio 2013.

una parte dell'Abruzzo. Dal mese di giugno il Commissario partecipa al Tavolo istituzionale di confronto tra le gestioni commissariali degli eventi sismici, coordinato a Palazzo Chigi da Fabrizio Curcio.

Con il Dipartimento della Protezione Civile si è stabilito un tavolo permanente di confronto: tra le questioni affrontate la revisione del Contributo di Autonoma Sistemazione, le mense in sicurezza, la gestione delle macerie della ricostruzione pubblica, che era gestita con i fondi dell'emergenza e che da giugno è stata presa in carico dal Commissario straordinario.

Da segnalare anche l'avvio del procedimento per l'affidamento dell'incarico per gli studi di approfondimento su Faglie Attive e Capaci (FAC), necessari per procedere ad una più completa definizione dei relativi interventi di ricostruzione.

Dal punto di vista della gestione interna, anche considerate le carenze messe in luce dalla Due Diligence commissionata ad Invitalia, si è provveduto al rafforzamento della dotazione di personale della Struttura, all'attribuzione degli incarichi dirigenziali e all'avvio del piano di riorganizzazione. Nei mesi scorsi è stato aperto un nuovo Servizio di Assistenza per fornire risposte ai quesiti proposti dai professionisti e dai cittadini entro tempi certi, fissati per Ordinanza in un massimo di quindici giorni.

Inoltre, per portare avanti in tempi celeri la ricostruzione, è stata compiuta un'importantissima attività di emanazione di ordinanze di semplificazione e riordino che consente di distinguere nettamente tra l'attività commissariale svolta fino al 2019 e quella successiva, dal 2020 in poi, che si è connotata per un'impostazione innovativa, fortemente improntata alla semplificazione e alla prospettiva della rigenerazione urbana e dello sviluppo sostenibile.

Un'attività che ha segnato una svolta, riconosciuta, che ha riaperto interesse e speranze.

## 6. Le ordinanze commissariali del 2020

Alle problematiche sopra evidenziate ha cominciato a porre rimedio, secondo l'approccio indicato, l'attività del nuovo Commissario insediatosi il 28 febbraio 2020. In pochi mesi, infatti, il Commissario alla Ricostruzione Giovanni Legnini ha emanato tredici Ordinanze, provvedendo prima a ritirarne cinque, appena emanate dal suo predecessore ma censurate dalla Corte dei Conti, che sono state successivamente riviste e ripubblicate. L'obiettivo comune di tutti i provvedimenti adottati per le attività di ricostruzione nel corso di questi primi sei mesi di attività è stato quello di accelerare e semplificare le procedure, rafforzando al tempo stesso i presidi di legalità.

Nello stesso tempo l'azione del Commissario è stata improntata alla riorganizzazione della Struttura Commissariale che, come evidenzia il Rapporto di Due Diligence commissionato a Invitalia e consegnato il 25 maggio, denotava carenze rilevanti sia nella dotazione del personale, anche dirigenziale, che nelle funzioni gestionali.

La prima Ordinanza del nuovo Commissario, la n. 94, è stata adottata il 20 marzo, in pieno *lockdown* per il Covid-19, per dare attuazione ad una norma di legge dell'ottobre 2018 e fino a quel momento inapplicata. Prevede il pagamento del 50% degli onorari ai tecnici e ai professionisti incaricati della predisposizione dei progetti al momento della loro presentazione agli Uffici Speciali per la Ricostruzione, dando priorità alle domande già presentate.

Un'altra Ordinanza, la n. 97/2020, tesa a sostenere con la liquidità tutto il sistema delle imprese legato alla ricostruzione, è stata emanata il 2 aprile 2020. Essa ha disposto il pagamento alle imprese dei lavori effettuati nei cantieri, fino alla loro sospensione per il Covid-19, comprese le spese tecniche e quelle per i beni strumentali, in deroga alle norme che oggi dispongono il raggiungimento di determinate percentuali di avanzamento dei lavori (20, 40 e 70% prima del saldo finale).

L'Ordinanza n. 98 ha messo a disposizione delle imprese altri 20 milioni di euro per la sicurezza sui luoghi di lavoro e per attrezzare i cantieri della ricostruzione alle nuove esigenze sanitarie imposte dal Covid-19.

Con l'Ordinanza n. 96, in precedenza, si era stabilita l'assunzione di 200 unità di personale a tempo determinato per gli Uffici Speciali della Ricostruzione. Parte di questo personale è stato distaccato presso i Comuni che hanno richiesto di gestire autonomamente le pratiche di ricostruzione presentate dai privati con una delega dell'USR (Ordinanza n. 99 del 30 aprile). Ai Comuni sono stati destinati a giugno altri 28 milioni di euro, con un contributo di 200 mila euro per ciascuno, per il completamento di opere già avviate, la realizzazione di nuove strutture e manutenzioni.

L'Ordinanza n. 100 sulla semplificazione della ricostruzione privata è particolarmente importante. Su di essa si tornerà in un apposito paragrafo, ma si anticipa sin da ora che essa, emanata il 2 maggio 2020 e riemanata il 9 maggio, nasce dopo tre mesi di confronto molto approfondito con la Rete delle Professioni tecniche, i Sindaci, i Governatori delle quattro Regioni, i cittadini. Essa ha rivoluzionato le vecchie procedure per accelerare drasticamente il processo di ricostruzione, in precedenza troppo lento. Attribuisce ai professionisti il compito di certificare le conformità urbanistiche e determinare l'importo del contributo pubblico concedibile, stabilendo tempi certi per tutti i passaggi e meccanismi automatici per rispettarli. I Comuni hanno 30 giorni di tempo per esprimersi sulle conformità, poi il titolo edilizio diviene efficace. Gli USR hanno 30 giorni per valutare la domanda e decretare il contributo, poi scattano i poteri sostitutivi del Commissario. Le Conferenze permanenti che si esprimono sui vincoli dovranno rispettare regole più stringenti. Gli Uffici Speciali non si concentrano più sulle istruttorie delle domande, perché i progetti sono certificati con una Scia dai professionisti, ma sui controlli, che vengono rafforzati prevedendo l'esame di una domanda su cinque, a campione, al momento della presentazione, e la possibilità di eseguire controlli sui cantieri, una volta approvato il progetto e il contributo.

Le nuove pratiche presentate ai sensi dell'Ordinanza n. 100 arrivano al decreto di concessione del contributo in un arco di tempo che varia da 60 a 110 giorni di tempo nei casi più complessi, quando il progetto viene estratto per un controllo preventivo (massimo 30 giorni) o se si richiede la convocazione della Conferenza per il parere sui vincoli. Le prime domande presentate con questa procedura stanno cominciando ad arrivare e giungono a contributo in tempi anche più brevi, anche di poche settimane, se la documentazione è completa. In provincia di Ascoli Piceno la prima domanda di contributo ai sensi dell'Ordinanza n. 100, per un importo di 550 mila euro per la demolizione e ricostruzione di un edificio con danni gravi, è stata approvata in appena 23 giorni.

Le pratiche avviate in precedenza (ce ne sono ancora 8 mila in istruttoria, secondo un processo che dura in media oltre un anno) possono sempre essere ritirate e ripresentate secondo le nuove regole o integrate le certificazioni dei professionisti secondo i principi dell'Ordinanza n. 100. Con la recente Ordinanza 107/2020, per accelerare ancora di più il processo, si offre infatti anche la facoltà ai proprietari e ai professionisti di entrare nella procedura semplificata senza ripresentare la domanda, ma semplicemente integrandola con la certificazione della conformità urbanistica e della congruità del contributo.

Benché il nuovo meccanismo necessiti di rodaggio, i professionisti, i cittadini e gli stessi USR debbano ancora prendervi confidenza, e l'effetto di questa misura possa essere valutato realisticamente solo in autunno, i primi risultati sono incoraggianti. I tempi celeri di definizione della pratica, per inciso, consentono di agganciare utilmente al contributo pubblico per la ricostruzione il Superbonus edilizio con detrazione al 110% e cessione del credito di imposta, messo in campo dal Governo per il 2020 e 2021, per raggiungere un maggior grado di efficienza sismica ed energetica degli edifici senza accolti di spesa per i proprietari.

L'Ordinanza n. 101/2020 ha provveduto ad indicare il primo elenco dei Comuni maggiormente colpiti dal sisma dove, come stabilito dal decreto 159 del 2019, si può procedere con i

Programmi Straordinari di Ricostruzione e, per gli interventi “conformi all’edificio resistente” anche in deroga alle norme urbanistiche: l’unica possibilità concreta, a ben vedere, per ricostruire borghi e città come Amatrice, Accumoli, Arquata, Visso, Castelsantangelo, Ussita, Camerino, e molti altri comuni e frazioni più piccole, distrutti dal sisma del 2016. Alcuni di questi principi sono stati poi recepiti nel Testo unico dell’edilizia, in forza del decreto 76/2020 in tema di semplificazioni, su cui si tornerà di qui a breve.

Con l’ordinanza n. 102 del 25 maggio 2020 è stato approvato lo schema di convenzione con l’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’Impresa S.p.a. Invitalia per il supporto amministrativo, per l’accesso ai contributi di cui all’articolo 23 comma 1 del decreto-legge 17 ottobre 2016 n. 189, per il finanziamento dei progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Con due successive ordinanze, la n. 103 e la n. 104, entrambe del 29 giugno 2020, sono stati definiti rispettivamente i termini di scadenza della domanda per danni lievi, il differimento dei termini per effetto Covid-19, le misure in favore dei professionisti e le modalità per l’assegnazione dei contributi di cui all’articolo 9-undecies del decreto-legge 24 ottobre 2019 n. 123, ai comuni di cui agli allegati 1, 2 e 2-bis al decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 con meno di 30.000 abitanti.

Importanti sono poi l’ordinanza n. 105 del 17 settembre 2020, che ha disposto significative innovazioni in materia di semplificazione delle procedure per la ricostruzione delle chiese riconducendo la riparazione e la ricostruzione delle Chiese nell’ambito delle procedure della ricostruzione privata, semplificando ed accelerando le operazioni. Si attuano, inoltre, le nuove previsioni del Decreto 76 di luglio relativamente ai limiti di importo, che sono stati sensibilmente elevati, cui si applicano le procedure di gara più semplici per l’affidamento della progettazione e dei lavori.

Di seguito, l’ordinanza n. 107 del 22 agosto 2020 ha stabilito le Linee Guida per la predisposizione dei Programmi Straordinari di Ricostruzione previsti dalla Legge 159 dell’anno scorso.

so per la ricostruzione dei Comuni più colpiti. Essa definisce i principi e le procedure per la redazione dei Programmi da parte degli Usr ed offre indirizzi unitari per i piani comunali della ricostruzione, anche per adeguare gli strumenti urbanistici alle leggi intervenute e ai principi di semplificazione, tra i quali quelli del Decreto di agosto che indicano le possibili deroghe.

Da ultimo, l'ordinanza n. 106 del 17 settembre 2020 ha ridefinito l'organizzazione della Struttura centrale del Commissario Straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016.

## **7. Le novità del decreto-legge n. 104/2020 per la ricostruzione**

Recentemente vi sono state alcune modifiche normative finalizzate ad innovare alcuni significativi temi della ricostruzione.

L'articolo 57 del decreto-legge, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 14 agosto 2020, contiene diverse misure, particolarmente attese, che potranno avere un impatto positivo sulla ricostruzione del Centro Italia e nelle altre aree del Paese colpite da calamità naturali.

Innanzitutto, si dispone la proroga dello stato di emergenza e, di conseguenza, della struttura del Commissario alla ricostruzione, per tutto il 2021, con uno stanziamento di oltre 350 milioni di euro. I contratti di lavoro a tempo determinato del personale impiegato nella ricostruzione, tra Uffici Speciali e Comuni, sono anche questi, di conseguenza, prorogati a tutto il 2021<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> L'Articolo 57, *Disposizioni in materia di eventi sismici*, prevede infatti che "1. All'articolo 1 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, dopo il comma 4-quater è inserito il seguente: «4-quinquies. Lo stato di emergenza di cui al comma 4-bis è prorogato fino

Parallelamente si avvia una prima stabilizzazione di questo personale, consentendo alle Regioni e ai Comuni di trasformare i contratti a tempo indeterminato, per ora nell'ambito delle rispettive facoltà assunzionali<sup>10</sup>.

Altra norma molto importante e attesa è quella che definisce nuovi parametri per i compensi dei tecnici e dei professionisti sui progetti di ricostruzione privata. Si applicano infatti le tariffe professionali, che tengono conto anche della difficoltà

---

*al 31 dicembre 2021; a tale fine il Fondo per le emergenze nazionali previsto dall'articolo 44 del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, è incrementato di 300 milioni di euro per l'anno 2021». Al relativo onere si provvede ai sensi dell'articolo 114. 2. All'articolo 1, comma 990, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, le parole «31 dicembre 2020» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2021» e le parole «per l'anno 2018.» sono sostituite dalle seguenti: «per l'anno 2020.». Ai relativi oneri, pari a 69,8 milioni di euro per l'anno 2021 si provvede ai sensi dell'articolo 114".*

<sup>10</sup> Aggiunge il comma 3 che "Al fine di assicurare le professionalità necessarie alla ricostruzione, a decorrere dal 1° gennaio 2022, le regioni, gli enti locali, ivi comprese le unioni dei comuni ricompresi nei crateri del sisma del 2009 e del sisma del 2016, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono assumere a tempo indeterminato, con le procedure e le modalità di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato in servizio presso gli Uffici speciali per la ricostruzione e presso gli enti locali dei predetti crateri". Aggiunge il successivo comma 10 che "Il termine di cui all'articolo 67-ter, comma 3, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, relativo alla dotazione di risorse umane a tempo determinato, nel limite massimo di 25 unità, assegnata a ciascuno degli Uffici speciali per la ricostruzione di cui al medesimo articolo 67-ter, comma 2, è prorogato fino al 31 dicembre 2021. I contratti a tempo determinato stipulati con il personale in servizio presso gli Uffici speciali per la ricostruzione, selezionato all'esito della procedura comparativa pubblica, di cui alle intese sulla costituzione dell'Ufficio speciale per la città dell'Aquila, del 7 agosto 2012, e sulla costituzione dell'ufficio speciale per i comuni del cratere, del 9-10 agosto 2012, stipulate ai sensi del citato articolo 67-ter, comma 3, del decreto-legge n. 83 del 2012, sono prorogati fino al 31 dicembre 2021, alle medesime condizioni giuridiche ed economiche, anche in deroga alla vigente normativa in materia di vincoli alle assunzioni a tempo determinato presso le amministrazioni pubbliche. Alle proroghe dei suddetti contratti, eseguite in deroga alla legge, non sono applicabili le sanzioni previste dalla normativa vigente, ivi compresa la sanzione della trasformazione del contratto a tempo indeterminato. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma, quantificati nel limite di spesa di euro 2.320.000 per il 2021, comprensivo del trattamento economico previsto per i titolari degli Uffici speciali ai sensi dell'articolo 67-ter, comma 3, del decreto-legge n. 83 del 2012, si provvede ai sensi dell'articolo 114".

delle prestazioni, ridotte del 30%, come per il sisma dell'Aquila 2009 e come richiesto dalle categorie professionali<sup>11</sup>.

Il decreto n. 104/2020 stanza anche le risorse per il rimborso ai comuni della Tari, la tariffa rifiuti non riscossa a seguito dell'inagibilità di molti edifici, proroga alla fine del 2020 le agevolazioni tariffarie nel cratere, con un nuovo regime per il loro mantenimento a favore dei cittadini che hanno ancora la casa inagibile<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Il comma 4 prevede che *“All'articolo 34 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, il comma 5 è sostituito dal seguente: «5. Il contributo massimo, a carico del Commissario straordinario, per tutte le attività tecniche poste in essere per la ricostruzione privata, è stabilito nella misura, ridotta del 30 per cento, al netto dell'IVA e dei versamenti previdenziali, corrispondente a quella determinata ai sensi del decreto del Ministro della giustizia del 20 luglio 2012, n. 140, concernente gli interventi privati. Con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 2, sono individuati i criteri e le modalità di erogazione del contributo e può essere riconosciuto un contributo aggiuntivo dello 0,5 per cento per l'analisi di risposta sismica locale, al netto dell'IVA e dei versamenti previdenziali. Con i medesimi provvedimenti può essere altresì riconosciuto un contributo ulteriore, nella misura massima del 2 per cento, per le attività professionali di competenza degli amministratori di condominio e per il funzionamento dei consorzi appositamente istituiti dai proprietari per gestire interventi unitari. Le previsioni per la determinazione del contributo massimo concedibile ai professionisti di cui al presente comma si applicano ai progetti presentati successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione”*.

<sup>12</sup> Il comma 5 dell'articolo 57 stabilisce che *“Al fine di assicurare ai Comuni di cui all'articolo 1 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, continuità nello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, il Commissario per la ricostruzione è autorizzato a concedere, con propri provvedimenti, apposita compensazione per un massimo di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021, per sopperire ai maggiori costi affrontati e/o alle minori entrate registrate a titolo di tassa sui rifiuti (TARI) di cui all'articolo 1 commi 639, 667 e 668 della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Il Commissario comunica al tavolo di cui all'articolo 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, le compensazioni effettuate in favore di ciascun comune. Per le finalità di cui al presente comma, la contabilità speciale del Commissario di cui all'articolo 4, comma 3, del decreto-legge n. 189/2016, è integrata di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021. Ai relativi oneri si provvede ai sensi dell'articolo 114”*.

## **8. Il “superbonus” si aggiunge al contributo per la ricostruzione**

Occorre pure ricordare, per completezza, che il decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, convertito in legge a luglio, ha disposto misure di sostegno immediato all'economia e, tra le altre cose, l'introduzione in via temporanea di un Superbonus edilizio con una detrazione d'imposta pari al 110% del valore dei lavori effettuati, entro un limite di 136 mila euro per unità immobiliare, essenzialmente per l'efficientamento energetico.

Il miglioramento della classe sismica, come era richiesto dal vecchio Sisma bonus, tuttora accessibile, non è più tra le condizioni necessarie per ottenere il beneficio. Non di meno il Superbonus, con la possibilità di cedere il credito di imposta alle banche o alle imprese che eseguono i lavori, è uno strumento che può rivelarsi molto utile nell'ambito della ricostruzione.

Un parere dell'Agenzia delle Entrate già chiarisce che il bonus è cumulabile al contributo, e pertanto può essere utilizzato per coprire le spese di riparazione eccedenti, che risulterebbero in acconto al proprietario. Ma con la legge di conversione è stato aggiunto, a seguito di una forte azione del Commissario straordinario, un nuovo comma 1 bis, al comma 1 dell'art. 119 del decreto legge 34/2020, che prevede espressamente che “nei comuni dei territori colpiti da eventi sismici, l'incentivo di cui al comma 1 spetta per l'importo eccedente il contributo previsto per la ricostruzione”. In tal modo si ha una conferma definitiva di quanto previsto dall'art. 7 dell'ordinanza 108/2020 ed in sostanza si apre un'altra linea di credito per le spese eccedenti il contributo già previsto, favorendo una ricostruzione qualitativamente migliore, più orientata alla rigenerazione e all'efficienza energetica e più libera dalle pastoie burocratiche circa le complesse disquisizioni sul calcolo del contributo (e gli “accogli” dei cittadini). Un passo in avanti molto rilevante anche al fine dello sviluppo dei cantieri e della ripresa economica.

Inoltre, con riguardo alle misure di sostegno all'economia, nel corso del semestre, in coincidenza con l'emergenza Co-

vid-19, si è deciso di fornire al sistema impegnato nella ricostruzione post sisma tutta la liquidità possibile, con il pagamento dell'anticipo del 50% ai tecnici sui progetti presentati e il pagamento alle imprese dei lavori effettuati nei cantieri. Nello stesso tempo si è avviata la costituzione della Cabina di Regia a Palazzo Chigi, cui è demandata la finalizzazione di un Fondo da 50 milioni di euro per il 2020 al sostegno delle attività produttive. Nel decreto n. 104/2020, oltre all'estensione dello stato di emergenza nel cratere del sisma 2016 per tutto il 2021, è prevista la proroga al 2021 dei benefici della Zona Franca Urbana per i 138 comuni del cratere sismico, nell'attesa di poterne definire una nuova articolazione. Tra le misure del decreto è pure previsto il rimborso della Tari ai Comuni e lo slittamento del recupero delle bollette elettriche, sospese nel cratere da quattro anni, con un nuovo regime di agevolazione per i titolari di utenze relative a immobili inagibili.

## 9. La ricostruzione e i *recovery fund plans*

Con la decisione del Consiglio Europeo del 21 luglio, dopo complesse e difficili trattative, è stato approvato il "*Recovery fund – Next generation Eu*", il più ingente programma di investimenti europei per far fronte, per "recuperare" appunto, i drammatici effetti sull'economia e sulla società della pandemia da Covid-19.

Un programma che ha molti significati, in primo luogo quello della risposta solidale dell'Europa, che testimonia la ripresa di un ruolo politico più forte dell'Europa dinanzi ad una sfida storica e che prelude a ulteriori progressi.

Come noto, si tratta di 750 miliardi di euro, suddivisi tra 390 miliardi di sovvenzioni e 360 miliardi di prestiti, finanziati attraverso l'emissione di debito garantito all'Ue. Dettagli e sviluppi a parte, per l'Italia sono previsti 209 miliardi di euro, di cui 82 miliardi di sussidi e 127 di prestiti. Vi sono poi altri importanti programmi di investimenti europei, dal MES per

l'area sanitaria, al *Green New Deal*, per l'ambiente, la riconversione ecologica e lo sviluppo delle energie alternative.

Questo contesto favorevole è naturalmente di grande rilievo ai fini delle politiche di ricostruzione nell'Italia centrale.

Come abbiamo già chiarito nelle pagine precedenti, la ricostruzione non può essere solo "speditiva" ossia tesa ad accelerare la quantità degli interventi attraverso le semplificazioni ed altre misure, ma deve essere anche "qualitativa", ossia attenta a cosa e come ricostruire; non può essere solo "edilizia" ma anche "economica e sociale" ossia finalizzata ad arrestare i processi di abbandono e di spopolamento e a generare una nuova attrattività di vita, benessere e lavoro. In poche parole, la ricostruzione deve essere *green, digitale, sostenibile*.

La legge Sisma consente, con rare eccezioni, solo la riparazione, ristrutturazione, ricostruzione degli edifici pubblici e privati danneggiati o distrutti, non il sostegno a politiche economiche, infrastrutturali o ambientali che pure sono strettamente integrate alla ricostruzione.

Per non disperdere risorse e opportunità è dunque necessario affiancare alle attività proprie della ricostruzione quelle dello sviluppo economico territoriale, nel rispetto delle competenze istituzionali e secondo un principio di stretto coordinamento, attraverso un programma di azioni e interventi coerente con i principi del *recovery fund*.

Anzi, per essere più chiari, occorre dare vita ad un "*recovery plan for Central Italy reconstruction*".

Il termine per la presentazione dei progetti è fissato nell'aprile 2021 e solo il 10 per cento del finanziamento totale (per l'Italia circa 20 miliardi) sarà anticipato al momento dell'approvazione da parte della Commissione europea mentre i successivi finanziamenti saranno condizionati allo stato di avanzamento dei lavori e alla loro coerenza con il progetto.

Per quanto si tratti di un termine abbastanza lungo, che consente programmi ben strutturati, il governo italiano ha stabilito di presentare i suoi progetti entro il mese di ottobre ed ha allo scopo istituito una *task force* ministeriale.

Le priorità dei programmi che la Commissione europea raccomanda sono quelle destinate a *“rafforzare il potenziale di crescita”* e a sostenere *“la resilienza sociale ed economica e il contributo alla transizione verde e digitale”*, in particolare *“per una produzione ed un uso puliti ed efficienti dell’energia”*.

Naturalmente vi sono anche altre raccomandazioni che riguardano temi tutti centrali per l’Italia: come, ad esempio, la maggiore efficienza del sistema giudiziario, la semplificazione burocratica, la soluzione dei ritardi nei pagamenti, l’effettività degli investimenti nelle infrastrutture prioritarie, l’efficienza della scuola.

Ma certamente le indicazioni principali risultano del tutto coerenti con gli obiettivi di una ricostruzione dei territori dell’Italia centrale colpiti dal sisma 2016 improntata all’efficientamento energetico, la sicurezza, la connessione digitale, i servizi ambientali.

Nell’elaborazione del *“Recovery plan for central Italy reconstruction”* è possibile e necessario considerare molte cose.

Tra le prime, certamente, vi è l’efficientamento energetico.

La ricostruzione comporta nella gran parte dei casi il rifacimento di lavori strutturali che coinvolgono i tetti e le coperture degli edifici oltre che il ripristino degli impianti tecnologici: quale migliore occasione per installare pannelli fotovoltaici o dispositivi solari?

Con il recente ampliamento dell’Eco-bonus, deciso con l’articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, fino alla soglia del 110 per cento, sono state meglio definite le tipologie di intervento<sup>13</sup>, migliorata la credibilità del credito di

---

<sup>13</sup> L’Art. 119, Incentivi per l’efficienza energetica, sisma bonus, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici, recita al comma 1: *“La detrazione di cui all’articolo 14 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, si applica nella misura del 110 per cento per le spese documentate e rimaste a carico del contribuente, sostenute dal 1° luglio 2020 fino al 31 dicembre 2021, da ripartire tra gli aventi diritto in cinque quote annuali di pari importo, nei seguenti casi: a) interventi di isolamento termico delle superfici opache verticali, orizzontali e inclinate che interessano l’involucro dell’edificio con un’incidenza superiore al 25 per cento della superficie disperdente lorda dell’edificio o dell’unità immobiliare situata all’interno di edifici plurifamiglia-*

imposta, semplificata, in termini ancora precari, la relativa disciplina.

---

*ri che sia funzionalmente indipendente e disponga di uno o più accessi autonomi dall'esterno. La detrazione di cui alla presente lettera è calcolata su un ammontare complessivo delle spese non superiore a euro 50.000 per gli edifici unifamiliari o per le unità immobiliari situate all'interno di edifici plurifamiliari che siano funzionalmente indipendenti e dispongano di uno o più accessi autonomi dall'esterno; a euro 40.000 moltiplicati per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio per gli edifici composti da due a otto unità immobiliari; a euro 30.000 moltiplicati per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio per gli edifici composti da più di otto unità immobiliari. I materiali isolanti utilizzati devono rispettare i criteri ambientali minimi di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 ottobre 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 259 del 6 novembre 2017; b) interventi sulle parti comuni degli edifici per la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale esistenti con impianti centralizzati per il riscaldamento, il raffrescamento o la fornitura di acqua calda sanitaria, a condensazione, con efficienza almeno pari alla classe A di prodotto prevista dal regolamento delegato (UE) n. 811/2013 della Commissione, del 18 febbraio 2013, a pompa di calore, ivi compresi gli impianti ibridi o geotermici, anche abbinati all'installazione di impianti fotovoltaici di cui al comma 5 e relativi sistemi di accumulo di cui al comma 6, ovvero con impianti di microgenerazione o a collettori solari, nonché, esclusivamente per i comuni montani non interessati dalle procedure europee di infrazione n. 2014/2147 del 10 luglio 2014 o n. 2015/2043 del 28 maggio 2015 per l'inottemperanza dell'Italia agli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE, allaccio a sistemi di teleriscaldamento efficiente, definiti ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera tt), del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102. La detrazione di cui alla presente lettera è calcolata su un ammontare complessivo delle spese non superiore a euro 20.000 moltiplicati per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio per gli edifici composti fino a otto unità immobiliari ovvero a euro 15.000 moltiplicati per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio per gli edifici composti da più di otto unità immobiliari ed è riconosciuta anche per le spese relative allo smaltimento e alla bonifica dell'impianto sostituito; c) interventi sugli edifici unifamiliari o sulle unità immobiliari situate all'interno di edifici plurifamiliari che siano funzionalmente indipendenti e dispongano di uno o più accessi autonomi dall'esterno per la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale esistenti con impianti per il riscaldamento, il raffrescamento o la fornitura di acqua calda sanitaria, a condensazione, con efficienza almeno pari alla classe A di prodotto prevista dal regolamento delegato (UE) n. 811/2013 della Commissione, del 18 febbraio 2013, a pompa di calore, ivi compresi gli impianti ibridi o geotermici, anche abbinati all'installazione di impianti fotovoltaici di cui al comma 5 e relativi sistemi di accumulo di cui al comma 6, ovvero con impianti di microgenerazione, a collettori solari o, esclusivamente per le aree non metanizzate nei comuni non interessati dalle procedure europee di infrazione n. 2014/2147 del 10 luglio 2014 o n. 2015/2043 del 28 maggio 2015 per l'inottemperanza dell'Italia agli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE, con caldaie a biomassa aventi prestazioni emissive con i valori previsti*

Occorre anche evidenziare che lo stesso articolo stabilisce che la detrazione è riconosciuta anche per la realizzazione di “*sistemi di monitoraggio strutturale continuo a fini antisismici, a condizione che sia eseguita congiuntamente a uno degli interventi di cui ai commi da 1 bis a 1 septies dell’articolo 16 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla legislazione vigente per i medesimi interventi*”.

Si tratta dunque di un’ulteriore opportunità per rafforzare la sicurezza sismica fermo restando che l’Eco-bonus è concesso solo se si assicura il miglioramento di almeno due classi energetiche dell’edificio o delle unità immobiliari.

Tutte queste opportunità, che come detto mantengono un certo grado di difficoltà e complicazione burocratica, dovrebbero essere colte con un programma di *recovery* che renda obbligatori, e non solo facoltativi, gli interventi di efficientamento energetico e di elevazione del grado di sicurezza antisismica, con l’affiancamento di impianti comunali per la raccolta e la distribuzione dell’energia prodotta. Si tratta di un tema che va al cuore delle raccomandazioni della Commissione europea e che trova, nel “grande cantiere della ricostruzione”, condizioni favorevoli per la concreta attuazione.

Un altro tema centrale è quello della garanzia della connessione digitale e della banda larga. I principali operatori di mercato, da Tim a Open Fiber, sono da tempo impegnati per portare la copertura anche nei centri e nei luoghi interni e meno serviti. Sono sorte di recente anche iniziative diverse e mirate che hanno come *mission* proprio la copertura delle aree inter-

---

*almeno per la classe 5 stelle individuata ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare 7 novembre 2017, n. 186, nonché, esclusivamente per i comuni montani non interessati dalle procedure europee di infrazione n. 2014/2147 del 10 luglio 2014 o n. 2015/2043 del 28 maggio 2015 per l’inottemperanza dell’Italia agli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE, l’allaccio a sistemi di teleriscaldamento efficiente, definiti ai sensi dell’articolo 2, comma 2, lettera tt), del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102. La detrazione di cui alla presente lettera è calcolata su un ammontare complessivo delle spese non superiore a euro 30.000 ed è riconosciuta anche per le spese relative allo smaltimento e alla bonifica dell’impianto sostituito”.*

ne. Un'esatta ricognizione dello stato dell'arte e un investimento pubblico adeguato, tramite *recovery plan*, costituiscono un fattore di sviluppo indispensabile in termini economici, di garanzia dello *smart working*, di nuova attrattività dei territori.

Dovrebbe essere presente anche un terzo tema che si può definire sotto il titolo di "opere complementari della ricostruzione".

Accade assai spesso che, nel corso di un intervento di riparazione o ricostruzione di un edificio pubblico danneggiato dal sisma, le amministrazioni locali avvertano l'esigenza di realizzare altri interventi, opere di completamento funzionali, che però non sono finanziabili per legge con la contabilità speciale del sisma.

Lo stesso problema si pone in altri due casi: quando vi sia l'opportunità di realizzare edifici completamente diversi dai precedenti, anche per aumenti di volumetrie con redistribuzione di quelle preesistenti, oppure, allargando lo sguardo al territorio, nel caso di infrastrutture della mobilità o ambientali strettamente connesse con la ricostruzione e lo sviluppo locale.

Può rientrare nel primo caso l'ipotesi del rifacimento di un plesso scolastico cui "aggiungere" la realizzazione di un parcheggio o di un giardino pubblico: una logica di semplificazione amministrativa, di efficienza economica e funzionale, vorrebbe che questi interventi di completamento fossero realizzati insieme, contestualmente, e non differiti a tempi futuri e incerti.

Il secondo caso può riguardare l'esempio concreto in cui, da più edifici, si ricavi una struttura più grande anche per aumento di volumetrie, per motivate ragioni di natura funzionale e architettonica: anche in questo caso, il contributo pubblico dovrebbe limitarsi alla misura prevista dalla ricostruzione dell'edificio preesistente, in termini di volumetrie e superfici, e difetterebbero le risorse economiche, come nel caso precedente, per finanziare "le parti nuove".

Il terzo caso è quello delle opere infrastrutturali coerenti con la ricostruzione e lo sviluppo locale ed anch'esse non

finanziabili con la contabilità del sisma (ad esempio, un collegamento stradale atteso, una piattaforma ecologica o piste ciclabili).

Anche questo insieme di interventi, che abbiamo definito “complementari”, e che investono anche i cd. “sotto servizi” rientrano a pieno titolo tra gli obbiettivi europei del *recovery plan* in tema di ecosostenibilità e sviluppo della mobilità. Si tratta, in sostanza, della realizzazione delle nuove opere di urbanizzazione della rigenerazione urbana che non dovrebbe essere affidata a nuove e future programmazioni ma trovare spazio *hic et nunc* nell’azione di ricostruzione in corso.

### 9.1 La coerenza con le linee guida del Piano nazionale di ripresa e resilienza

In data 15 settembre 2020 il Governo ha trasmesso al Parlamento le linee guida per la definizione del “Piano nazionale di ripresa e resilienza #nextgenerationitalia”.

Richiamati gli obbiettivi e le raccomandazioni del Consiglio Europeo, le linee guida si soffermano sulle sei missioni assunte dall’Italia in cui si articola il PNRR attraverso aree “tematiche” strutturali di intervento.

A loro volta le missioni sono suddivise in *cluster* (insiemi) di progetti omogenei e funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo.

Le sei missioni sono: 1. digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo 2. rivoluzione verde e transizione ecologica 3. infrastrutture per la mobilità 4. istruzione, formazione, ricerca e cultura 5. equità sociale, di genere e territoriale 6. salute.

Il *recovery plan per la ricostruzione dell’Italia centrale* risulta pienamente coerente con le prime tre missioni.

In particolare, per quanto riguarda la digitalizzazione e l’innovazione, nelle linee guida si legge che l’Italia deve rimediare al notevole *gap* rispetto alla media UE, anzitutto in termini di spesa per R&S, di capacità di ritenere e attirare competenze, di percorsi formativi, di copertura e velocità delle connessioni fisi-

che di rete, di competenze digitali e di servizi (in special modo della PA) direttamente e facilmente accessibili via internet. Lo *European Innovation Scoreboard* colloca stabilmente l'Italia nel gruppo dei Paesi 'moderatamente innovatori' insieme ai Paesi mediterranei e dell'Europa Orientale<sup>14</sup>. Nell'ambito di questa missione, il Governo punta alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, dell'istruzione, della sanità e del fisco, in modo da rendere più efficienti e tempestivi i servizi resi al cittadino, e alle imprese, specialmente nell'ambito della gestione dei contributi comunitari, lo sviluppo delle infrastrutture e servizi digitali del Paese (*datacenter* e *cloud*), nonché a promuovere investimenti che favoriscano l'innovazione in settori strategici (agroalimentare, telecomunicazioni, trasporti, aerospazio). In questo contesto, ciascun cittadino e ciascuna impresa sarà dotato di un'identità digitale unica. L'innovazione digitale consentirà di migliorare l'efficienza del sistema produttivo, con particolare riferimento alle filiere produttive strategiche (settore agroalimentare, industriale e turistico/culturale) e al *Made in Italy*. L'introduzione sempre più pervasiva delle tecnologie digitali richiederà il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche con il completamento della rete nazionale di telecomunicazione in fibra ottica e gli interventi per lo sviluppo delle reti 5G. Tali investimenti dovranno riguardare tutte le aree del Paese (anche nelle aree a fallimento di mercato) e tutte le componenti della popolazione (con l'inclusione di quelle deboli e della popolazione a basso reddito). La Pubblica Amministrazione può anche svolgere funzione di catalizzatore della digitalizzazione del settore privato sfruttando il suo ruolo di maggiore centrale di acquisto del Paese. In questa prospettiva, la Pubblica Amministrazione potrebbe richiedere la piena digitalizzazione delle procedure di interazione con i suoi fornitori.

---

<sup>14</sup> Il numero di ricercatori ogni 10,000 abitanti in Italia è di 23,1, poco più della metà della media UE; solo il 76 per cento della popolazione di 16-74 anni utilizza i servizi online in Italia a fronte dell'87 per cento dell'UE nel 2019; soltanto il 22 per cento dei cittadini dimostra competenze digitali avanzate, con quote fortemente differenziate per età e per aree geografiche.

Sotto il titolo “rivoluzione verde e transizione ecologica”, la Missione richiede che l’Italia, che pure ha registrato progressi nella riduzione delle emissioni di gas serra, nell’aumento della quota di energia soddisfatta con fonti rinnovabili e nel miglioramento dell’efficienza energetica, intensifichi il proprio impegno per far fronte ai nuovi più ambiziosi obiettivi europei di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, fissati dallo *European Green Deal*. Questa modifica strutturale del nostro sistema energetico aiuterà anche la riduzione dell’inquinamento locale: il 3,3 per cento della popolazione vive in aree dove sono superati i limiti delle sostanze inquinanti presenti nell’aria fissati dalle direttive europee. Anche l’inquinamento del suolo e delle acque è elevato, soprattutto nella pianura padana. Andranno anche mitigate le conseguenze dei cambiamenti climatici che mettono a rischio la disponibilità idrica per tutti gli usi, accrescono la frequenza e l’intensità degli eventi idrogeologici con ricadute sul sistema produttivo e sulle famiglie. Nell’ambito di questa missione, il Governo punterà a favorire la realizzazione di un ampio programma di investimenti al fine di conseguire gli obiettivi dello *European Green Deal*. Gli investimenti dovranno mirare alla de-carbonizzazione del settore energetico attraverso il potenziamento delle fonti rinnovabili e dell’efficienza energetica, una drastica ridefinizione del settore dei trasporti (partendo dalle linee delineate dal PNIEC) e il miglioramento della qualità dell’aria. Un ruolo importante avrà l’adozione di piani urbani per il miglioramento della qualità dell’aria e per la forestazione urbana, anche per il loro impatto sulla qualità della vita dei cittadini. Per favorire i processi di transizione e il raggiungimento dei target del *Green Deal* Europeo andranno anche create infrastrutture che favoriscano una graduale decarbonizzazione dei trasporti e la mobilità di nuova generazione.

In particolare, le linee guida espressamente affermano che *“al miglioramento dell’efficienza energetica degli edifici pubblici e privati, dei fabbricati produttivi rurali, degli stabilimenti produttivi, e delle strutture sanitarie andrà affiancata anche una loro*

*messa in sicurezza che ne accresca la resilienza rispetto agli eventi naturali”.*

Inoltre, *“si punterà alla riqualificazione del territorio nell’ambito del contenimento del consumo di suolo e della mitigazione dei rischi idrogeologici e sismici”.*

Nella terza Missione *“infrastrutture per la mobilità”* si afferma la necessità di investimenti e di una maggiore efficienza dei processi autorizzativi. Gli investimenti sono necessari innanzitutto per migliorare l’intermodalità tra i diversi sistemi e le diverse reti di trasporto, anche nell’ottica di una maggiore resilienza e sostenibilità ambientale, nonché per garantire il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni. Nell’ambito di questa missione, il Governo intende puntare, in primo luogo, sulla rete ferroviaria AV-AC ad alta velocità di rete per passeggeri e merci con il completamento dei corridoi TEN-T. Altri interventi riguarderanno la rete stradale e autostradale con un’attenzione particolare per ponti e viadotti. Saranno, inoltre, introdotte anche in questo settore le tecnologie informatiche con la formazione degli *Smart District*. Infine, alcuni interventi saranno finalizzati alla promozione dell’intermodalità logistica integrata per le merci, di una mobilità a supporto del turismo lento e sostenibile, con specifico riferimento alle ferrovie turistiche.

Come si può rilevare, il *recovery plan per la ricostruzione dell’Italia centrale* risulta pienamente coerente con gli obiettivi europei e le missioni individuate dall’Italia.

## *9.2. La proposta di recovery plan per la ricostruzione dell’Italia centrale*

La proposta progettuale promossa dal Commissario straordinario, con la collaborazione di Fabrizio Curcio di *“Casa Italia”* e il coordinamento del prof. Romano Benini e di numerosi esperti, per la finalizzazione delle risorse rese disponibili attraverso il *recovery fund* per le aree del cratere del terremoto del 2016 e del terremoto del 2009 e per i relativi interventi di ricostruzione, trova sintesi nel titolo stesso del macro progetto, ossia *“ricostruzione sicura, sostenibile, connessa”*.

Questi aspetti, che costituiscono la modalità attraverso la quale si intende agire per promuovere gli interventi, evidenziano come il proposito delle misure sia quello di riattivare i territori, partendo dalla valorizzazione dell'identità e delle specificità locali, che sono di assoluta rilevanza ed interesse anche strategico, dal rafforzamento nei territori delle infrastrutture sociali, formative ed economiche e dal potenziamento delle reti tecnologiche e dei trasporti. L'intervento proposto parte dalla consapevolezza di come una azione di ricostruzione sia innanzitutto una azione di sistema e che per questo debba determinare la riconnessione del territorio nel sistema di cui fa parte. Si tratta quindi di una azione che si rende necessaria sia all'area del paese da riconnettere che allo stesso sistema: l'Italia non può privarsi di quelle aree interne dell'Appennino centrale che per secoli sono state un motore di cultura e civilizzazione ed in questo senso le aree del cratere del sisma del 2016 e del 2009 costituiscono una parte del nostro paese che va pienamente recuperata per le stesse esigenze di garantire uno sviluppo pieno e sostenibile non solo alle aree coinvolte dall'intervento, ma per le conseguenze positive sull'intero sistema nazionale. La logica delle proposte che vengono presentate va quindi colta nell'obiettivo della riconnessione, del "fare sistema". Al tempo stesso ricostruire non significa un mero ritorno allo status quo preesistente, ma una azione dinamica volta a determinare le condizioni per la ripresa di un cammino che, dalla messa in sicurezza del territorio, produca nuove opportunità e valorizzi le potenzialità locali attraverso infrastrutture e strumenti innovativi. Questo intervento deve quindi saper innescare un cambio di paradigma utile allo stesso sviluppo complessivo dell'Appennino centrale. In questo scenario le misure proposte devono consentire l'avvio di un "neo popolamento" nelle aree interessate dall'intervento, che possono diventare destinatarie del trasferimento o del ritorno degli abitanti, allontanatisi dal territorio a causa degli eventi sismici.

Si tratta quindi di avviare un processo di riattivazione sociale, economica ed ambientale che sia in grado di introdurre

elementi di innovazione nei sistemi locali, in grado da un lato di migliorare la qualità della vita e dall'altro di rendere più sicura la condizione abitativa, favorendo una migliore connessione tra i luoghi e le persone, in grado di determinare migliori prospettive anche per le attività economiche. La convinzione che anima i proponenti è che le aree interne delle regioni del Centro Italia che appartengono ai territori su cui opera la ricostruzione post terremoto costituiscano il cuore stesso del nostro paese e che contengano elementi di saper fare, di conoscenza, di tradizioni e di bellezza che, attraverso investimenti nella giusta direzione, possono determinare una nuova capacità attrattiva di queste aree e di sviluppo delle attività di impresa. L'obiettivo dell'intervento di rigenerazione territoriale è quello di determinare la ricostituzione ed il rafforzamento delle infrastrutture e dei servizi in grado di favorire l'agire di quelle "comunità concrete", di cui parlava Olivetti, che costituiscono l'elemento costitutivo del tessuto sociale ed economico italiano.

Il fine è quello di promuovere attraverso il ricorso al Recovery Fund investimenti ed interventi in grado di determinare le condizioni per rimanere, per abitare, per trasferirsi, per lavorare, per imparare, per specializzarsi, per fare impresa e per vivere come visitatore una interessante esperienza di conoscenza in luoghi da sempre molto significativi per la storia, la cultura e l'economia italiana. Gli interventi sono quindi rivolti in primo luogo ad alimentare le condizioni economiche e sociali necessarie a contrastare un fenomeno di spopolamento che è stato accelerato ed aggravato dalle vicende del sisma e a determinare un salto di qualità in grado di favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità, dell'agricoltura, della ricettività turistica, della qualità sociale e sanitaria in luoghi ricchi di vocazioni territoriali e di specializzazioni produttive, da trasferire alle nuove generazioni. Gli interventi proposti mostrano quindi una idea di fondo che rappresenta al tempo stesso un modello di sviluppo basato sulla sicurezza e sulla sostenibilità, equo e compatibile ed in grado di collegare tradizione ed innovazione, nella consapevolezza di come il ripristino di una miglio-

re vivibilità in queste città ed in questi borghi sia in grado di determinare condizioni di espansione economica, di crescita sociale e di implementazione dell'offerta turistica.

La proposta della Struttura commissariale declina questo modello di sviluppo delle aree colpite dal sisma del 2016 e del 2009 attraverso alcune linee di azione che convergono sull'asse della sicurezza, della sostenibilità e della connessione e che promuovono la riattivazione e la valorizzazione dei territori attraverso quattro linee di azione (cluster), alle quali corrispondono diversi progetti mirati, collegati alle singole realtà locali.

### *9.2.1. Le linee di azione*

Le linee di azione riguardano la ricostruzione privata (che si collega ad uno specifico bonus sussidiario rispetto a quello esistente) e pubblica (con particolare attenzione ai servizi sociali, agli asili, ai centri di formazione tecnica ed alle scuole), l'efficientamento energetico e l'illuminazione ecosostenibile: queste tre proposte progettuali intervengono su tutte le aree colpite da eventi sismici ed interessate da interventi di ricostruzione e messa in sicurezza. Riguardano invece le aree del cratere del terremoto del 2016 e del 2009 i progetti relativi ai seguenti interventi: il sistema delle competenze e della formazione, il sostegno alle attività economiche e produttive locali, anche attraverso la valorizzazione delle risorse ambientali, agroalimentari, il turismo ed i beni culturali, ed il miglioramento della dotazione in termini di infrastrutture di servizi e nei trasporti. Inoltre si intende sostenere e proporre la creazione di un polo universitario internazionale di alta formazione e di studi sulla ricostruzione e sostenere l'attivazione di centri di ricerca legati alle vocazioni produttive dei territori interessati ai sismi del 2016 e del 2009. Il rafforzamento delle dotazioni infrastrutturali è destinato a migliorare la capacità competitiva dei territori, la capacità d'agire delle persone e la riattivazione delle reti sociali ed economiche, in modo da determinare al tempo stesso condizioni di maggiore vivibili-

tà per gli abitanti, di sviluppo per le imprese e di attrazione per i visitatori. Gli elementi di contenuto in grado di garantire alle misure per la ricostruzione di avere un favorevole impatto in termini di qualità dei sistemi territoriali e di rafforzamento delle condizioni di vita, di lavoro e di formazione costituiscono i macro assi dell'intervento proposto, definito attraverso le singole proposte progettuali di riferimento, che si riconducono alle seguenti quattro linee di azione, che convergono come risultato in una macro azione di sistema.

*9.2.2. Linea A per tutte le zone colpite dai sismi. Ricostruzione privata e degli edifici per le attività economiche, messa in sicurezza delle infrastrutture pubbliche e scolastiche. efficientamento energetico e comunità sostenibili*

#### **Obiettivo di riferimento dell'azione**

Si tratta dell'azione preliminare e determinante, che prevede necessariamente un impatto in termini di sicurezza, sostenibilità e digitalizzazione, consente l'accesso a specifiche forme di sostegno di natura finanziaria e fiscale. L'intervento riguarda tutte le aree colpite dagli eventi sismici negli ultimi anni ed interessate da progetti ed interventi mirati per la ricostruzione, a guida pubblica.

Al sostegno alla ricostruzione, alla messa in sicurezza ed al miglioramento degli standard antisismici delle abitazioni private sulla base delle indicazioni di compatibilità ambientale e di rispetto delle caratteristiche e dei materiali del contesto urbano, si collegano gli interventi che riguardano la messa in sicurezza e la ristrutturazione delle attività economiche, dei servizi sociali ed alla persona, degli asili, dei centri di aggregazione, delle scuole di ogni ordine e grado. Questo intervento prevede anche la sostituzione di edifici o scuole fatiscenti con nuove costruzioni sostenibili e dotate di adeguate strutture.

#### **Misure di intervento**

In particolare le linee di azione agiscono sulle seguenti mi-

sure di intervento ed avvalendosi degli strumenti indicati e descritti.

1. Progetto *superbonus* subsidiario per le aree colpite dai sismi per gli edifici non danneggiati, per gli edifici utilizzati per attività produttive o con finalità sociali e culturali.

L'obiettivo è la drastica riduzione delle dispersioni energetiche ed il miglioramento della sicurezza sismica degli edifici privati supportate dall'aumento della componente energetica da FER (fonti energetiche rinnovabili) e dal contestuale sistema di controllo e monitoraggio da parte di enti terzi (Leed, Bream, etc..). Per perseguire l'obiettivo generale si mettono in campo obiettivi specifici legati ad un miglioramento, nel senso di perseguire target energetici e sismici di maggiore efficacia, e alla mitigazione di alcuni limiti al cosiddetto *superbonus* esplicitato dagli articoli 119 e 121 del decreto rilancio n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 17 luglio 2020. In particolare, la filosofia del progetto prevede di elevare gli standard energetici e sismici previsti dal decreto rilancio a fronte di una maggiore premialità del massimale di spesa detraibile.

Il bonus è subsidiario rispetto all'intervento già approvato e previsto dal decreto per gli edifici danneggiati e riguarda gli edifici non danneggiati, gli edifici utilizzati per attività produttive, di pregio storico artistico od utilizzati per attività con finalità sociali e culturali.

2. Progetto efficientamento sismico e ristrutturazione degli edifici pubblici, con attenzione specifica agli edifici scolastici e per attività formative.

La misura progettuale tende a numerosi obiettivi: la generazione di servizi, anche innovativi, per favorire lo sviluppo turistico, culturale, eno-gastronomico in ottica sostenibile. Produzione di energia da FER (fonti energetiche rinnovabili) con particolare riguardo al mini-idroelettrico, alla biomassa come scarto dell'industria di trasformazione del legno o del sistema di manutenzione delle foreste fortemente presenti sul territorio. Spingere la riqualificazione degli edifici pubblici

o la costruzione di quelli nuovi in chiave NZEB (Near Zero Energy Building) con l'adesione ai protocolli di sostenibilità energetico-ambientale. Mitigare le vulnerabilità sismiche degli edifici e delle infrastrutture in modo da adeguarle secondo la definizione prevista dalle norme tecniche delle costruzioni.

*9.2.3. Linea B per tutte le aree colpite dai sismi. Interventi di arredo urbano ed organizzazione degli spazi, sostegno all'efficienza energetica ed all'illuminazione urbana, sostegno al miglioramento della dotazione tecnologica e dell'accesso alle reti di comunicazione e di trasporto, sostegno alla telemedicina*

### **Obiettivo di riferimento dell'azione**

La linea progettuale intende intervenire per sostenere lo sviluppo di reti di comunicazione e di trasporto in aree interne che necessitano di una ulteriore qualificazione della intermodalità e della logistica. Rendere gli spazi aperti urbani delle città e dei borghi più accessibili ed inclusivi, superando le barriere materiali ed immateriali che impediscono la loro fruizione da parte di tutti i cittadini anche per rendere le aree interne dell'Appennino centrale più attrattive. In questo contesto si presenta anche una proposta di sostegno agli interventi che riguardano lo sviluppo e la diffusione della telemedicina.

#### **1. Progetto "Città meno energivore, più connesse e inclusive".**

La proposta riguarda tutte le aree colpite dai sismi interessati a programmi di ricostruzione e prevede un sistema di progetti integrati volti ai seguenti obiettivi:

1.1. Interventi di arredo urbano e di organizzazione degli spazi aperti (pavimentazioni stradali drenanti con utilizzo di materiali ecocompatibili, implementazioni di sistemi verdi di immediata efficacia per il comfort urbano, illuminazione con LED e fotovoltaico, sistemi tecnologici per il deflusso e il recupero dell'acqua, sistemi verdi orizzontali e verticali di immediata efficacia per la riduzione degli effetti del cambiamento climatico).

1.2. Interventi integrati e condivisi per la mobilità e i trasporti che promuovano l'uso di veicoli elettrici e aumentino l'attrattività e la varietà di offerta del trasporto pubblico, del trasporto collettivo (car-pooling, car-sharing, ecc) e della bicicletta, in relazione al miglioramento delle infrastrutture e all'aumento dell'intermodalità tra i diversi tipi di trasporto.

1.3. Interventi di realizzazione di sottoservizi, sistemi tecnologici per il cablaggio delle reti, impianti di gestione delle acque (depurazione dei reflui urbani, sistemi di drenaggio di aree impermeabilizzate e raccolta delle acque piovane).

1.4. Interventi di efficientamento energetico negli edifici pubblici e di integrazione del sistema di produzione energetica nel sistema urbano (teleriscaldamento e teleraffrescamento; accumulo di energia su larga scala; cogenerazione (CHP); poligenerazione; accumulo termico ed energetico su scala vasta; fotovoltaico; eolico; energia geotermica profonda e superficiale; recupero del calore di scarto.

2. Progetto "Rete metromontana – connettività e mobilità sostenibile".

Il progetto interviene per affrontare e ridurre la condizione di isolamento e marginalità delle aree del cratere, incrementando i livelli di connettività digitale e accessibilità fisica, attraverso sistemi di mobilità e trasporto intelligenti, sostenibili e integrati, capaci di valorizzare i percorsi lenti di penetrazione attraverso la strutturazione di hub attrezzati in corrispondenza delle intersezioni tra reti lente e reti veloci. Le priorità sono la promozione della coesione sociale attraverso l'eliminazione degli ostacoli logistici con un'organizzazione coerente con il territorio, l'aumento della resilienza dell'economie locali attraverso il miglioramento dei servizi supportati da processi innovativi e tecnologie digitali.

3. Progetto salute "piattaforme territoriali locali di telemedicina".

La proposta intende realizzare almeno quattro piattaforme digitali d'informazione e di gestione sanitaria assistenziale attraverso l'integrazione degli interventi in corso e/o programmati in tema sanitario con la potenzialità delle piattaforme di Telemedicina e con il coordinamento del Commissario alla Ricostruzione ed il concorso delle Regioni.

*9.2.4. Linea C per le aree del sisma 2016 e del sisma 2009. Saper fare e capacità d'agire; sostegno al sistema delle competenze e dell'apprendimento (skills strategy) e per la qualificazione delle vocazioni produttive*

### **Obiettivo di riferimento dell'azione**

La linea di azione promuove interventi destinati a sostenere e sviluppare competenze e formazione tecnica superiore in grado di rispondere ai fabbisogni formativi e professionali delle vocazioni produttive, a costituire una Scuola dell'artigianato in cui trasferire ed innovare il saper fare dei distretti territoriali, a sostenere il passaggio generazionale dei laboratori, delle botteghe artigiane e delle attività produttive ed intende sostenere la creazione di poli integrati di formazione tecnica superiore, nonché l'attivazione di un centro di alta formazione universitaria sulle tecniche della ricostruzione e di centri di ricerca collegati alle vocazioni economiche del territorio. Le misure riguardano le aree colpite dagli eventi del sisma del 2016 e del 2009.

### **Misure di intervento**

In particolare le linee di azione agiscono sulle seguenti misure di intervento ed avvalendosi degli strumenti indicati e descritti.

1. Progetto borghi del saper fare e dei mestieri e promozione di poli integrati per la formazione tecnica superiore.  
Attraverso la creazione di poli formativi integrati per le competenze tecniche, a livello superiore, universitario e di

ITS, con la collaborazione delle Camere di Commercio e delle imprese, volti a formare le competenze richieste dal sistema produttivo territoriale, soprattutto per quanto riguarda l'evoluzione dell'artigianato e delle pmi, la riconversione green delle produzioni agricole locali, la digitalizzazione delle imprese ed il marketing sui mercati esteri. Si propone la costituzione di una Scuola regionale per l'alta formazione artigiana, legata ai singoli distretti produttivi ed alle relative specializzazioni, con un rapporto diretto con le organizzazioni di impresa e con la funzione di mentoring e di passaggio generazionale delle competenze di eccellenza dell'artigianato territoriale.

## 2. Progetto identità economica del territorio

Il progetto prevede l'adozione di specifiche forme di sostegno agli investimenti per la valorizzazione delle vocazioni produttive territoriali e per l'innovazione digitale ed ecosostenibile delle attività economiche. Il progetto prevede la definizione e l'erogazione di una specifica forma di sostegno agli investimenti realizzati dalle imprese nelle aree del cratere del sisma del 2016 e del 2009, attraverso l'erogazione di due distinte forme di sostegno rivolte a piani e progetti di investimento e di sviluppo di attività che presentino un significativo impatto in termini di valorizzazione delle vocazioni produttive del territorio, innovazione digitale e tecnologica, investimenti ecosostenibili, promozione e valorizzazione della filiera zootecnica locale, qualificazione della produzione manifatturiera, sviluppo e promozione delle aggregazioni produttive e delle reti.

## 3. Progetto Centro internazionale per la ricerca e alta formazione su "ricostruzione e rinascita socio economica post disastro naturale" e sostegno alla creazione di centri di ricerca ed alta formazione di ambito regionale sull'economia circolare, l'agroalimentare e la gestione dei beni culturali.

Attraverso la promozione presso l'Università di Camerino di un centro internazionale di alta formazione e di studi sulla progettazione e sulle tecniche per la ricostruzione, sia in ter-

mini sociali ed economici che per quanto riguarda gli aspetti urbanistici, infrastrutturali ed ambientali. Si prevede inoltre il sostegno all'attivazione nelle 4 regioni dei crateri del sisma del 2016 e del 2009 di centri internazionali di ricerca ed alta formazione nei settori dell'economia circolare, delle produzioni agroalimentari e per la gestione e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale.

*9.2.5. Linea D per le aree del sisma del 2016 e del sisma 2009. Sostegno all'economia circolare, all'industria creativa e del turismo*

### **Obiettivo di riferimento dell'azione**

Attraverso misure volte a promuovere investimenti per il mantenimento, lo sviluppo e la messa in qualità delle produzioni locali, se caratterizzate da impatto occupazionale, dalla promozione della *green economy* e dalla coerenza con gli obiettivi dell'intervento in termini di miglioramento qualitativo del sistema produttivo e di valorizzazione delle specificità del territorio, anche ai fini turistici e delle produzioni artigiane ed agroalimentari. Le misure riguardano le aree colpite dagli eventi del sisma del 2016 e del 2009.

#### **1. Progetto terreconomy – economia circolare delle risorse del territorio**

Il progetto prevede due linee di intervento integrate, nella logica dello sviluppo ecosostenibile del territorio:

- a) interventi mirati ad accrescere la valorizzazione delle produzioni agroalimentari locali attraverso la dotazione di strumenti, attrezzature e soluzioni tecnologiche innovative. L'obiettivo è incrementare il reddito e le condizioni dei coltivatori e degli allevatori trasformando in loco i prodotti vegetali, dei pascoli e del bosco, l'allevamento estensivo (semi-brado) e biologico. Le priorità sono la promozione della coesione sociale attraverso il miglioramento delle condizioni di lavoro e di efficienza dei processi con un'organizza-

zione coerente con il territorio, l'aumento della resilienza dell'economie locali attraverso il miglioramento dei servizi supportati da processi innovativi e tecnologie digitali;

- b) la proposta progettuale si propone l'obiettivo di eliminare gli ostacoli che si sono sovrapposti negli anni per tornare a utilizzare la risorsa bosco, centrale nell'economia della montagna per secoli, con modalità innovative e sostenibili. Le priorità sono la promozione della coesione sociale attraverso un'economia strettamente legata al territorio, l'aumento della resilienza dell'economie locali attraverso il miglioramento della resilienza delle dinamiche naturali supportate da processi innovativi e tecnologie digitali.

## 2. Progetto Appennino e conoscenza: cultura creatività e turismo.

Il progetto prevede la creazione, lo sviluppo e la crescita, attraverso partnership pubblico privato, di un hub tecnologico *cross-industries*. Il progetto vuole agire da facilitatore del dialogo e della convergenza tra soggetti pubblici e privati, Università, centri di ricerca interessati a dare origine ad autentiche eccellenze territoriali, sempre nella logica della trasformazione digitale del sistema territoriale. Sono previste due azioni, una rivolta alle imprese ed un'altra agli enti locali.

Tutte le azioni descritte sono dettagliate in specifiche schede<sup>15</sup>.

È assai evidente il rilievo del "*recovery plan per la ricostruzione*", una leva potente per affrontare la "doppia emergenza" che affligge l'Italia centrale.

---

<sup>15</sup> Le linee progettuali descritte sono aggregate nelle schede di presentazione nel modo seguente: A) macro progetto ristrutturazione privata e pubblica; B) macro progetto efficientamento energetico ed opere complementari; C) macro progetto saper fare e capacità d'agire, formazione delle competenze, sostegno alle vocazioni produttive, centri di ricerca ed alta formazione; D) progetto economia circolare; E) progetto industria creativa e turismo.

# CAPITOLO III

## Il ritorno alla semplificazione amministrativa nella ricostruzione privata

SOMMARIO: 1. La svolta dell'Ordinanza n. 100: dalla gestione al controllo. – 2. S.C.I.A.: una parola magica nel mondo della sussidiarietà. – 3. Si interviene sull'esistente in nome del futuro e non solo del passato. – 3.1. Zero aggravii burocratici: no alla conformità urbanistica di tradizione, no al rispetto di vincoli senza scopo, sanatorie delle parziali difformità. – 3.2. L'attestazione della conformità urbanistica ed edilizia dell'intervento. – 4. Diritti e tempi certi anche per i cittadini del terremoto. – 4.1. I primi successi dell'ordinanza n. 100/2020 nello snellimento delle procedure: un modello per il legislatore nazionale e per le nuove regole della ricostruzione privata. – 4.2. La domanda di procedura semplificata per lo smaltimento dell'arretrato. – 5. Le novità introdotte dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 e il principio di "convenienza o prevalenza della semplificazione". – 5.1. Le norme applicabili ai comuni del sisma alla luce del "principio di prevalenza". – 5.2. Le altre semplificazioni edilizie applicabili ai comuni "del sisma". – 5.2.1. Le modifiche in materia di deroghe ai limiti di distanza tra fabbricati e di altezza. – 5.2.2. Modifiche in materia di attività edilizia libera. – 5.2.3. Riduzione degli aggravii burocratici e "stato legittimo" dell'immobile. – 5.2.4. Modifiche in materia di interventi subordinati a permesso di costruire. – 5.2.5. Modifiche in materia di permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici. – 5.2.6. Modifiche in materia di contributo straordinario per il rilascio del permesso di costruire. – 5.2.7. Modifiche in materia di riduzione o esonero dal contributo di costruzione. – 5.2.8. Modifiche in materia di formazione del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire. – 5.2.9. Modifica alla disciplina degli interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività. – 5.2.10. Modifica in materia di mutamento d'uso urbanisticamente rilevante. – 5.2.11. Usi temporanei di aree ed immobili. – 5.2.12. Modifiche in materia di segnalazione certificata ai fini dell'agibilità. – 5.2.13. Modifiche in materia di parziali difformità e tolleranze costruttive. – 5.2.14. Modifiche relative alla vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche e sull'osservanza delle norme

tecniche. – 5.2.15. Ulteriori misure in materia di requisiti igienico sanitari. – 5.2.16. Disposizioni in materia di opere edilizie in regime di comunione o condominio. – 5.2.17. Proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori. – 5.2.18. Posa in opera di elementi o strutture amovibili.

## 1. La svolta dell'Ordinanza n. 100: dalla gestione al controllo

Alle criticità di natura burocratica già descritte ha inteso porre rimedio dapprima il decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123, convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 156 che ha disciplinato, in particolare con l'articolo 3 (che ha aggiunto l'articolo 12 bis al decreto-legge 189/2016), nuove modalità per la semplificazione e l'accelerazione della ricostruzione privata, affidando ai poteri di ordinanza del Commissario straordinario l'attuazione delle modalità procedurali e la definizione dei limiti di importo dei lavori.

Questo principio legislativo è stato attuato, con un'innovativa rilettura della materia, con l'ordinanza commissariale n. 100 del 9 maggio 2020, accompagnata dal decreto commissariale n. 164 del 22 maggio 2020, con l'espresso intento di accelerare e semplificare le procedure della ricostruzione privata nei territori colpiti dal sisma del 2016.

La semplificazione normativa viene così seguita da importanti iniziative di semplificazione amministrativa<sup>1</sup>.

L'articolo 1 dell'ordinanza stabilisce infatti che i principi di semplificazione ed accelerazione si applicano a tutti gli inter-

---

<sup>1</sup> Nell'ambito della letteratura più recente, si rinvia a MATTARELLA B.G. e NATALINI A. (a cura di), *La regolazione intelligente. Un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, Firenze, 2013, pp. 9 ss.; LUPO N., PERNICIARO G., *Verso una better regulation nell'attuazione delle direttive?*, in *Gior. di dir. amm.*, 2013, 828 ss.; RANGONE N., *Semplificazione amministrativa*, in *Enc. Giur.*, Roma, 2014; SARPI F., *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni Paesi europei: un'analisi comparata*, in NATALINI A., TIBERI G. (a cura di), *La tela di Penelope*, Astrid, 2010, 333 ss.; VESPERINI G., *La fatica di semplificare*, in *Gior. di dir. amm.*, 2013, pp. 345 ss..

venti della ricostruzione privata ed alle relative varianti, con esclusione dei nuovi edifici realizzati tramite delocalizzazione: vengono in proposito richiamati gli interventi edilizi realizzati ai sensi dell'articolo 12 bis, nei limiti degli importi indicati all'articolo 3, anche se l'ordinanza contiene principi di valore generale per tutti gli interventi della ricostruzione privata.

Le procedure di semplificazione ed accelerazione della ricostruzione privata disciplinate dall'Ordinanza si applicano dunque a tutti gli interventi di riparazione, ripristino, adeguamento sismico e ricostruzione anche previa demolizione degli immobili privati per i quali il costo convenzionale, al netto dell'IVA, determinato con certificazione dal professionista, sia pari o inferiore a:

- a) Euro 600.000,00, per gli interventi di immediata riparazione per il rafforzamento locale degli edifici residenziali e produttivi che presentano danni lievi;
- b) Euro 2.000.000,00, per gli interventi di ripristino con miglioramento o adeguamento sismico o di nuova costruzione per le abitazioni o le attività produttive che presentano danni gravi;
- c) Euro 7.500.000,00, per gli interventi unitari volontari o obbligatori.

L'ordinanza n. 100 prevede un articolato sistema di controlli, tanto preventivi quanto successivi alla concessione dei contributi, da parte degli Uffici Speciali, e determina le modalità casuali dei controlli preventivi, precisando che nel corso delle verifiche non possono essere modificati i livelli operativi già in via definitiva accertati dagli Uffici speciali e comunicati al richiedente.

L'articolo 12, delinea in sintesi il seguente quadro: a) il controllo preventivo per sorteggio del 20 per cento delle Scia presentate per le domande di contributo; b) il controllo con cadenza mensile in misura del 10 per cento sui contributi concessi nel mese precedente; c) il controllo pari al 10 per cento all'esito finale dell'intervento; d) ove possibile, gli Uffici speciali esercitano i controlli anche nel corso dei lavori poiché, ad una maggiore responsabile fiducia iniziale accordata al richiedente

si accompagna il dovere del controllo pubblico nel massimo rispetto della legalità.

In assenza dei presupposti o in grave difformità dell'intervento rispetto ai presupposti accertati del contributo concesso, il Vice Commissario potrà revocare il contributo, in tutto o in parte.

Resta fermo il parallelo controllo da parte degli enti locali, sempre in conformità all'impostazione multilivello del governo dell'emergenza di cui si è già detto. Pertanto, gli Uffici comunali svolgeranno i procedimenti e i controlli secondo la legislazione ordinaria stabilita dal Testo unico dell'edilizia e dalla legge n. 241/1990, salve specifiche funzioni collaborative riconosciute dalle ordinanze commissariali, ai sensi dell'articolo 2, comma secondo, del Decreto n. 189/2016 in materia di ricostruzione.

Nel corso delle verifiche, risultano rilevanti ai fini della revoca anche parziale dei contributi solo le modifiche eventualmente riscontrate che corrispondono almeno alla tipologia di lavori classificata come "manutenzione straordinaria", ai sensi dell'articolo 3, lett. b) del Testo unico dell'edilizia, risultando le parziali modifiche di livello inferiore riconducibili a edilizia libera o tali, comunque, da non incidere sulla misura del contributo.

## **2. S.C.I.A.: una parola magica nel mondo della sussidiarietà**

Uno dei dati maggiormente rilevanti del nuovo approccio inaugurato in particolare con l'Ordinanza n. 100 è costituito dal pieno ritorno alla legislazione ordinaria del Testo unico dell'edilizia nonché ai principi generali del procedimento amministrativo della legge n. 241/1990, in coerenza con il decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189.

Nell'intento di favorire la semplificazione amministrativa a fronte della stratificazione della legislazione ordinaria, speciale e delle numerosissime Ordinanze che hanno nel tempo

determinato il sopra ricordato quadro regolatorio, assai complesso e di difficile conoscibilità ed operatività, l'articolo 2 dell'Ordinanza n. 100 evidenzia la centralità per la ricostruzione privata dello strumento della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), ai sensi dell'articolo 19 della legge generale del procedimento amministrativo 241/1990 e degli artt. 22 e 23 del Testo unico dell'edilizia.

Si tratta di un passaggio molto importante perché volto a recuperare l'approccio di largo respiro tipico di una fondamentale normativa di principio generale, superando la disciplina particolaristica e di carattere emergenziale.

A ben vedere è con questo strumento, basato sulla certificazione di conformità dell'intervento alle norme vigenti da parte del professionista abilitato, che si realizza la larga maggioranza degli interventi della ricostruzione privata (dai danni lievi, in forma di C.i.l.a, fino alla demolizione "con fedele ricostruzione" dell'edificio).

Si tratta di un istituto da anni consolidato nell'ordinamento giuridico nazionale<sup>2</sup>, che è opportuno sia ripreso nella to ma

---

<sup>2</sup> La segnalazione certificata di inizio attività (S.C.I.A.) costituisce il modello di semplificazione amministrativa erede della vecchia Dichiarazione di inizio attività (D.I.A.), introdotta, in via generale, con l'articolo 19 della legge n. 241/1990 e poi, per l'appunto, trasformata in S.C.I.A. dal decreto-legge n. 78/2010 (convertito con legge n. 122/2010). La Corte costituzionale 20 giugno 2012, n. 164, par. 8, ha definito la S.C.I.A. come «*modello ad efficacia legittimante immediata, che attiene al principio di semplificazione dell'azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l'iniziativa economica*». In merito M. A. SANDULLI, *Dalla d.i.a. alla s.c.i.a.: una liberalizzazione a rischio*, in *Riv. giur. Edilizia*, 2010, n. 6, 465 ss., sottolinea come, con tale istituto, «*il privato viene autoresponsabilizzato a verificare la sussistenza dei presupposti per intraprendere una determinata attività, di cui si limita a comunicare all'amministrazione l'inizio, ciò che ex se ne legittima l'esercizio*». In passato dottrina e giurisprudenza sono state fortemente divise su due differenti posizioni inerenti la natura giuridica della SCIA: una parte sostenitrice della tesi pubblicistica, che considerava la S.C.I.A. come fosse un provvedimento amministrativo tacito a formazione progressiva, con la conseguenza che sarebbe stata direttamente impugnabile (cfr. *ex multis* C.d.S., sez. VI, 10 maggio 2003, n. 3265; 20 ottobre 2004, n. 6910; C.d.S., sez. VI, 5 aprile 2007, n. 1550, in *Foro amm.*, C.d.S., 2007, 1240, con riferimento alla D.I.A. ha affermato che essa «*non è strumento di liberalizzazione dell'attività, ma rappresenta una semplificazione procedimentale*», dal momento che, mentre «*la liberalizzazione di determinate attività economiche è cosa diversa e presuppone che non sia necessaria*

ricostruzione, senza aggravii ingiustificati. Il richiamo a tale i-

---

la formazione di un titolo abilitativo, [...] nel caso della D.I.A., con il decorso del termine si forma una autorizzazione implicita di natura provvedimentale»; C.d.S., sez. IV, 25 novembre 2008, n. 5811; C.d.S., sez. IV, 13 gennaio 2010, n. 72; C.d.S., sez. IV, 4 maggio 2010, n. 2558; 8 marzo 2011, n. 1423. In dottrina, *ex multis*, M. FILIPPI, *La nuova d.i.a. e gli incerti confini con il silenzio assenso*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2006, 378 ss.); altra parte, invece, fautrice della tesi privatistica, che assumeva la D.I.A./S.C.I.A. essere un atto dalla natura privata (*ex multis* C.d.S., sez. IV, 4 settembre 2002, n. 4453; C.d.S., sez. V, 4 febbraio 2004, n. 376; C.d.S., sez. IV, 19 settembre 2008, n. 4513; C.d.S., sez. IV, 12 marzo 2009, n. 1474; C.d.S., sez. IV, 13 maggio 2010, n. 2919; in dottrina, *ex multis*, A. TRAVI, *La DIA e la tutela del terzo: tra pronunce del G.A. e riforme legislative del 2005*, in *Urb. e app.*, 2005, 1325; E. BOSCOLO, *La denuncia di inizio attività "riformata": il diritto soggettivo (a regime amministrativo) tra silenzio assenso ed autotutela*, in *Urb. e app.*, 2006, 836), sul presupposto che il cittadino si considerasse legittimato ad avviare la propria attività non già in base ad un provvedimento amministrativo, bensì in forza di una diretta prescrizione legislativa; in questo senso si rammentava che, del resto, il controllo della p.a. fosse privo di una discrezionalità amministrativa, estrinsecandosi nella semplice verifica di rispondenza tra quanto dichiarato dal privato e quanto normativamente prescritto (secondo N. PAOLANTONIO, *Comportamenti non provvedimentali produttivi di effetti giuridici*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2017, 378 «nelle fattispecie autorizzatorie scaturenti dalla S.C.I.A. non viene speso potere, sicché manca l'oggetto stesso dell'autotutela amministrativa»). La querelle sembrava essere stata pacificamente risolta con il decreto-legge n. 138/2011 (convertito con legge n. 148/2011) che, all'ultimo comma dell'articolo 19, introduceva una disposizione ben chiara: «la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili». Tale intervento legislativo recepiva, in realtà, l'orientamento manifestato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 15/2011, in cui si chiariva energicamente che: «la denuncia di inizio attività non è un provvedimento amministrativo a formazione tacita e non dà luogo in ogni caso ad un titolo costitutivo, ma costituisce un atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge» (E. ZAMPETTI, *D.i.a. e s.c.i.a. dopo l'Adunanza Plenaria n. 15/2011: la difficile composizione del modello sostanziale con il modello procedimentale*, in *Dir. amm.* 2011/4). I problemi, tuttavia, erano stati soltanto apparentemente risolti, dal momento che continuava a essere contemplato – e privo di effettivo coordinamento – l'esercizio del potere di autotutela decisoria da parte dell'amministrazione, solitamente invocato proprio a conferma della natura pubblicistica della S.C.I.A. Neppure la legge n. 124/2015 (c.d. riforma Madia) in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche – intervenuta, fra le altre cose, anche sulla semplificazione amministrativa – nel modificare il comma 4 dell'articolo 19 della citata legge 241/1990 ha dato un riscontro chiarificatore, in quanto ha previsto che l'amministrazione che abbia lasciato spirare inutilmente il termine dei 60 giorni (30 in materia edilizia) dal ricevimento della S.C.I.A. possa, comunque, adottare provvedimenti in autotutela al fine di vie-

stituito si estende agli interventi dell'articolo 12 *bis* del decreto ma

tare la prosecuzione dell'attività segnalata e rimuovere gli eventuali effetti dannosi: «[...] *in presenza delle "condizioni" previste dall'articolo 21 nonies*». L'articolo 21 *nonies* – a propria volta riformato dalla stessa l. 124/2015 – non ha, però, introdotto quelle particolari condizioni normative – rispetto alla disciplina generale – richieste per le peculiari ipotesi di decorso del termine fissato per inibire l'attività oggetto di S.C.I.A., limitandosi soltanto a disporre che nei casi di provvedimenti autorizzatori l'autotutela decisoria debba essere esercitata entro il termine ragionevole di 18 mesi dall'adozione del provvedimento di primo grado. Questa *empasse* normativa, accentuata dalle concrete necessità di rendere compatibili la disciplina procedimentale contemplata per l'esercizio del potere di autotutela decisoria con la sostanziale natura dichiaratamente non provvedimentale della S.C.I.A., ha portato il Consiglio di Stato in sede consultiva dello schema di decreto legislativo di attuazione della riforma Madia in materia di S.C.I.A. (C.d.S., Adunanza della Commissione Speciale, 30 marzo 2016, n. 839) a propendere per una soluzione "creativa", che suggerisce di interpretare l'articolo 21 *nonies* in funzione innovativa, nel senso, cioè, che la disposizione non possa definirsi come il presupposto di esercizio dell'autotutela decisoria in senso tecnico (che abbisognerebbe, appunto, di un originario provvedimento di primo grado) ma, semplicemente, come quella "*disciplina normativa di riferimento*" in tema di S.C.I.A., intesa, cioè, come disposizione prescrittiva di quali siano le necessarie condizioni per il corretto esercizio *ex post* dei poteri dell'amministrazione: conclusione, questa, suffragata, fra le altre motivazioni, da una chiara argomentazione logico/letterale, per cui se la S.C.I.A. avesse avuto una natura provvedimentale non vi sarebbe stato nemmeno il bisogno di richiamare espressamente l'articolo 21 *nonies* quale condizione per l'esercizio in autotutela dei poteri inibitori e ripristinatori dell'amministrazione. Codesta elegante soluzione pretoria, tuttavia, non ha sfortunatamente trovato dei significativi sviluppi nel testo di riforma entrato poi in vigore. Certo non si può far a meno di osservare che per quanto il richiamo all'articolo 21 *nonies* possa avere una funzione innovativa – non rappresentando l'esercizio in senso tecnico del potere di autotutela decisoria – le condizioni ivi contemplate ricorrono, sostanzialmente, in modo pressoché automatico ogni qual volta l'amministrazione non inibisca l'attività oggetto di segnalazione nei termini concessi dall'articolo 19, comma 3 e 6 *bis*, della l. 241/1990: e una attività non inibita e contemporaneamente priva dei necessari requisiti e presupposti richiesti *ex lege*, sarà sempre illegittima, nonché suscettibile di essere rimossa d'ufficio per ragioni di interesse pubblico. Sotto questo profilo le "condizioni" dell'articolo 21 *nonies* hanno un carattere "atipico" rispetto alla stessa autotutela decisoria, in quanto quelle condizioni che normalmente sono oggetto di valutazione discrezionale per l'esercizio dell'autotutela decisoria – e, dunque, per l'adozione dell'annullamento d'ufficio – sembrano essere nel caso di S.C.I.A. dei meri presupposti "di fatto" per un provvedimento vincolato. Del resto lo stesso Consiglio di Stato, in sede consultiva sul testo di riforma, ha tenuto a precisare che: «[...] *per un efficace coordinamento occorrerà tener conto 'in concreto' dei contenuti del potere di intervento ex post (repressivo, ini-*

anche, per quanto compatibili, a tutti gli interventi della ricostruzione privata ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge n. 189/2016. Gli interventi realizzati ai sensi del decreto-legge rientrano nella fattispecie "interventi da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità" prevista dall'articolo 17 comma 3 lett. d) D.P.R. n. 380 del 2001.

Ai sensi dell'articolo 5 la SCIA edilizia, negli interventi disciplinati dall'Ordinanza, ai sensi degli artt. 22 e 23 del D.P.R. n. 380 del 2001, è costituita dalla presentazione dei documenti di cui alle lettere a) e b) e d) dell'articolo 4, e dagli elaborati progettuali richiesti.

Ai fini dell'istruttoria sulle SCIA edilizie presentate i Comuni mantengono l'autonomia garantita dal vigente ordinamento in merito ai titoli edilizi: è possibile che siano effettuate verifiche a campione nei casi opportuni, secondo il modello indicato dall'Ordinanza, che tuttavia non deve ritenersi obbli-

---

*bitorio o conformativo) nel caso di SCIA: trattandosi a monte di attività vincolata da parte dell'amministrazione, limitata alla sola verifica della sussistenza dei requisiti di legge, anche l'intervento, a valle deve avere le medesime caratteristiche di attività vincolata». Il richiamo all'autotutela – ed alle sue "condizioni" – verrebbe, così, nella S.C.I.A., sostanzialmente snaturato interpretando l'esercizio *ex post* dei poteri inibitori dell'amministrazione quale espressione di un originario provvedimento amministrativo, sebbene sostanzialmente privato delle stesse condizioni discrezionali/valutative contemplate nella richiamata disposizione di cui all'articolo 21 *nonies*. Nell'impossibilità di approfondire ulteriormente la questione in questa sede, si ricordi che da ultimo la Corte Cost., con sentenza del 13 marzo 2019, n. 45, è intervenuta sulla questione del rapporto tra tutela del terzo controinteressato e S.C.I.A., chiarendo che le verifiche cui è chiamata l'Amministrazione ai sensi del comma 6 *ter* sono quelle già puntualmente disciplinate dall'articolo 19, da esercitarsi entro i sessanta giorni o trenta dalla presentazione della S.C.I.A. (commi 3 e 6 *bis*), e poi entro i successivi diciotto mesi (comma 4, che rinvia all'articolo 21 *nonies*). Decorsi questi termini, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo. Questi, infatti, è titolare di un interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo: venuto meno tale potere in capo alla P.A., anche l'interesse del terzo si estingue. Peraltro, la Corte costituzionale non esclude l'opportunità di un intervento normativo sull'articolo 19, «quantomeno al fine di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e di impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, «in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte della P.A. e al conseguente effetto estintivo».*

gatorio, sulla base di valutazioni rispondenti al proprio modello organizzativo.

L'istruttoria del Comune deve svolgersi in parallelo con quella degli USR relativa alla domanda di concessione del contributo, di cui si dirà di qui a breve, e il termine di 30 giorni previsto dall'articolo 23 del D.P.R. n. 380/2001 ai fini dell'efficacia per l'avvio dell'intervento è differito al momento della concessione del contributo.

Gli Uffici speciali per la ricostruzione e gli Uffici comunali procedono dunque, in autonomia e parallelamente, all'istruttoria e all'adozione dei provvedimenti di competenza, assicurando la massima collaborazione reciproca, al fine di evitare ogni aggravio procedimentale, nel rispetto dei principi di semplificazione, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

La presentazione della SCIA edilizia, ai sensi dell'articolo 22 del D.P.R. 380 del 2001, con le autorizzazioni e gli atti di assenso, comunque denominati, eventualmente necessari, consentono l'inizio dei lavori dopo 30 giorni dalla presentazione, ai sensi dell'articolo 23, comma 1, del D.P.R. 380 del 2001: entro tale termine gli Uffici comunali, in carenza dei presupposti, possono adottare motivati provvedimenti di divieto di avvio dell'attività e richiedere integrazioni e regolarizzazioni, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 19, comma 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Il termine di inizio dei lavori è differito al momento della concessione del contributo ai sensi e nei termini dell'articolo 6.

A questo proposito, il comma 2 stabilisce, coerentemente, il principio secondo cui, "ai fini della disciplina dei procedimenti di concessione dei contributi, degli interventi edilizi e dei controlli, di cui all'articolo 12-bis del decreto-legge, non trovano applicazione le disposizioni delle precedenti Ordinanze in materia di titoli abilitativi e contributi, nelle parti in contrasto o incompatibili con la presente Ordinanza"<sup>3</sup>.

Per tali interventi, l'articolo 6 dell'Ordinanza chiarisce la procedura per la concessione e l'erogazione dei contributi in-

---

<sup>3</sup> La piattaforma informatica semplifica e chiarifica gli adempimenti per

dicando che la domanda di concessione dei contributi deve essere presentata dai soggetti legittimati all'Ufficio speciale per la ricostruzione territorialmente competente, unitamente alla richiesta o certificazione del titolo abilitativo, ossia del permesso di costruire o della SCIA, ai sensi degli artt. 20, 22 e 23 del D.P.R. 380 del 2001, necessario in relazione alla tipologia dell'intervento progettato.

La domanda di contributo costituisce segnalazione certificata di inizio attività, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 19, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, con cui il professionista attesta la conformità dei contenuti della domanda ai requisiti e ai presupposti previsti da leggi, ordinanze commissariali o di atti amministrativi generali<sup>4</sup>.

---

la domanda di contributo da parte del richiedente e del professionista abilitato che saranno oggetto della verifica di completezza da parte degli Uffici speciali per la ricostruzione.

<sup>4</sup> Alla domanda sono obbligatoriamente allegati, oltre alla documentazione necessaria per il rilascio del permesso di costruire o della SCIA: a) estremi della scheda AeDES di cui all'articolo 8, comma 1 redatta a norma del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 maggio 2011, anche da parte del personale tecnico del Comune o da personale tecnico e specializzato di supporto al Comune appositamente formato, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, o altra certificazione professionale prevista dalle ordinanze commissariali; b) relazione tecnica asseverata a firma del professionista iscritto all'elenco speciale di cui all'articolo 34 del decreto-legge, attestante la riconducibilità causale diretta dei danni esistenti agli eventi sismici di cui all'articolo 1 del medesimo decreto, e la SCIA con i documenti previsti dall'articolo 5 della presente Ordinanza; c) progetto degli interventi proposti, con l'indicazione di riparazione danni e rafforzamento locale, miglioramento o adeguamento sismico, demolizione e ricostruzione, riferiti all'immobile nel suo complesso, corredati da una relazione asseverata del professionista che attesta sotto la propria responsabilità la congruità del computo metrico estimativo in relazione al progetto e all'entità del contributo richiesto, comunque non superiore ai costi parametrici nei limiti previsti dall'articolo 6 del decreto-legge e dalle Ordinanze vigenti, fatti salvi i maggiori costi per lavori di miglioria, che possono riguardare anche opere strutturali, in accolto del richiedente, anche tramite bonus fiscali previsti per legge; d) indicazione dell'impresa affidataria dei lavori, con allegata documentazione relativa alla sua selezione e attestazione dell'iscrizione nell'Anagrafe di cui all'articolo 30, comma 6, del decreto-legge, nei termini previsti dall'articolo 10 dell'Ordinanza n. 95 del 2020; e) i documenti indicati nella piattaforma informatica della Struttura commissariale.

Verificata la completezza delle certificazioni asseverate dal professionista e le documentazioni prodotte, anche in contraddittorio con il soggetto interessato e con le rettifiche eventualmente necessarie della domanda, l'Ufficio speciale per la ricostruzione adotta la proposta di concessione del contributo, comprensivo delle spese tecniche, che trasmette al Vice Commissario o suo delegato, entro e non oltre il termine di 60 giorni dalla presentazione della domanda.

L'Ufficio speciale per la ricostruzione provvede, entro il termine di 10 giorni dalla data di presentazione della domanda, alla convocazione della Conferenza regionale nei casi previsti dall'articolo 12-bis del decreto-legge, trasmettendo la domanda. Il termine massimo di conclusione del procedimento è di 90 giorni nei casi di convocazione della Conferenza regionale prevista dall'articolo 12 bis del decreto-legge ovvero quando le domande siano state sorteggiate ai fini della verifica preliminare. I termini di cui sopra possono essere sospesi per una sola volta, e per un periodo non superiore a 30 giorni, per l'acquisizione di informazioni o certificazioni relative a fatti, stati o qualità, anche relativi ai titoli edilizi, non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Il Vice-commissario o suo delegato, nei successivi 10 giorni, definisce il procedimento emanando il provvedimento di concessione del contributo ovvero rigettando la domanda, anche parzialmente, previa congrua motivazione.

Gli Uffici speciali procedono alle verifiche a campione, preventive e successive alla concessione del contributo, e a quelle, per quanto possibile, ritenute in ogni momento opportune, ai sensi dell'articolo 12 dell'Ordinanza.

Tutti i termini per la conclusione del procedimento di cui all'Ordinanza medesima decorrono dal ricevimento della domanda, ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Decorsi i termini senza che il procedimento sia concluso, chi vi ha interesse può chiedere l'eserci-

zio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 2, commi 9, 9 bis, ter, quater, quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, da parte del Commissario straordinario, nell'esercizio di quanto previsto dall'articolo 2 del decreto-legge 189/2016, nonché, ai sensi dell'articolo 31 del codice del processo amministrativo, l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere.

È opportuno chiarire che, se gli interventi previsti dalla ordinanza n. 100/2020 sono realizzabili in larghissima misura attraverso la SCIA edilizia, ai sensi degli articoli 19 del legge n. 241/1990 e 22 e 23 del D.P.R. 380/2001<sup>5</sup>, in alcuni specifici casi, nei limiti delle soglie di valore di cui all'articolo 3 della Ordinanza n. 100/2020, l'intervento è tuttavia soggetto a permesso di costruire, ove vi siano aumenti di volumetrie eccedenti i modesti incrementi per ragioni di efficientamento energetico, sismico o igienico-sanitario, previsti dalla Ordinanza n. 100/2020, o nei casi di totale demolizione e ricostruzione con aumenti volumetrici.

In tali limitati o eccezionali casi, si segue il regime ordinario previsto dalle leggi e dalle ordinanze.

Gli interventi di delocalizzazione dell'edificio, per ragioni sismiche o altro, non sono compresi nell'Ordinanza n.

---

<sup>5</sup> Sul tema, in relazione alla letteratura più recente, si vedano M.A. SANDULLI *Segnalazione certificata di inizio attività*. in *Libro dell'anno del diritto*, Treccani Roma 2017; M.A. SANDULLI *La segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.) (artt. 19 e 21 l. n. 241/1990 e s.m.i.)* in M.A. SANDULLI, (a cura di) *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano 2017; G. STRAZZA *Focus La s.c.i.a. e la tutela del terzo* in M.A. SANDULLI, (a cura di) *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano 2017; Berti Suman, *Scia e tutela del terzo. Le questioni aperte dopo la riforma Madia ed i decreti attuativi Scia1 e Scia2* in *Sito istituzionale della giustizia amministrativa* 2017; D. VESE *La segnalazione certificata di inizio attività come modello di semplificazione procedimentale*, Pacini giuridica, 2016; A. SIMONATI, *La disciplina della S.C.I.A. edilizia fra principi del governo del territorio e semplificazione amministrativa*, in *Consulta online – sentenza n. 49 del 2016*; E. BOSCOLO *I decreti attuativi della legge Madia: liberalizzazione e ridisegno dei titoli edilizi*, in *Riv. Giur. Edilizia* n. 6 del 2016; M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della L. 7 agosto 2015, n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in *www.federalismi.it* 16.9.2015; B.G. MATTARELLA, *La Scia, ovvero dell'ostinazione del legislatore pigro*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2010.

100/2020, e sono sempre soggetti a permesso di costruire, così come tutti gli interventi di nuova costruzione. Viceversa, sono soggetti a SCIA edilizia, ai sensi degli artt. 22 e 23 d.p.r. n. 380/2001, gli interventi di demolizione e ricostruzione nella stessa area di sedime, salvo modesti scostamenti per ragioni tecniche documentate, che non determinino aumenti della volumetria complessiva preesistente (v. articolo 22, comma 1, lett. c, d.p.r. 380/2001).

### **3. Si interviene sull'esistente in nome del futuro e non solo del passato**

Un principio fondamentale della ricostruzione è quello di disancorarsi dal criterio del “dov'era com'era” adottato nel caso dei sismi precedenti.

Per la ricostruzione degli edifici danneggiati dal sisma 2016 si è inteso, infatti, cercare di tenere presente il contesto territoriale e le sue nuove esigenze, così come già evidenziato nei precedenti paragrafi.

Da tale criterio discende che, pur nel rispetto delle caratteristiche storiche di molti degli edifici danneggiati, per i quali restano ferme le procedure già stabilite dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, per gli altri edifici si applichino criteri più agili e semplificati.

Nei prossimi paragrafi si esamineranno tali criteri.

#### *3.1. Zero aggravii burocratici: no alla conformità urbanistica di tradizione, no al rispetto di vincoli senza scopo, sanatorie delle parziali difformità*

L'obiettivo di ricostruire le aree danneggiate dal sisma richiede che, nell'applicare la nuova disciplina segnata in particolare dall'ordinanza n. 100, si ponga particolare attenzione a non cadere nella tentazione di gravare i proprietari di inutili incombenze.

A tale scopo occorre considerare in primo luogo la necessità di non fare ricorso alla c.d. urbanistica di tradizione, vale a

dire di non assoggettare gli interventi ricostruttivi alle medesime norme che disciplinerebbero le nuove costruzioni.

Se a prima vista tale considerazione può apparire banale, in realtà molto frequentemente si applica, anche in forza della dimestichezza generata dall'abitudine, una disciplina che è stata concepita per ben diverse situazioni. Tale circostanza si concretizza in un inutile aggravio delle procedure: occorre invece cambiare approccio, fatto salvo quanto richiesto da alcuni particolari aspetti quali possono essere, ad esempio, l'efficiamento energetico e l'adozione di misure antisismiche.

Nella logica della maggior semplificazione possibile, inoltre, l'articolo 8 stabilisce di facilitare al massimo gli interventi che non necessitano di preventiva autorizzazione paesaggistica non avendo, per così dire, alcuna capacità lesiva del bene protetto dal vincolo.

I commi 1-5, in coerenza con il principio di riduzione di ogni aggravio procedimentale, danno piena evidenza alla legislazione vigente che già sottrae all'autorizzazione paesaggistica preventiva una serie numerosa di interventi edilizi, in specie derivanti da calamità naturali ed esigenze di consolidamento antisismico, fino al massimo grado della demolizione con "fedele ricostruzione".

Ora, i territori colpiti dal sisma del 2016 sono ampiamente connotati dalla presenza di vincoli paesaggistici e delle aree protette ma occorre considerare che la grandissima parte degli interventi di ricostruzione non costituiscono "nuove costruzioni" ma si limitano alla riparazione, ripristino, consolidamento antisismico o "fedele ricostruzione" nei limiti concettuali di recente definiti dall'articolo 3 bis, comma 2, del decreto 123 del 2019, ossia di *"conformità a quelli preesistenti quanto a collocazione, ingombro planivolumetrico e configurazione degli esterni, fatte salve le parziali modifiche planivolumetriche e di sedime necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, igienico sanitaria e di sicurezza"*.

Questa nozione, ben delineata dal legislatore, deve ispirare senza limiti e condizionamenti la ricostruzione privata nella piena salvaguardia dei valori paesaggistici e naturali poiché

non vi è alcun nesso tra il ripristino e l'efficientamento dell'esistente, peraltro senza neppure apprezzabili modifiche esteriori, ed il bene paesaggistico oggetto di tutela.

Introdurre ulteriori obblighi, soprattutto laddove non vi siano beni paesaggistici da proteggere, equivarrebbe ad introdurre vincoli senza scopo e senza utilità. Al contrario, è ovviamente fatto salvo l'obbligo di ottenere tutti i nullaosta, pareri e atti di autorizzazione, comunque denominati, relativi all'edificio e previsti dal codice dei beni culturali n. 42 del 2004, che incidono su beni specificamente individuati e ben più circostanziati.

La coerente attuazione del principio richiamato, cui tutti sono tenuti, costituirà un altro importante passo in avanti dell'accelerazione della ricostruzione.

Il comma 5 dell'articolo 8 dell'ordinanza precisa che laddove siano stati approvati dai comuni piani attuativi dei centri storici aventi valore di piani paesaggistici, ai sensi dell'articolo 11 del decreto n. 189/2016, le SCIA dovranno attestare la conformità alle eventuali prescrizioni in essi contenute, anche relative ai materiali da utilizzare nelle costruzioni.

Analoga *ratio* ispira il disposto del successivo articolo 9 con riguardo agli edifici soggetti a sanatoria o condono edilizio. Tale norma si occupa di chiarificare e semplificare, negli stretti limiti ammessi dalla legge, il rapporto tra abusi edilizi dichiarati o in via di accertamento, quelli eventualmente sussistenti ma non accertati, e i procedimenti di concessione del contributo e di rilascio o formazione del titolo edilizio. Si tratta di un tema rilevante e diffuso che rischia di aggravare notevolmente le procedure della ricostruzione, talvolta senza giustificato motivo.

Occorre infatti chiarire, in via generale, che gli organi della ricostruzione non hanno la responsabilità né la finalità di sanare o punire gli abusi edilizi del passato, peraltro realizzati in vasti territori, responsabilità correttamente demandate ad altre autorità, né di condurre indagini a riguardo. Lo scopo precipuo del diritto della ricostruzione è quello di realizzare gli interventi edilizi di riparazione, consolidamento sismico,

ristrutturazione o ricostruzione negli stessi limiti volumetrici, in modo conforme alle leggi vigenti oltre che nei modi più efficienti.

I commi 1-4, nel richiamare la sanatoria speciale prevista con la domanda di contributo ai sensi dell'articolo 1 *sexies* del decreto-legge n. 55/2018, e le altre fattispecie, disciplinano, ai fini dell'incidenza sulle procedure della ricostruzione, due tipologie di abusi: quelli gravi e quelli relativi alle parziali difformità.

Nella prima categoria, gli abusi eventualmente riscontrati sull'edificio esistente anche in procedure pendenti, realizzati in assenza di permesso di costruire, totale difformità o variazione essenziale, ai sensi dell'articolo 31 del testo unico dell'edilizia, devono essere valutati ai fini dell'adozione di una misura di sanatoria o delle sanzioni previste, anteriormente e preliminarmente alla concessione del contributo e al rilascio del titolo edilizio.

Le difformità parziali, che determinano un'eventuale sanzione pecuniaria, invece, ai sensi del vigente testo unico dell'edilizia, sono oggetto di sanatoria ai sensi dell'articolo 1 *sexies* del decreto-legge n. 55/2018 e nei modi ordinari richiamati dall'ordinanza, ma non impediscono il rilascio del contributo e del titolo edilizio ai fini della ricostruzione, salvi gli effetti conseguenti alle specifiche responsabilità e le conseguenti sanzioni.

Il comma 5 precisa che, in ogni caso, per l'abuso che determina un aumento di superfici o di volume non spetta il contributo, a meno che non vi sia una preventiva sanatoria, mentre il comma 6 specifica che sono ovviamente fatti salvi gli aumenti di cubatura o di superfici previsti da leggi regionali.

### *3.2. L'attestazione della conformità urbanistica ed edilizia dell'intervento*

Occorre considerare che i principi e le procedure di semplificazione in materia edilizia e urbanistica contenuti nell'Ordinanza n. 100, sono ora norma di legge, a seguito del decreto "Semplificazioni" 76/2020.

Le semplificazioni amministrative introdotte dall'Ordinanza n. 100 hanno trovato una definitiva codifica all'interno della legislazione nazionale a seguito delle modifiche al Testo Unico sull'Edilizia (D.P.R. 380/2001) oltre che al decreto-legge n. 189/2016.

In particolare, la conformità urbanistica ed edilizia dell'intervento previsto per gli edifici danneggiati dal sisma è attestata dal professionista o dal comune sulla base di soli tre elementi:

- a) il titolo edilizio dell'edificio preesistente
- b) l'assenza di procedure sanzionatorie o di sanatoria in corso
- c) l'inesistenza di vincoli di inedificabilità assoluta.

Inoltre, la mancanza della copia del titolo edilizio non pregiudica la possibilità di attribuire all'edificio la cosiddetta "legittima preesistenza" quando le informazioni sulla medesima siano desumibili da altri documenti probanti (fotografie, atti pubblici e privati ecc.).

Tali semplificazioni, pertanto, sono immediatamente applicabili anche alle istanze di concessione di contributo ed ai relativi progetti presentati precedentemente all'entrata in vigore dell'Ordinanza n. 100 e non ancora definite<sup>6</sup>.

#### 4. Diritti e tempi certi anche per i cittadini del terremoto

Per garantire una celere ricostruzione è fondamentale che i cittadini non cadano vittime delle disfunzioni – anche incol-

---

<sup>6</sup> Il riferimento normativo in materia è l'articolo 12 comma 2, primo periodo, decreto-legge 189/2016: "2. All'esito dell'istruttoria sulla compatibilità urbanistica degli interventi richiesti a norma della vigente legislazione, il Comune rilascia il titolo edilizio ai sensi dell'articolo 20 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, ovvero verifica i titoli edilizi di cui agli articoli 22 e 23 del medesimo decreto. La conformità urbanistica è attestata dal professionista abilitato o dall'Ufficio comunale tramite i titoli edilizi legittimi dell'edificio preesistente, l'assenza di procedure sanzionatorie o di sanatoria in corso, l'inesistenza di vincoli di inedificabilità assoluta". L'articolo 9-bis comma 1-bis, D.P.R. 380/2001 dispone che "1-bis. Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o da quello che ha disciplinato

pevoli – dell'amministrazione. In relazione a queste esigenze, particolarmente avvertite in relazione alla difficile – quando non drammatica – situazione in cui vertono molte aree tra quelle colpite dal sisma, non possiamo non avvertire come impellente la necessità di recuperare il profondo respiro che ispirò la legge n. 241/1990, allorché si avviò un nuovo modo di impostare i rapporti tra amministrazione e cittadini, rivoluzionandoli letteralmente<sup>7</sup>.

In particolare, occorre che nella ricostruzione si rispettino termini precisi, non si duplichi la documentazione richiesta, si osservi rigorosamente il divieto di aggravamento del procedimento, si ponga in essere l'esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia dell'amministrazione.

Secondo l'ordinanza i termini massimi procedurali sono di 2 tipi:

a) 30 giorni per l'inizio dei lavori dalla presentazione della

---

*l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia”.*

<sup>7</sup> La letteratura sul tema è sterminata. *Ex multis*, ci si limita a richiamare, tra la produzione più recente: G. VESPERINI, *Frammenti di semplificazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2019; D. VESE, *L'efficienza della decisione amministrativa. Semplificazione e accelerazione del procedimento nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *Federalismi.it* 26.9.2018; P. CARPENTIERI, *Interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) 9.10.2018; G. GRECO, *Scia e tutela del terzo al vaglio della Corte costituzionale: è troppo auspicare un ritorno al passato (o quasi)?*, in *Giustamm.it*, 2018; A. GIUSTI, W. GIULIETTI, *Tutela del terzo nella scia e principio di effettività, ricercando un'interpretazione costituzionalmente conforme del c.6 ter dell'articolo19 l.proc.* in *Giustamm.it*, 2018, 6; P. LAZZARA, *L'evoluzione del procedimento nell'ultimo decennio*, in *Il Foro Amministrativo* n.7/8, 2017. Quanto alla dottrina più risalente si vedano AA. VV., *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti (Legge 7 agosto 1990, n. 241)*, con il coordinamento di V. ITALIA e M. BASSANI, Milano, 1991; T. MIELE, *Il procedimento amministrativo e il diritto di accesso – Lo stato di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241*, Torino, 1995.

Scia, in assenza di vincoli o con nullaosta e pareri già allegati alla Scia dal professionista, ed in assenza di sanatoria ex articolo 1 *sexies*;

- b) 70 giorni per il decreto di concessione del contributo;
- c) 100 giorni, in tutti gli altri casi in cui è richiesta o interven-ga, ai sensi dell'articolo 1 bis dell'articolo 12 bis, del decreto 123/2019, la competenza della Conferenza regionale, che agisce come conferenza semplificata dei servizi, ai sensi dell'articolo 14 ter della legge n. 241/1990, ovvero nei casi in cui l'Ufficio Speciale procede alle verifiche preventive ai sensi dell'articolo 12 dell'Ordinanza.

Si tratta di un buon passo in avanti tanto più che occorre ben evidenziare che si tratta di termini massimi e che i principi di semplificazione introdotti dall'ordinanza si ha ragione di ritenere che potranno dispiegare effetti utili, in modo diffuso, nelle fasi anteriori al termine finale. Sono in ogni caso garantiti ai sensi dell'articolo 6 dell'Ordinanza i diritti dei cittadini nei confronti dell'inerzia o dei ritardi dell'Amministrazione.

È inoltre fondamentale la semplificazione stabilita dall'articolo 7, laddove si prevede che nel caso in cui, a causa del sisma o per motivi di forza maggiore, il titolo edilizio relativo all'edificio oggetto del contributo non sia più disponibile, il professionista può limitarsi, ai sensi del comma 1-bis dell'articolo 12-bis del decreto-legge, ad attestare in luogo della conformità edilizia e urbanistica, la sola conformità dell'intervento proposto all'edificio preesistente al sisma.

Ai fini dell'attuazione del comma 1-bis dell'articolo 12-bis del decreto-legge, la conformità dell'intervento all'edificio preesistente al sisma consiste nell'attestare, da parte del professionista, anche sulla base di dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà rese dal proprietario, ai sensi dell'articolo 47 del D.P.R. n. 445 del 2000, o di documentazione fotografica probante, che l'intervento non determini variazioni volumetriche dell'edificio preesistente e risulti conforme alla normativa edilizia ed antisismica vigente.

Un principio, questo, ora confermato dall'articolo 10, comma 3, del decreto n. 76/2020, intitolato "stato legittimo".

Occorre pure considerare il ruolo delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio per l'accertamento dei requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti per accedere ai contributi per la ricostruzione.

Il decreto semplificazione ha infatti introdotto il comma 3-bis all'articolo 18 della legge n. 241/90 stabilendo che nei procedimenti avviati su istanza di parte che prevedono contributi pubblici (come quelli relativi alle domande per la concessione di contributo per la ricostruzione privata) le dichiarazioni rilasciate ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. 445/2000 sostituiscono la documentazione comprovante i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalle norme per accedere al contributo stesso, fatta salva la normativa antimafia.

Pertanto, la presentazione dell'istanza è corredata, ove occorra, dalle dichiarazioni sostitutive di atto notorio qualora le stesse accertino fatti e circostanze riferibili a requisiti oggettivi e soggettivi indispensabili, ai sensi della normativa sul sisma 2016, per presentare la domanda di contributo.

Resta ovviamente invariato il controllo sulla veridicità delle dichiarazioni effettuato dagli uffici con le modalità disciplinate dalle ordinanze commissariali<sup>8</sup>.

In tal senso al professionista viene riconosciuto un ruolo di grande responsabilità, dal momento che in relazione a tali procedimenti questi assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi dell'articolo 29 comma 3, del D.P.R. 380 del 2001, asseverando e attestando sotto la propria responsabilità, ad ogni effetto di legge:

---

<sup>8</sup> I riferimenti normativi relativi sono costituiti dall'articolo 18 legge 241/90 comma 3-bis: *"Nei procedimenti avviati su istanza di parte, che hanno ad oggetto l'erogazione di benefici economici comunque denominati, indennità, prestazioni previdenziali e assistenziali, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni, da parte di pubbliche amministrazioni ovvero il rilascio di autorizzazioni e nulla osta comunque denominati, le dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, ovvero l'acquisizione di dati e documenti di cui ai commi 2 e 3, sostituiscono ogni tipo di documentazione comprovante tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento, fatto comunque salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159"*.

- a) la conformità edilizia del progetto attraverso la presentazione della SCIA, ai sensi del Capo III, Titolo II, Parte I del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 o, ove occorrente, della domanda di rilascio del permesso di costruire, ai sensi del Titolo II, Parte I del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 o del titolo unico ai sensi dell'articolo 7 del D.P.R. 160 del 2010;
- b) la conformità urbanistica dell'intervento proposto<sup>9</sup>;
- c) l'importo del contributo concedibile determinato nei limiti del costo ammissibile, con le modalità previste dalle ordinanze commissariali, provvedendo ad attestare la congruità dell'importo dell'intervento e la coerenza dello stesso con gli elaborati tecnici del progetto presentato, comunque

---

<sup>9</sup> Da comprovare con: 1. copia dell'ultimo titolo edilizio del fabbricato oggetto dell'intervento, comunque risultante per atto pubblico ovvero un'attestazione, sulla base del modello indicato all'articolo 15 della presente Ordinanza, che la costruzione dell'edificio è anteriore alla data del 1<sup>a</sup> settembre 1967 o del 17 agosto 1942 per gli immobili edificati nei centri abitati ove all'epoca prescritto un titolo edilizio; 2. nulla osta, autorizzazioni e atti di assenso, comunque denominati, rilasciati direttamente al professionista o al titolare dell'intervento che ne fa richiesta alle Autorità competenti in presenza di vincoli di ogni natura, anche idrogeologici, relativi all'esecuzione dei lavori sull'edificio danneggiato dal sisma, o richiesta di convocazione della Conferenza regionale, ai sensi dell'articolo 12-bis, comma 1, del decreto-legge; 3. attestazione, secondo quanto previsto dall'articolo 15 dell'Ordinanza, dell'Ufficio comunale competente da cui risulti che il fabbricato non è soggetto a procedimenti sanzionatori o a domande di sanatoria o condono edilizio. L'attestazione deve essere rilasciata da parte dell'Ufficio comunale competente nel termine di trenta giorni dalla presentazione della domanda, decorso il quale la domanda si intende assentita; 4. scheda di conformità urbanistica attestante la legittima preesistenza dell'edificio danneggiato, ai sensi dei precedenti punti 1. e 3., e l'assenza di vincoli urbanistici di inedificabilità assoluta dell'area. In particolare, il concetto di ultimo titolo deve essere inteso come "ove possibile" nel senso che il professionista o il richiedente documentano nel modo più completo possibile i diversi interventi di trasformazione dell'immobile eventualmente succedutisi nel tempo, ivi comprese le opere interne. È chiaro che, non sussistendo un obbligo di legge riguardante il possesso di un "libretto del fabbricato", non sarà di norma frequente l'ordinata rassegna di tali titoli. La verifica del titolo ha il compito di attestare la legittima sussistenza dell'edificio danneggiato, dunque il carattere non totalmente abusivo di esso, e non quello di inseguire eventuali parziali difformità realizzate nel tempo che potranno sempre essere oggetto di procedimenti sanzionatori o di sanatoria, in via ordinaria o ai sensi dell'articolo 1-sexies del DL n. 55/2018. Tuttavia ove non sussistano interventi di modifica

non superiore ai costi parametrici nei limiti previsti dall'articolo 6 del decreto-legge e dalle Ordinanze vigenti, fatti salvi i maggiori costi per lavori di migioria in accolto del richiedente, anche tramite bonus fiscali previsti per legge;

- d) l'utilizzabilità dell'edificio alla data degli eventi sismici, ai sensi dell'articolo 10 del decreto-legge e delle previsioni indicate dall'Ordinanza n. 90/2020 con riferimento agli edifici collabenti;
- e) ogni altro requisito espressamente indicato nei modelli e negli schemi indicati nella piattaforma informatica della Struttura commissariale.

Successivamente, la Conferenza regionale, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241:

- a) si esprime sulla conformità urbanistica dell'intervento, attestando la legittima preesistenza dell'edificio danneggiato e l'assenza di vincoli urbanistici di inedificabilità assoluta dell'area, nonché la conformità dell'intervento al Programma straordinario di ricostruzione di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123, ove adottato;
- b) acquisisce, ove necessario, i pareri ambientali, paesaggistici e culturali di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ivi compresi quelli idrogeologici, precisando che per i beni di interesse paesaggistico non è richiesta l'autorizza-

---

dell'edificio o nel caso in cui non sussista tale documentazione è sufficiente il titolo abilitativo della costruzione (solo per quelli realizzati successivamente al 1 settembre 1967 o, ove si tratti di edificio compreso nel centro storico e sussista un regolamento comunale che richieda il titolo abilitativo, successivamente al 17 agosto 1942). Il titolo edilizio può essere comunque "risultante per atto pubblico" (articolo 4, comma 1, lett. b della Ordinanza n. 100/2020) e quindi anche, ad esempio, da rogito notarile o registro immobiliare da cui possa risultare anche la planimetria del fabbricato. Si precisa che, nei casi in cui il professionista o l'avente titolo non possa o non riesca a documentare il titolo del fabbricato o dell'unità immobiliare, si può richiedere al Comune il rilascio di una copia del titolo ai sensi dell'articolo 2, comma 7 della legge n. 241/1990 e dell'articolo 6, comma 3 della O.C. n. 100/2020 che prevedono che non debbano essere attestati documenti in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. In tal caso incombe sul richiedente l'onere di indicare il nominativo dell'originario intestatario del titolo abilitativo.

zione di cui all'articolo 146 per le tipologie di interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e consolidamento sismico che, in quanto finalizzati alla riparazione e consolidamento degli edifici o al ripristino con miglioramento sismico o adeguamento sismico e ricostruzione di edifici danneggiati o distrutti, in nessun caso alterano lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici<sup>10</sup>.

- c) acquisisce l'autorizzazione sismica nonché, ove occorra, i pareri degli Enti competenti ai fini della formazione del titolo edilizio, nel rispetto dell'articolo 1 *sexies*, comma 6, del decreto-legge 24 luglio 2018, n. 89 per gli eventuali interventi da realizzare in sanatoria ai sensi della normativa

---

<sup>10</sup> L'ordinanza precisa altresì che non costituiscono comunque alterazione dello stato dei luoghi e dell'aspetto esteriore degli edifici, ai sensi dell'articolo 149, comma 1, della lettera a), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, le opere interne e di consolidamento che non modificano la sagoma, siano eseguite nel rispetto dei limiti volumetrici e del colore delle facciate degli edifici, secondo quanto previsto dall'articolo 154 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 o dai regolamenti comunali ed inoltre per gli interventi edilizi sanabili, inclusi nelle deroghe e nelle nuove tolleranze introdotte dall'articolo 1-*sexies*, commi 4 e 5 della legge 24 luglio 2018, n. 89. L'Ordinanza n. 100 specifica anche che non sono altresì soggetti ad autorizzazione paesaggistica gli interventi e le opere previsti dall'articolo 2 del D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, elencati nell'Allegato al predetto decreto, nonché gli interventi sanabili ai sensi dell'articolo 1-*sexies*, commi 4 e 5 della legge 24 luglio 2018, n. 89. In ogni caso sono sempre esclusi dall'autorizzazione paesaggistica, sulla base di apposita asseverazione resa dal professionista in merito alla sussistenza dei pertinenti presupposti, le seguenti tipologie di interventi, corrispondenti alle voci "A.3" e "A.29" dell'Allegato "A" al decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017: a) gli interventi che abbiano finalità di consolidamento statico degli edifici, ivi compresi gli interventi che si rendano necessari per il miglioramento o l'adeguamento ai fini antisismici, purché non comportanti modifiche alle caratteristiche morfo – tipologiche, ai materiali di finitura o di rivestimento, o alla volumetria e all'altezza dell'edificio, fatte salve quelle necessarie per l'efficientamento energetico dell'edificio ai sensi dell'articolo 14, commi 6 e 7 del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 e per l'adeguamento agli standard igienico sanitari; b) gli interventi di fedele ricostruzione di edifici, manufatti e impianti tecnologici che in conseguenza di calamità naturali o catastrofi risultino in tutto o in parte crollati o demoliti, o siano oggetto di ordinanza di demolizione per pericolo di crollo, purché sia possibile accertarne la consistenza e la configurazione legittimamente preesistente ed a condizione che l'intervento sia realizzato entro dieci anni dall'evento e sia

vigente o, ove adottato, del Programma straordinario di ricostruzione di cui alla lettera a).

La determinazione motivata di conclusione della conferenza che costituisce presupposto al decreto di concessione del contributo e di titolo edilizio, è adottata di regola entro il termine di 30 giorni dalla convocazione e comunque, ove necessario, nei termini stabiliti dall'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Qualora sia necessario acquisire un solo parere o una sola autorizzazione, non si fa luogo a convocazione della conferenza e il parere o l'autorizzazione sono acquisiti secondo le norme ordinarie.

*4.1. I primi successi dell'ordinanza n. 100/2020 nello snellimento delle procedure: un modello per il legislatore nazionale e per le nuove regole della ricostruzione privata*

Nei primi mesi di attuazione del modello di semplificazione delineato dall'Ordinanza n. 100 si sono subito registrati lusinghieri successi. Dagli Uffici speciali per la ricostruzione, dai tecnici, dai sindaci e dai cittadini interessati, sono arrivate segnalazioni della netta abbreviazione dei termini di esame delle domande e di rilascio dei contributi per l'avvio dei lavori, che sono passati da una media di 18 mesi ad una di 50 giorni.

Un brusio si è sollevato fino a crescere e consolidarsi in un grido di stupore: l'Ordinanza n. 100 funziona!

Questi primi risultati positivi, merito della capacità degli Uffici speciali di interpretare in modo sicuro le innovazioni

---

conforme all'edificio o manufatto originario quanto a collocazione, ingombro planivolumetrico, configurazione degli esterni e finiture, fatte salve esclusivamente le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica e di sicurezza degli impianti tecnologici, nonché quelle necessarie per l'efficientamento energetico dell'edificio ai sensi dell'articolo 14, commi 6 e 7 del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 e per l'adeguamento agli standard igienico sanitari. Le segnalazioni certificate di inizio attività devono attestare la conformità degli interventi alle prescrizioni, anche relative ai materiali, contenute nei piani attuativi dei centri storici aventi valore di piani paesaggistici, ai sensi dell'articolo 11, comma 7, del decreto-legge.

(cosa spesso difficile), incontrano ovviamente qualche resistenza come sempre accade per le cose nuove: per le vecchie abitudini che ci portano a ripetere le azioni del passato, per le incrostazioni culturali e professionali di chi non comprende le novità (o non condivide le riforme), per la paura di responsabilità, e altro.

D'altronde la delicata fase di cambiamento che è stata avviata con decisione, nel tempo del covid-19 ossia di una "doppia emergenza", implica mutamenti di non poco rilievo, dal reale passaggio ad un'amministrazione pubblica che regola e controlla, ma lascia la gestione della "pratica" alla responsabilità sussidiaria del "tecnico abilitato", in un'alleanza con la società civile, alla rimozione di concetti e principi disciplinari obsoleti ma radicati, come la verifica (ulteriore) della conformità urbanistica per interventi di riparazione di edifici già legittimi o l'autorizzazione paesaggistica per interventi "conformi" ai preesistenti anche per l'aspetto esteriore, tutti controlli inutili, che determinano un evidente e complesso aggravio delle procedure per i cittadini e per l'avvio dei lavori.

Queste innovazioni, nella delicata e decisiva fase dell'attuazione, trovano ora un forte sostegno nelle semplificazioni introdotte dal decreto-legge 76 del 16 luglio del 2020, come convertito, che ne recepisce i principi e li estende in larga misura all'intera legislazione nazionale.

In secondo luogo, il decreto-legge, recependo le indicazioni del Commissario straordinario, consolida in via definitiva la disciplina edilizia del sisma con l'estensione a tutti i comuni coinvolti del "principio della conformità": se ricostruisco in modo conforme ad un edificio edilizio legittimamente preesistente, salvi gli abusi minori sanabili e le modeste variazioni volumetriche e di sedime per ragioni di sicurezza sismica e di efficienza energetica, ricostruisco con S.c.i.a., non applico le disposizioni urbanistiche poiché l'edificio preesistente è legittimo (sono "in deroga", una brutta parola male usata..), non ho bisogno di autorizzazioni paesaggistiche preventive perché non "altero lo stato dei luoghi" (salva sempre la facoltà di reprimere gli abusi..), posso modificare una finestra (*rectius*, i

“prospetti”, come ora afferma la legge) e ciò “senza speciali autorizzazioni”, salve le ordinarie autorizzazioni preventive di sicurezza antisismica o di nullasto delle Sovrintendenze per i vincoli architettonici direttamente incidenti “sull’edificio”.

Il decreto semplificazione, recependo la logica dell’ordinanza n. 100, ribadisce il principio secondo cui se si ricostruisce in modo “conforme” al preesistente edificio, purché legittimo, gli interventi possono essere realizzati, in tutti i comuni del cratere, “in deroga” agli strumenti urbanistici.

L’articolo 3-bis del decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 156, prevedeva, esclusivamente per i comuni maggiormente colpiti individuati da ordinanza commissariale, la possibilità di autorizzare gli interventi di ricostruzione di edifici pubblici o privati anche in deroga ai vigenti strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. Dall’entrata in vigore del Decreto Semplificazione, a seguito della modifica intervenuta all’articolo 12 del decreto-legge n. 189/2016, tale possibilità è estesa a tutti i comuni del cratere e senza la preventiva adozione del programma straordinario di ricostruzione (ovvero di altri strumenti attuativi) che è, comunque, un importante strumento di programmazione e gestione dell’attività pubblica e privata finalizzata alla ricostruzione.

Restano invariati i soli limiti individuati nel comma 2 del citato articolo 3-bis costituiti dalla condizione che detti interventi siano diretti alla realizzazione di edifici conformi a quelli preesistenti quanto a collocazione, ingombro planivolumetrico e configurazione degli esterni, fatte salve le modifiche planivolumetriche e di sedime necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica, igienico-sanitaria e di sicurezza<sup>11</sup>.

Questo è il nuovo regime giuridico della ricostruzione privata nel territorio del sisma cui va aggiunto, per completezza, che occorrerà invece, come ovvio, il rilascio preventivo del

---

<sup>11</sup> Il riferimento normativo in materia è l’articolo 12 comma 2, ultimo periodo, decreto-legge 189/2016: “*Nei comuni indicati negli allegati 1, 2 e*

permesso di costruire nel caso di realizzazione di nuove costruzioni che impegnano nuovo territorio e consumo di suolo, anche in caso di delocalizzazione, e nei casi di ristrutturazione con consistenti aumenti di volumetrie.

Questo nuovo assetto delle regole della ricostruzione privata costituisce un notevole passo in avanti sulla via della semplificazione e non può dirsi certo una fuga verso la *deregulation*, poiché regole e controlli pubblici restano, ma muta finalmente la filosofia di fondo: se ciascuno fa la sua parte, la ricostruzione può iniziare a correre, ora.

#### *4.2. La domanda di procedura semplificata per lo smaltimento dell'arretrato*

Il lusinghiero successo riscontrato dall'ordinanza 9 maggio 2020, n. 100, in termini di semplificazione e accelerazione delle procedure, ha indotto il Commissario straordinario ad intraprendere un'azione per favorire il più ampio utilizzo di quel modello anche per le domande "giacenti" (con medie di istruttoria di circa 16/18 mesi) al fine dichiarato di "smaltire l'arretrato".

È stato perciò deciso che *"al fine di semplificare le procedure di rilascio del contributo e dei titoli edilizi, favorendo la procedura accelerata prevista dall'ordinanza 100/2020, gli Uffici Speciali per la Ricostruzione trasmettono ai professionisti delegati dai titolari degli interventi, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente ordinanza, su modello predisposto da approvare con successivo decreto commissariale, una proposta di adesione al regime semplificato di cui all'ordinanza 100/2020, con riferimento alle domande già presentate. Tale procedura si applica anche alle domande di permesso di costruire fermi restando i differenti effetti previsti dalla legge"*.

---

*2-bis gli interventi della ricostruzione di edifici privati in tutto o in parte lesionati, crollati o demoliti, od oggetto di ordinanza di demolizione per pericolo di crollo, sono autorizzati ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 3-bis, comma 2, del decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 156"*.

È inoltre previsto che entro 60 giorni dal ricevimento della proposta di adesione di cui sopra, il professionista sottoscrive e restituisce al competente Ufficio Speciale per la Ricostruzione, e al committente per conoscenza, il modello predisposto in cui attesta di aderire al regime semplificato oppure, motivatamente, di procedere ai sensi della disciplina previgente.

In caso di adesione al regime semplificato, il professionista attesta, sul modello predisposto di cui sopra, lo stato legittimo dell'immobile su cui si interviene, ai sensi dell'art. 10, comma 6, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, e la congruità del contributo richiesto, ai sensi dell'art. 6 dell'ordinanza n. 100/2020.

L'attestazione di adesione al regime semplificato determina l'esame delle domande presentate anteriormente all'entrata in vigore della presente ordinanza sulla base della disciplina stabilita dall'ordinanza 100/2020, per quanto concerne i contenuti, il procedimento, le verifiche, i termini.

Opportunamente, e sempre al fine di incentivazione, si è stabilito che l'adesione alla procedura semplificata con i relativi allegati, come definita con decreto commissariale, verrà considerata come nuova domanda, con la conseguente applicazione delle tariffe di cui all'art. 57 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104.

Gli Uffici speciali per la ricostruzione sono chiamati ad adottare le opportune misure organizzative necessarie per l'esame con priorità delle domande con procedura semplificata.

Decorso però il termine di 60 giorni dalla trasmissione della richiesta via pec, la totale omissione di una risposta alla richiesta di integrazione da parte del professionista è segnalata dall'Ufficio speciale competente al titolare dell'intervento e all'ordine professionale di appartenenza.

Dopo aver riconosciuto il massimo possibile delle tariffe professionali ed ogni onore per il ruolo di servizio pubblico esercitato, si chiede anche ai professionisti tecnici di fare la loro parte per accelerare la ricostruzione con condotte appropriate e conseguenti.

In tal senso risultano decisive le azioni di controllo volte ad evitare il superamento dei limiti al "cumulo dei mandati",

un fenomeno che è tra i principali ostacoli della ricostruzione.

### **5. Le novità introdotte dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 e il principio di “convenienza o prevalenza della semplificazione”**

Occorre ora dar conto più nel dettaglio (poiché è lì che si annida la differenza..) delle novità introdotte dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, contenente “*Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale*”, sia per i comuni del sisma 2016 che a livello nazionale, e sia per quanto concerne il testo unico dell’edilizia che il codice dei contratti pubblici.

Si tratta di una vasta azione di semplificazione, non *in toto* efficace a nostro giudizio, che contiene importanti novità e che interroga in modo particolare la nostra riflessione in forza di ciò che abbiamo definito il principio di “convenienza o prevalenza della semplificazione”.

Stabilisce infatti l’articolo 11, intitolato “*Accelerazione e semplificazione della ricostruzione pubblica nelle aree colpite da eventi sismici*”, al comma 1 del decreto, che “*le disposizioni del presente decreto recanti semplificazioni e agevolazioni procedurali o maggiori poteri commissariali, anche se relative alla scelta del contraente o all’aggiudicazione di pubblici lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure concernenti le valutazioni ambientali o ai procedimenti amministrativi di qualunque tipo, trovano applicazione, senza pregiudizio dei poteri e delle deroghe già previsti dalla legislazione vigente, alle gestioni commissariali, in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, finalizzate alla ricostruzione e al sostegno delle aree colpite da eventi sismici verificatisi sul territorio nazionale*”.

Questa necessaria “norma di raccordo”, tra le semplificazioni “nazionali” e quelle “speciali” per il territorio del sisma, tende in senso pratico a superare i limiti interpretativi della successione delle leggi nel tempo, come riassunti dal noto brocardo *lex posterior generali non derogat priori speciali*. In altri

termini, non sarebbe possibile, né giusto, che le attività della ricostruzione fossero ingabbiate in norme speciali più gravose di quelle vigenti nel resto d'Italia sicché il "principio di convenienza o prevalenza" determina un singolare *favor* verso la semplificazione, impegnando l'interprete a ricercare la norma "più semplice"<sup>12</sup>.

Tuttavia, la risposta a questo interrogativo può rivelarsi meno impegnativa di quanto appaia poiché, almeno in tema di ricostruzione privata, la *grundnorm*, il principio di fondo del regime giuridico resta quello dell'articolo 12 della legge Sisma, come ora innovato dal decreto 76/2020.

In particolare, ora l'articolo 12, come innovato, prevede che *"l'istanza di concessione dei contributi è presentata dai soggetti legittimati di cui all'articolo 6, comma 2, all'ufficio speciale per la ricostruzione territorialmente competente unitamente alla richiesta del titolo abilitativo necessario in relazione alla tipologia dell'intervento progettato. Alla domanda sono obbligatoriamente allegati, oltre alla documentazione necessaria per il rilascio del titolo edilizio: a) scheda AeDES di cui all'articolo 8, comma 1, redatta a norma del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 maggio 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 113 del 17 maggio 2011, anche da parte del personale tecnico del Comune o da personale tecnico e specializzato di supporto al Comune appositamente formato, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica; b) relazione tecnica asseverata a firma di professionista abilitato e iscritto all'elenco speciale di cui all'articolo 34, attestante la riconducibilità causale diretta dei danni esistenti agli eventi sismici di cui all'articolo 1; c) progetto degli interventi proposti, con l'indicazione delle attività di ricostruzione e riparazione necessarie nonché degli interventi di miglioramento sismico previsti riferiti all'immobile nel suo complesso, corredati da computo metrico estimativo da cui risulti l'entità del contributo richiesto; d) indicazione dell'impresa affidataria dei lavori, con allegata documentazione relativa alla sua selezione e attestazione dell'iscrizione nella Anagrafe (Antimafia, n.d.r.) di cui all'articolo 30, comma 6.*

---

<sup>12</sup> P. MANTINI, *Il dilemma di Sunstein ed il nuovo diritto europeo degli appalti*, in *www.giustamm.it*, 2015, p. 1-10.

2. All'esito dell'istruttoria sulla compatibilità urbanistica degli interventi richiesti a norma della vigente legislazione, svolta dall'ufficio speciale per la ricostruzione, il Comune rilascia il titolo edilizio.

3. L'ufficio speciale per la ricostruzione, verificata la spettanza del contributo e il relativo importo, trasmette al vice commissario territorialmente competente la proposta di concessione del contributo medesimo, comprensivo delle spese tecniche.

4. Il vice commissario o suo delegato definisce il procedimento con decreto di concessione del contributo nella misura accertata e ritenuta congrua, nei limiti delle risorse disponibili.

5. La struttura commissariale procede con cadenza mensile a verifiche a campione sugli interventi per i quali sia stato adottato il decreto di concessione dei contributi a norma del presente articolo, previo sorteggio dei beneficiari in misura pari ad almeno il 10 per cento dei contributi complessivamente concessi. Qualora dalle predette verifiche emerga che i contributi sono stati concessi in carenza dei necessari presupposti, ovvero che gli interventi eseguiti non corrispondono a quelli per i quali è stato concesso il finanziamento, il Commissario straordinario dispone l'annullamento o la revoca, anche parziale, del decreto di concessione dei contributi e provvede a richiedere la restituzione delle eventuali somme indebitamente percepite.

6. Con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 2, sono definiti modalità e termini per la presentazione delle domande di concessione dei contributi e per l'istruttoria delle relative pratiche, prevedendo la dematerializzazione con l'utilizzo di piattaforme informatiche. Nei medesimi provvedimenti possono essere altresì indicati ulteriori documenti e informazioni da produrre in allegato all'istanza di contributo, anche in relazione alle diverse tipologie degli interventi ricostruttivi, nonché le modalità e le procedure per le misure da adottare in esito alle verifiche di cui al comma 5".

Il decreto 76/2020, all'articolo 10, comma 6, integra inoltre l'articolo 12, comma 2, del decreto-legge n. 189/2016 disciplinando la procedura per la verifica dei titoli edilizi necessari per il rilascio dei contributi per la ricostruzione privata nei territori dell'Italia centrale colpiti dagli eventi sismici del 2016.

Nel dettaglio, la novella apportata dalla norma in esame all'articolo 12, comma 2, del decreto-legge n. 189/2016 precisa

che il comune rilascia il titolo edilizio ai sensi dell'articolo 20 del D.P.R. n. 380/ 2001 (procedimento per il rilascio del permesso di costruire) ovvero verifica i titoli edilizi di cui agli articoli 22 e 23 del medesimo decreto (riguardanti rispettivamente gli interventi subordinati a S.C.I.A. e gli interventi subordinati a SCIA in alternativa al permesso di costruire) e prevede che la conformità urbanistica è attestata dal professionista abilitato o dall'Ufficio comunale tramite i titoli edilizi legittimi dell'edificio preesistente, l'assenza di procedure sanzionatorie o di sanatoria in corso, l'inesistenza di vincoli di inedificabilità assoluta e la norma dispone che nei comuni indicati negli allegati 1, 2 e 2-bis al decreto-legge n. 189/2016 gli interventi di ricostruzione di edifici privati in tutto o in parte lesionati, crollati o demoliti, od oggetto di ordinanza di demolizione per pericolo di crollo, sono "in ogni caso realizzati con SCIA edilizia" (e non più "autorizzati", come previsto dalla norma vigente) ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 3-bis, comma 2, del decreto-legge n. 123/2019, anche con riferimento – come precisato al Senato – alle "modifiche dei prospetti senza obbligo di speciali autorizzazioni".

A norma dell'articolo 3-bis del decreto-legge n. 123/2019 le regioni possono adottare programmi straordinari di ricostruzione per i territori dell'Italia centrale maggiormente colpiti dal sisma del 2016. Il comma 2, in particolare, dispone che questi programmi, predisposti dal competente Ufficio speciale per la ricostruzione, autorizzano gli interventi di ricostruzione di edifici pubblici o privati in tutto o in parte lesionati, crollati o demoliti od oggetto di ordinanza di demolizione per pericolo di crollo, anche "in deroga ai vigenti strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, a condizione che detti interventi siano diretti alla realizzazione di edifici conformi a quelli preesistenti quanto a collocazione, ingombro planivolumetrico e configurazione degli esterni, fatte salve le modifiche planivolumetriche e di sedime necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, igienico-sanitaria e di sicurezza". Sono in ogni caso escluse dai citati programmi le costruzioni interessate da interventi edilizi abusivi.

È del tutto chiaro, come confermato dall'*iter* legislativo, che si tratta di un'estensione della disciplina derogatoria che prescinde dal P.S.R., che riguarda solo i comuni maggiormente colpiti. Anche il legislatore, in tal modo, ha confermato i principi introdotti dall'ordinanza n. 100/2020, ribadendo che gli interventi di ricostruzione che non alterano le caratteristiche volumetriche dell'edificio preesistente, ossia sono ad esso "conformi", si realizzano con S.C.I.A., senza obbligo di verifica di conformità urbanistica se si dimostra lo "stato legittimo" dell'intervento (salva sempre la sanatoria o le sanzioni per gli abusi lievi).

Si tratta di una grande passo in avanti lungo il cammino, sempre irto di ostacoli, della semplificazione amministrativa.

#### 5.1. *Le norme applicabili al sisma alla luce del "principio di prevalenza"*

Occorre ora soffermarsi, in via più generale, sull'analisi delle recentissime novità introdotte dal decreto "Semplificazione", come convertito, nel testo unico dell'edilizia del 2001 al fine in comprenderne gli effetti in materia di ricostruzione privata nel territorio del sisma, alla luce del confronto con il regime giuridico speciale, contenuto nel nuovo articolo 12 del Decreto n. 189/2016, esaminato in precedenza, e di apprezzarne la portata e la stessa applicabilità in presenza di disposizioni "meno favorevoli" alla luce del principio di semplificazione.

Occorre premettere che, impostata così, l'analisi potrebbe apparire alquanto incerta ed anche arbitraria.

In realtà non può disconoscersi che il regime giuridico della ricostruzione privata nei comuni del sisma è piuttosto definita da una "doppia specialità": a) in primo luogo, dalla fonte della norma primaria espressamente dedicata che novella la legge speciale Sisma del 2016; b) in secondo luogo dalla materia, che è esclusivamente dedicata al regime del titolo abilitativo (la S.c.i.a) e ai suoi presupposti e limiti.

Sicché l'indagine che pure ci accingiamo ad intraprendere, per doverosa completezza, può essere *in primis* risolta dalla

constatazione che la norma speciale introdotta dall'articolo 10, comma 6, del decreto, novellando l'art. 12 del decreto 189/2016, definisce una "speciale tipologia" di intervento edilizio, ossia la tipologia degli interventi di riparazione e ricostruzione degli edifici colpiti dal sisma nei limiti della "conformità" al preesistente, e stabilisce il regime amministrativo del titolo edilizio necessario per tale tipologia ossia la S.c.i.a., con quel che ne consegue (effetti, controlli, non onerosità, sanzioni...).

Pertanto, si può concludere che la tipologia edilizia degli "interventi conformi" sugli edifici danneggiati o distrutti dal sisma 2016 si aggiunge, con caratteri propri, alle tipologie di interventi edilizi realizzati in regime di S.c.i.a., ai sensi degli artt. 22 e 23 del testo unico dell'edilizia.

In tal senso non è inutile osservare che la tipologia "speciale" del sisma trova tuttavia una sua collocazione sistematica nella disciplina ordinaria del testo unico: in altri termini, salvo che per il procedimento di concessione del contributo, sostanziale e procedimentale, e di alcuni peculiari profili (ricostruzione in zone A, autorizzazioni paesaggistiche ecc.) si segue il modello ordinario del testo unico dell'edilizia.

Questa conclusione chiarisce molti dubbi che spesso si affollano lungo le vie dell'attuazione: i problemi pratici vanno affrontati e risolti sulla base dei principi generali dell'ordinamento superando il "reticolo regolatorio" dettato dall'affastellarsi nel tempo delle ordinanze.

Ciò precisato, è più chiaro che non si applicano agli interventi di ricostruzione del sisma 2016 le norme riguardanti altre tipologie edilizie, come la manutenzione straordinaria o la ristrutturazione edilizia, se non per le disposizioni che risultino più favorevoli sotto il profilo delle semplificazioni.

È in questo senso che occorre analizzare le nuove norme in un confronto inevitabile tra legislazione speciale "del sisma" e testo unico dell'edilizia alla luce del "principio di semplificazione prevalente". Più specificamente, l'articolo 10 – nel testo risultante dalle modifiche apportate nel corso dell'esame al Senato – ha novellato in più punti il testo unico dell'edilizia e ha dettato ulteriori disposizioni in materia edilizia.

Il comma 1, in particolare, reca una serie di modifiche al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 finalizzata a semplificare le procedure edilizie e ad assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo. In sintesi, le modifiche sono volte a:

- a) incentivare gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici, nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti, rimuovendo per essi il vincolo del medesimo sedime e della medesima sagoma, e stabilendo che gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito: si applica in quanto norma più favorevole;
- b) prevedere che, nelle zone A e in quelle ad esse assimilabili, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito di piani urbanistici di recupero e di riqualificazione, fatte salve le previsioni dei vigenti strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica: una norma molto discutibile, che "ingessa" le città e ostacola la rigenerazione urbana, che non si applica poiché per gli interventi del sisma conformi, che non determinano aumenti di volumetrie, non vi è l'obbligo del preventivo piano;
- c) ridefinire gli interventi di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione edilizia, prevedendo, tra l'altro, che nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati, salvo che per gli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio e per quelli ubicati nelle zone omogenee A ed assimilate: non si applica nell'ultima parte, relativa alle zone A, poiché tale limite non è previsto dall'articolo 10, comma 6, per gli interventi del sisma, che consente la modifica "del prospetto, senza obbligo di speciali autorizzazioni";

- d) precisare che non rientrano nella categoria degli interventi di nuova costruzione le tende e le unità abitative mobili collocate in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti a condizione che tali strutture non posseggano alcun collegamento di natura permanente al terreno: si applica in quanto norma di semplificazione più favorevole;
- e) favorire le attività di edilizia libera con riferimento alle strutture leggere destinate ad essere rimosse alla fine del loro utilizzo: si applica in quanto norma di semplificazione più favorevole;
- f) modificare la disciplina in materia di documentazione amministrativa attestante lo stato legittimo dell'immobile: si applica in quanto norma di semplificazione più favorevole;
- g) modificare la disciplina in materia di interventi subordinati a permesso di costruire espungendo il riferimento alle modifiche dei prospetti e qualificando come interventi di ristrutturazione edilizia subordinati a permesso di costruire i soli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino modifiche della volumetria complessiva dell'edificio: si applica in quanto norma di semplificazione più favorevole;
- h) apportare modifiche in materia di permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, contributo straordinario per il rilascio del permesso di costruire, formazione del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire, interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività, mutamento d'uso urbanisticamente rilevante, usi temporanei di aree ed immobili dismessi per finalità di rigenerazione urbana, segnalazione certificata ai fini dell'agibilità, nonché in materia di parziali difformità e tolleranze costruttive, vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche e sull'osservanza delle norme tecniche: si applicano in quanto norme diverse dalla "tipologia sisma" prevista dall'articolo 10, comma 6, che riguardano fattispecie diverse dagli interventi conformi;
- i) agli interventi edilizi realizzati prima del 16 agosto 2016 si applica il limite del 5 per cento per le "tolleranze costrut-

tive”, ai sensi dell’art. 1-*sexies* del decreto legge 29 maggio 2018, n. 55, coordinato con la legge di conversione 24 luglio 2019 n. 89, e non il limite del 2 per cento ora previsto dall’art. 34-*bis* del testo unico dell’edilizia.

I commi da 2 a 7-bis recano, poi, ulteriori disposizioni, non in novella al testo unico dell’edilizia, concernenti una norma di interpretazione autentica in materia di altezza minima e requisiti igienico-sanitari dei locali di abitazione; opere edilizie in regime di comunione e condominio; proroga dei termini di inizio e ultimazione dei lavori; proroga dei termini previsti dalle convenzioni di lottizzazione; posa in opera di elementi o strutture amovibili; norme in materia di Fondo di solidarietà per i mutui per l’acquisto della prima casa; conformità dei lavori pubblici finanziati prevalentemente dallo Stato alle norme tecniche sulle costruzioni; semplificazione dei titoli edilizi per la realizzazione o riqualificazione di infrastrutture sociali: anche queste norme si applicano, ove ne ricorrano i presupposti, poiché riguardano fattispecie e temi diversi dalla tipologia edilizia “sisma”.

In sostanza, volendo in prima lettura tentare di cogliere il punto più rilevante di distinzione tra la “semplificazione speciale sisma” e la “semplificazione ordinaria”, si può evidenziare che la ristrutturazione edilizia in zona A, anche con totale demolizione e ricostruzione, ove conforme all’edificio preesistente, è sempre consentita, anche con modifica dei prospetti, nei limiti dell’“ingombro plani-volumetrico” (dunque con modifiche solo parziali della sagoma), attraverso la S.c.i.a. e “senza obbligo di speciali autorizzazioni” e dunque senza gli ulteriori limiti invece previsti dalla legge.

Le motivazioni di questa differenza, voluta dal legislatore e sostenuta dal Commissario straordinario, sono evidenti: operando in centri distrutti dal sisma, su edifici crollati o danneggiati per cause naturali di calamità, le esigenze della ricostruzione sono diverse e assai più complesse dall’ordinario intervento su base volontaria in un contesto urbano.

In via generale, circa le ragioni ispiratrici dell’azione di semplificazione edilizia voluta dal legislatore, merita di essere evi-

denziato che la relazione illustrativa al decreto evidenzia che *“le misure di semplificazione sono indispensabili per rimettere in moto l’edilizia con positivi effetti sull’occupazione anche dei settori ad essa collegati (ceramica, legno, impiantistica, serramenti ecc.), senza aumentare il consumo del suolo e agevolando gli interventi di ristrutturazione, manutenzione straordinaria, demolizione e ricostruzione”* e pone in risalto la finalità di rilanciare il settore edilizio attraverso *“una nuova disciplina del governo del territorio che finalmente orienti i piani urbanistici alla rigenerazione in luogo dell’espansione”*, riducendo la complessità e i tempi di esame dei relativi procedimenti e creando *“nuove opportunità di operare sugli edifici che non presentino un valore storico artistico o testimoniale e che siano caratterizzati piuttosto da una scadente qualità architettonica e da insufficienti requisiti energetici, di sicurezza sismica, igienico sanitari, ecc.”*.

In tale ottica – aggiunge la relazione illustrativa – si possono individuare tre principali filoni di intervento: a) la rivisitazione della definizione degli interventi edilizi sul patrimonio edilizio esistente, ed in particolare della manutenzione straordinaria, della ristrutturazione edilizia e degli interventi realizzabili con il permesso di costruire in deroga, agendo sui requisiti, limiti e condizioni che li connotano; b) la certezza del formarsi del silenzio assenso nonché una nuova modalità di verifica dell’agibilità degli immobili, non a seguito di lavori edilizi; c) la disciplina della valutazione dello stato legittimo del patrimonio edilizio, chiarendo innanzitutto significato e portata di tale verifica preventiva, attualmente prevista dalla modulistica unificata e ora introdotta all’art. 9 bis, comma 1 bis, del Testo unico dell’edilizia.

#### *5.2. Le altre semplificazioni edilizie applicabili ai comuni “del sisma”*

Chiariti i rapporti tra *“semplificazione ordinaria”* e *“semplificazione speciale sisma”*, anche alla luce del *“principio di convenienza”*, può forse essere utile soffermarsi su alcune innovazioni che hanno un rilievo ai fini pratici anche per la ricostruzione privata nei comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016 poiché introducono modifiche al testo unico dell’edilizia.

*5.2.1. Le modifiche in materia di deroghe ai limiti di distanza tra fabbricati e di altezza*

In particolare, il comma 1, lettera a), modificato dal Senato, riscrive il comma 1-ter dell'articolo 2-bis del D.P.R. 380/2001, che reca la disciplina delle deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati.

Il primo periodo del nuovo comma 1-ter stabilisce, rispetto alla formulazione previgente, che, nei casi di interventi che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici e fermo restando (come già previsto dalla norma previgente) che la ricostruzione è comunque consentita nell'osservanza delle distanze legittimamente preesistenti, non è più richiesto il rispetto del vincolo del medesimo sedime e del vincolo della medesima sagoma.

Il Dossier studi della Camera osserva che, in base all'allegato A all'Intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge n. 131/2003 tra il Governo, le Regioni e i Comuni concernente l'adozione del regolamento edilizio-tipo di cui all'articolo 4, comma 1-sexies, del D.P.R. 380/2001, la sagoma è *“la conformazione planivolumetrica della costruzione fuori terra nel suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il contorno che viene ad assumere l'edificio, ivi comprese le strutture perimetrali, nonché gli aggetti e gli sporti superiori a 1,50 m.”*.

La norma precisa che il rispetto delle distanze legittimamente preesistenti è condizione sufficiente per consentire gli interventi di demolizione e ricostruzione anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini.

La relazione illustrativa sottolinea che la disposizione *“affronta una delle limitazioni normative che riducono grandemente la possibilità di operare significativi interventi di rigenerazione urbana nei tessuti urbani consolidati, a causa della difficoltà ad osservare i limiti di distanza tra edifici e pareti finestrate e di altezza stabiliti dal DM n. 1444 del 1968”*.

Si ricorda che il comma 1-ter dell'articolo 2-bis del D.P.R. 380/2001, nel testo da ultimo modificato dal decreto-legge

n. 32/2019, convertito, con modificazioni, dalla L. 55/2019 (c.d. decreto “sblocca cantieri”), prevede che in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest’ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell’area di sedime e del volume dell’edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell’altezza massima di quest’ultimo.

Si ricorda, inoltre, che ai sensi del previgente articolo 3, comma 1, lettera d), del D.P.R. 380/2001 (anch’esso oggetto di novella da parte della disposizione in esame: v. infra), tra gli interventi di sostituzione edilizia erano considerati interventi di ristrutturazione edilizia solo quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione.

In materia di limiti di distanza tra fabbricati, la disciplina generale è contenuta, come noto, nell’articolo 9 (*Limiti di distanza tra i fabbricati*) del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 che prevede che le distanze minime tra fabbricati per le diverse zone territoriali omogenee. Negli ultimi anni sono state diverse le misure legislative statali che hanno disposto la possibilità per le regioni di consentire con proprie leggi interventi di ristrutturazione ricostruttiva con ampliamenti volumetrici, concessi quale misura premiale per la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente. Si ricorda, al riguardo, il cd. “piano casa”, misura straordinaria di rilancio del mercato edilizio contenuta nell’articolo 11 del decreto-legge n. 112/2008 convertito, con modificazioni, nella legge 133/2008, il cui articolo 11, comma 5, lettera b), prevedeva, in particolare, la possibilità di *“incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori*

*pubblici 2 aprile 1968, n. 1444*". Successivamente, l'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 70/2011 ha espressamente autorizzato le regioni a introdurre normative che disciplinassero interventi di ristrutturazione ricostruttiva con ampliamenti volumetrici, concessi quale misura premiale per la razionalizzazione del patrimonio edilizio, eventualmente anche con delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse e con esclusione degli edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta. Peraltro, con l'articolo 5, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 32/2019 (cd. decreto "sblocca cantieri") è stato poi modificato il comma 1-ter all'articolo 2-bis del D.P.R. 380/2001 nel senso di imporre, per la ristrutturazione edilizia cd. "ricostruttiva", il generalizzato limite volumetrico e il vincolo dell'area di sedime, che ora sono superati con le modifiche recate dalla norma in esame. Per una ricostruzione approfondita dei profili di costituzionalità della materia con riferimento alla disciplina previgente, si può far rinvio alla sentenza n. 70/2020 della Corte costituzionale, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge regionale Puglia n. 59 del 2018 (sul cd. "Piano Casa Puglia").

Queste tematiche, che sono spesso fonte di complicazioni e preoccupazioni, sono dunque risolte dal principio speciale, che vale nei comuni del territorio del sisma, secondo cui i limiti delle distanze non si applicano agli interventi "conformi" al presistente mentre saranno applicabili per le nuove costruzioni.

### *5.2.2. Modifiche in materia di attività edilizia libera*

Il comma 1, lettera c), del decreto 76/2020 ha sostituito la lettera e-bis) del comma 1 dell'articolo 6 del D.P.R. 380/2001, recante la disciplina dell'attività edilizia libera fornendo una nuova e più ampia classificazione, quali attività ricadenti in regime di edilizia libera, delle strutture leggere destinate ad essere rimosse alla fine del loro utilizzo. Anche queste nuove semplificazioni si applicano ai comuni del territorio del sisma.

È appena il caso di ricordare che l'articolo 6, comma 1, del D.P.R. 380/2001, nel far salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, prevede che sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo una serie di interventi rientranti nella tipologia della manutenzione ordinaria (ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), del medesimo Testo unico) e dei lavori accessori (ad es. installazione delle pompe di calore di potenza termica utile nominale inferiore a 12 Kw, eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio, opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo, installazione di pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A di cui al DM 1444/1968, aree ludiche, elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici, ecc.).

Il citato articolo 6 stabilisce altresì che le regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dal comma 1, esclusi gli interventi di cui all'articolo 10, comma 1, soggetti a permesso di costruire e gli interventi di cui all'articolo 23, soggetti a segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire, e disciplinano con legge le modalità per l'effettuazione dei controlli.

In particolare, la norma in esame aggiunge le opere stagionali a quelle – già previste nella formulazione previgente – dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità. Essa inoltre innalza da novanta a centottanta giorni il termine entro cui le opere in questione devono essere comunque immediatamente rimosse una volta cessata la temporanea necessità, previa comunicazione

di avvio dei lavori all'amministrazione comunale, precisando altresì che detto termine è comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto.

La relazione illustrativa segnala *“l'importanza che queste strutture amovibili assumono per talune importanti attività che si svolgono soprattutto nella stagione estiva (bar, trattorie, stabilimenti balneari) e la necessità che la realizzazione e la rimozione di dette strutture sia puntualmente regolamentata dalla legge piuttosto che affidata alla valutazione del singolo Comune, in carenza di una disciplina univoca”*.

### *5.2.3. Riduzione degli aggravati burocratici e “stato legittimo” dell'immobile*

Il comma 1, lettera d), del decreto 76/2020, che dispiega i suoi effetti anche nei comuni del sisma, introduce l'articolo 9-bis nel D.P.R. 380/2001.

L'articolo 9-bis, nel testo previgente al provvedimento in esame, è rubricato “Documentazione amministrativa” e si compone di un solo comma a norma del quale ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi previsti dal presente testo unico, le amministrazioni sono tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati. Si tratta di un principio di riduzione degli aggravati burocratici per i cittadini di grande rilievo, già anticipato dall'ordinanza commissariale 100/2020.

Il comma 1, lettera d), numero 1, modificato dal Senato, ha aggiunto infatti il comma 1-bis, il quale prevede che lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

In base alla disposizione in commento, pertanto, lo stato legittimo di un immobile è stabilito non più, alternativamente, dal titolo abilitativo originario ovvero dal titolo relativo all'ultimo intervento edilizio effettuato sull'immobile, come previsto dal testo iniziale del provvedimento in esame, bensì da entrambi questi titoli.

Nella relazione illustrativa si evidenzia pure che la norma introduce *“per la prima volta la definizione di stato legittimo, utilizzata tradizionalmente per la verifica della legittimità dell'immobile, oggetto di intervento edilizio o di alienazione”* e che essa *“risulta quanto mai opportuna per chiarire l'ambito di dette verifiche e, di conseguenza, anche per perseguire gli abusi”*.

Il secondo periodo del nuovo comma 1-bis precisa, poi, che per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia.

La relazione illustrativa fa presente che la fattispecie di cui al secondo periodo del nuovo comma 1-bis, relativa al ricorso alle risultanze catastali e ad altre documentazioni di archivio, *“era stata già individuata nella modulistica unificata statale e delle regioni”*.

Il testo attualmente vigente è quello ora previsto dall'art. 9-bis, comma 1 bis del testo unico dell'edilizia che può essere valutato, secondo il principio di *“semplificazione prevalente”*, con il *“parallelo”* art. 4 dell'ordinanza 100/2020.

#### 5.2.4. Modifiche in materia di interventi subordinati a permesso di costruire

Il comma 1, lettera e), del decreto 76/2020, ha sostituito la lettera c) del comma 1 dell'articolo 10 del D.P.R. 380/2001, che definisce gli interventi di ristrutturazione edilizia soggetti a permesso di costruire.

Come noto, ai sensi dell'articolo 10 del D.P.R. n. 380/2001, nel testo previgente alla recente riforma, sono soggetti a permesso di costruire gli interventi di nuova costruzione; gli interventi di ristrutturazione urbanistica; gli interventi di ristrutturazione edilizia.

In particolare la lettera c), nel testo previgente, definisce gli interventi di ristrutturazione edilizia soggetti a permesso di costruire gli interventi *“che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni”*.

La nuova formulazione della lettera c) introdotta dalla norma in esame si distingue da quella previgente sotto due profili.

In primo luogo, essa ha eliminato il riferimento alle modifiche dei prospetti contenuto nel testo previgente, qualifica come interventi di ristrutturazione edilizia subordinati a permesso di costruire i soli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino modifiche della volumetria complessiva dell'edificio; la modifica comporta, quindi, che gli interventi di sola modifica dei prospetti non sono più assoggettati a permesso di costruire (ma al diverso titolo abilitativo della SCIA, ai sensi dell'articolo 22 del D.P.R. 380/2001).

In secondo luogo, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela, ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, inserisce tra gli interventi di ristrutturazione edilizia subordinati a permesso di costruire anche gli interventi che compor-

tino modificazioni della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti (oltre a quelli, già previsti nella previgente formulazione, che comportino modificazioni della sagoma). Limitatamente ai “prospetti”, come visto, questo limite non si applica agli interventi nei comuni del sisma 2016, che non sono soggetti a “speciali autorizzazioni” ossia a quelle relative al vincolo paesaggistico per gli interventi conformi, fermo restando il nullaosta delle Sovrintendenze per le modifiche degli edifici direttamente vincolati ai fini architettonici e culturali.

#### *5.2.5. Modifiche in materia di permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici*

Si applica anche nei comuni del sisma 2016 il comma 1, lettera f), modificato dal Senato, che interviene in novella all’art 14 del D.P.R. 380/2001 in materia di permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici.

Una prima innovazione recata dal comma 1, lettera f), numero 1, consiste nella modifica del comma 1-bis (inserito dall’articolo 17, comma 1, lettera e), n. 1), del decreto-legge n. 133/2014) al fine di prevedere che per gli interventi di ristrutturazione edilizia la richiesta di permesso di costruire in deroga è ammessa previa deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l’interesse pubblico e comunque limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell’insediamento, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall’articolo 31, comma 2, del decreto-legge n. 201/2011.

La seconda modifica riguarda il comma 3 dell’articolo 14, ove la previsione che la deroga può riguardare le destinazioni d’uso viene adeguata alla modifica apportata al comma 1-bis, nel senso di stabilire che la deroga può riguardare il mutamento di destinazioni d’uso ammissibili (e non solo, come nel testo previgente, i mutamenti che non comportino un aumento della superficie coperta prima dell’intervento di ristrutturazione).

### 5.2.6. Modifiche in materia di contributo straordinario per il rilascio del permesso di costruire

Può essere interessante richiamare anche per i comuni del sisma 2016, nei casi di nuova costruzione, che il comma 1, lettera g), apporta una modifica puntuale alla lettera d-ter) del comma 4, dell'articolo 16 del D.P.R. 380/2001, recante la disciplina del contributo per il rilascio del permesso di costruire, finalizzata ad escludere il cambio di destinazione d'uso dai fattori determinativi del maggior valore generato dall'intervento edilizio di cui si debba tener conto ai fini della determinazione del contributo straordinario.

La relazione illustrativa segnala in proposito che *“il mero cambio d'uso tra quelli considerati ammissibili dal piano urbanistico generale non presenta (...) tale carattere di attribuzione straordinaria di valore immobiliare”*.

È appena il caso di ricordare che il rilascio del permesso di costruire da parte di una amministrazione comunale comporta per il privato *“la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione”* (articolo 16, comma 1, del D.P.R. n. 380/2001).

Gli oneri di urbanizzazione sono dovuti *“in ragione dell'obbligo del privato di partecipare ai costi delle opere di trasformazione del territorio”* (Consiglio di Stato, Sez. V, 23 gennaio 2006, n. 159). Tali oneri – il cui importo è definito con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione ai parametri definiti dal comma 4 del citato articolo 16 – si distinguono come noto in oneri di urbanizzazione primaria, ovvero relativi a realizzazione di strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato, cavedi multiservizi e cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni e oneri di urbanizzazione secondaria, finalizzati alla realizzazione di asili nido e scuole, mercati di quartiere, delegazioni comunali, edifici religiosi, impianti

sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie. Per il vero in questa seconda categoria dovrebbero essere comprese anche le piste ciclabili o le piattaforme per la raccolta differenziata dei rifiuti, e in generale le nuove infrastrutture delle *smart cities*.

Ai sensi dell'articolo 16 del D.P.R. n. 380/2001, la quota di contributo relativa al costo di costruzione, determinata all'atto del rilascio del permesso di costruire, è corrisposta in corso d'opera, con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, e sulla base degli importi definiti periodicamente dalle regioni con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata.

La lettera d-ter) del comma 4 dell'articolo 16 del D.P.R. n. 380/2001, introdotta dal decreto-legge n. 133/2014 (ed oggetto di modifica da parte della norma in esame) prevede, tra i parametri ai quali le regioni devono attenersi nella determinazione delle tabelle parametriche per l'incidenza degli oneri di urbanizzazione, il criterio di calcolo secondo cui gli oneri di urbanizzazione sono determinati anche in relazione *“alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso”*. Tale maggior valore è calcolato dall'amministrazione comunale e *“viene suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata e da quest'ultima versato al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche”*. La citata disposizione prevede, inoltre, che sono fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali con riferimento al valore di tale contributo.

In virtù della modifica recata dalla norma in esame, pertanto, per il calcolo del contributo straordinario di cui all'articolo 16, comma 4, lettera d-ter), non è più considerato il maggior valore dell'area o dell'immobile generato da un cambio di destinazione d'uso.

La modifica appare, quindi, collegata alle previsioni, illustrate in precedenza, volte a introdurre semplificazioni nei mutamenti delle destinazioni d'uso.

Occorre tuttavia non trascurare che, nei comuni del sisma, si applica a riguardo l'art. 17, terzo comma, lett. d), che prevede l'esenzione dal contributo "per gli interventi da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di calamità naturali" sicché tali disposizioni varranno solo per le nuove costruzioni che non rientrano in tale previsione.

#### *5.2.7. Modifiche in materia di riduzione o esonero dal contributo di costruzione*

Il decreto Semplificazione ha modificato il comma 4-bis dell'articolo 14 del D.P.R. 380/2001, in materia di riduzione o esonero dal contributo di costruzione.

In particolare, le modifiche al comma 4-bis concernono:

- la previsione che la riduzione del venti per cento del contributo di costruzione è finalizzata ad agevolare gli interventi di rigenerazione urbana (mentre nel testo previgente la finalità era quella di agevolare gli interventi di "densificazione edilizia") nonché, in base all'integrazione approvata al Senato, di decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo;
- l'estensione dei casi di riduzione del contributo di costruzione a tutti gli interventi di rigenerazione urbana e non solo, come previsto nella formulazione previgente, alle nuove costruzioni nei casi non interessati da varianti urbanistiche, deroghe o cambi di destinazione d'uso comportanti maggior valore rispetto alla destinazione originaria;
- il riconoscimento ai comuni della facoltà di deliberare ulteriori riduzioni del contributo di costruzione, fino alla completa esenzione dallo stesso.

Nella relazione illustrativa si legge che "la disposizione è tesa a riferire più correttamente questo beneficio agli interventi di rige-

*nerazione urbana, eliminando talune imprecisioni dell'attuale testo, che ne impediscono o limitano l'utilizzo".*

Si ricorda che, in base al testo previgente del comma 4-bis, ai comuni è rimesso soltanto il compito di definire i criteri e le modalità applicative per l'applicazione della riduzione prevista dalla medesima disposizione, senza facoltà di deliberare ulteriori riduzioni o esenzioni.

La relazione tecnica chiarisce che la riduzione del contributo di costruzione in misura non inferiore al 20 per cento è già prevista a legislazione vigente e la norma in esame, pertanto, "non introduce riduzioni del contributo e non necessita di risorse finanziarie per la sua copertura".

Naturalmente occorre sempre ricordare che, nei comuni del sisma, si applica l'esonero totale dal contributo per gli interventi realizzati in attuazione di norme o provvedimenti dovuti a calamità naturali, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, lett. d), del testo unico dell'edilizia, con esclusione, pertanto, delle nuove costruzioni, salve le delocalizzazioni per ragioni di sicurezza sismica.

#### *5.2.8. Modifiche in materia di formazione del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire*

Il comma 1, lettera i), aggiunge un periodo finale al comma 8 dell'articolo 20 del D.P.R. n. 380/2001 volto a prevedere il rilascio d'ufficio dell'attestazione dell'avvenuta formazione del silenzio assenso da parte dello sportello unico edilizia (SUE). Anche questa innovazione si applica ai comuni del sisma nei procedimenti di rilascio del permesso di costruire.

Come noto il comma 8 dell'articolo 20 dispone che, decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-assenso, fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali, per i quali si applicano le disposizioni di cui agli articoli 14 e seguenti della L. n. 241/1990.

*5.2.9. Modifica alla disciplina degli interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività*

Il decreto Semplificazione ha modificato anche l'articolo 22, comma 1, lettera a), del D.P.R. n. 380/2001 includendo gli interventi di manutenzione straordinaria relativi ai prospetti tra quelli realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività.

Si può ricordare che, ai sensi del comma 1 del citato articolo 22, nel testo previgente alla modifica in esame, erano realizzabili mediante SCIA, di cui all'articolo 19 della legge n. 241/1990, in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente:

- a) gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio;
- b) gli interventi di restauro e di risanamento conservativo di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c) qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio;
- c) gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), diversi da quelli indicati nell'articolo 10, comma 1, lettera c).

A norma dei successivi commi 2 e 2-bis, sono, altresì, realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo ai sensi del D. Lgs. n. 42/2004 e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire, nonché le varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore.

In virtù della modifica di semplificazione introdotta all'articolo 3, comma 1, lettera b), del D.P.R. n. 380/2001 (su cui v. *supra*), gli interventi di manutenzione straordinaria relativi ai prospetti realizzabili mediante SCIA sono quelli necessari per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Come già osservato, per gli interventi della ricostruzione privata si applica l'articolo 12 del decreto-legge n. 189/2016, come ora innovato dal decreto già esaminato, sulla base del doppio criterio dell'"intervento conforme" e dello "stato legittimo".

#### *5.2.10. Modifica in materia di mutamento d'uso urbanisticamente rilevante*

È stato anche modificato il comma 2 dell'articolo 23-ter del D.P.R. n. 380/2001, che detta la definizione di destinazione d'uso.

Il comma 1 del citato articolo 23-ter stabilisce infatti che, salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa, da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle di seguito elencate: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale.

In particolare, la norma in esame sostituisce, al comma 2 dell'articolo 23-ter, il riferimento, quale criterio di determinazione della destinazione d'uso di un fabbricato o di una unità immobiliare, alla destinazione "prevalente in termini di superficie utile" con quello alla destinazione "*stabilita dal-*

la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis", la quale – in forza della modifica operata dal comma 1, lettera b), n. 1 (su cui v. *supra*) – è rappresentata dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali ovvero, nei casi di immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, dalle informazioni catastali e da ogni altro documento probante (quali riprese fotografiche, estratti cartografici, documenti d'archivio ecc.).

Si tratta, a nostro avviso, di un passo indietro sulla via della semplificazione poiché si limita la libertà di uso degli immobili che non può essere ragionevolmente "cristallizzata" nel solo titolo edilizio.

#### 5.2.11. Usi temporanei di aree ed immobili

Il decreto Semplificazione ha inserito nel D.P.R. n. 380/2001 l'articolo 23-quater, concernente la disciplina degli usi temporanei di edifici ed aree. Anche questa nuova disposizione deve essere tenuta a mente dai comuni interessati dalla ricostruzione post-sisma.

Nel dettaglio, il comma 1 del nuovo articolo 23-quater prevede che il comune può consentire l'utilizzazione temporanea di edifici ed aree per usi diversi da quelli previsti dal vigente strumento urbanistico allo scopo di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale.

Il comma 2 precisa che l'uso temporaneo può riguardare:

- immobili legittimamente esistenti;
- ed aree sia di proprietà privata che di proprietà pubblica;
- purché si tratti di iniziative di rilevante interesse pubblico o

generale correlate agli obiettivi urbanistici, socio-economici ed ambientali indicati al comma 1.

- Il comma 3 del nuovo articolo 23-quater definisce i contenuti della convenzione che disciplina l'uso temporaneo, prevedendo che essa debba regolare:
- la durata dell'uso temporaneo e le eventuali modalità di proroga;
- le modalità di utilizzo temporaneo degli immobili e delle aree;
- le modalità, i costi, gli oneri e le tempistiche per il ripristino una volta giunti alla scadenza della convenzione;
- le garanzie e le penali per eventuali inadempimenti degli obblighi convenzionali.

Ai sensi del comma 4 del nuovo articolo 23-quater, la stipula della convenzione costituisce titolo per l'uso temporaneo e per l'esecuzione di eventuali interventi di adeguamento che si rendano necessari per esigenze di accessibilità, di sicurezza negli ambienti di lavoro e di tutela della salute, da attuare comunque con modalità reversibili, secondo quanto stabilito dalla convenzione medesima.

Il comma 5 stabilisce che l'uso temporaneo non comporta il mutamento della destinazione d'uso dei suoli e delle unità immobiliari interessate mentre il comma 6 dispone che, qualora si tratti di immobili o aree di proprietà pubblica, il soggetto gestore è individuato mediante procedure di evidenza pubblica; in tali casi la convenzione specifica le cause di decadenza dall'assegnazione per gravi motivi.

Il comma 7 del nuovo articolo 23-quater disciplina le attribuzioni del consiglio comunale in materia, stabilendo che lo stesso individua i criteri e gli indirizzi per l'attuazione delle disposizioni del presente articolo da parte della giunta comunale e approva con deliberazione lo schema di convenzione che regola l'uso temporaneo in assenza dell'atto consiliare di cui al punto precedente.

Infine, il comma 8 prevede che le leggi regionali possono dettare disposizioni di maggior dettaglio, anche in ragione di specificità territoriali o di esigenze contingenti a livello locale.

Si fa presente che la materia degli usi temporanei di immobili dismessi a fini di rigenerazione urbana è stata oggetto negli ultimi anni di diversi interventi dei legislatori regionali, adottati nell'esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio, tra i quali si possono segnalare quelli introdotti dall'articolo 51-bis della legge regionale della Lombardia n. 12/2005, modificato dalla legge regionale n. 18/2018, e dall'articolo 8 della legge regionale del Veneto n. 14/2017.

#### *5.2.12. Modifiche in materia di segnalazione certificata ai fini dell'agibilità*

Il decreto 76/2020 ha aggiunto il comma 7-bis all'articolo 24 del D.P.R. 380/2001, volto a stabilire che la segnalazione certificata può essere presentata anche in assenza di lavori, al fine di richiedere l'agibilità per immobili legittimamente realizzati che ne siano privi. Si tratta di una semplificazione utile anche ai comuni del sisma al fine di sanare o regolarizzare specifici casi.

L'articolo 24 del D.P.R. n. 380/2001 prevede che la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente, nonché la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità sono attestati mediante segnalazione certificata. Ai fini dell'agibilità, entro quindici giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura dell'intervento, il soggetto titolare del permesso di costruire, o il soggetto che ha presentato la segnalazione certificata di inizio di attività, o i loro successori o aventi causa, presenta allo sportello unico per l'edilizia la segnalazione certificata, per nuove costruzioni, ricostruzioni o sopraelevazioni, totali o parziali, ed interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni di cui al comma 1. La mancata presentazione della segnalazione comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da euro 77 a euro 464. Ai fini dell'agibilità, la segnalazione certi-

ficata può riguardare anche singoli edifici o singole porzioni della costruzione, purché funzionalmente autonomi, singole unità immobiliari, purché siano completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti e siano completate le parti comuni e le opere di urbanizzazione primaria.

Più in particolare, il nuovo comma 7-bis dell'articolo 23-ter stabilisce che la segnalazione certificata, oltre ai casi già previsti, può altresì essere presentata, in assenza di lavori, per gli immobili legittimamente realizzati privi di agibilità che presentano i requisiti definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro della salute, con il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo e con il Ministro per la pubblica amministrazione, da adottarsi, previa intesa in Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del D. Lgs. n. 281/1997, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione.

La relazione illustrativa segnala che con la novella *“s'intende consentire il rilascio dell'agibilità per gli immobili che non siano dotati di tale certificazione e tuttavia presentino adeguati requisiti di sicurezza, igienico-sanitari, di abbattimento delle barriere architettoniche, di risparmio energetico ecc. stabiliti con apposito decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, assunto di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro della Funzione Pubblica e il Ministro dei Beni Culturali, d'intesa con la Conferenza Unificata”*. La relazione illustrativa aggiunge che *“tale disposizione, presente in talune legislazioni regionali, agevola la circolazione dei beni immobili e, di conseguenza, facilita la qualificazione del patrimonio edilizio”*.

#### *5.2.13. Modifiche in materia di parziali difformità e tolleranze costruttive*

Il decreto Semplificazione è intervenuto in merito alla disciplina delle tolleranze costruttive in caso di parziali difformità rispetto al titolo edilizio abilitativo, disponendo, rispettivamente, l'abrogazione del comma 2-ter dell'articolo 34

e introducendo una nuova disciplina con il nuovo articolo 34-bis.

In base all'articolo 34, comma 1, del D.P.R. n. 380/2001, gli interventi e le opere realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire sono rimossi o demoliti a cura e spese dei responsabili dell'abuso. Ai sensi del comma 2, quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una sanzione pari al doppio del costo di produzione, stabilito in base alla L. n. 392/1978, della parte dell'opera realizzata in difformità dal permesso di costruire, se ad uso residenziale, e pari al doppio del valore venale, determinato a cura della agenzia del territorio, per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale. Le disposizioni dell'articolo 34 si applicano anche agli interventi edilizi di cui all'articolo 23, comma 01, eseguiti in parziale difformità dalla SCIA.

Nel testo previgente all'entrata in vigore del decreto in esame, come noto, il comma 2-ter dell'articolo 34 prevedeva che, ai fini dell'applicazione del presente articolo, non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali.

Tale comma – abrogato dalla norma di semplificazione – viene peraltro sostanzialmente riprodotto, ma con un ampliamento dell'ambito applicativo, nel comma 1 del nuovo articolo 34-bis.

Più nel dettaglio, il nuovo articolo 34-bis, rubricato "Tolleranze costruttive":

- riproduce la previsione (già contenuta nel comma 2-ter dell'articolo 34) secondo cui il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo, aggiungendo peraltro alle predette fattispecie anche quella, di tipo residuale, in base alla quale non costituisce violazione edilizia il mancato rispetto di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari (comma 1);

- fuori dai casi di cui al comma 1, e limitatamente agli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del D. Lgs. n. 42/2004, prevede che costituiscono inoltre tolleranze esecutive le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l’attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l’agibilità dell’immobile (comma 2);

La relazione illustrativa del decreto evidenzia a riguardo che *“in tali ipotesi, rispetto all’opera rappresentata negli elaborati allegati al titolo edilizio, lo stato di fatto evidenzia difformità del tutto irrilevanti perché non incidono sull’aspetto esteriore dell’edificio, sulle strutture portanti dello stesso, sui dimensionamenti e sulle distanze cogenti, non comportano aumenti di superficie e non violano alcuna normativa tecnica, ma riguardano, ad esempio, gli angoli non perfettamente in squadra o le murature non perfettamente allineate, le aperture interne non corrispondenti al progetto depositato, ecc.”*. Si tratta – aggiunge la relazione illustrativa – di situazioni non qualificate dalla legge come irrilevanti, che oggi ostacolano le dichiarazioni di legittimità degli immobili in sede di stipula degli atti di trasferimento dei beni *“e sono causa di contenzioso in sede di verifica dello stato legittimo ai fini della presentazione di nuovi titoli edilizi”*;

- dispone, per le tolleranze esecutive di cui ai commi 1 e 2 realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi, in quanto non costituenti violazioni edilizie, che il tecnico abilitato ne faccia dichiarazione, ai fini dell’attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero, con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali (comma 3).

Deve essere tenuto ben presente che nella ricostruzione privata nei comuni del sisma si applica, come ricordato, l’articolo 1 *sexies* del decreto-legge n. 55 del 2018, come ribadito dall’ordinanza commissariale 100/2020, sicché per le parziali diffor-

mità realizzate prima del 16 agosto 2016 il limite di tolleranza costruttiva è del 5% e non del 2% ora previsto dal nuovo art. 34 *bis* del testo unico dell'edilizia.

*5.2.14. Modifiche relative alla vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche e sull'osservanza delle norme tecniche*

Di particolare interesse per i comuni del sisma sono le semplificazioni che intervengono sulla disciplina relativa alla vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche, modificando, rispettivamente, gli articoli 94 e 94-bis del testo unico edilizia.

È stato integrato il disposto dell'articolo 103 del D.P.R. n. 380/2001 che disciplina la vigilanza per l'osservanza delle norme tecniche.

Inoltre, è stato modificato il comma 1 dell'articolo 94 – ove si dispone che nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione – al fine di eliminare l'aggettivo “scritta” riferito all'autorizzazione, che quindi non dovrà necessariamente essere resa in forma scritta.

La disposizione sembra finalizzata a consentire anche modalità di autorizzazione in forma telematica.

È stato riscritto il testo del comma 2 dell'articolo 94 ove si disciplinano i termini e le modalità di rilascio dell'autorizzazione di cui sopra, riducendo i termini e semplificando l'iter procedurale.

A differenza del testo vigente – ove si prevede un termine generale di 60 giorni dalla richiesta ed uno più ridotto, di soli 40 giorni dalla stessa, in riferimento ad interventi finalizzati all'installazione di reti di comunicazione elettronica a banda ultralarga – il nuovo testo previsto dalla norma in esame prevede un solo termine generale che viene ridotto a 30 giorni.

La semplificazione ora ricordata consiste nell'eliminazione dell'obbligo di comunicare l'autorizzazione al comune, subito dopo il rilascio, per i provvedimenti di sua competenza.

È stato introdotto un nuovo comma 2-bis all'articolo 94 del D.P.R. n. 380/2001, che prevede il meccanismo del silenzio-assenso in caso di mancato rilascio dell'autorizzazione nel termine previsto, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego.

Viene altresì stabilito che, fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzio assenso, lo sportello unico per l'edilizia rilascia, anche in via telematica, entro 15 giorni dalla richiesta dell'interessato:

- un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di provvedimenti di diniego;
- oppure, nello stesso termine di 15 giorni, comunica all'interessato che sono intervenuti atti che impediscono la formazione del silenzio-assenso.

È stata poi eliminata, dal testo del comma 3 dell'articolo 94 del D.P.R. n. 380/2001, la possibilità di ricorrere al presidente della giunta regionale in caso di mancato rilascio dell'autorizzazione entro il termine previsto, visto che tale ipotesi di mancato rilascio è ora assoggettata, come visto, al meccanismo del silenzio-assenso.

La modifica del comma 3 dell'articolo 94-bis del D.P.R. 380/2001 dispone che non si possono iniziare lavori relativi ad interventi "rilevanti" in zone sismiche senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione – al fine di eliminare l'aggettivo "scritta" riferito all'autorizzazione, che quindi non dovrà necessariamente essere resa in forma scritta.

Una nuova norma ha integrato il disposto del comma 2 dell'articolo 103 del D.P.R. n. 380/2001, stabilendo che ai fini dell'esercizio dell'attività di vigilanza per l'osservanza delle norme tecniche prevista da tale articolo, sono individuati come prioritari i lavori avviati o effettuati sulla base di autorizzazione rilasciata secondo le modalità di cui all'articolo 94, comma 2-bis, vale a dire nei casi di silenzio-assenso.

5.2.15. *Ulteriori misure in materia di requisiti igienico sanitari*

L'articolo 10 del decreto n. 76/2020 reca una norma di interpretazione autentica del decreto del Ministro della sanità 5 luglio 1975, recante *“Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione”*.

In particolare, il primo periodo del comma 2 dispone che, nelle more dell'approvazione del decreto del Ministro della salute di cui all'articolo 20, comma 1-bis, del D.P.R. n. 380/2001, le disposizioni di cui al D.M. 5 luglio 1975 si interpretano nel senso che i requisiti relativi all'altezza minima e ai requisiti igienico-sanitari dei locali di abitazione ivi previsti non si considerano riferiti agli immobili che siano stati realizzati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto e che siano ubicati nelle zone A o B, di cui al D.M. n. 1444/1968, o in zone a queste assimilabili, in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali.

Il comma 1-bis dell'articolo 20 del D.P.R. n. 380/2001, inserito dal D. Lgs. n. 222/2016, dispone che con decreto del Ministro della salute, da adottarsi, previa intesa in Conferenza unificata, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, sono definiti i requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici.

L'articolo 1 del D.M. 5 luglio 1975, come noto modificato dal D.M. 9 giugno 1999, prescrive che l'altezza minima interna utile dei locali adibiti ad abitazione è fissata in m. 2,70, riducibili a m. 2,40 per i corridoi, i disimpegni in genere, i bagni, i gabinetti ed i ripostigli. Nei comuni montani al di sopra dei m. 1000 sul livello del mare può essere consentita, tenuto conto delle condizioni climatiche locali e della locale tipologia edilizia, una riduzione dell'altezza minima dei locali abitabili a m. 2,55. Le altezze minime previste nel primo e secondo comma possono essere derogate entro i limiti già esistenti e documentati per i locali di abitazione di edifici situati in ambito di comunità montane sottoposti ad interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico-sani-

tarie quando l'edificio presenti caratteristiche tipologiche specifiche del luogo meritevoli di conservazione ed a condizione che la richiesta di deroga sia accompagnata da un progetto di ristrutturazione con soluzioni alternative atte a garantire, comunque, in relazione al numero degli occupanti, idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio, ottenibili prevedendo una maggiore superficie dell'alloggio e dei vani abitabili ovvero la possibilità di una adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre, dai riscontri d'aria trasversali e dall'impiego di mezzi di ventilazione naturale ausiliaria. Il secondo periodo del comma 2 stabilisce che, ai fini della presentazione e del rilascio dei titoli abilitativi per il recupero e la qualificazione edilizia dei medesimi immobili e della segnalazione certificata della loro agibilità, si fa riferimento alle dimensioni legittimamente preesistenti.

*5.2.16. Disposizioni in materia di opere edilizie in regime di comunione o condominio*

Meritano infine di essere considerate alcune innovazioni in materia di comunione e condominio che possono incidere sugli interventi della ricostruzione privata e sulla stessa misura del contributo pubblico. Si riconosce a ciascun partecipante alla comunione o al condominio la facoltà di realizzare a proprie spese ogni opera relative alle seguenti tipologie:

- opere di rimozione di barriere architettoniche, di cui all'articolo 2 della L. 13/1989 (*"Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati"*). Si ricorda che l'articolo 2, comma 1, della L. 13/1989 stabilisce che le deliberazioni che hanno per oggetto le innovazioni da attuare negli edifici privati dirette ad eliminare le barriere architettoniche di cui all'articolo 27, primo comma, della L. n. 118/1971, ed all'articolo 1, primo comma, del D.P.R. 384/1978, nonché la realizzazione di percorsi attrezzati e la installazione di dispositivi di segnalazione atti a favorire la mobilità dei ciechi all'interno degli edifici privati, sono approvate dall'assemblea del

condominio, in prima o in seconda convocazione, con le maggioranze richiamate dall'articolo 1120 c.c. Il comma 2 prevede che nel caso in cui il condominio rifiuti di assumere, o non assuma entro tre mesi dalla richiesta fatta per iscritto, le deliberazioni di cui al comma 1, i portatori di handicap, ovvero chi ne esercita la tutela o la potestà, possono installare, a proprie spese, servoscala nonché strutture mobili e facilmente rimovibili e possono anche modificare l'ampiezza delle porte d'accesso, al fine di rendere più agevole l'accesso agli edifici, agli ascensori e alle rampe dei garages.

Le citate disposizioni della L. n. 13/1989 sono state riprodotte in modo sostanzialmente identico nell'articolo 78 del D.P.R. n. 380/2001.

- opere relative agli incentivi per efficientamento energetico, sisma bonus, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici di cui all'articolo 119 del decreto-legge n. 34/2020 (alla cui scheda di lettura si rinvia per ulteriori approfondimenti), anche servendosi della cosa comune nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 1102 del codice civile.

È appena il caso di ricordare che l'articolo 1102 c.c. (*Uso della cosa comune*) dispone che ciascun partecipante può servirsi della cosa comune, purché non ne alteri la destinazione e non impedisca agli altri partecipanti di farne parimenti uso secondo il loro diritto e che, a tal fine, può apportare a proprie spese le modificazioni necessarie per il miglior godimento della cosa. Il partecipante non può estendere il suo diritto sulla cosa comune in danno degli altri partecipanti, se non compie atti idonei a mutare il titolo del suo possesso.

Il comma 3 apporta, inoltre, due novelle alla citata legge n. 13/1989 in materia di barriere architettoniche:

- aggiunge alla fine del comma 1 dell'articolo 2, due periodi volti a precisare che le innovazioni di cui al presente comma non sono considerate in alcun caso di carattere voluttuario ai sensi dell'articolo 1121, primo comma, c.c. e che per la loro realizzazione resta fermo unicamente il divieto di innovazioni che possano recare pregiudizio alla stabili-

tà o alla sicurezza del fabbricato, di cui al quarto comma dell'articolo 1120 c.c.;

L'articolo 1120 c.c. disciplina la procedura e le maggioranze richieste per disporre le innovazioni dirette al miglioramento o all'uso più comodo o al maggior rendimento delle cose comuni del condominio. Il quarto comma, in particolare, vieta *"le innovazioni che possano recare pregiudizio alla stabilità o alla sicurezza del fabbricato, che ne alterino il decoro architettonico o che rendano talune parti comuni dell'edificio inservibili all'uso o al godimento anche di un solo condomino"*.

L'articolo 1121, primo comma, c.c. dispone che qualora l'innovazione importi una spesa molto gravosa o abbia carattere voluttuario rispetto alle particolari condizioni e all'importanza dell'edificio, e consista in opere, impianti o manufatti suscettibili di utilizzazione separata, i condomini che non intendono trarne vantaggio sono esonerati da qualsiasi contributo nella spesa. Secondo la giurisprudenza le innovazioni di cui all'articolo 1121 c. c. che hanno natura voluttuaria, sono quelle *"prive di utilità"* da intendersi in senso oggettivo, dato il testuale riferimento della norma alle particolari condizioni e all'importanza dell'edificio (Cass. civ., 18/01/1984, n. 428).

La novella dispone l'abrogazione dell'articolo 8 della legge 13/1989, il quale prevede che alle domande ovvero alle comunicazioni al sindaco relative alla realizzazione di interventi di cui alla presente legge, è allegato certificato medico in carta libera attestante l'handicap e dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, dalla quale risultino l'ubicazione della propria abitazione, nonché le difficoltà di accesso.

#### 5.2.17. Proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori

Il decreto Semplificazione ha previsto la proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del D.P.R. 380/2001.

Come noto, l'articolo 15 del D.P.R. 380/2001 disciplina l'efficacia temporale e la decadenza del permesso di costruire. Ai sensi del comma 1, nel permesso di costruire sono indica-

ti i termini di inizio e di ultimazione dei lavori. Il comma 2 prevede che il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare tre anni dall'inizio dei lavori. Decorso tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga. La proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari. La proroga dei termini per l'inizio e l'ultimazione dei lavori è comunque accordata qualora i lavori non possano essere iniziati o conclusi per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate. La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel termine stabilito è subordinata al rilascio di nuovo permesso per le opere ancora da eseguire, salvo che le stesse non rientrino tra quelle realizzabili mediante SCIA. È previsto, inoltre, che il permesso decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio.

Va pure ricordato che l'articolo 103, comma 2, del decreto-legge n. 18/2020 ha disposto che i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del D.P.R. 380/2001, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.

Più in particolare, la norma in esame prevede che, per effetto della comunicazione del soggetto interessato di volersi avvalere della nuova norma, sono prorogati rispettivamente di un anno e di tre anni i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del D.P.R. 380/2001, come indicati nei permessi di costruire rilasciati o comunque formatisi

fino al 31 dicembre 2020, purché i suddetti termini non siano già decorsi al momento della comunicazione dell'interessato e sempre che i titoli abilitativi non risultino in contrasto, al momento della comunicazione dell'interessato, con nuovi strumenti urbanistici approvati o adottati. Queste disposizioni si applicano anche ai permessi di costruire per i quali l'amministrazione competente abbia già accordato una proroga ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del D.P.R. 380/2001.

La medesima proroga si applica inoltre alle segnalazioni certificate di inizio attività presentate entro il 31 dicembre 2020 ai sensi degli articoli 22 e 23 del D.P.R. 380/2001.

#### *5.2.18. Posa in opera di elementi o strutture amovibili*

Anche il tema delle strutture amovibili negli spazi pubblici è di interesse per i comuni del sisma spesso costretti a dover "ripensare" la stessa configurazione urbana. Il decreto Semplificazione ha disposto che non è subordinata alle autorizzazioni del Soprintendente o del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo di cui agli articoli 21, 106, comma 2-bis, e 146 del Decreto legislativo 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) la posa in opera di elementi o strutture amovibili sulle pubbliche piazze, vie, strade e sugli altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico (aree di cui all'articolo 10, comma 4, lettera g), del medesimo Codice), fatta eccezione per quelli adiacenti a siti archeologici o ad altri beni di particolare valore storico o artistico.

L'articolo 21 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, come noto, dispone che sono subordinati ad autorizzazione del Ministero: la rimozione o la demolizione, anche con successiva ricostituzione, dei beni culturali; lo spostamento, anche temporaneo, dei beni culturali mobili, salve alcune ipotesi; lo smembramento di collezioni, serie e raccolte; lo scarto dei documenti degli archivi pubblici e degli archivi privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione di interesse culturale, nonché lo scarto di materiale bibliografico delle biblioteche pubbliche, con alcune eccezioni, e delle biblioteche private per

le quali sia intervenuta la dichiarazione di interesse culturale; il trasferimento ad altre persone giuridiche di complessi organici di documentazione di archivi pubblici, nonché di archivi privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione di interesse culturale.

Al di fuori di tali casi, l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente. Il mutamento di destinazione d'uso dei beni medesimi è comunicato al soprintendente.

L'articolo 106 del medesimo Codice stabilisce, anzitutto, che lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono concedere l'uso dei beni culturali che abbiano in consegna, per finalità compatibili con la loro destinazione culturale, a singoli richiedenti. Il comma 2 dispone, a sua volta, che, per i beni in consegna al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, il Ministero determina il canone dovuto e adotta il relativo provvedimento. Il comma 2-bis prevede, infine, che, per i beni diversi da quelli indicati al comma 2, la concessione in uso è subordinata all'autorizzazione del Ministero, rilasciata a condizione che il conferimento garantisca la conservazione e la fruizione pubblica del bene e sia assicurata la compatibilità della destinazione d'uso con il carattere storico-artistico del bene medesimo.

L'articolo 146 del Codice disciplina, infine, l'autorizzazione paesaggistica, prevedendo, in particolare, che i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142, o in base alla legge, a termini degli artt. 136, 143, comma 1, lettera d), e 157, non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione ed hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione. L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento ur-

banistico-edilizio ed è efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione.

Nei comuni del sisma, per i soli interventi "conformi", non è necessaria l'autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'articolo 149 del codice del 2004, del D.P.R. 31/2017 nonché dell'articolo 8 dell'Ordinanza n. 100/2020, secondo quanto ora ribadito dall'articolo 10, comma 6, del decreto 76/2020.

# CAPITOLO IV

## La ricostruzione pubblica e la *governance* degli appalti

SOMMARIO: 1. Considerazioni sull'origine dei ritardi nella ricostruzione post sisma. – 2. Ordinanze commissariali emanate in tema di ricostruzione pubblica fino al 2019. – 3. I fondamenti normativi della ricostruzione pubblica tra codice e legislazione speciale. – 3.1. Finanziamento e programmazione. – 3.2. Le procedure accelerate per gli edifici scolastici, le opere di importanza essenziale e i lavori di importo non superiore a 600.000 euro per gli edifici di culto. – 3.2.1. L'affidamento della progettazione nel "modello accelerato". – 3.3. I soggetti attuatori della ricostruzione pubblica. – 3.3.1. Note relative alla ricostruzione delle chiese e ai rapporti con la C.E.I. – 4. Il disegno organizzativo della ricostruzione pubblica. – 5. I rapporti di collaborazione con ANAC per la ricostruzione pubblica. – 6. Il sistema di qualificazione degli operatori e i controlli sui professionisti e le imprese. – 6.1. Verso un modello di gestione degli appalti "chiuso per soggetti qualificati". – 7. Le novità del decreto Semplificazioni in materia di ricostruzione pubblica. – 7.1. La ricostruzione degli edifici di culto di competenza delle diocesi: dagli appalti alla ricostruzione privata. – 7.2. Il proliferare dei commissari straordinari nel c.d. decreto semplificazioni. – 7.2.1. Le "altre figure" di commissari straordinari. – 7.2.2. Il Commissario straordinario per la ricostruzione del sisma 2016. – 7.3. I poteri straordinari e i poteri speciali di deroga del Commissario straordinario per la ricostruzione. – 7.4. Le semplificazioni in materia di appalti applicabili alla ricostruzione pubblica alla luce del "principio di prevalenza". – 8. Una sintesi dei possibili principi di semplificazione e di organizzazione applicabili alla ricostruzione pubblica. – 8.1. Elenchi, principio di rotazione e aggiudicazione nelle procedure negoziate. – 8.2. Centrali uniche di committenza e organizzazione a livello regionale.

### **1. Considerazioni sull'origine dei ritardi nella ricostruzione post sisma**

La ricostruzione delle opere e delle infrastrutture pubbliche dovrebbe guidare il processo di ricostruzione per ragioni

funzionali, per riattivare la “città pubblica”, per mostrare l’impegno nella ricostruzione a partire dalle istituzioni, per spingere l’economia.

Ma non è così e i dati esaminati lo dimostrano. Peraltro, questo fenomeno si è mostrato con evidenza anche nel sisma del 2009 a L’Aquila ove pure le opere pubbliche appaiono in clamoroso ritardo rispetto a quelle private.

I ritardi sono dovuti a numerosi fattori, dalla complessità normativa alla carente organizzazione e competenza degli uffici delle stazioni appaltanti. Dovrebbe essere di intuibile buon senso ritenere che, dinanzi a compiti immani di ricostruzione, il sistema pubblico provveda ad un potenziamento e ad una qualificazione dei propri organi tecnici, a partire dai Provveditorati alle opere pubbliche e ai livelli territoriali, ma non è quello che avviene e l’organizzazione straordinaria si affianca “in parallelo” a quella esistente, spesso senza un disegno e una sinergia. Soprattutto viene trascurata la specificità che riveste il sistema degli appalti, dalla progettazione, alle procedure di affidamento, all’esecuzione dei lavori, che richiede competenze specifiche e specializzazioni per gestire processi complessi e vicende mutevoli nei rapporti con i privati, ai fini di risultati efficienti ma anche del rispetto della legalità e della prevenzione delle infiltrazioni criminali.

Si affaccia non di rado il rischio che possa esservi un ritorno ad una visione politica della *governance* degli appalti, non nel senso di indebite ingerenze, quanto di un’autonomia gestionale che prescinde dalle effettive capacità delle specifiche stazioni appaltanti, con la conseguenza che si determinano poi numerosi problemi che ritardano e ostacolano l’esecuzione. In altri termini, se può essere comprensibile che ciascun comune o ente voglia ricostruire le sue opere danneggiate non altrettanto può dirsi se ciò si rivela essere una petizione politica di principio, che prescinde da una adeguata valutazione della sostenibilità della funzione, da un esame concreto della capacità tecnica di gestione di compiti complessi, da una verifica di adeguatezza della qualificazione della propria stazione appaltante. Ed infatti non è difficile osservare che dinanzi

al lamento diffuso nel Paese che denuncia la complessità del codice degli appalti vi sono due strade possibili: una è quella della semplificazione normativa, positivamente percorsa con il recente decreto n. 76/2020; l'altra, è quella della maggiore qualificazione delle stazioni appaltanti (stazioni uniche appaltanti, centrali di committenza..) poiché i valori in gioco sono assai rilevanti e senza competenza, specializzazione, organizzazione degli uffici (con i diversi *skill* professionali amministrativi, tecnici, legali, informatici, economici, gestionali ecc.) non si ottengono risultati.

Questa sfida della qualificazione, che passa inevitabilmente per la riduzione del numero delle stazioni appaltanti (in Italia oltre 36 mila!), è stata posta con chiarezza dal codice del 2016 ma si è persa per strada, come non era difficile prevedere, con le successive "sospensioni" disposte dal decreto "Sblocca cantieri" del 2019, soffocata da una logica di "sovranismo minore" e da un campanilismo senza senso alcuno poiché, in materia di appalti come per molte altre cose, il principio "uno vale uno", oltre che ingiusto, è causa di guai e inefficienze.

Nell'esperienza della ricostruzione pubblica del sisma 2016, come si avrà modo di vedere nelle pagine seguenti, questi problemi hanno un notevole rilievo poiché è ancora diffuso un sistema degli appalti poco qualificato, con deleghe "a pioggia" a piccoli comuni, con uffici "promiscui" che non possono dirsi "stazione appaltante" e addirittura con la pretesa di centrali di committenza, come Invitalia, che tendono a far valere asserite *policy* aziendali sul modello del codice degli appalti, limitando la propria attività alla fase dell'aggiudicazione e non anche all'esecuzione ed in tal modo costringendo la Struttura commissariale a dotarsi di un "doppio R.u.p.", con il secondo, quello dell'esecuzione, che nulla conosce dell'appalto gestito dal primo (in tal modo aumentando confusione, problemi, ritardi).

Ora dovrebbe risultare chiaro che le due strade, quella della semplificazione normativa e quella della qualificazione delle stazioni appaltanti, andrebbero percorse insieme, e non l'una senza l'altra.

Nel tempo che attraversiamo si tenta di dare risposta a questi problemi attraverso il diffuso uso della figura dei “commissari straordinari”, dotati di poteri speciali di deroga normativa e di qualche struttura di supporto.

Si tratta di una logica emergenziale ampiamente giustificata dalle condizioni attuali, aggravate dagli effetti della crisi da Covid-19.

Ma occorre non sovraccaricare la figura dei commissari straordinari di compiti e aspettative demiurgiche continuando a trascurare i nodi sottostanti.

I problemi e la complessità del settore sono noti e risultano comprensibilmente accresciuti nella sfida della ricostruzione pubblica derivante da un sisma di vaste proporzioni.

Costituisce un dato ampiamente acquisito nella letteratura giuridica ed economica di settore che solo in minima parte ritardi e disfunzioni nella realizzazione degli appalti e delle opere pubbliche, possano essere attribuibili ai provvedimenti cautelari del giudice amministrativo (che sono lo 0,3 per cento del contenzioso che è a sua volta pari 1,6 del totale degli affidamenti, v. Ufficio Studi Consiglio di Stato 2019) e nemmeno *in toto* al codice degli appalti del 2016, come dimostra il fatto che negli anni 2017-2018 gli appalti banditi in Italia sono cresciuti in media del 36 per cento.

Come risulta in modo oggettivo da un recente studio (v. *Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti*, Qef, n. 538, dicembre 2019, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)) i tempi medi per la realizzazione di un'opera pubblica sotto soglia comunitaria risultano pari a 4,9 anni (con un aumento di circa un quarto nel Centro-Sud), con la seguente distribuzione per fasi: progettazione 2,1; affidamento 0,6; esecuzione 1,5 (maggiore per le opere sopra soglia), con una forte incidenza delle “interfasi burocratiche” o dei “tempi di attraversamento” da una fase all'altra, che incide per circa il 40 per cento del tempo complessivo.

In questa “interfase” si verifica l'80 per cento degli eventi che determinano un ritardo.

La principale causa delle difficoltà che si registrano è dunque determinata dall'inefficienza dell'organizzazione del pub-

*blic procurement* in un sistema, come quello italiano, che conosce un numero elevatissimo di stazioni appaltanti (oltre 36 mila!).

L'oggettiva complessità della gestione di una procedura di gara e, soprattutto, del contratto di esecuzione che consegue all'affidamento dei lavori, necessita di competenze e skill professionali adeguati in diverse discipline, amministrativa, tecnica, legale, economica, gestionale, informatica, e solo le stazioni appaltanti effettivamente in possesso di tali requisiti dovrebbero gestire le gare e l'esecuzione, secondo il disegno degli artt. 37 e 38 del codice dei contratti di pubblici che prevede, oltre che le stazioni uniche appaltanti tra enti locali, anche il ruolo delle centrali uniche di committenza e dei soggetti aggregatori a livello regionale.

Questo profilo di qualificazione soggettiva dell'organizzazione si rende prioritario anche alla luce di alcuni fattori che concorrono, in diversa misura, alle criticità del sistema che, in estrema e forse arbitraria sintesi, possono così riassumersi: a) una certa invadenza dell'azione del giudice penale e contabile nell'azione amministrativa che contribuisce, sovente nella sottovalutazione della sfera di discrezionalità attribuita alla p.a., a quel fenomeno definito "paura della firma" o "fuga dalla responsabilità" da parte di r.u.p. e dei dirigenti che è causa notevole di rallentamento dell'azione; b) un certo eccesso di *gold plating* nella regolamentazione sotto soglia comunitaria, e non solo, che è stata oggetto della recente azione di semplificazione da parte di governo e parlamento.

Sta solo apparentemente sullo sfondo il tema dello sviluppo dei contratti di partenariato pubblico privato (P.P.P.), pure previsti dal codice 2016, su cui l'Italia è ultima tra i principali paesi europei, nell'intento di attrarre, in epoca di risorse pubbliche scarse, gli ingenti capitali privati (poco remunerati nel mercato) al fine dell'ammodernamento infrastrutturale e, soprattutto per quel che concerne la ricostruzione nei territori del sisma, coniugare opere pubbliche, valorizzazione dei beni dismessi e servizi, nella dimensione della ripresa e dello sviluppo economico sostenibile.

Si tratta però di contratti più complessi, ad alto grado di discrezionalità, che necessitano di competenze ancor più adeguate per l'esercizio di una vera *partnership* pubblica, perciò frenati dai fattori richiamati.

Solo da ultimo, ma non certo per importanza, occorre ben evidenziare che il decreto-legge "Sisma" 17 ottobre 2016, n. 189, prevede il controllo di legalità da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, sotto diversi profili, tra i quali va sottolineato quello che si realizza attraverso il Protocollo di intesa e la condivisione di piattaforme informatiche e banche dati, strumenti assai utili non solo ai fini dei necessari controlli per la prevenzione dei fenomeni criminali negli appalti pubblici ma anche per i pareri preventivi e le indicazioni in termini di efficienza.

La scena della ricostruzione pubblica è ora profondamente cambiata per le innovazioni introdotte dalle norme di semplificazione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, norme fortemente volute dal Commissario straordinario, con cui si riportano le chiese e gli edifici di culto nell'alveo naturale e costituzionale della ricostruzione privata, si assegnano poteri speciali in deroga per le opere e gli interventi "urgenti e di particolare criticità", tra cui la nuova possibilità della ricostruzione pubblica dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti, si stabilisce il fondamentale principio della "semplificazione prevalente" nel rapporto tra legislazione speciale *sisma* e legislazione ordinaria.

A queste innovazioni sono dedicate le pagine che seguono non senza aver prima però ricostruito le linee essenziali del sistema speciale della ricostruzione pubblica sin qui vigente.

## **2. Ordinanze commissariali emanate in tema di ricostruzione pubblica fino al 2019**

Come già anticipato, un fattore che indubbiamente ha contribuito a rendere incerto il quadro delle regole e, conseguen-

temente, a rallentare il processo ricostruttivo è l'accavallarsi di ordinanze non sempre coerenti e coordinate.

Può essere utile ricapitolare le principali ordinanze del passato, che ancora dispiegano i propri effetti, al fine di meglio apprezzare i cambiamenti in corso.

In materia di ricostruzione pubblica, disciplinata dagli articoli 14 e seguenti del decreto-legge n. 189/2016, va preliminarmente ricordato il “piano delle opere pubbliche”, approvato dapprima con l’ordinanza n. 37 del 8 settembre 2017 e, successivamente, con l’ordinanza n. 56 del 14 maggio 2018.

Gli oneri economici per l’attuazione dell’ordinanza n. 37 sono stati stimati in complessivi euro 201.014.218,62, per la realizzazione di 213 interventi, nelle quattro Regioni del sisma.

Gli oneri economici derivanti dall’attuazione dell’ordinanza n. 56, invece, sono stati quantificati in complessivi euro 897.037.141,17 per la realizzazione di 558 interventi.

È ora in corso una revisione, con unificazione in un solo più razionale ed aggiornato programma, degli interventi e delle opere pubbliche da realizzare. Quando si usa, nel linguaggio del sisma, l’espressione “interventi” è bene non trascurare che essa può ritenersi equivalente a quella di “lavori pubblici” ossia non solo di opere definite e funzionalmente autonome ma anche di interventi di messa in sicurezza di terreni franosi o contro il dissesto idrogeologico, o altro.

L’attività di progettazione e l’approvazione dei progetti e l’affidamento dei lavori in materia sono previsti dagli articoli 4 e 5 dell’ordinanza n. 56/2018.

Una disciplina speciale, è invece dedicata, come si dirà di seguito, dall’art. 14, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 189/2016 agli “*interventi che rivestono importanza essenziale*”.

Occorre poi segnalare le seguenti ordinanze commissariali aventi ad oggetto interventi, settoriali, di ricostruzione pubblica:

- ordinanza n. 14 del 16 gennaio 2017 (20 edifici scolastici) e ordinanza n. 33 dell’11 luglio 2017 (oneri derivanti dalla realizzazione degli interventi stimati in complessivi euro 218.528.382,31 per la realizzazione di 81 edifici scolastici), riguardanti il programma per la riapertura delle scuole;

- ordinanze n. 27 del 9 giugno 2017 (oneri stimati in euro 28.367.645,87 per la realizzazione di 59 interventi) e n. 86 del 24 gennaio 2020 (spesa stimata in euro 168.812.984,40 per la realizzazione di 233 interventi), per la ricostruzione del patrimonio edilizio pubblico suscettibile di destinazione abitativa (ex articolo articolo14, comma 1, lett. a-bis);
- ordinanza n. 64 del 6 settembre 2018, riguardante il piano di interventi sui dissesti idrogeologici (ex articolo 14, comma 2, lett. c): oneri economici pari a complessivi euro 100.295.160,00 per la realizzazione di 71 interventi.

Nell'ambito delle opere pubbliche merita poi particolare menzione, come si ricordava in precedenza, la disposizione di cui all'articolo 14, comma 3 bis, del decreto "Sisma", in materia di *"interventi che rivestono un'importanza essenziale ai fini della ricostruzione"*.

Ai sensi dell'articolo 14, comma 3-bis.1, in sede di approvazione dei piani di cui alle lettere a), b), c), d) e f) del comma 2 dell'articolo 14, ovvero con apposito provvedimento adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 2, il Commissario straordinario può individuare, con specifica motivazione, gli interventi, inseriti in detti piani, che rivestono un'importanza essenziale ai fini della ricostruzione. Secondo la norma *"gli interventi di cui all'allegato 1 all'ordinanza del Commissario straordinario n. 63 del 6 settembre 2018 e quelli relativi alle chiese di proprietà del Fondo edifici di culto si considerano in ogni caso di importanza essenziale ai fini della ricostruzione. Per la realizzazione degli interventi di cui ai precedenti periodi, a cura di soggetti attuatori di cui all'articolo 15, comma 1, possono applicarsi, fino alla scadenza della gestione commissariale di cui all'articolo 1, comma 4, ed entro i limiti della soglia di rilevanza europea di cui all'articolo 35 del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, le procedure previste dal comma 3-bis del presente articolo"* ossia, la procedura negoziata di cui all'articolo 63, commi 1 e 6, del codice dei contratti pubblici. Si può subito anticipare che, come meglio si dirà oltre, questa disciplina "speciale" è da ritenersi l'unica "semplificazione prevalente" rispetto alle norme di semplificazione di recente introdotte nel codice dal decreto 76/2020.

Gli interventi di importanza essenziale sono stati quindi individuati dalle seguenti ordinanze commissariali, in particolare: ordinanza n. 56 del 10 maggio 2018 (in tema di piani delle opere pubbliche; in particolare articoli 3 e 6 dell'ordinanza citata), ordinanza n. 64 del 6 settembre 2018 (interventi sui dissesti idrogeologici; in particolare, articolo 1 dell'ordinanza citata) e ordinanza n. 86 del 24 gennaio 2020 (edifici di proprietà pubblica: v. allegato 1 all'ordinanza citata).

Va infine segnalata la disciplina degli edifici di culto che originariamente è stata irragionevolmente attratta tra gli interventi pubblici (le diocesi non possono essere comuni stazioni appaltanti, soggette alle regole dello Stato italiano e alle relative complicazioni...) e solo successivamente, con una serie di interventi normativi<sup>1</sup>, è stata prevista la possibilità, sino alla soglia di valore di 600.000 euro, di affidare l'esecuzione dei lavori al di fuori delle procedure di appalto, in modo diretto, come previsto dall'art. 6, comma 13 del decreto Sisma, per i privati. Ne è emerso un modello confuso e ambiguo, prevalentemente pubblicistico, ma con alcune facoltà di natura privatistica<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Si vedano il decreto-legge n. 148 del 2017, convertito con modificazioni nella legge n. 172/2017, (che ha qualificato le Diocesi come soggetti attuatori) e il decreto-legge n. 55 del 2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 89 del 2018, che ha introdotto il comma 3 bis all'articolo 15 del decreto-legge n. 189/2016, disposizione da ultimo modificata dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, sul quale si tornerà più avanti.

<sup>2</sup> Si riporta di seguito, per comodità, il testo dell'articolo 14, comma 3-bis, nella sua formulazione anteriore alla novella introdotta dall'art. 11, comma 2, del d.l. n. 76/2020 convertito: *“Fermo restando il protocollo di intesa firmato il 21 dicembre 2016 tra il Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione, il Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo e il presidente della Conferenza episcopale italiana (CEI), i lavori di competenza delle diocesi e degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti di cui al comma 1, lettera e), di importo non superiore alla soglia comunitaria per singolo lavoro, seguono le procedure previste per la ricostruzione privata sia per l'affidamento della progettazione che per l'affidamento dei lavori. Resta ferma la disciplina degli interventi di urgenza di cui all'articolo 15-bis. Con ordinanza commissariale ai sensi dell'articolo 2, comma 2, sentiti il presidente della CEI e il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sono stabiliti le modalità di attuazione del presente comma, dirette ad assicurare il controllo, l'econo-*

In tema di interventi sui beni del patrimonio artistico e culturale, compresi quelli sottoposti a tutela ai sensi del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e le chiese, va poi ricordata l'ordinanza n. 38 del 8 settembre 2017.

Successivamente, con l'ordinanza n. 84 del 2 agosto 2019 – che come vedremo è stata in seguito abrogata dall'ordinanza n. 105 del 2020 – è stato approvato il secondo piano degli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino degli edifici di culto ed è stata dettata la disciplina attuativa del disposto dell'articolo 15, comma 3-bis sopra richiamato.

Conclusivamente, si ricorda che, in attuazione dell'articolo 15-bis, comma 3-bis del decreto-legge n. 189/2016, in tema di interventi di messa in sicurezza delle chiese, finalizzati alla loro riapertura al culto, sono state emanate le ordinanze n. 23 del 5 maggio 2017 e n. 32 del 21 giugno 2017.

I cambiamenti di recente imposti in materia saranno meglio illustrati nel successivo paragrafo dedicato al tema delle chiese (cfr. *infra* 3.3.1).

### **3. I fondamenti normativi della ricostruzione pubblica tra codice e legislazione speciale**

La ricostruzione delle opere pubbliche nei territori colpiti dal sisma del 2016 segue, in via generale, le norme del codice dei contratti pubblici<sup>3</sup> ma incontra elementi di specialità per alcuni profili, sia relativi all'assetto organizzativo e della programmazione che ad aspetti procedurali.

---

*micità e la trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, nonché le priorità di intervento e il metodo di calcolo del costo del progetto. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, è istituito un tavolo tecnico presso la struttura commissariale per definire le procedure adeguate alla natura giuridica delle diocesi ai fini della realizzazione delle opere di cui al comma 1, lettera e), di importo superiore a 600.000 euro e inferiore alla soglia di rilevanza europea di cui all'articolo 35 del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50'.*

<sup>3</sup> P. MANTINI, *Nuovo codice degli appalti tra Europa, Italia e autonomie speciali*, in *www.giustamm.it*, 2016, vol. 2, p. 1-24.

La sovrapposizione nel tempo delle ordinanze commissariali e diversi interventi legislativi hanno contribuito ad un quadro normativo complesso, talvolta poco coerente, che deve essere ben interpretato e semplificato.

In primo luogo, merita di essere ricordato, ai fini di una utile ricognizione dell'assetto normativo, che tra i poteri conferiti al Commissario Straordinario dal decreto Sisma, figura il compito di coordinare *“gli interventi di ricostruzione e riparazione di opere pubbliche”* (articolo 2, lett. e)).

Il nucleo essenziale delle disposizioni in materia è costituito dagli artt. 14, 15 e 15 bis, mentre, per il profilo organizzativo, dagli artt. 18 e 32 nonché dagli artt. 30 e 34 per quanto concerne gli Elenchi speciali per le imprese ed i professionisti.

Si tratta di un intreccio non sempre agevole per l'interprete e che tuttavia merita di essere oggettivamente ricostruito ai fini della massima condivisione e della migliore chiarezza interpretativa nell'intento di un'attuazione in grado di superare inerzie e criticità.

### *3.1. Finanziamento e programmazione*

In primo luogo, il fondamentale articolo 14 del decreto Sisma prevede che con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 2, è disciplinato il finanziamento, nei limiti delle risorse stanziato allo scopo, per la ricostruzione, la riparazione e il ripristino degli edifici pubblici, per gli interventi volti ad assicurare la funzionalità dei servizi pubblici, nonché per gli interventi sui beni del patrimonio artistico e culturale, compresi quelli sottoposti a tutela ai sensi del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, che devono prevedere anche opere di miglioramento sismico finalizzate ad accrescere in maniera sostanziale la capacità di resistenza delle strutture, attraverso la concessione di contributi a favore:

- a) degli immobili adibiti ad uso scolastico o educativo per la prima infanzia, ad eccezione di quelli paritari, e delle strutture edilizie universitarie, nonché degli edifici municipali, delle caserme in uso all'amministrazione della difesa, degli immo-

bili demaniali, delle strutture sanitarie e socio sanitarie di proprietà pubblica e delle chiese e degli edifici di culto di proprietà di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, di interesse storico-artistico ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, anche se formalmente non dichiarati tali ai sensi dell'articolo 12 del medesimo codice e utilizzati per le esigenze di culto, dunque anche per le chiese non vincolate<sup>4</sup>; a-bis) degli immobili di proprietà pubblica, ripristinabili con miglioramento sismico entro il 31 dicembre 2020, per essere destinati alla soddisfazione delle esigenze abitative delle popolazioni dei territori interessati; b) delle opere di difesa del suolo e delle infrastrutture e degli impianti pubblici di bonifica per la difesa idraulica e per l'irrigazione; c) degli archivi, dei musei e delle biblioteche, che a tale fine sono equiparati agli immobili di cui alla lettera a), ad eccezione di quelli di proprietà di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, fermo restando quanto previsto dalla lettera a) in relazione alle chiese ed agli edifici di culto di proprietà di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti<sup>5</sup>; d) degli interventi di riparazione e ripristino strutturale degli edifici privati inclusi nelle aree cimiteriali e individuati come cappelle private, al fine di consentire il pieno utilizzo delle strutture cimiteriali.

Il secondo comma stabilisce che al fine di dare attuazione alla programmazione degli interventi di cui al comma 1, sempre con ordinanze commissariali si provvede a: a) predisporre e approvare un piano delle opere pubbliche, comprensivo degli interventi sulle opere di urbanizzazione danneggiate dagli eventi sismici o dagli interventi di ricostruzione eseguiti in conseguenza di questi eventi ed ammissibili a contributo in quanto non imputabili a dolo o colpa degli operatori economici, articolato per le quattro Regioni interessate, che quantifica il danno e ne prevede il finanziamento in base alla risorse di-

---

<sup>4</sup> Per questi ultimi beni si veda l'innovazione apportata dal decreto-legge n. 76/2020 di cui si è già detto nel precedente paragrafo.

<sup>5</sup> Per questi ultimi beni si veda l'innovazione apportata dal decreto-legge n. 76/2020 di cui si è già detto nel precedente paragrafo.

sponibili; a-bis) predisporre ed approvare piani finalizzati ad assicurare il ripristino, per il regolare svolgimento dell'anno scolastico 2017-2018, delle condizioni necessarie per la ripresa ovvero per lo svolgimento della normale attività scolastica, educativa o didattica, in ogni caso senza incremento della spesa di personale, limitatamente a quelli nei quali risultano edifici scolastici distrutti o danneggiati a causa degli eventi sismici. I piani sono comunicati al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; b) predisporre e approvare un piano dei beni culturali, articolato per le quattro Regioni interessate, che quantifica il danno e ne prevede il finanziamento in base alle risorse disponibili; c) predisporre ed approvare un piano di interventi sui dissesti idrogeologici, comprensivo di quelli previsti sulle aree suscettibili di instabilità dinamica in fase sismica ricomprese nei centri e nuclei interessati dagli strumenti urbanistici attuativi come individuate ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera c), con priorità per dissesti che costituiscono pericolo per centri abitati ed infrastrutture; d) predisporre e approvare un piano per lo sviluppo delle infrastrutture e il rafforzamento del sistema delle imprese, articolato per le quattro Regioni interessate limitatamente ai territori dei Comuni di cui agli allegati 1 e 2; e) predisporre e approvare un programma delle infrastrutture ambientali da ripristinare e realizzare nelle aree oggetto degli eventi sismici di cui all'articolo 1, con particolare attenzione agli impianti di depurazione e di collettamento fognario; nel programma delle infrastrutture ambientali è compreso il ripristino della sentieristica nelle aree protette, nonché il recupero e l'implementazione degli itinerari ciclabili e pedonali di turismo lento nelle aree; un piano per la gestione delle macerie e dei rifiuti derivanti dagli interventi di prima emergenza e ricostruzione ai sensi dell'articolo 28, comma 2.

Il comma 3.1. prevede che tra gli interventi sul patrimonio pubblico disposti dal commissario straordinario del Governo è data priorità a quelli concernenti la ricostruzione di edifici scolastici e universitari. Fatti salvi gli interventi già programmati questi edifici, se ubicati nei centri storici, sono ripristinati

o ricostruiti nel medesimo sito, salvo che per ragioni oggettive la ricostruzione in situ non sia possibile. In ogni caso, la destinazione urbanistica delle aree a ciò destinate deve rimanere ad uso pubblico o comunque di pubblica utilità.

Come si può agevolmente constatare il legislatore del sisma ha scelto un “modello tipologico di programmazione”, non un programma per tutte le opere pubbliche, ma per tipi e categorie di opere nell’intento di favorirne l’attuazione e di evidenziare le priorità (come avviene per le scuole). Da questa impostazione è discesa un’attuazione per ordinanze commissariali per specifici settori e categorie di opere non sempre coerente sotto il profilo dei principi generali.

In particolare, con riguardo ai beni culturali, le procedure per la gestione delle attività di messa in sicurezza e salvaguardia del patrimonio sono disciplinate dalla direttiva Mibact 23 aprile 2015, che a sua volta richiama l’Intesa del 26 gennaio 2005 e il Protocollo del 4 maggio 2014 tra il Ministero e la Conferenza episcopale italiana, che prevedono il coinvolgimento degli enti e delle istituzioni ecclesiastiche responsabili. Il comma 9, infatti, prevede la stipula di un protocollo di intesa tra il commissario straordinario, il Ministro dei beni e delle attività culturali ed il rappresentante delle diocesi interessate, proprietarie di beni ecclesiastici, al fine di definire forme di consultazione e collaborazione per la realizzazione degli interventi e per concordare priorità, modalità e termini per il recupero dei beni danneggiati.

La struttura operativa per il monitoraggio e il coordinamento delle attività necessarie è articolata in una Unità di coordinamento nazionale UCCN-MIBAC, che opera presso il Segretariato generale, e in una Unità di crisi di coordinamento regionale UCCR-MIBAC, che operano presso i segretariati regionali del Ministero. In particolare, le UCCR-MIBAC sono articolate in tre unità operative che procedono, rispettivamente, al rilievo dei danni, agli interventi di messa in sicurezza, compreso lo spostamento dei beni, e al deposito temporaneo e laboratorio di pronto intervento. I dati e le informazioni acquisiti con i rilievi devono consentire la stima dei costi degli interventi di messa in sicurezza, di ripristino e di consolidamento.

In sede di approvazione dei piani, ovvero con apposito provvedimento, il Commissario straordinario può individuare, con specifica motivazione, gli interventi, inseriti in detti piani, che rivestono un'importanza essenziale ai fini della ricostruzione nei territori colpiti dagli eventi sismici<sup>6</sup>.

Sulla base delle priorità stabilite dal Commissario straordinario, sentiti i vice-commissari nella cabina di coordinamento e in coerenza con il piano delle opere pubbliche e il piano dei beni culturali, i soggetti attuatori oppure i Comuni, le unioni dei Comuni, le unioni montane e le Province interessati provvedono a predisporre ed inviare i progetti degli interventi al Commissario straordinario (comma 4). Il Commissario straordinario, preso in esame i progetti, verificata della congruità economica degli stessi, acquisito il parere della Conferenza permanente ovvero della Conferenza regionale nei casi previsti, approva definitivamente i progetti esecutivi ed adotta il decreto di concessione del contributo.

*3.2. Le procedure accelerate per gli edifici scolastici, le opere di importanza essenziale e i lavori di importo non superiore a 600.000 euro per gli edifici di culto*

Prima di affrontare il tema dei soggetti attuatori e dei profili organizzativi, si possono dunque riassumere di seguito le procedure accelerate previste dalla legislazione speciale per alcune tipologie di opere. È fondamentale richiamare a riguardo il comma 3 bis dell'articolo 14, secondo cui gli interventi funzionali alla realizzazione dei piani previsti dalla lettera a-bis) del comma 2, ossia degli edifici scolastici, costituiscono presupposto per l'applicazione della procedura di cui all'articolo 63, comma 1, del codice dei contratti pubblici.

Conseguentemente, per gli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture da aggiudicarsi da parte del Commissa-

---

<sup>6</sup> Gli interventi di cui all'allegato 1 all'ordinanza del Commissario straordinario n. 63 del 6 settembre 2018 e quelli relativi alle chiese di proprietà del Fondo edifici di culto si considerano in ogni caso di importanza essenziale ai fini della ricostruzione.

rio straordinario si applicano le disposizioni di cui all'articolo 63, commi 1 e 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione, l'invito, contenente l'indicazione dei criteri di aggiudicazione dell'appalto, è rivolto, sulla base del progetto definitivo, ad almeno cinque operatori economici iscritti nell'Anagrafe antimafia degli esecutori prevista dall'articolo 30 del decreto Sisma. In mancanza di un numero sufficiente di operatori economici iscritti nell'Anagrafe, l'invito deve essere rivolto ad almeno cinque operatori iscritti in uno degli elenchi tenuti dalle prefetture-uffici territoriali del Governo, ai sensi dell'articolo 1, comma 52 e ss., della legge 6 novembre 2012, n. 190, e che abbiano presentato domanda di iscrizione nell'Anagrafe antimafia di cui al citato articolo 30. I lavori vengono affidati sulla base della valutazione delle offerte effettuata da una commissione giudicatrice costituita secondo le modalità stabilite dall'articolo 216, comma 12, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

In sostanza, il requisito dell'“estrema urgenza” per il ripristino degli edifici scolastici è direttamente riconosciuto dalla legge e consente l'adozione della procedura accelerata per interventi che, in via eccezionale come meglio vedremo, sono direttamente realizzati dal Commissario in qualità di soggetto aggiudicatore.

Vi è inoltre, come già osservato in precedenza, un'altra tipologia di interventi, non compresa nei programmi di cui all'articolo 14 e di notevole rilievo sul piano pratico, che può giovare della procedura accelerata in commento ossia quella delle opere qualificate di “importanza essenziale”<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Ai sensi dell'articolo 14, comma 3-bis.1, infatti, in sede di approvazione dei piani di cui alle lettere a), b), c), d) e f) del comma 2 dell'articolo 14, ovvero con apposito provvedimento adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 2, il Commissario straordinario può individuare, con specifica motivazione, gli interventi, inseriti in detti piani, che rivestono un'importanza essenziale ai fini della ricostruzione. Secondo la norma “*gli interventi di cui all'allegato 1 all'ordinanza del Commissario straordinario n. 63 del 6 settembre 2018 e quelli relativi alle chiese di proprietà del Fondo edifici di culto si considerano in ogni caso di importanza essenziale ai fini della ricostruzione. Per la realizzazione degli interventi*”

Occorre per completezza pure rammentare che la stessa procedura è prevista anche per gli interventi riguardanti i lavori per gli edifici di culto di importo non superiore a 600.000 euro, valore ora innalzato fino alla soglia comunitaria dall'art. 11 del d.l. n. 76/2020 come convertito, per le specifiche peculiarità.

Si deve pure rilevare che, in un caso oggetto di nota di segnalazione da parte dell'ANAC, un comune ha sollevato obiezioni circa il ricorso alle procedure accelerate previste per le "opere di importanza essenziale" poiché ciò determinerebbe, in virtù dell'affidamento sulla base del "progetto definitivo", un conseguente ricorso al modello dell'appalto integrato, lasciando all'impresa la redazione del progetto esecutivo.

Si osserva che tale rilievo è privo di sufficiente pregio: in primo luogo, perché la scelta legislativa deve essere osservata; in secondo, luogo perché nulla vieta un più accurato controllo del progetto esecutivo; infine, perché, nel bilanciamento degli interessi in gioco, deve ritenersi prevalente quello all'accelerazione degli interventi in considerazione che, nella grande maggioranza dei casi, trattasi di interventi di riparazione e consolidamento di edifici esistenti e non di nuove opere.

Tuttavia, per risolvere ogni dubbio, il legislatore del d.l. n. 76/2020 è intervenuto sostituendo l'espressione "progetto definitivo" con "progetto esecutivo", così risolvendo ogni perplessità.

### 3.2.1. L'affidamento della progettazione nel "modello accelerato"

Occorre rilevare che queste tipologie di interventi presentano caratteri speciali anche in ordine all'affidamento della progettazione.

---

di cui ai precedenti periodi, a cura di soggetti attuatori di cui all'articolo 15, comma 1, possono applicarsi, fino alla scadenza della gestione commissariale di cui all'articolo 1, comma 4, ed entro i limiti della soglia di rilevanza europea di cui all'articolo 35 del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, le procedure previste dal comma 3-bis del presente articolo" ossia, appunto, la procedura negoziata di cui all'articolo 63, del codice dei contratti pubblici.

Stabilisce infatti l'articolo 14 che sulla base delle priorità stabilite dal Commissario straordinario, sentiti i vice commissari nella cabina di coordinamento di cui all'articolo 1, comma 5 del decreto Sisma e in coerenza con il piano delle opere pubbliche e il piano dei beni culturali di cui al comma 2, lettere a) e b) dell'articolo 14, i soggetti attuatori oppure i Comuni, le unioni dei Comuni, le unioni montane e le Province interessati provvedono a predisporre ed inviare i progetti degli interventi al Commissario straordinario. In particolare *“ferme restando le previsioni dell'articolo 24 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, per la predisposizione dei progetti e per l'elaborazione degli atti di pianificazione e programmazione urbanistica, in conformità agli indirizzi definiti dal Commissario straordinario ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), del presente decreto, i soggetti di cui al comma 4 dell'articolo 14 possono procedere all'affidamento di incarichi ad uno o più degli operatori economici indicati all'articolo 46 del citato decreto legislativo n. 50/2016, purché iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 34 del presente decreto. L'affidamento degli incarichi di cui al periodo precedente è consentito esclusivamente in caso di indisponibilità di personale, dipendente ovvero reclutato secondo le modalità previste dai commi 3-bis e seguenti dell'articolo 50-bis del presente decreto, in possesso della necessaria professionalità e, per importi inferiori a quelli di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, è attuato mediante procedure negoziate con almeno cinque professionisti iscritti nel predetto elenco speciale. Restano ferme le previsioni di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del presente decreto. Il Commissario straordinario, previo esame dei progetti presentati dai soggetti di cui al precedente comma 4 e della verifica della congruità economica degli stessi, acquisito il parere della Conferenza permanente ovvero della Conferenza regionale, nei casi previsti dal comma 4 dell'articolo 16, approva definitivamente i progetti esecutivi ed adotta il decreto di concessione del contributo”* (comma 5).

Dalle disposizioni normative richiamate emerge in sostanza che gli interventi “accelerati” in epigrafe, godono di un regime semplificato anche in tema di affidamento della progettazione, ossia di una procedura negoziata con 5 pro-

fessionisti e non con 10 ai sensi dell'articolo 2, comma 2 bis, e di una parzialmente diversa procedura di approvazione dei progetti ove il ruolo centrale resta tuttavia quello della Conferenza Permanente, ai sensi dell'articolo 16, comma 3, decreto Sisma.

In ogni caso, occorre ora rilevare che le modificazioni introdotte all'art. 36 del codice dei contratti dal d.l. n. 76/2020, come si avrà di osservare meglio più avanti, hanno reso più "conveniente" sotto il profilo della semplificazione, l'utilizzo delle procedure del codice dei contratti rispetto al modello della legislazione speciale Sisma.

### 3.3. I soggetti attuatori della ricostruzione pubblica

Un particolare ruolo, ai nostri fini, riveste la disciplina dell'assetto dei soggetti attuatori definito dalla legislazione speciale del sisma, in un quadro peraltro instabile poiché più volte novellato.

Secondo l'articolo 15, i soggetti attuatori degli interventi sono: a) le Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, anche attraverso gli Uffici speciali per la ricostruzione; b) il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo; c) il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; d) l'Agenzia del demanio; e) le Diocesi e i comuni, limitatamente agli interventi sugli immobili di proprietà di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, sottoposti alla giurisdizione dell'Ordinario diocesano di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 14 e di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria di cui all'articolo 35 del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, lett. e-bis) le Università, limitatamente agli interventi sugli immobili di proprietà e di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria di cui all'articolo 35 del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, comma 1-bis.

Così definito il quadro complessivo, il comma 2 prevede, con una disposizione di non agevole lettura, che *"relativamente agli interventi di cui alla lettera a) del comma 1, il Presidente della Regione-vice commissario con apposito provvedimento può delegare lo*

*svolgimento di tutta l'attività necessaria alla loro realizzazione ai Comuni o agli altri enti locali interessati, anche in deroga alle previsioni contenute negli articoli 37, comma 4, e 38, del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".* Relativamente agli interventi di cui alla lettera e) del comma 1, ossia per le chiese e gli edifici di culto, di importo superiore alla soglia di rilevanza europea di cui all'articolo 35 del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, o per i quali non si siano proposte le diocesi la funzione di soggetto attuatore è svolta dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo o dagli altri soggetti di cui al comma 2, lettere a), c) e d), della suddetta norma.

Il successivo comma 3 bis introduce il già richiamato "modello accelerato" fino ad una determinata soglia di valore, secondo cui *"fermo restando il protocollo d'intesa, firmato il 21 dicembre 2016, tra il Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e il presidente della Conferenza episcopale italiana (CEI), i lavori di competenza delle diocesi, di cui al comma 1, lettera e), di importo non superiore a 600.000 euro per singolo lavoro, seguono le procedure previste per la ricostruzione privata dal comma 13 dell'articolo 6 del presente decreto. Con ordinanza commissariale ai sensi dell'articolo 2, comma 2, sentiti il presidente della CEI e il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma, dirette ad assicurare il controllo, l'economicità e la trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, nonché le priorità di intervento e il metodo di calcolo del costo del progetto. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, è istituito un tavolo tecnico presso la struttura commissariale per definire le procedure adeguate alla natura giuridica delle diocesi ai fini della realizzazione delle opere di cui al comma 1, lettera e), di importo superiore a 600.000 euro e inferiore alla soglia di rilevanza europea di cui all'articolo 35 del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".*

Per completezza ai fini ricostruttivi, e per il notevole valore sociale, culturale ed economico di tali interventi, che riguardano oltre 3 mila edifici, è forse utile richiamare per rinvio anche il modello semplificato di cui all'articolo 15 bis, relativo agli *"interventi immediati sul patrimonio culturale"*, attuato con

le ordinanze commissariali n. 23, 32 e 38, che ha consentito la positiva realizzazione di numerosi interventi di messa in sicurezza e di riparazione per le chiese fino alla soglia di valore di 300.000 euro definita dalle ordinanze, nel presupposto, tuttora presente ed anzi aggravatosi con il decorso del tempo, dell'urgenza di riaprire al culto le chiese inagibili come fondamentale riferimento sociale delle comunità locali.

In particolare il comma 3 bis prevede che *“al fine di assicurare la continuità del culto, i proprietari, possessori o detentori delle chiese site nei comuni di cui all'articolo 1, ovvero le competenti Diocesi, contestualmente agli interventi di messa in sicurezza per la salvaguardia del bene, possono effettuare, secondo le modalità stabilite nelle ordinanze commissariali emesse ai sensi dell'articolo 2, comma 2, ulteriori interventi che consentano la riapertura al pubblico delle chiese medesime. Ove nel corso dell'esecuzione di tali interventi, per il perseguimento delle medesime finalità di messa in sicurezza e riapertura al pubblico, sia possibile porre in essere interventi anche di natura definitiva complessivamente più convenienti, dal punto di vista economico, dell'azione definitiva e di quella provvisoria di cui al precedente periodo, comunque nei limiti di importi massimi stabiliti con apposita ordinanza commissariale, i soggetti di cui al presente comma sono autorizzati a provvedervi secondo le procedure previste nelle citate ordinanze commissariali, previa acquisizione delle necessarie autorizzazioni delle competenti strutture del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e della valutazione di congruità dei costi previsti dell'intervento complessivo da parte del competente Ufficio speciale per la ricostruzione. (...) Per i beni immobili tutelati ai sensi della parte seconda del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'inizio dei lavori è comunque subordinato al parere positivo rilasciato dalla Conferenza regionale costituita ai sensi dell'articolo 16, comma 4 del presente decreto”*.

### 3.3.1. Note relative alla ricostruzione delle chiese e ai rapporti con la C.E.I.

Il già rilevato valore di questi interventi induce ad alcune notazioni specifiche.

In primo luogo, ci permettiamo di avanzare qualche dubbio di costituzionalità sulla scelta legislativa che ha inquadrato le chiese e gli edifici di culto nell'ambito delle opere pubbliche e le Diocesi nel novero dei soggetti attuatori, ai sensi del codice dei contratti pubblici e delle direttive dell'Unione europea.

*In limine* a tale complesso tema, peraltro in larga misura dominato dagli Accordi Bilaterali del 1984 tra la Chiesa cattolica e lo Stato italiano, un tale inquadramento sembra confliggere con l'articolo 7 Cost., con lo stesso articolo 831 codice civile, con il diritto eurounitario in materia di appalti e con una solida tradizione giuridica.

Un tale inquadramento ha determinato non poche criticità ai fini operativi cui si è tentato di ovviare attraverso diverse ordinanze commissariali, in particolare le ordinanze n. 23, 32, 38 e 84 e, da ultimo e in modo definitivo, la legge n. 105 del 2020.

Peraltro il legislatore, forse nella consapevolezza della originale specialità del contesto e delle difficoltà derivanti, è più volte intervenuto in direzione di una sorta di *descensus* dall'inquadramento pubblicistico, dapprima ampliando il novero dei soggetti attuatori oltre i confini esclusivi del MIBACT, quindi rendendo "volontario" il ruolo di soggetto attuatore delle Diocesi, infine prevedendo, con l'articolo 15, comma 3-bis, la scelta delle imprese da parte delle Diocesi "con le procedure della ricostruzione privata, ai sensi del comma 13, articolo 6" del decreto ossia al di fuori delle procedure ad evidenza pubblica, sebbene nei limiti della richiamata soglia di valore di 600.000 euro.

Il punto, sinteticamente esposto, merita una più analitica e precisa ricostruzione.

Il decreto-legge n. 189/2016 aveva sin da subito attratto la ricostruzione delle Chiese e degli edifici di culto appartenenti alle Diocesi alla ricostruzione pubblica, tenuto conto del loro interesse storico-artistico ai sensi del decreto legislativo n. 42 del 2004 (articolo 14, c. 1, lett. a).

Con riferimento alla fase di programmazione e ricostruzio-

ne di tali beni, l'articolo 14, c. 9, del decreto-legge n. 189/2016 aveva previsto l'adozione di un protocollo di intesa tra il Commissario straordinario, il MIBAC e la CEI (quale rappresentante delle Diocesi coinvolte, proprietarie dei beni ecclesiastici), *“al fine di concordare priorità, modalità e termini per il recupero dei beni danneggiati”*, con il compito di individuare *“le modalità attraverso cui rendere stabile e continuativa la consultazione e la collaborazione tra i soggetti contraenti, al fine di affrontare e risolvere concordemente i problemi in fase di ricostruzione”*.

Tale protocollo di intesa veniva sottoscritto in data 21 dicembre 2016 e prevede:

i) all'articolo 2, l'istituzione della *“Consulta per i beni culturali di interesse religioso”*, composta dal Commissario, dal MiBAC, dalla CEI, e dai Vescovi delle Diocesi interessate, quale *“strumento di confronto e collaborazione per affrontare e risolvere concordemente i problemi in fase di ricostruzione dei beni culturali di interesse religioso”*;

ii) all'articolo 3, l'istituzione di un *“Gruppo tecnico di lavoro”* permanente, composto da rappresentanti della struttura commissariale, della CEI e del MIBAC, al fine di assicurare l'attuazione del protocollo di intesa.

Quanto alla realizzazione degli interventi programmati, originariamente la competenza alla ricostruzione delle Chiese era stata affidata unicamente al MIBAC, e quindi attratta a livello procedurale nella disciplina del decreto legislativo n. 50/2016, con gli adattamenti stabiliti dal decreto-legge n. 189/2016 per il contesto emergenziale. Per le Diocesi si era previsto un coinvolgimento attivo per i soli interventi urgenti di messa in sicurezza (disciplinati con le ordinanze commissariali nn. 23 e 32 del 2017).

In un secondo momento, resosi conto delle proporzioni enormi degli interventi, e dell'impossibilità di garantire una pronta ricostruzione attraverso il solo MIBAC – già investito di una mole significativa di compiti e attribuzioni in materia di ricostruzione pubblica – il legislatore ha ravvisato l'opportunità di un intervento diretto delle Diocesi nell'ambito della ricostruzione delle Chiese.

Con il decreto-legge n. 148 del 2017, convertito con modificazioni nella legge n. 172/2017, le Diocesi sono state quindi qualificate come “soggetti attuatori” degli interventi di ricostruzione delle chiese ed edifici di culto di proprietà di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, di interesse storico-artistico ex decreto legislativo n. 42 del 2004 (anche se formalmente non dichiarati tali), di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea individuata dal decreto legislativo n. 50/2016 (articolo 15, c. 1, lett. e), decreto Sisma.

L’articolo 18 dello stesso decreto, nell’indicare le Centrali Uniche di Committenza di cui gli altri soggetti attuatori avrebbero potuto avvalersi, specificava che le Diocesi doversero provvedere “in proprio” alla realizzazione degli interventi, sulla base di appositi protocolli di intesa sottoscritti con il Commissario straordinario.

A seguito delle riunioni svolte per la stipula del predetto protocollo di intesa, le parti coinvolte hanno sollecitato un ulteriore intervento legislativo, che implementasse ulteriormente il processo di ricostruzione delle Chiese, tenuto conto della piena disponibilità manifestata al riguardo dalle Diocesi, anche al fine – non irrilevante – di dare un segnale positivo alle popolazioni dei territori coinvolti, consentendone un progressivo riavvicinamento.

In questa ottica, e a seguito di diverse audizioni parlamentari, il legislatore aveva da ultimo stabilito:

- all’articolo 15, commi 1 e 3, che le Diocesi sono soggetti attuatori per gli interventi di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea, mentre per gli interventi di importo superiore alla soglia europea, o per quelli di importo inferiore “per i quali non si siano proposte le Diocesi”, soggetti attuatori sono il MIBAC, le Regioni, il MIT, l’Agenzia del Demanio. Per effetto di questo inciso – inserito a opera del decreto-legge n. 55 del 2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 89 del 2018 – il legislatore ha chiarito espressamente che quella delle Diocesi di farsi soggetti attuatori è facoltà e non un obbligo, e al contempo è stato ampliato il raggio dei soggetti attuatori degli interventi di ricostruzione delle

Chiese (sia per quelle sotto-soglia di cui le Diocesi non si facciano soggetti attuatori, sia per quelle sopra-soglia), per favorire un’attuazione più rapida;

- all’articolo 15, comma 3-bis, del decreto-legge n. 189/2016 – inserito dal d.l n. 109 del 2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 130 del 2018, cd. “decreto-Genova” – un’ulteriore semplificazione e velocizzazione della ricostruzione da parte delle Diocesi, prevedendo che: *“Fermo restando il protocollo d’intesa, firmato il 21 dicembre 2016, tra il Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e il presidente della Conferenza episcopale italiana (CEI), i lavori di competenza delle diocesi, di cui al comma 1, lettera e), di importo non superiore a 600.000 euro per singolo lavoro, seguono le procedure previste per la ricostruzione privata dal comma 13 dell’articolo 6 del presente decreto. Con ordinanza commissariale ai sensi dell’articolo 2, comma 2, sentiti il presidente della CEI e il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sono stabiliti le modalità di attuazione del presente comma, dirette ad assicurare il controllo, l’economicità e la trasparenza nell’utilizzo delle risorse pubbliche, nonché le priorità di intervento e il metodo di calcolo del costo del progetto. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, è istituito un tavolo tecnico presso la struttura commissariale per definire le procedure adeguate alla natura giuridica delle diocesi ai fini della realizzazione delle opere di cui al comma 1, lettera e), di importo superiore a 600.000 euro e inferiore alla soglia di rilevanza europea di cui all’articolo 35 del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”*.

Con tale previsione il legislatore intendeva implementare la ricostruzione delle Chiese da parte delle Diocesi, prevedendo procedure semplificate per la realizzazione degli interventi di importo inferiore alla soglia di € 600.000 per lavoro, e in particolare stabilendo il ricorso alle “procedure” di affidamento previste per la ricostruzione privata da parte delle Diocesi, in quanto soggetti estranei all’applicazione del decreto legislativo n. 50/2016. Al contempo, si voleva tener conto della necessità che, trattandosi dell’impiego di risorse pubbliche,

venissero rispettati alcuni principi cardine anche nelle procedure di ricostruzione affidate alle Diocesi<sup>8</sup>.

In tal modo, come è già stato illustrato in precedenza, si era forse indicata una tendenza ma non ancora la soluzione del problema.

I modesti risultati conseguiti e le perduranti difficoltà operative, hanno indotto il Commissario ad intense interlocuzioni con la CEI, in un rapporto di massima collaborazione come peraltro previsto dalla legge, nella ricerca di una migliore soluzione dei problemi.

Tale sforzo ha trovato un riconoscimento nell'art. 15, comma 3-bis, come da ultimo modificato dall'art. 11, comma 3, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni con la legge 11 settembre 2020, n. 120, il quale ha innalzato alla soglia comunitaria il limite *per singolo lavoro* entro il quale gli interventi *seguono le procedure previste per la ricostruzione privata sia per l'affidamento della progettazione che per l'affidamento dei lavori*<sup>9</sup>.

A seguito di tale importantissima norma, l'ordinanza commissariale n. 105 del 2020 stabilisce, all'art. 2, che il Respon-

---

<sup>8</sup> Sulla base di questi presupposti, e nel più ampio spirito di collaborazione, la struttura Commissariale, la CEI e il MIBAC hanno dapprima provveduto all'adozione dell'ordinanza n. 84 del 2019 – poi abrogata dalla ordinanza n. 105 di cui si dirà a breve, ad eccezione delle norme di modifica di precedenti ordinanze in materia di opere pubbliche, fatti salvi gli effetti ed i rapporti giuridici maturati – che ha approvato il Piano delle Chiese danneggiate dal sisma e destinatarie dei contributi per la ricostruzione ex decreto-legge n. 189/2016, e che ha appunto disciplinato le procedure per garantire *“il controllo, l'economicità e la trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, nonché le priorità di intervento e il metodo di calcolo del costo del progetto”*, in relazione agli interventi di competenza delle Diocesi di importo inferiore a € 600.000. L'elenco degli interventi nell'allegato 1 dell'ordinanza n. 84 è stato sostituito con l'elenco allegato all'ordinanza n. 105 relativo agli interventi per i quali non è stata ancora affidato l'incarico di progettazione. Con successivo elenco, da approvare con decreto del Commissario straordinario sentito il Mibact, saranno individuati tutti gli altri interventi, anche previsti nelle precedenti ordinanze, per i quali le Diocesi e gli altri Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti di cui all'articolo 1 assumono il ruolo di soggetti attuatori.

<sup>9</sup> La norma stabilisce infatti che *“... i lavori di competenza delle diocesi e degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti di cui al comma 1, lettera e), di importo non superiore alla soglia comunitaria per singolo lavoro, seguono le procedure*

sabile tecnico della procedura<sup>10</sup>, in relazione ad uno o più interventi relativi ai lavori di importo non superiore alla soglia comunitaria, di competenza dei soggetti di cui all'art. 1 comma 1 e da essi attuati direttamente, provveda ad affidare l'incarico di progettazione e direzione dei lavori dell'intervento, ed eventualmente quello di responsabile del coordinamento per la sicurezza, nonché l'incarico di collaudatore, ove necessario, a un professionista iscritto nell'elenco di cui all'art. 34 del decreto-legge n. 189/2016 sulla base del principio di rotazione e, ove ritenuto opportuno, di un proprio elenco di professionisti specializzati, in possesso dei predetti requisiti.

L'ordinanza precisa che la scelta del contraente avviene secondo le norme del libro IV del codice civile: nell'ambito della propria autonomia, i soggetti di cui all'art. 1 comma 1 posso-

---

*previste per la ricostruzione privata sia per l'affidamento della progettazione che per l'affidamento dei lavori. Resta ferma la disciplina degli interventi di urgenza di cui all'articolo 15-bis. Con ordinanza commissariale ai sensi dell'articolo 2, comma 2, sentiti il presidente della CEI e il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sono stabiliti le modalità di attuazione del presente comma, dirette ad assicurare il controllo, l'economicità e la trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, nonché le priorità di intervento e il metodo di calcolo del costo del progetto. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, è istituito un tavolo tecnico presso la struttura commissariale per definire le procedure adeguate alla natura giuridica delle diocesi ai fini della realizzazione delle opere di cui al comma 1, lettera e), di importo superiore a 600.000 euro e inferiore alla soglia di rilevanza europea di cui all'articolo 35 del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".*

<sup>10</sup> Trattasi di figura individuata dalle Diocesi, nella persona dell'Ordinario Diocesano, e dagli Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti in persona del loro rappresentante, escluse le parrocchie e fatta salva l'autonomia dell'ordinamento canonico, con competenze da architetto o ingegnere, regolarmente iscritto all'Albo professionale di competenza, o comunque di un professionista tecnico con almeno tre anni di esperienza in materia di ricostruzione post-sisma. La Diocesi e gli Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti possono conferire al Responsabile tecnico della procedura, nelle forme e secondo le modalità previste dalla propria organizzazione, incarichi di natura tecnica e amministrativa necessari all'attuazione degli interventi di ricostruzione. Il responsabile tecnico della procedura potrà essere nominato con affidamento diretto per tutti o parte degli interventi di ricostruzione di ciascuna Diocesi o ente ecclesiastico. Al responsabile tecnico può essere altresì affidato l'incarico di responsabile dei lavori ai sensi del Titolo IV del decreto legislativo n. 81/2008 come definito dall'articolo 89, comma 1, lettera c).

no decidere di affidare i servizi professionali di cui sopra mediante una procedura negoziata informale con la valutazione di almeno cinque operatori economici, individuati sulla base di indagini di mercato o attraverso l'elenco dei professionisti specializzati, nel rispetto del principio di rotazione degli inviti, utilizzando il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come previsto dall'articolo 95, commi 3 e 4, del D.Lgs. n. 50/2016, ovvero anche mediante concorsi di progettazione di cui al Capo IV del medesimo decreto<sup>11</sup>.

Quanto all'affidamento dei lavori alle imprese, l'impresa affidataria dei lavori deve essere selezionata tra quelle iscritte nell'Anagrafe di cui all'art. 30 del decreto Sisma secondo le regole della ricostruzione privata, ossia con affidamento diretto ai sensi dell'art. 6, comma 13, del decreto Sisma. In tal caso il contratto dovrà contenere un prezzo di esecuzione dei lavori inferiore del 20% rispetto al contributo concesso per gli stessi. È in facoltà della Diocesi o dell'Ente ecclesiastico civilmente riconosciuto applicare, anche per la selezione dell'impresa, la procedura negoziata informale di cui al comma 2 dell'articolo 2.

Nel corso dell'esecuzione dei lavori possono essere ammesse le varianti che si rendessero necessarie, se compatibili con la vigente disciplina di tutela sui beni culturali, sismica ed urbanistica, preventivamente valutate ed autorizzate dal Vice Commissario. Le varianti in aumento sono ammesse, previa congrua motivazione tecnica, non oltre il limite del 20% rispetto all'importo dei lavori di cui al decreto di concessione e comunque entro il limite dell'importo del contributo concesso.

Inoltre, con cadenza trimestrale, si rende necessario comunicare al Commissario straordinario e all'USR e al Comune territorialmente competenti, relativamente ai progetti ammessi a contributo ai sensi dell'art. 5, gli appalti già aggiudicati e

---

<sup>11</sup> I compensi dei professionisti incaricati sono stabiliti ai sensi del decreto del Ministero della giustizia del 20 luglio 2012, n. 140, con riduzione prefissata del 30% nel caso di affidamento diretto.

quelli in corso di aggiudicazione, nonché a fornire l'aggiornamento dello stato di attuazione degli interventi, per i quali svolgono la funzione di soggetti attuatori.

Restano invece soggetti alla disciplina della ricostruzione pubblica, nonché della disciplina prevista dal decreto Sisma ove più vantaggiosa sotto il profilo della semplificazione, gli interventi relativi agli edifici di culto di proprietà dei Comuni, del Demanio, del Fondo Edifici di Culto (FEC) e degli interventi di importo superiore alla soglia comunitaria, questi ultimi di competenza del MIBACT, per la fase della progettazione, dell'affidamento dei lavori e dell'esecuzione.

Quanto all'approvazione dei progetti e alla domanda di contributo, per gli edifici di culto si applica l'articolo 16 del decreto Sisma, ossia si è mantenuto un assetto pubblicistico e ciò per il diverso sistema di finanziamento, che non può basarsi sul credito di imposta.

In particolare, come per le opere pubbliche, la Conferenza permanente approva i progetti, ai sensi dell'articolo 27 del Codice dei contratti pubblici. Di regola il livello di approfondimento tecnico dei progetti da presentare all'Ufficio Speciale per la Ricostruzione è quello corrispondente al progetto esecutivo di cui all'articolo 23 del codice dei contratti pubblici, salvo che il progettista non ritenga che ricorrano i presupposti previsti dall'articolo 147, comma 5, del predetto codice dei contratti pubblici, nel qual caso è possibile la presentazione di un progetto definitivo. I progetti trasmessi all'USR sono contestualmente trasmessi, per accelerare l'istruttoria, alla Soprintendenza competente per l'esercizio delle funzioni di tutela di cui agli articoli 21 e 11 seguenti del codice dei beni culturali e del paesaggio e agli altri enti eventualmente competenti. I progetti riguardanti l'intervento sugli edifici di culto, unitamente alla domanda di concessione del contributo, sono trasmessi all'Ufficio Speciale per la Ricostruzione competente che, all'esito dell'istruttoria, acquisito il parere della Soprintendenza competente e degli altri Enti competenti, e tenendo conto delle eventuali indicazioni e rilievi, trasmettono al Commissario straordinario la proposta di approvazione del progetto

e di rilascio del contributo, anche con eventuali osservazioni, entro e non oltre il termine di sessanta giorni. Gli USR procedono quindi alla valutazione dell'ammissibilità a contributo degli interventi progettati. Il Commissario straordinario, entro quindici giorni dal ricevimento della proposta con i relativi documenti, convoca la Conferenza permanente di cui all'art. 16 del decreto Sisma e provvede alla trasmissione degli atti ai soggetti interessati. I lavori della Conferenza permanente si concludono non oltre venti giorni, decorrenti dalla data della prima riunione. Qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, dei beni culturali e della salute, il termine non può superare i trenta giorni. In ogni caso, resta fermo l'obbligo di non superare i termini procedurali indicati.

La determinazione motivata di conclusione del procedimento, adottata dal presidente della Conferenza permanente, sostituisce a ogni effetto tutti i pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, inclusi quelli di gestori di beni o servizi pubblici, di competenza delle amministrazioni coinvolte. La determinazione conclusiva della Conferenza permanente comporta l'applicazione della disciplina contenuta nell'articolo 7 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 ossia ha valore di titolo edilizio, come per le opere pubbliche.

Ai sensi dell'articolo 5 dell'ordinanza, il contributo pubblico per gli interventi sugli edifici di culto è concesso con decreto del Commissario straordinario, sulla base della determinazione di approvazione del progetto in esito ai lavori della Conferenza permanente<sup>12</sup>e ciò anche per poter meglio disporre della esatta misura del finanziamento ora determinata, non

---

<sup>12</sup> Il Commissario straordinario provvede con decreto alle variazioni delle previsioni di spesa relative agli interventi di cui all'elenco allegato alla presente ordinanza che si rendessero necessarie nel caso di discostamento tra gli importi degli interventi programmati e quelli effettivi derivanti dall'approvazione dei progetti e dai relativi computi metrici. Eventuali maggiori

più sulla base del c.d. “c.i.r.” ora abrogato, ma del ben più preciso computo metrico estimativo.

Restano in ogni caso salve, ove esistenti, le disposizioni di indirizzo per la progettazione elaborate dalle Soprintendenze competenti ed ogni altra attività da esse svolta nella fase anteriore all’affidamento della progettazione.

Da ultimo, l’ordinanza n. 105 prevede che il Commissario Straordinario provveda, d’intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e con la Conferenza Episcopale Italiana, alla ricostituzione del tavolo tecnico già previsto dal Protocollo d’intesa sottoscritto in data 21 dicembre 2016 in attuazione dell’art. 14, comma 9, del decreto Sisma, al fine di rendere stabile e continuativa la consultazione e la collaborazione tra i suddetti soggetti per affrontare e risolvere concordemente i problemi in fase di ricostruzione.

Dal canto suo, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, che non ha più competenza per gli interventi di valore fino alla soglia comunitaria, deve trasferire alle Diocesi e agli altri Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti gli studi e gli elaborati tecnici e progettuali eventualmente già predisposti o comunque acquisiti per gli interventi che ora non sono più di sua competenza ed assicurare ogni utile collaborazione per la corretta impostazione ed elaborazione della progettazione<sup>13</sup>.

---

costi di singoli interventi, risultanti dall’approvazione del progetto potranno essere finanziati attingendo alle economie relative ad altri interventi, dai ribassi d’asta, ovvero con riduzione degli importi o del numero di interventi finanziati per ciascun soggetto attuatore e a seguito di documentata istanza del medesimo. Ai fini della concessione del contributo pubblico per gli interventi sugli edifici di culto si applica il Prezzario Unico del Cratere del Centro Italia previsto dall’art. 6, comma 7, del decreto Sisma e dall’ordinanza n. 78 del 23 maggio 2019. Il Commissario straordinario con proprio decreto può, su istanza del soggetto attuatore, provvedere alla variazione degli importi o degli interventi di cui all’Allegato A all’ordinanza ovvero sostituire uno o più interventi con altri ritenuti più urgenti, entro il limite massimo delle risorse assegnate a ciascun soggetto attuatore così come risultanti dall’elenco medesimo.

<sup>13</sup> La presente ordinanza si applica a tutti gli interventi sugli edifici di

Al fine di agevolare e accelerare la realizzazione degli interventi in oggetto, nonché, più in generale, di quelli inerenti la ricostruzione privata di edifici sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, il Commissario Straordinario e il Ministero dovranno provvedere a elaborare, anche con la collaborazione delle università e degli istituti di ricerca competenti, linee di indirizzo, norme tecniche, criteri e modelli di intervento, riferiti soprattutto agli interventi più ricorrenti nella pratica attuativa, in modo da costituire un “abaco” delle buone pratiche condivise per guidare la redazione dei progetti e la valutazione degli interventi, anche ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni.

Un impegno questo di straordinario valore per semplificare la ricostruzione offrendo indirizzi tipologici ai progettisti e attenuando i rischi di valutazioni estemporanee o difformi caso per caso.

#### **4. Il disegno organizzativo della ricostruzione pubblica**

Si è già rilevata una certa frammentarietà del quadro delle competenze accresciuta, per così dire, da un certo grado di mobilità derivante dalla facoltà di esercizio delle deleghe (dalle Regioni ai comuni) o dall’assunzione in via “volontaria” del ruolo di soggetto attuatore di determinati interventi (ad es. in tema di chiese).

In realtà, l’articolo 18 del decreto Sisma delinea un quadro più coerente dell’assetto organizzativo.

In primo luogo, esso prevede che i soggetti attuatori di cui all’articolo 15, comma 1, per la realizzazione degli interven-

---

culto avviati o da realizzare alla data della sua entrata in vigore. Ove sia già stata affidata la progettazione a professionista incaricato, il progetto è acquisito sulla base dell’atto di conferimento. Per gli interventi sugli edifici di culto per i quali, alla predetta data, sia stato affidato l’incarico di progettazione, anche avvalendosi di Invitalia, il MiBact trasmette, nei modi definiti con provvedimento commissariale d’intesa con il MiBact, il progetto esecutivo ai soggetti di cui all’art. 1 comma 1, che provvedono alla realizzazione dell’intervento.

ti pubblici relativi alle opere pubbliche ed ai beni culturali di propria competenza, si avvalgono anche di una centrale unica di committenza.

La centrale unica di committenza è individuata:

- a) per i soggetti attuatori di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 15, nei soggetti aggregatori regionali di cui all'articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, istituiti dalle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, anche in deroga al limite numerico previsto dal comma 1 del medesimo articolo 9, nonché nelle stazioni uniche appaltanti e centrali di committenza locali costituite nelle predette regioni ai sensi della vigente normativa;
- b) per i soggetti attuatori di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1 dell'articolo 15, nell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. 3.

I soggetti attuatori di cui alla lettera e) del comma 1 dell'articolo 15, ossia le Diocesi e i comuni, provvedono in proprio alla realizzazione degli interventi sulla base di appositi protocolli di intesa sottoscritti con il Commissario straordinario, nei quali sono stabilite le necessarie forme di raccordo tra le stazioni appaltanti e gli Uffici speciali per la ricostruzione territorialmente competenti, anche al fine di assicurare l'effettuazione dei controlli di cui all'articolo 32 ossia con l'ANAC.

Questa parte delle previsioni di legge, e non solo esse, come si avrà modo di osservare, è rimasta largamente inattuata.

Viene altresì ribadito che *“resta ferma la possibilità per i soggetti attuatori di cui all'articolo 15, comma 1, lettera a), e al comma 3 del medesimo articolo 15”*, ossia per le Regioni e per le Diocesi e tutti gli altri soggetti attuatori, compreso il Commissario, di avvalersi, come centrale unica di committenza, anche dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.

È molto importante evidenziare la previsione la norma secondo cui *“in deroga alle previsioni contenute nell'articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, i soggetti aggregatori regionali di*

*cui alla lettera a) del comma 2 del presente articolo svolgono le funzioni di centrale unica di committenza con riguardo ai lavori, servizi e forniture, afferenti agli interventi previsti al comma 1”.*

Dunque sono questi i soggetti fondamentali della *governance* attuativa degli appalti sebbene non in solitudine poiché il comma 5 bis opportunamente precisa che *“spettano in ogni caso ai Presidenti di Regione – Vicecommissari, anche al fine del monitoraggio della ricostruzione pubblica e privata in coerenza con il decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, e per l’effettuazione dei controlli di cui all’articolo 32 del presente decreto, le funzioni di coordinamento delle attività: a) dei soggetti attuatori previsti dall’articolo 15, commi 1, lettera a), e 2, del presente decreto; b) dei soggetti aggregatori, delle stazioni uniche appaltanti e delle centrali di committenza locali previsti dalla lettera a) del comma 2 del presente articolo”.*

È altresì rilevante la previsione secondo cui *“fermo l’obbligo della centrale unica di committenza (regionale, n.d.r.) di procedere all’effettuazione di tutta l’attività occorrente per la realizzazione degli interventi”* e, inoltre, *“i rapporti tra i soggetti attuatori e la centrale unica di committenza sono regolati da apposita convenzione”.*

Infine è opportuno dar conto anche dell’ultimo comma dell’articolo 18, secondo cui *“agli oneri derivanti dall’attuazione del presente comma, determinati, sulla base di appositi criteri di remuneratività, con decreto adottato ai sensi dell’articolo 5, comma 1-bis, del decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2017, n. 45, si fa fronte con le risorse di cui all’articolo 4, comma 3, del presente decreto. Il Commissario straordinario, con proprio provvedimento ai sensi dell’articolo 2, comma 2, disciplina le modalità di trasferimento in favore dei soggetti attuatori delle risorse economiche necessarie”.*

Il quadro appena ricostruito dimostra, a nostro avviso, che il *“sistema degli appalti”* nella ricostruzione pubblica è orientato dal legislatore alla ricerca della qualificazione delle stazioni pubbliche, secondo un disegno triangolare che prevede il ruolo fondamentale al vertice della centrale unica di committenza regionale, ed i rapporti di essa con i soggetti aggregatori e le stazioni uniche appaltanti, regolati da convenzione,

e fortemente monitorati dal Vice Commissario – Presidente di Regione, con la possibilità di avvalersi di Invitalia spa. Tale sistema è rafforzato dal prezioso rapporto di collaborazione, ai fini previsti dalla legge, con l'ANAC.

La corretta implementazione del disegno legislativo necessita, come si avrà modo di osservare in conclusione, di attente misure ai fini del superamento di prassi e distorsioni del passato.

## **5. I rapporti di collaborazione con ANAC per la ricostruzione pubblica**

Il ruolo di collaborazione tra gli organi della ricostruzione e l'Autorità Nazionale Anti Corruzione, ampiamente delineato dalla legge, è di decisivo rilievo sia al fine della prevenzione dei fenomeni di criminalità e di infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici e sia al fine di coniugare legalità ed efficienza sul piano operativo.

L'art 32 del decreto Sisma prevede, come noto, che *“per gli interventi di cui all'articolo 14, si applica l'articolo 30 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114”* che prevede, in aggiunta alle funzioni ordinarie, il compito dell'ANAC, attraverso le Unità operative speciali della Guardia di Finanza, di verifica preventiva di legittimità degli atti di affidamento e di esecuzione degli interventi”.

Le modalità e gli interventi oggetto delle verifiche sono disciplinati con accordi tra il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, il Commissario straordinario, i Presidenti delle Regioni – vice-commissari e le centrali uniche di committenza di cui all'articolo 18.

Poiché le verifiche possono riguardare, sul piano operativo, tutti gli atti di affidamento e di esecuzione, risulta chiaro che sono soprattutto le centrali uniche di committenza, attraverso la convenzione con i soggetti attuatori, prevista dall'articolo 18, a costituire il principale punto di riferimento dei rapporti di collaborazione con ANAC.

Resta ferma, in ogni caso, la funzione di coordinamento del Commissario straordinario nei rapporti con l’Autorità nazionale anticorruzione, da attuare anche tramite l’istituzione di un’unica piattaforma informatica per la gestione del flusso delle informazioni e della documentazione relativa alle procedure di gara sottoposte alle verifiche.

Spetta infatti al Commissario disciplinare le modalità di attuazione nonché le modalità per il monitoraggio della ricostruzione pubblica e privata, attraverso la banca dati di cui all’articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e gli altri sistemi informatici connessi alle attività di ricostruzione.

Lo stato di attuazione dei rapporti tra gli organi della ricostruzione e l’Autorità Nazionale Anti Corruzione ha presentato in passato diverse criticità, che devono essere celermente superate.

## **6. Il sistema di qualificazione degli operatori e i controlli sui professionisti e le imprese**

Un tema di fondamentale rilevanza è rivestito dal tentativo, assolutamente fondamentale, di creare un sistema di operatori qualificati, imprese e professionisti, sottoposti a controlli, così da avviare *best practices* che garantiscano la realizzazione di interventi solo da parte di soggetti la cui capacità e qualità operative siano adeguatamente verificate.

La prima misura in tal senso è costituita dalla previsione, fermo restando quanto stabilito dall’articolo 24 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che per la predisposizione dei progetti e per l’elaborazione degli atti di pianificazione e programmazione urbanistica, in conformità agli indirizzi definiti dal Commissario straordinario, i medesimi soggetti possano procedere all’affidamento di incarichi ad uno o più degli operatori economici indicati all’articolo 46 del citato decreto legislativo n. 50/2016, a condizione che essi siano iscritti nell’elenco speciale di cui all’articolo 34 del decreto legislativo n. 189/2016 (comma 4 bis).

L'affidamento dei suddetti incarichi è consentito esclusivamente in caso di indisponibilità di personale, dipendente ovvero reclutato secondo le modalità previste dai commi 3-bis e seguenti dell'articolo 50-bis del decreto legislativo n. 50/2016, in possesso della necessaria professionalità e, per importi inferiori a quelli di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, è attuato mediante procedure negoziate con almeno cinque professionisti iscritti nel predetto elenco speciale.

Con riferimento ai servizi di progettazione inerenti la messa in sicurezza dei beni culturali immobili, nelle more della definizione e dell'operatività dell'elenco speciale di cui all'articolo 34, le pubbliche amministrazioni competenti, ivi incluse quelle titolari dei beni danneggiati, possono procedere, per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, mediante affidamento diretto a professionisti idonei, senza ulteriori formalità (articolo 15 bis). Per le imprese è obbligatoria l'iscrizione all'Anagrafe antimafia delle imprese, ai sensi dell'art. 30 del decreto Sisma.

Sempre nella logica del sistema chiuso e qualificato, alle imprese incaricate degli interventi di tutela e ricostruzione del patrimonio storico e artistico danneggiato si applica l'articolo 8, comma 5, secondo cui occorre che esse: risultino aver presentato domanda di iscrizione nell'Anagrafe antimafia degli esecutori, e fermo restando quanto previsto dallo stesso, abbiano altresì prodotto l'autocertificazione di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 e successive modificazioni; non abbiano commesso violazioni agli obblighi contributivi e previdenziali come attestato dal documento unico di regolarità contributiva (DURC) rilasciato a norma dell'articolo 8 del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 30 gennaio 2015; per lavori di importo superiore a 258.000 euro, siano in possesso della qualificazione ai sensi dell'articolo 84 del codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

I professionisti incaricati della progettazione devono comunque produrre dichiarazione di impegno all'iscrizione all'elenco speciale di cui all'articolo 34.

Come è ben chiaro, si tratta di verificare non solo il possesso dei requisiti professionali e imprenditoriali ma anche quelli di legalità e di assenza di conflitti di interessi.

La Struttura commissariale esercita i compiti di vigilanza sui professionisti per evitare il cumulo degli incarichi professionali, che sono causa non secondaria dei ritardi nella presentazione dei progetti e delle domande, mentre l'Unità speciale presso il Ministero dell'interno verifica i requisiti dell'Anagrafe antimafia delle imprese.

Si tratta di compiti di fondamentale rilievo ora ancor più accresciuto dinanzi all'estensione delle procedure negoziate, a seguito del decreto n. 76/2018, che devono poter contare su elenchi di operatori affidabili e vigilati.

### *6.1. Verso un modello di gestione degli appalti "chiuso per soggetti qualificati"*

Sotto il profilo giuridico, il punto di maggiore criticità appare costituito proprio dall'assenza di un ordinato ed efficiente sistema di gestione degli appalti.

Il disegno delineato dagli artt. 18 e 32, innanzi ricordato, appare in larga misura inattuato in favore di un "modello di dispersione delle competenze" attraverso un eccesso di deleghe, in particolare verso piccoli comuni privi di un'organizzazione in grado di garantire l'efficiente sostenibilità di delicate funzioni.

Ciò risulta favorito da una tendenza verso la delega delle funzioni riguardanti la gestione degli appalti della ricostruzione pubblica quasi come si trattasse di un "conferimento di competenze" agli enti locali, in contrasto con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 Cost..

Appaiono carenti le funzioni di vigilanza e di coordinamento, *a fortiori* necessarie nei casi di delega, poco significative o assenti le convenzioni tra centrale unica di committenza regionale, soggetti attuatori e stazioni appaltanti uniche.

Naturalmente, queste tendenze si percepiscono, per quanto noto, in modo disomogeneo nelle diverse Regioni e la diver-

sità di prassi attuative e di modelli organizzativi tra Regioni, lungi dal costituire un elemento riconducibile alla riconosciuta e fisiologica autonomia regionale, costituisce un ulteriore fattore di preoccupazione, poiché non sono in discussione le scelte discrezionali dell'amministrazione ordinaria quanto la coerente attuazione dei modelli dell'amministrazione speciale della ricostruzione, previsti dalla legge e finanziata dallo Stato.

La dispersione delle competenze e la scarsa cura dei profili organizzativi della gestione determinano, in ripetuti casi, una tendenza dei comuni minori a non applicare le procedure accelerate, pure previste dalla legge, per un atteggiamento che si potrebbe definire di prudenza o di eccesso di cautela, con l'effetto di ritardare ingiustificatamente la ricostruzione.

Un sistema disperso, con un carente coordinamento e monitoraggio, ostacola inoltre i rapporti di collaborazione con ANAC ai fini previsti dalla legge.

Anche a livello centrale, il descritto assetto a "competenze variabili" per gli interventi sugli edifici di culto ed anche per l'utilizzo di Invitalia spa quale centrale di committenza, consentito dalla legge, non appare del tutto convincente sotto il profilo dell'efficienza e dell'efficacia.

Rinviando ad altre sedi le analisi di tipo quali-quantitativo, che mostrano notevoli ritardi ma anche alcune esperienze positive, la principale indicazione che riteniamo di dover evidenziare è proprio quella del riordino del sistema degli appalti della ricostruzione pubblica, sulla base del disegno delineato dagli artt. 18 e 32 del decreto Sisma, in direzione di un "modello chiuso di soggetti qualificati" e del pieno esercizio delle funzioni di coordinamento e monitoraggio, attraverso l'implementazione della piattaforma informatica e della banca dati, ed un efficiente opera di assistenza, consulenza e formazione professionale, utilizzando a pieno la collaborazione preventiva con ANAC.

Come è stato rilevato *"l'esperienza dei dipendenti si associa in maniera particolarmente rilevante ad una riduzione della fase operativa di esecuzione dei lavori (a cui si associa negativamente anche la quota di donne in servizio presso l'amministrazione) mentre il livello*

del capitale umano è correlato a minori durate sia della fase di esecuzione sia della fase di progettazione nonché delle relative interfasi” (Studio Banca d’Italia, cit., pag. 18).

Occorre dunque implementare il disegno di qualificazione del modello organizzativo, in specie attraverso la puntuale individuazione dei soggetti aggregatori e delle stazioni uniche appaltanti a livello regionale, correggendo alcuni errori o prassi, migliorare l’attuazione delle convenzioni, il coordinamento e il monitoraggio, ottimizzare il rapporto di collaborazione con ANAC per l’esercizio delle funzioni per legge dovute, investire sul capitale umano, rafforzare le azioni di formazione, consulenza e assistenza, delineare modelli di *best practice*.

In tal senso il Commissario Straordinario ha già avviato alcune concrete iniziative che devono essere auspicabilmente condivise e implementate anche per meglio recepire le semplificazioni in materia di appalti ora introdotte dal decreto n. 76/2020.

## **7. Le novità del decreto Semplificazioni in materia di ricostruzione pubblica**

Il decreto-legge n. 76/2020, come convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120, concerne anche la ricostruzione pubblica che, come abbiamo visto, ha finora accusato profondi ritardi. Si tratta di innovazioni, sotto il segno della “semplificazione”, che investono sia la legislazione nazionale, ossia il *codice dei contratti pubblici*, che la legislazione speciale in materia di sisma sicché occorre comprendere bene entrambi i profili anche al fondamentale scopo di valutare quali siano i principi e le norme applicabili alla ricostruzione pubblica.

A ciò si aggiunge un ulteriore motivo di difficoltà interpretativa, quasi un rischio di “eccesso di semplificazione” (che come ricordato dagli studi della scuola di Chicago in tema di *deregulation* può sempre ridondare in “complicazione”) dato dal riconoscimento, operato dal decreto, di “poteri speciali” in capo al Commissario straordinario, dunque una “doppia spe-

cialità” o “specialità rafforzata”, che occorre analizzare con la dovuta attenzione. Come già osservato nelle pagine precedenti a proposito della semplificazione edilizia (vedi capitolo III), la legge pone un principio di “semplificazione prevalente” che è affidato all’interprete, in modo opportuno ma non sempre agevole.

Lo stesso metodo di analisi comparativa, alla luce del principio di “prevalenza”, seguito per il confronto tra le semplificazioni del T.U. dell’edilizia e il “modello speciale sisma”, va ora ripetuto per il confronto tra le semplificazioni introdotte nel *codice dei contratti pubblici* e il decreto sisma n. 189/2016, appena innovato.

Come già osservato in precedenza, il comma 1 dell’articolo 11, afferma quello che abbiamo definito il “principio di prevalenza” nelle semplificazioni, secondo cui le disposizioni del decreto recanti semplificazioni e agevolazioni procedurali o maggiori poteri commissariali, anche se relative alla scelta del contraente o all’aggiudicazione di pubblici lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure concernenti le valutazioni ambientali o ai procedimenti amministrativi di qualunque tipo, trovano applicazione, senza pregiudizio dei poteri e delle deroghe già previsti dalla legislazione vigente, alle gestioni commissariali in corso alla data di entrata in vigore del decreto, finalizzate alla ricostruzione e al sostegno delle aree colpite da eventi sismici verificatisi sul territorio nazionale.

Come abbiamo già evidenziato, si tratta di un principio giusto e opportuno, ma non privo di qualche difficoltà per l’interprete, si cui torneremo tra breve in modo più analitico.

Il secondo comma dell’articolo 11 affida dei poteri speciali al Commissario straordinario, attribuendogli dunque una “doppia specialità” che merita di essere indagata.

In particolare la norma prevede che *“senza pregiudizio di quanto previsto dal comma 1, il Commissario straordinario di cui all’articolo 2 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, nei comuni di cui agli allegati 1, 2 e 2-bis del medesimo decreto-legge n. 189/2016, individua con propria ordinanza gli interventi e le opere*

*urgenti e di particolare criticità, anche relativi alla ricostruzione dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti, per i quali i poteri di ordinanza a lui attribuiti dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge n. 189/2016, sono esercitabili in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE. L'elenco di tali interventi e opere è comunicato al Presidente del Consiglio dei ministri, che può impartire direttive. Per il coordinamento e la realizzazione degli interventi e delle opere di cui al presente comma, il Commissario straordinario può nominare fino a due sub-commissari, responsabili di uno o più interventi, nonché individuare, ai sensi dell'articolo 15 del decreto-legge n. 189/2016, il soggetto attuatore competente, che agisce sulla base delle ordinanze commissariali di cui al presente comma. Il compenso dei due sub-commissari è determinato in misura non superiore a quella indicata all'articolo 15, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111".*

Come si vede vengono conferiti poteri "speciali" al Commissario straordinario, che meglio indagheremo nelle pagine seguenti, per la individuazione e la realizzazione di "opere urgenti e di particolare criticità" tra cui, ed è assai rilevante, anche la "ricostruzione dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti", anche attraverso la nomina di "due sub-commissari".

Si badi: questi interventi speciali, ad una lettura testuale della norma e dei lavori preparatori, non sono realizzati direttamente dal Commissario, come nel "modello Genova", ma attraverso l'individuazione "del soggetto attuatore competente che agisce sulla base delle ordinanze commissariali di cui al presente comma" ossia dei poteri speciali.

Questa distinzione segna una peculiarità di rilievo rispetto al modello "ordinario" di commissario speciale per le opere

pubbliche poiché, a ben vedere, il Commissario straordinario è chiamato ad individuare: a) in senso oggettivo, le “opere urgenti e di particolare criticità”, con una certa discrezionalità, anche al di fuori dall’elenco delle “opere di particolare importanza” di cui all’articolo 14, comma 3 bis del Decreto n. 189/2016, che possono risultare tali per ragioni varie e diverse (ad esempio, il notevole valore nella comunità locale o la particolare complessità burocratica dell’intervento); b) in senso soggettivo, uno degli attori della ricostruzione pubblica nel “sistema” delineato dall’articolo 15 del Decreto n. 189/2016, dunque non un soggetto estraneo o esterno, salvo che non affidi direttamente il compito, a sua discrezione, ad un sub-commissario; c) sempre sotto il profilo soggettivo, può appunto nominare “fino a due sub-commissari” con la funzione di “coordinamento e realizzazione” di “uno o più interventi”, dunque anche per interventi distinti e diversi tra loro; d) sotto il profilo funzionale, è importante evidenziare che è “il soggetto attuatore competente” che “agisce sulla base delle ordinanze commissariali di cui al presente comma” ossia in forza dei poteri speciali “trasferiti” dal Commissario straordinario. Ciò determina un modello assai originale rispetto al quadro noto poiché è il soggetto attuatore ordinario che si beneficia, per così dire, delle facoltà di deroga riconosciute *ad hoc* dall’ordinanza commissariale, con una stretta aderenza, si ritiene, alle peculiarità del caso concreto. In tal modo, la stessa configurazione del potere speciale di deroga “concesso dall’ordinanza” diviene proteiforme, si adatta alle circostanze specifiche, assume, in sostanza, i caratteri dell’atto amministrativo, puntuale o generale, in relazione all’interesse pubblico concreto.

Questa adattabilità del modello speciale di deroga costituisce un’originale e interessante caratteristica nel panorama, ormai affollato come subito vedremo di seguito, della “famiglia allargata” dei commissari speciali. Essa risulta particolarmente evidente nel riferimento normativo alla ricostruzione dei centri storici maggiormente colpiti, che potrebbero giovare, anche nell’ambito della ricostruzione pubblica e non solo privata, di ordinanze *ad hoc* per superare le gravi criticità

presenti: per meglio intenderci, si potrebbe immaginare una ordinanza speciale “Amatrice”, un’altra intitolata “Arquata”, oppure “Norcia”, e oltre. Il tema della ricostruzione pubblica, come alternativa a quella privata, da realizzarsi attraverso uno o più piani di recupero ad iniziativa pubblica, poi affidati per lotti con gara ad evidenza pubblica, è meglio approfondito nel capitolo successivo con riferimento ai programmi straordinari di ricostruzione.

La terza rilevante innovazione, introdotta come novella all’articolo 15, comma 3-bis, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, prevede che *“fermo restando il protocollo di intesa firmato il 21 dicembre 2016 tra il Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e il presidente della Conferenza episcopale italiana (CEI), i lavori di competenza delle diocesi e degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti di cui al comma 1, lettera e), di importo non superiore alla soglia comunitaria per singolo lavoro, seguono le procedure previste per la ricostruzione privata sia per l’affidamento della progettazione che per l’affidamento dei lavori. Resta ferma la disciplina degli interventi di urgenza di cui all’articolo 15-bis”*.

Si tratta di un’innovazione relevantissima, sia al fine di un più corretto inquadramento delle diocesi nell’ambito del privato secondo Costituzione che della speditezza degli interventi, che sarà oggetto di puntuale commento nel successivo paragrafo.

Per completezza occorre dire che la quarta innovazione, introdotta dall’articolo 11-bis prevede, con la tecnica della novella alla legge Sisma, la soppressione delle parole “progetto esecutivo” contenute nell’articolo 15 del decreto-legge n. 189/2016, con ciò rendendo possibile l’affidamento dei lavori tramite procedure accelerate per le opere ritenute “di importanza essenziale”, anche sulla base del progetto definitivo e non solo del progetto esecutivo. Si tratta di un’innovazione opportuna su un tema che aveva generato numerosi conflitti tra le stazioni appaltanti e l’ANAC, poiché le stazioni appaltanti ritenevano troppo oneroso (anche per le imprese) procedere alla negoziazione sulla base di progetti esecutivi e finivano per

utilizzare questo ostacolo per rinunciare all'uso della procedura accelerata. Si tratta dunque di una precisazione utile ai fini della semplificazione e dell'accelerazione procedurale.

In secondo luogo, con l'articolo 11-bis, comma 1, si interviene, inoltre, sul comma 3-bis.1 dell'articolo 14 del decreto-legge n. 189/2016, inserito dall'articolo 2-bis, comma 9, lett. e), del decreto-legge n. 148/2017, e poi modificato dall'articolo 23, comma 1, lett. d-bis), nn. 1) e 2)), del decreto-legge n. 32/2019 che consente al Commissario straordinario, in sede di approvazione dei piani per la ricostruzione pubblica di individuare, con specifica motivazione, gli interventi, inseriti in detti piani, che rivestono un'importanza essenziale ai fini della ricostruzione nei territori colpiti dagli eventi sismici.

Il testo vigente prevede, in particolare, che, per la realizzazione di tali interventi da parte dei soggetti attuatori di cui all'articolo 15, comma 1, del decreto-legge n. 189/2016 possa applicarsi, fino alla scadenza della gestione commissariale, ora fissata al 31 dicembre 2021 dall'articolo 57, comma 2, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, ed entro i limiti della soglia di rilevanza europea, stabilita dall'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici, la procedura negoziata senza bando prevista dal citato comma 3-bis dell'articolo 14 del decreto-legge n. 189/2016.

Con la modifica in commento, si estende anche ai soggetti attuatori di cui al comma 3-quater dell'articolo 14 e al comma 2 dell'articolo 15, oltre che ai soggetti attuatori di cui all'articolo 15, comma 1, ossia in sostanza agli Enti regionali per l'edilizia residenziale, o A.t.e.r., e ai comuni, la possibilità di applicare la procedura negoziata senza bando, prevista dal citato comma 3-bis dell'articolo 14 del decreto-legge n. 189/2016, per la realizzazione degli interventi che rivestono un'importanza essenziale ai fini della ricostruzione individuati dal Commissario straordinario.

In terzo luogo, infine, il comma 2 dell'articolo 11-bis modifica l'articolo 8, comma 4, terzo periodo del decreto-legge n. 189/2016, stabilendo la possibilità che il Commissario differisca al termine "perentorio" del 30 novembre 2020, in luogo

del termine in precedenza previsto del 30 giugno 2020, la presentazione della domanda di contributo per gli interventi di immediata esecuzione con danni lievi.

Come noto, l'articolo 8 del decreto-legge n. 189/2016 disciplina i c.d. interventi di immediata esecuzione prevedendo che, per gli edifici con danni lievi non classificati agibili/utilizzabili e che necessitano soltanto di interventi di immediata riparazione, i soggetti interessati possono, previa presentazione di apposito progetto e asseverazione da parte di un professionista abilitato che documenti il nesso di causalità tra gli eventi sismici e lo stato della struttura, oltre alla valutazione economica del danno, effettuare l'immediato ripristino della agibilità degli edifici e delle strutture.

Il primo periodo del comma 4 di tale articolo 8 dispone infatti che entro sessanta giorni dalla data di comunicazione dell'avvio degli interventi in questione, e comunque non oltre la data (allora prevista) del 30 giugno 2019, gli interessati devono presentare agli Uffici speciali per la ricostruzione la domanda e la relativa documentazione.

Secondo il terzo periodo, come modificato dall'art. 11-*bis* del decreto 76/2020, il commissario straordinario può ora disporre un ulteriore differimento del termine al 30 novembre 2020.

Il legislatore accompagna ora il termine con l'aggettivo "perentorio" a voler sottolineare, dopo innumerevoli proroghe, il carattere ultimativo della scadenza. La questione è tuttavia molto rilevante poiché, sempre il citato comma 4 dell'articolo 8, prevede pure, alla scadenza del termine senza che la domanda sia stata presentata, la contestuale decadenza dal contributo pubblico per la ricostruzione oltre che dal contributo provvisorio di autonoma sistemazione, gestito dalla Protezione civile. Ma, allo stato attuale, il numero delle domande presentate per la riparazione dei "danni lievi" risulta non superiore al 30 per cento degli aventi diritto e ciò pone interrogativi profondi sulle ragioni di un tale fenomeno. Tra queste, possono indicarsi fattori eterogenei, dal cumulo degli incarichi professionali nelle stesse mani, che sfuggono ai controlli,

ritardano la presentazione dei progetti e delle domande, ad un qualche “disinteresse” degli stessi proprietari di seconde o terze case non residenti, ad una propensione “assistenzialistica” a percepire il reddito da “autonoma sistemazione” fino alla stessa scarsa motivazione per una ricostruzione *in loco* di certi edifici forse essendo preferibile piuttosto un indennizzo, come pure è stato per il sisma del 2009 in Abruzzo<sup>14</sup>, anziché la ricostruzione. In ogni caso, il Commissario straordinario ha inteso correttamente affrontare questo delicato tema con misure volte a favorire l’emersione da questa inerzia consentendo, entro il termine del 30 novembre, la presentazione di una domanda “semplificata”, con i soli dati essenziali dell’intervento, con l’obbligo di regolarmente completare la domanda entro un termine rigoroso (31 gennaio 2021).

Non vi è dubbio che, per una ricostruzione efficiente, tutti sono chiamati a fare la loro parte, anche i cittadini e i professionisti.

#### *7.1. La ricostruzione degli edifici di culto di competenza delle diocesi: dagli appalti alla ricostruzione privata*

Il decreto Semplificazione, come innanzi osservato, ha ora ricondotto nell’alveo delle procedure della ricostruzione privata i lavori di riparazione delle Chiese, qualora l’importo dell’intervento non sia superiore alla soglia comunitaria. Per quelli eccedenti tale soglia, resta la competenza del Mibact che può dunque concentrarsi sugli interventi più importanti.

Si applicano pertanto le procedure di presentazione dell’istanza, individuazione del professionista e della ditta esecutrice dei lavori, già previste per gli altri edifici privati.

Il Commissario straordinario ha tempestivamente approvato l’ordinanza 105/2020 per la disciplina di dettaglio<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> In proposito sia consentito rinviare a P. MANTINI, *Il diritto pubblico dell'emergenza e della ricostruzione in Abruzzo*, Cedam, 2009.

<sup>15</sup> Il riferimento normativo in proposito è costituito dall’articolo 15 comma 3-bis del decreto-legge 189/2016, come ora novellato dall’art. 11 del decreto

Si tratta di un'importantissima innovazione introdotta dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, come convertito nella legge 11 settembre 2020, n. 120, che concerne le chiese e gli edifici di culto danneggiati che, allo stato, possono essere stimati in circa 4.000 edifici.

Tale ambito di intervento, finora, era regolamentato dall'articolo 14 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, dedicato però – si noti bene – alla *ricostruzione pubblica*. Il comma 1, lett. a), infatti, equiparava gli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino delle chiese e di altri edifici di culto a quelli degli edifici pubblici. Venivano infatti contestualmente previsti contributi a favore degli immobili adibiti ad uso scolastico o educativo per la prima infanzia (ad eccezione di quelli paritari, *privati* dunque) e delle strutture edilizie universitarie, nonché degli edifici municipali, delle caserme in uso all'amministrazione della difesa, degli immobili demaniali, delle strutture sanitarie e socio sanitarie di proprietà pubblica e “*degli immobili di proprietà di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, formalmente dichiarati di interesse storico-artistico ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ed utilizzati per le esigenze di culto*”. Venivano poi assimilati anche gli archivi, i musei, le biblioteche e le chiese, che a tale fine erano equiparati agli immobili (lett. c)).

Il successivo articolo 15 del decreto indicava tra i “soggetti attuatori” degli interventi per la riparazione, il ripristino con miglioramento sismico o la ricostruzione delle opere pubbliche e dei beni culturali, le Diocesi (lett. e)), “*limitatamente agli interventi sugli immobili in loro proprietà di cui alle lettere a) e c) del comma 1 dell'articolo 14 e di importo inferiore alla soglia di ri-*

---

legge 76/2020: “*Fermo restando il protocollo di intesa firmato il 21 dicembre 2016 tra il Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione, il Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo e il presidente della Conferenza episcopale italiana (CEI), i lavori di competenza delle diocesi e degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti di cui al comma 1, lettera e), di importo non superiore alla soglia comunitaria per singolo lavoro, seguono le procedure previste per la ricostruzione privata sia per l'affidamento della progettazione che per l'affidamento dei lavori. Resta ferma la disciplina degli interventi di urgenza di cui all'articolo 15-bis*”.

levanza europea di cui all'articolo 35 del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50" e il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, relativamente agli interventi di cui alla lettera e) del comma 1, di importo superiore alla soglia di rilevanza europea di cui all'articolo 35 del codice di cui al medesimo decreto.

L'equiparazione delle Diocesi agli altri soggetti pubblici che costituiscono stazioni appaltanti e che devono, pertanto, sottostare alle previsioni del codice dei contratti di cui al decreto legislativo n. 50/2016 e delle direttive europee, era tuttavia impropria e comportava conseguenze di rilievo sui tempi particolarmente lunghi di realizzazione dei lavori anche a causa delle complessità burocratiche per l'espletamento delle procedure ad evidenza pubblica cui le Diocesi, così operando, dovevano sottostare.

Un tale inquadramento ha posto peraltro problemi di rilievo costituzionale.

Occorre in proposito ricordare, infatti, che tra i principi fondamentali della Costituzione, viene previsto all'articolo 7 che *"lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani"*.

L'articolo 831 del codice civile, coerentemente, prevede che *"i beni degli enti ecclesiastici sono soggetti alle norme del presente codice, in quanto non è diversamente disposto dalle leggi speciali che li riguardano"* e che *"gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico, anche se appartengono a privati, non possono essere sottratti alla loro destinazione neppure per effetto di alienazione, fino a che la destinazione stessa non sia cessata in conformità delle leggi che li riguardano"*. La specialità del regime di questi beni, dunque, è costituita prevalentemente dalla tutela della loro destinazione al culto, che costituisce esercizio del diritto di libertà di religione costituzionalmente garantita: ma per tutto il resto le chiese, pur di proprietà di enti ecclesiastici, sottostanno alle regole privatistiche salvo esplicite deroghe stabilite da leggi speciali.

Come già osservato in precedenza, le chiese e gli altri edifici di culto, infatti, restano edifici privati per quanto adibiti a un

uso pubblico: le chiese sono pertanto soggette alle regole della proprietà privata, salvo la particolare limitazione che consiste nel divieto che le chiese siano sottratte alla loro destinazione, cioè all'uso del culto, per effetto di alienazione, e che la destinazione stessa non possa cessare se non in conformità delle leggi particolari sulla materia.

Tale natura privatistica non viene meno neppure per quelle chiese che costituiscono beni culturali in forza del fatto che l'articolo 10 del codice dei beni culturali e del paesaggio, il decreto legislativo n. 42/2004, preveda che *“sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico”*.

Tale norma, infatti, equipara il metodo di individuazione dei beni culturali, stabilendo un procedimento analogo, ma non modifica in alcun modo la natura privatistica delle chiese.

L'assimilazione, all'interno del decreto legislativo n. 189/2016, delle Diocesi alle stazioni appaltanti agli enti pubblici era dunque improprio. Non esiste alcuna previsione generale in tal senso né all'interno del Codice dei contratti né in fonti europee.

La più autorevole giurisprudenza nazionale, al contrario, da sempre afferma la natura giuridica privata degli enti di culto. *Ex multis*, si potrebbe ricordare la giurisprudenza della Suprema Corte (Corte Cass., sez. I, 1 ottobre 1997, n. 9585) che, in linea con l'indirizzo accolto dalle sezioni unite, ha ribadito come *“agli enti di culto non può essere riconosciuta la personalità giuridica pubblica”*, poiché essa comporterebbe un'ingerenza dello Stato nell'organizzazione delle confessioni – esercitata per mezzo dei poteri, conseguenti e necessari, di vigilanza e controllo – in violazione delle libertà garantite dagli artt. 8 e 19 Cost.. Tale pronuncia, inoltre, ha anche fatto un'affermazione di non secondario rilievo precisando che, in forza del principio di laicità, *“le finalità di culto non possono rientrare sotto altro aspetto tra i fini istituzionali dello Stato e degli*

*altri enti pubblici e formare oggetto di “servizio pubblico” in senso stretto”.*

Ne deriva che tali enti siano da considerarsi privati a tutti gli effetti – anche se naturalmente rivestono rilevanza di interesse generale – e che parimenti privati siano i loro beni, sebbene di interesse pubblico e spesso vincolati sotto il profilo culturale architettonico, motivo per cui è corretto che anche gli interventi di recupero che li concernono siano gestiti secondo i criteri e le regole propri dei contratti tra privati.

Alla luce di tali considerazioni deve essere accolta con favore la modifica dell’articolo 15, comma 3-bis, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, laddove il primo periodo è stato sostituito dalla previsione che, fermo restando il protocollo di intesa firmato il 21 dicembre 2016 tra il Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione, il Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo e il presidente della Conferenza episcopale italiana (CEI), i lavori di competenza delle diocesi e degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti di cui al comma 1, lettera e), *“di importo non superiore alla soglia comunitaria per singolo lavoro seguono le procedure previste per la ricostruzione privata sia per l’affidamento della progettazione che per l’affidamento dei lavori”.*

In tal modo la ricostruzione della grande maggioranza degli edifici di culto viene restituita all’ambito normativo che le è proprio, quello privatistico, in tutti i suoi aspetti, a iniziare dalla progettazione fino all’esecuzione dell’intervento, ferma restando la procedura pubblicistica di approvazione dei progetti, legata anche alla fonte di finanziamento diversa da quella del credito di imposta, nonché la speciale cura della Sovrintendenze per i beni di interesse culturale.

### *7.2. Il proliferare dei commissari straordinari nel c.d. decreto semplificazioni*

Occorre ora dedicare l’analisi, *funditus*, ai poteri del Commissario straordinario per la ricostruzione, come potenziati dai nuovi poteri speciali conferiti dalla legge di semplificazione. A tal fine appare imprescindibile allargare lo sguardo

verso le diverse figure commissariali, presenti da più tempo nell'ordinamento, e a quelle di più recente istituzione.

Come già notato, la legge 11 settembre 2020, n. 120, di conversione del decreto "semplificazioni", ha inteso "istituzionalizzare" la figura del Commissario straordinario e generalizzarne l'applicazione in materia di opere pubbliche.

Il cuore della nuova disciplina è all'articolo 9, sotto il titolo "Misure di accelerazione degli interventi infrastrutturali", riferita alle gestioni commissariali finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche o interventi infrastrutturali: per queste ultime, al fine di garantire l'uniformità delle rispettive gestioni assicurando, al contempo, la riduzione dei relativi tempi di esecuzione, tutti i commissari nominati per la predetta finalità sulla base di specifiche norme di legge devono operare, fino all'ultimazione degli interventi, con i poteri di cui all'articolo 4, commi 2 e 3, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55. In tal modo vengono in sostanza attribuiti i poteri dei commissari previsti dal decreto c.d. "sblocca cantieri" a tutti i commissari per opere pubbliche o infrastrutture (comma 3, periodi primo e quarto) attraverso l'applicazione dei poteri commissariali previsti dai commi 2 e 3 dell'articolo 44 dal decreto-legge n. 32/2019 a tutti i commissari nominati per la predetta finalità sulla base di specifiche norme di legge: si ricorda, in proposito, che, secondo la riforma, i poteri di cui al comma 2 prevedono che ai Commissari straordinari spetta l'assunzione di ogni determinazione ritenuta necessaria per l'avvio ovvero la prosecuzione dei lavori, anche sospesi; essi provvedono all'eventuale rielaborazione e approvazione dei progetti non ancora appaltati, operando in raccordo con i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, anche mediante specifici protocolli operativi per l'applicazione delle migliori pratiche. L'approvazione dei progetti da parte dei Commissari straordinari, d'intesa con i Presidenti delle regioni territorialmente competenti, sostituisce, ad ogni effetto di legge, ogni autorizzazione, parere, visto e nulla osta occorrenti per l'avvio o la prosecuzione dei lavori, fatta eccezione per quelli relativi alla tutela ambientale,

per i quali i termini dei relativi procedimenti sono dimezzati, e per quelli relativi alla tutela di beni culturali e paesaggistici, per i quali il termine di adozione dell'autorizzazione, parere, visto e nulla osta è fissato nella misura massima di sessanta giorni dalla data di ricezione della richiesta, decorso il quale, ove l'autorità competente non si sia pronunciata, detti atti si intendono rilasciati<sup>16</sup>. I Commissari straordinari possono essere abilitati ad assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante e operano *“in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, e delle disposizioni in materia di subappalto. Per l'esercizio delle funzioni di cui al primo periodo, il Commissario straordinario provvede anche a mezzo di ordinanze”*. Per le occupazioni di urgenza e per le espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione degli interventi, i Commissari straordinari, con proprio decreto, provvedono alla redazione dello stato di consistenza e del verbale di immissione in possesso dei suoli anche con la sola presenza di due rappresentanti della regione o degli enti territoriali interessati, prescindendo da ogni altro adempimento.

In forza dell'articolo 9, dunque, tutte le gestioni commissariali finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche o in-

---

<sup>16</sup> L'autorità competente può altresì chiedere chiarimenti o elementi integrativi di giudizio; in tal caso il termine di cui al precedente periodo è sospeso fino al ricevimento della documentazione richiesta e, a partire dall'acquisizione della medesima documentazione, per un periodo massimo di trenta giorni, decorso il quale i chiarimenti o gli elementi integrativi si intendono comunque acquisiti con esito positivo. Ove sorga l'esigenza di procedere ad accertamenti di natura tecnica, l'autorità competente ne dà preventiva comunicazione al Commissario straordinario e il termine di sessanta giorni di cui al presente comma è sospeso, fino all'acquisizione delle risultanze degli accertamenti e, comunque, per un periodo massimo di trenta giorni, decorsi i quali si procede comunque all'iter autorizzativo.

terventi infrastrutturali si vedono ora estendere il particolare regime di cui sopra, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, ossia 11 settembre 2020, e fino all'ultimazione degli interventi medesimi.

È interessante evidenziare che, però, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, restano esclusi dall'ambito di applicazione del citato articolo 4 del decreto n. 32/2019, i commissari nominati con ordinanze di protezione civile ai sensi dell'articolo 25 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1<sup>17</sup>; i commissari straordinari del Governo nominati ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Commissario per la ricostruzione del "ponte Morandi" nominato ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, i commissari per l'edilizia scolastica nominati al fine di garantire la rapida esecuzione di interventi di edilizia scolastica, anche in relazione all'emergenza da COVID-19 ai sensi dell'articolo 7-ter del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2020, n. 41, nonché i commissari straordinari nominati per l'attuazione di interventi di ricostruzione a seguito di eventi calamitosi. Dunque, per quanto concerne il Commissario straordinario per la ricostruzione dei comuni colpiti dagli eventi sismici a far data dal 24 agosto 2016 non è questo delineato dall'articolo 9 lo "statuto speciale" dei poteri in deroga anche se, come vedremo, da esso si possono attingere elementi utili per tentare di circoscriverne la fisionomia.

Il terzo periodo del comma 3 precisa però che resta comunque fermo quanto previsto dall'articolo 11 del decreto-legge, per l'accelerazione e la semplificazione della ricostruzione pubblica nelle aree colpite da eventi sismici, che mantiene pertanto la sua "specialità".

---

<sup>17</sup> Si ricorda che l'articolo 25, comma 7, del D. Lgs. 1/208 (Codice della protezione civile) dispone che per coordinare l'attuazione delle ordinanze di protezione civile, con i medesimi provvedimenti possono essere nominati commissari delegati che operano in regime straordinario fino alla scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale.

Il c.d. decreto semplificazioni dimostra così una chiara volontà di istituzionalizzare e generalizzare il modello commissariale che, pure, non era estraneo al nostro ordinamento neppure in precedenza.

### 7.2.1. Le “altre figure” di commissari straordinari

In primo luogo, la principale norma di riferimento sul tema è certamente l'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sull'ordinamento del governo, per la quale al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei Ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio, si può procedere alla nomina di commissari straordinari del Governo.

Con il medesimo decreto sono determinati i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale, nonché la durata dell'incarico, salvo proroga o revoca: del conferimento dell'incarico è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella Gazzetta Ufficiale. Sull'attività del commissario straordinario riferisce al Parlamento il Presidente del Consiglio o un Ministro da lui delegato.

Il D.P.C.M. 28 marzo 2018, di modifica dell'articolo 10 del D.P.C.M. 20 dicembre 2013, ha poi sancito l'autonomia dei Commissari straordinari di Governo e dei Rappresentanti del Governo presso le Regioni a statuto speciale e le Province autonome rispetto alla PCM, anche dal punto di vista della prevenzione della corruzione e della trasparenza<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> La citata disposizione, composta di due commi prevede quanto di seguito riportato: “*Articolo 10 Disposizioni finali. I Commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, ed i responsabili delle Rappresentanze del Governo nelle Regioni Sicilia, Sardegna, Valle D'Aosta, Friuli Venezia Giulia e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano svolgono direttamente le funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione e della*

In estrema sintesi si può osservare che da questo modello “tipico”, pienamente inserito nell’ordinamento governativo con evidenti funzioni di natura politica, è proliferato un uso dei commissari straordinari per azioni sempre più specifiche, in direzione della “frammentarietà” del modello e della sua “atipicità”.

Tale istituto è stato utilizzato, ad esempio, in presenza di disfunzioni o anomalie gestionali degli enti pubblici: in tale evenienza la nomina di un commissario straordinario riguarda un potere limitato al compimento di specifici atti. In tal caso, il soggetto preposto al controllo dell’ente o della struttura pubblica può sostituirne i vertici “commissariandoli” anche in assenza di espresse e precise previsioni normative in tal senso. L’interesse generale al buon funzionamento della struttura pubblica legittima, infatti, il “commissariamento” quale possibile esternazione del generale potere di controllo. La decisione di avviare la gestione straordinaria dovrà comunque essere procedimentalizzata e fondata su elementi oggettivi e di gravità tale da rendere necessaria la sostituzione dei vertici<sup>19</sup>.

In passato era già stato ritenuto ammissibile e legittimo il provvedimento “sostitutivo” degli organi di amministrazione

---

*trasparenza. I Commissari straordinari del Governo delegati per esigenze straordinarie ai sensi di leggi speciali svolgono direttamente le funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, salvo quanto disposto dalle Amministrazioni competenti alla proposta di adozione del relativo provvedimento di nomina”. Le norme in questione, quindi, prevedono che (salvo diversa indicazione contenuta nel provvedimento di nomina per i Commissari nominati sulla base di legge speciale), ciascun Commissario di Governo svolga autonomamente le funzioni di Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, provvedendo conseguentemente, attraverso la propria Struttura, ad effettuare le pubblicazioni di cui è titolare ai sensi della normativa vigente in materia.*

<sup>19</sup> VINCA GIANNUZZI SAVELLI, *Il potere di commissariamento “atipico” degli enti pubblici*, in *Giustamm.*, 2020, che richiama il Supremo Organo della giustizia amministrativa a proposito del c.d. commissariamento “atipico” di carattere oggettivo, disposto cioè per ragioni per così dire funzionali. sul tema anche A. COLETTI, *La gestione commissariale in Enti pubblici*, 1982, 933 e ss., L. IANNOTTA, *Osservazioni sullo scioglimento e commissariamento degli enti pubblici*, in *Foro amm Tar*, 2003, 2661.

ordinaria anche in mancanza di un'attribuzione normativa, costituendo tale potere esplicitazione dei cosiddetti "poteri impliciti" che l'ordinamento attribuisce alla Pubblica amministrazione<sup>20</sup>.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 27/2004, ha affermato che "il potere di nomina del Commissario Straordinario costituisce attuazione del principio generale, applicabile a tutti gli enti pubblici, del superiore interesse pubblico al sopperimento, con tale rimedio, degli organi di ordinaria amministrazione, i cui titolari siano scaduti o mancanti".

Il progressivo ampliamento dello spazio operativo di questo "potere implicito", connesso al potenziamento della funzione di controllo avutosi nell'ultimo decennio, ha portato al diffondersi del "commissariamento" *extra ordinem* di enti o organismi in ragione di una cattiva gestione delle risorse economiche o per incapacità dei titolari degli organi competenti a superare gravi emergenze organizzative<sup>21</sup>.

Non si può poi trascurare, sotto diverso profilo, come la nomina del commissario *ad acta* costituisca anche un possibile strumento con cui il giudice può obbligare l'amministrazione, che non ottemperi spontaneamente a una sentenza, a provvedervi<sup>22</sup>. Alle scarse disposizioni normative specificamente dedicate alla figura, hanno fatto da contraltare le pronunce giuri-

---

<sup>20</sup> C.d.S., sez. IV, sentenza n. 2596/2013, Tar Sardegna sentenza n. 22/2013, Tar Lazio sentenza n. 1972/2014.

<sup>21</sup> Si veda in proposito F. NAVARO, *Sulla possibilità da parte del Commissario Prefettizio di compiere tutti gli atti spettanti agli organi dell'Ente locale ivi compresa la sostituzione dei membri del Consiglio di Amministrazione di un'azienda speciale*, nota a Tar Bari, sentenza n. 672 del 21 marzo 2008, in [www.ambienteditto.it](http://www.ambienteditto.it).

<sup>22</sup> A. TRAVI, *Esecuzione delle sentenze (diritto amministrativo)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, III, Milano, 2006, 2266; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Commissario ad acta*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento VI, Milano, 2002, p. 286; F. FAVARA, *Ottemperanza al giudicato e attribuzioni amministrative regionali*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 1977, 379; V. VACIRCA, *L'impugnazione dei provvedimenti adottati dal commissario giudiziale ad acta*, in *Foro amministrativo*, 1982, p. 258; ID., *Riflessioni sulla natura giuridica del commissario giudiziale ad acta*, ivi, 1983, 379; in giurisprudenza, *ex multis*, Cass., SS.UU. 19 marzo 1999, n. 166; Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 6 dicembre 2010, n. 2873; Tar Sicilia, Catania, sez. II, 7 dicembre 2010, n. 4625).

sprudenziali che hanno tentato, insieme alla migliore dottrina, di ricostruirne la natura e delimitarne i confini, anche in relazione al “seguito amministrativo” dei provvedimenti commissariali<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Quanto alla natura giuridica del commissario *ad acta*, in dottrina sono emersi tre orientamenti che concepiscono in maniera diversificata la relazione amministrativa fra commissario e amministrazione surrogata. Secondo una prima teoria, la circostanza che gli atti amministrativi adottati dal commissario *ad acta* impegnano l'amministrazione verso l'esterno, essendo ad essa imputabili, è sintomatica del fatto che il commissario altro non è che un organo straordinario dell'amministrazione, il quale, sia pure per lo svolgimento di un insieme circoscritto o circoscrivibile di atti, esercita attività oggettivamente e soggettivamente amministrativa. Conseguenza di simile ricostruzione è che gli atti del commissario, proprio perché riferibili direttamente alla amministrazione, possono essere annullati in via di autotutela dall'amministrazione surrogata. Per la dottrina, F. FAVARA, *Ottemperanza al giudicato e attribuzioni amministrative regionali*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 1977, 379; V. VACIRCA, *L'impugnazione dei provvedimenti adottati dal commissario giudiziale ad acta*, in *Foro amministrativo*, 1982, 258; ID., *Riflessioni sulla natura giuridica del commissario giudiziale ad acta*, ivi, 1983, 379; in giurisprudenza non mancano pronunce in tal senso: Cass., ss.uu. 19 marzo 1999, n. 166; Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 6 dicembre 2010, n. 2873; Tar Sicilia, Catania, sez. II, 7 dicembre 2010, n. 4625. Per un secondo filone interpretativo, la circostanza che il commissario derivi ogni sua legittimazione dalla nomina giurisdizionale, e che il suo mandato istituzionale consista nel dare esecuzione ad una sentenza, costituisce indice della “appartenenza” del commissario al giudice. La sua funzione sarebbe così qualificabile come meramente ausiliaria ed ancillare a quella giurisdizionale. Questa tesi, affermata in giurisprudenza (recentemente Tar Veneto, Venezia, sez. I, 1 febbraio 2011, n. 188; Cons. St., sez. IV, 14 febbraio 2006, n. 583), anche in relazione all'avallo di due pronunce della Adunanza Plenaria (Ad. Pl. Cons. St., 14 luglio 1978, n. 23; in tale occasione l'Adunanza ha ritenuto trattarsi né di organo di amministrazione attiva, ancorché straordinario, né di controllo, ma bensì di organo “del giudice dell'ottemperanza, pur se la designazione passi attraverso l'interposizione di un organo amministrativo incaricato di procedere alla pronuncia) e della Corte costituzionale (Corte cost. 12 maggio 1977, n. 75 specificò che sebbene gli effetti giuridici degli atti amministrativi posti in essere dal commissario *ad acta* in linea di principio in nulla differiscano da quelli propri dell'amministrazione, ciò che qualifica particolarmente la figura è la legittimazione che gli proviene direttamente dalla funzione giurisdizionale), è stata sostenuta anche da autorevole dottrina: M. NIGRO, *Il giudicato amministrativo e il processo di ottemperanza*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1981, 1157; A.M. SANDULLI, *Il problema dell'esecuzione delle pronunce del giudice amministrativo*, in *Diritto e società*, 1982, 19; F.G. SCOCA, *Sentenze di ottemperanza e loro appellabilità*, in *Foro italiano*, 1979, 74; C. MALINCONICO, *L'impugna-*

Le disposizioni del codice del processo amministrativo, calate in un simile scenario giurisprudenziale e dottrinario non del tutto lineare, sembrano propendere per la qualificazione

---

zione degli atti commissariali nel giudizio di ottemperanza alle sentenze del giudice amministrativo, in *Diritto processuale amministrativo*, 1993, 481; A. PAJNO, *Il giudizio di ottemperanza come processo di esecuzione*, in *Foro amministrativo*, 1987, 1651; V. CAIANIELLO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Torino, 2003, p. 1011. Il riconoscimento della “appartenenza” dell’organo al giudice comporta naturalmente che le contestazioni sul contenuto dei provvedimenti commissariali appartengano alla competenza del giudice della nomina, il quale esercita su di essi un controllo “immanente”, con la conseguenza che un eventuale atto di “autotutela” da parte dell’amministrazione sconterebbe un’illegittimità in ragione della incompetenza dell’organo amministrativo: in tal senso V. CAIANIELLO, *Manuale*, cit., 1010. A cavallo fra queste due tesi “estreme”, si inserisce un orientamento di carattere intermedio, che, ritenute in astratto attendibili entrambi le posizioni, distingue le ipotesi in cui le funzioni del commissario *ad acta* sono nella sostanza vincolate da quelle in cui esse invece si caratterizzano per gli spiccati margini di discrezionalità, come accade ad esempio quando il giudice amministrativo si limita a dichiarare l’obbligo di provvedere, senza ulteriormente disporre e effettuando la nomina sic et simpliciter. Di conseguenza, ove si tratti di attività vincolata, il commissario viene qualificato quale organo ausiliario del giudice, ove invece residuino margini di discrezionalità, lo stesso si considera quale organo straordinario dell’amministrazione. A cavallo fra queste due tesi “estreme”, si inserisce un orientamento di carattere intermedio, che, ritenute in astratto attendibili entrambi le posizioni, distingue le ipotesi in cui le funzioni del commissario *ad acta* sono nella sostanza vincolate da quelle in cui esse invece si caratterizzano per gli spiccati margini di discrezionalità, come accade ad esempio quando il giudice amministrativo si limita a dichiarare l’obbligo di provvedere, senza ulteriormente disporre e effettuando la nomina sic et simpliciter. Di conseguenza, ove si tratti di attività vincolata, il commissario viene qualificato quale organo ausiliario del giudice, ove invece residuino margini di discrezionalità, lo stesso si considera quale organo straordinario dell’amministrazione (in dottrina, L. MAZZAROLI, *Il giudizio di ottemperanza oggi: risultati concreti*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1990, p. 226; nella giurisprudenza, Tar Campania, Napoli, sez. V, 18 ottobre 2000, n. 19885; Cons. St., sez. VI, 30 dicembre 2004 n. 8275, in *Foro amm. C.d.S.* 2004, 12, 3607; Cons. St., sez. V, 17 aprile 2002 n. 2006, ivi, 2002, 927). Un terzo orientamento, qualificate come inaccettabili le conseguenze dell’accoglimento delle due tesi “estreme”, lo qualifica come organo “dimidiato”, attesa la sua irriducibilità a categorie schematiche rigide. S. GIACCHETTI, *Il giudizio d’ottemperanza nella giurisprudenza del Consiglio di giustizia amministrativa, Relazione al Convegno per l’anniversario dell’istituzione del C.G.A.*, in *Giurisprudenza amministrativa siciliana*, 1988, 36 ss; ed ora in *Lexitalia.it*; ID., *Il commissario ad acta nel giudizio di ottemperanza: si apre un dibattito*, in *Foro amministrativo*, 1986, 1967; in giurisprudenza Cons. giust. amm. sic. 21 dicembre 1982, n. 92.

del commissario *ad acta* quale organo ausiliario del giudice: la stessa lettera dell'articolo 21 conferma che il giudice nomina il commissario non già per inserirlo nel tessuto amministrativo, bensì quale suo "ausiliario"<sup>24</sup>.

Inoltre, negli ultimi anni, si è fatto frequentemente ricorso alla figura del commissario straordinario anche per la gestione di situazioni d'emergenza.

Ad esempio, per il sollecito espletamento delle procedure relative alla realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico individuati nell'Allegato 1 all'Accordo di Programma sottoscritto tra il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e la regione Campania ai sensi dell'articolo 2, comma 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 in data 12 novembre 2010, è stato delegato un Commissario straordinario che provvedesse anche a mezzo di atti di carattere generale e di indirizzo ed operasse in raccordo con il Presidente della Regione al fine di assicurare la piena efficacia ed operatività degli interventi, avvalendosi sia dell'Unità tecnica-amministrativa appositamente istituita, sia dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A..

---

<sup>24</sup> Dal canto loro, gli articoli 114, comma 6 e 117, comma 4 (a proposito dei ricorsi avverso il silenzio), che radicano la competenza del giudice della nomina sulle "le questioni relative all'esatta adozione del provvedimento richiesto, ivi comprese quelle inerenti agli atti del commissario", inducono a ritenere che sia il giudice il vero *dominus* degli effetti dei provvedimenti commissariali. Si tratta di una tesi confermata sia dalla dottrina successiva all'emanazione del codice del processo amministrativo, sia dalla più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato. Quanto alla prima si vedano C.E. GALLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, Torino, 2010, 288; V. SALAMONE, *I riti speciali nel nuovo processo amministrativo*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2010; S. PIERONI, *Commento all'articolo 21*, in R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Codice del processo amministrativo*, I, Roma, 2010, 310. In merito alla seconda si vedano Cons. St., sez. V, 21 gennaio 2010, n. 443, per il quale è da confermarci l'orientamento maggioritario secondo il quale il commissario esplica sempre attività sostanzialmente giurisdizionale e tale attività è strumentale all'ordine ricevuto nella decisione di nomina; Tar Sicilia, Catania, sez. II, 7 dicembre 2010, n. 4625, per il quale l'articolo 21 e 114. Comma 4, lett. a) e comma 6 del codice del processo amministrativo avrebbero "definito la nota querelle giurisprudenziale circa la natura e l'impugnabilità del commissario *ad acta*" nel senso della natura di ausiliario del giudice.

Il Commissario straordinario doveva provvedere a individuare i contenuti del processo di ricostruzione e ripristino del patrimonio danneggiato stabilendo le priorità sulla base dell'entità del danno subito a seguito della ricognizione effettuata per far fronte a specifiche tipologie di intervento e danno conseguenti agli eventi sismici<sup>25</sup> e doveva definire il procedimento con decreto di concessione del contributo nella misura accertata e ritenuta congrua e procedere con cadenza mensile a verifiche a campione.

Rispetto a questo modello di carattere generale, in occasione del crollo del Ponte Morandi di Genova è stato varato un altro modello, fortemente derogatorio rispetto a quello usuale, con decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito nella legge 16 novembre 2018, n. 130 «*Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*».

In tal caso, al fine di garantire, in via d'urgenza, le attività per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, per la progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario, nonché per vigilare sugli interventi di ricostruzione e riparazione degli immobili privati e coordinare la concessione ed erogazione dei rela-

---

<sup>25</sup> Si trattava di: a) riparazione, ripristino, ricostruzione, delocalizzazione e trasformazione urbana degli immobili di edilizia abitativa e ad uso produttivo e per servizi pubblici e privati, e delle infrastrutture, dotazioni territoriali e attrezzature pubbliche distrutti o danneggiati, in relazione al danno effettivamente subito; b) gravi danni a scorte e beni mobili strumentali alle attività produttive, industriali, agricole, zootecniche, commerciali, artigianali, turistiche, professionali, ivi comprese quelle relative agli enti non commerciali, ai soggetti pubblici e alle organizzazioni, fondazioni o associazioni con esclusivo fine solidaristico o sindacale, e di servizi, inclusi i servizi sociali, socio-sanitari e sanitari, previa presentazione di perizia asseverata; c) danni alle strutture private adibite ad attività sociali, socio-sanitarie e socio-educative, sanitarie, ricreative, sportive e religiose; d) danni agli edifici privati di interesse storico-artistico; e) oneri sostenuti dai soggetti che abitano in locali sgomberati dalle competenti autorità, per l'autonoma sistemazione, per traslochi, depositi e per l'allestimento di alloggi temporanei.

tivi contribuiti, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e sentito il Presidente della Regione Liguria, è stato nominato un Commissario straordinario per la ricostruzione per dodici mesi, prorogabile o rinnovabile per non oltre un triennio dalla prima nomina, con potere di adottare con propri provvedimenti, su proposta dell'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale, un programma straordinario di investimenti urgenti per la ripresa e lo sviluppo del porto e delle relative infrastrutture di accessibilità e per il collegamento intermodale dell'aeroporto Cristoforo Colombo con la città di Genova, da realizzare a cura della stessa Autorità di sistema portuale entro trentasei mesi dalla data di adozione del provvedimento commissariale.

Per le attività urgenti di progettazione degli interventi, per le procedure di affidamento dei lavori, per le attività di direzione dei lavori e di collaudo, nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione di lavori, servizi e forniture, il Commissario straordinario può avvalersi, anche in qualità di soggetti attuatori, previa intesa con gli enti territoriali interessati, delle strutture e degli uffici della Regione Liguria, degli uffici tecnici e amministrativi del Comune di Genova, dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, di ANAS s.p.a., delle Autorità di distretto, nonché, mediante convenzione, dei concessionari di servizi pubblici e delle società a partecipazione pubblica o a controllo pubblico.

L'articolo 18 dispone poi che il Commissario straordinario possa operare, in raccordo con il Dipartimento della protezione civile ed il Commissario delegato del Dipartimento della protezione civile, al fine di coordinare le attività e può poi nominare, con proprio provvedimento, in aggiunta al contingente di venti unità, fino a due sub-commissari con durata massima di 12 mesi e rinnovabile.

Il tratto più rilevante dei poteri conferiti al commissario straordinario – su cui si tornerà più avanti in un apposito paragrafo – è che, *“per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, nonché per la*

progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario, il Commissario straordinario opera in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea”.

Si tratta di un modello che ha indubbiamente consentito di raggiungere risultati significativi in pochissimo tempo, riscuotendo così un largo plauso, al punto da essere additato a modello per la gestione di altre situazioni particolarmente complesse. Non si può tacere, tuttavia, che al contempo si sono levate anche talune voci critiche, in particolare con riguardo alle amplissime deroghe rispetto al regime ordinario degli appalti, da cui né è disceso, ad esempio, la presa di posizione contraria al suo impiego nella gestione della crisi post Covid-19<sup>26</sup>.

#### 7.2.2. Il Commissario straordinario per la ricostruzione del sisma 2016

In occasione del sisma del centro Italia del 2016, si è fatto ricorso alla figura del Commissario straordinario con il decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, demandandogli gli interventi volti al superamento dello stato di emergenza, la ricognizione del quadro complessivo dei danni e la stima del relativo fabbisogno finanziario, il coordinamento degli interventi di ricostruzione e riparazione degli immobili pubblici e privati e l'erogazione dei relativi contributi, vigilando sulla fase attua-

---

<sup>26</sup> S. CASSESE, *Fatto poco e male. La Corte dei conti e l'Anac difendono i loro poteri, in Italiaoggi* – n. 164, p. 6 del 14/07/2020; ID., *Sabino Cassese sul decreto Semplificazioni: “Fatto poco e fatto male”*, in [www.huffingtonpost.it](http://www.huffingtonpost.it), luglio 2020; F. MERLONI, *Dico no al modello Genova per la ricostruzione*, Intervista a Francesco Merloni (Anac), in [www.huffingtonpost.it](http://www.huffingtonpost.it), aprile 2020 [https://www.huffingtonpost.it/entry/dico-no-al-modello-genova-per-la-ricostruzione\\_it\\_5e900d14c5b6b371812e7013](https://www.huffingtonpost.it/entry/dico-no-al-modello-genova-per-la-ricostruzione_it_5e900d14c5b6b371812e7013); B. BESIO, *Vogliamo un “modello Genova”?*, in *Il Giornale dell'architettura.com*, maggio 2020, <https://ilgiornaledellarchitettura.com/web/2020/05/13/vogliamo-un-modello-genova>.

tiva degli interventi stessi e favorendo il sostegno alle imprese che hanno sede nei territori interessati e il recupero del tessuto socio-economico nelle aree colpite dagli eventi sismici.

Il Commissario straordinario presiede la cabina di coordinamento della ricostruzione che ha il compito di concordare i contenuti dei provvedimenti da adottare e di assicurare l'applicazione uniforme e unitaria in ciascuna Regione delle ordinanze e direttive commissariali, nonché di verificare periodicamente l'avanzamento del processo di ricostruzione. Alla cabina di coordinamento partecipano, oltre al Commissario straordinario, i Presidenti delle Regioni, in qualità di vice-commissari, ovvero, in casi del tutto eccezionali, uno dei componenti della Giunta regionale munito di apposita delega motivata, oltre ad un rappresentante dei comuni per ciascuna delle regioni interessate, designato dall'ANCI regionale di riferimento. Le ordinanze, emanate previa intesa con i Presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della cabina di coordinamento, devono poi essere comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri, che può impartire direttive<sup>27</sup>.

Ciò a seguito dell'intervento della Corte costituzionale che, con sentenza n. 246 del 2019<sup>28</sup>, ha al riguardo dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione in materia di poteri di ordinanza del Commissario, nella parte in cui prevedeva che le ordinanze del commissario straordinario sono adottate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate anziché previa intesa con gli stessi. In considerazione dell'esigenza di continuità dell'azione del commissario straordinario, la Corte ha fatto salvi gli effetti utili dell'azione amministrativa già posta in essere per la situazione emergenziale<sup>29</sup>. Con tale pronuncia, la Corte ha evidenziato come la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato,

---

<sup>27</sup> In relazione all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 189, si ricorda poi che modifiche in relazione alla *governance* della gestione post sisma e al potere ordinanziale erano state recate dall'articolo 37, comma 1, lett. a), n. 1-bis), del decreto-legge 109 del 2018.

<sup>28</sup> Pubblicata in Gazz. Uff. 4 dicembre 2019, n. 49 – Prima serie speciale.

<sup>29</sup> Oggetto del giudizio di costituzionalità – che era stato promosso con

deve prevedere un idoneo coinvolgimento delle Regioni e ciò deve valere ‘a doppio titolo’: da una parte, la chiamata in sussidiarietà a livello centrale di funzioni amministrative in materia di «protezione civile» in caso di emergenza di rilievo nazionale richiede il rispetto del principio di leale collaborazione; dall’altra parte, tale necessario coinvolgimento viene in rilievo anche perché l’avvio della ricostruzione incrocia altresì la competenza concorrente delle Regioni in materia di «governo del territorio».

Dunque, la Corte costituzionale, se da un lato riconosce la legittimità<sup>30</sup> di un intervento legislativo statale più penetrante rispetto alla disciplina di principio riservata allo Stato nelle citate materie in cui la competenza è concorrente, dall’altro richiama l’esigenza di prevedere un adeguato coinvolgimento delle regioni, attraverso lo strumento dell’intesa<sup>21</sup> non ritenendo rispettosa del principio di leale collaborazione la previsione di un mero parere.

Si tratta di considerazioni tanto più significative ove si tenga a mente la dimensione di governo multilivello che si basa sugli Uffici speciali per la ricostruzione, che sono regionali ma sotto le direttive e gli indirizzi del Commissario, nonché sui comuni.

Come visto, per il coordinamento e la realizzazione degli interventi e delle opere il Commissario straordinario può no-

---

ricorsi della Regione Marche e della Regione Umbria – era l’articolo 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), e lettera b-ter), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (*Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*), convertito, con modificazioni, in legge 16 novembre 2018, n. 130, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale.

<sup>30</sup> Nello specifico, il Giudice delle leggi, richiamando pregressa giurisprudenza (consolidatasi a partire dalla sentenza n. 303 del 2003) afferma che in caso di calamità di ampia portata, riconosciuta con la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è possibile la chiamata in sussidiarietà di funzioni allo Stato nelle citate materie in cui la competenza è concorrente, dall’altro richiama l’esigenza di prevedere un adeguato coinvolgimento delle regioni, attraverso lo strumento dell’intesa, non ritenendo in quell’occasione rispettosa del principio di leale collaborazione la previsione di un mero parere.

minare fino a due sub-commissari, responsabili di uno o più interventi, nonché individuare, ai sensi dell'articolo 15 del decreto-legge n. 189/2016, il soggetto attuatore competente, che agisce sulla base delle ordinanze commissariali<sup>31</sup>.

Il decreto-legge n. 104/2020 ha successivamente stabilito, all'articolo 57, comma 7, che al fine di una migliore valutazione e previsione dei flussi finanziari relativi alle attività di ricostruzione sul territorio, i Commissari straordinari incaricati delle attività di ricostruzione post eventi sismici in relazione alle relative contabilità speciale di cui sono titolari, predispongono e aggiornano mediante apposito sistema reso di-

---

<sup>31</sup> Il citato articolo 15 del DL 189/2016 disciplina i *Soggetti attuatori degli interventi relativi alle opere pubbliche e ai beni culturali*. In particolare, il comma 1 individua i soggetti attuatori degli interventi per la riparazione, il ripristino con miglioramento sismico o la ricostruzione delle opere pubbliche e dei beni culturali. A tal fine vengono individuati i seguenti enti: Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, anche attraverso gli Uffici speciali per la ricostruzione; Mibact; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Agenzia del demanio; Diocesi e Comuni, limitatamente agli interventi sugli immobili di proprietà di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti; Università, limitatamente agli interventi sugli immobili di proprietà e di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria). Per lo svolgimento di tali interventi, il comma 1-bis consente ai comuni di avvalersi, in qualità di responsabile unico del procedimento, dei dipendenti assunti con contratti di lavoro a tempo determinato, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale. Il comma 2 consente al Presidente della Regione – vice-commissario di delegare lo svolgimento dell'attività necessaria alla loro realizzazione ai Comuni o agli altri enti locali interessati. Riguardo gli interventi su immobili di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, di importo superiore alla soglia di rilevanza europea o per i quali non si siano proposte le diocesi, il comma 3 stabilisce che la funzione di soggetto attuatore venga svolta dal Mibact o dagli altri soggetti individuati. Infine il comma 3-bis statuisce in ordine ai lavori di competenza delle diocesi di importo non superiore a 600.000 euro per singolo lavoro, prevedendo che per essi si seguano le procedure previste per la ricostruzione privata, delegando ad ordinanza commissariale, sentiti il presidente della CEI e il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, le modalità di attuazione del comma in esame, dirette ad assicurare il controllo, l'economicità e la trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, nonché le priorità di intervento e il metodo di calcolo del costo del progetto. Si prevede altresì l'istituzione di un tavolo tecnico presso la struttura commissariale per definire le procedure adeguate alla natura giuridica delle diocesi ai fini della realizzazione delle opere di importo superiore a 600.000 euro e inferiore alla soglia di rilevanza europea.

sponibile dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, il cronoprogramma dei pagamenti degli interventi in base al quale le amministrazioni competenti, ciascuna per la parte di propria competenza, assumono gli impegni pluriennali di spesa a valere sugli stanziamenti iscritti in bilancio riguardanti il trasferimento di risorse alle contabilità speciali. Conseguentemente ciascun Commissario, nei limiti delle risorse impegnate in bilancio, può avviare le procedure di affidamento dei contratti anche nelle more del trasferimento delle risorse sulla contabilità speciale. Gli impegni pluriennali possono essere annualmente rimodulati con la legge di bilancio in relazione agli aggiornamenti del cronoprogramma dei pagamenti nel rispetto dei saldi di finanza pubblica. Le risorse destinate alla realizzazione degli interventi sono trasferite, previa tempestiva richiesta del Commissario alle amministrazioni competenti, sulla contabilità speciale sulla base degli stati di avanzamento dell'intervento comunicati al Commissario. Il monitoraggio degli interventi effettuati dai Commissari straordinari avviene sulla base di quanto disposto dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229. È inoltre stabilita, dall'articolo 39 del decreto-legge n. 189/2016, l'im-pignorabilità delle risorse assegnate alla gestione commissariale per i territori colpiti da eventi sismici, in tal caso, fino al 31 dicembre 2020.

### *7.3. I poteri straordinari e i poteri speciali di deroga del Commissario straordinario per la ricostruzione*

Occorre ora soffermarsi sui poteri speciali di deroga attribuiti dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 al Commissario straordinario per la ricostruzione che si "aggiungono" a quelli già riconosciuti dalla legge speciale.

È appena il caso di ricordare che i poteri straordinari di cui gode il Commissario per la ricostruzione sono volti al superamento dello stato di emergenza e alla ricostruzione dei comuni colpiti, attraverso il coordinamento degli interventi di ricostruzione e riparazione di immobili pubblici e privati.

Ai sensi dell'articolo 2 del decreto Sisma n. 189/2016, dopo aver preliminarmente operato una ricognizione e determinato, di concerto con le Regioni e con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, secondo criteri omogenei, il quadro complessivo dei danni e stimato il relativo fabbisogno finanziario, definendo altresì la programmazione delle risorse nei limiti di quelle assegnate (comma 1, lett. c)), nonché individuato gli immobili distrutti o danneggiati (comma 1, lett. d)), il Commissario deve coordinare gli interventi di ricostruzione e riparazione degli immobili privati, sovrintendendo all'attività dei vice commissari di concessione ed erogazione dei relativi contributi e vigilando sulla fase attuativa degli interventi stessi (comma 1, lett. b)); coordinare gli interventi di ricostruzione e riparazione di opere pubbliche (comma 1, lett. e)); sovrintendere sull'attuazione delle misure per il sistema produttivo e lo sviluppo economico, al fine di favorire il sostegno alle imprese che hanno sede nei territori interessati e il recupero del tessuto socio-economico nelle aree colpite dagli eventi sismici (comma 1, lett. f)); adottare e gestire l'elenco speciale dei professionisti abilitati alla progettazione e direzione lavori, raccordandosi con le autorità preposte per lo svolgimento delle attività di prevenzione contro le infiltrazioni della criminalità organizzata negli interventi di ricostruzione (comma 1, lett. g)); tenere e gestire la contabilità speciale a lui appositamente intestata (comma 1, lett. h)); esercitare il controllo su ogni altra attività prevista dal decreto nei territori colpiti (comma 1, lett. i)); assicurare il monitoraggio degli aiuti previsti dal decreto al fine di verificare l'assenza di sovra compensazioni nel rispetto delle norme europee e nazionali in materia di aiuti di Stato (comma 1, lett. l)); promuovere l'immediata effettuazione di un piano finalizzato a dotare i Comuni individuati ai sensi dell'articolo 1 della microzonazione sismica di III livello (comma 1, lett. l-bis))<sup>32</sup>.

Abbiamo già ricordato nelle pagine precedenti (*v. ante*, par. 7) che l'articolo 11 del decreto-legge n. 76/2020, è intervenuto

---

<sup>32</sup> La microzonazione sismica è quella definita negli «Indirizzi e criteri per

in materia di accelerazione e semplificazione della ricostruzione pubblica nelle aree colpite da eventi sismici, estendendo a tutte le gestioni commissariali in corso alla data di entrata in vigore del decreto finalizzate alla ricostruzione e al sostegno delle aree colpite da eventi sismici verificatisi sul territorio nazionale (e quindi anche a quella relativa il sisma del 2016), non solo le disposizioni del decreto recanti semplificazioni e agevolazioni procedurali, ma soprattutto, per quanto interessa in questa sede, maggiori poteri commissariali, peraltro senza pregiudizio dei poteri e delle deroghe già previsti dalla legislazione vigente (comma 1).

Oltre a questa disposizione di carattere più generale, deve segnalarsi che lo stesso decreto dedica poi una specifica di-

---

la microzonazione sismica” approvati il 13 novembre 2008 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, disciplinando con propria ordinanza la concessione di contributi a ciò finalizzati ai Comuni interessati, con oneri a carico delle risorse disponibili sulla contabilità speciale di cui all’articolo 4, comma 3, entro il limite di euro 6,5 milioni, e definendo le relative modalità e procedure di attuazione nel rispetto dei seguenti criteri: 1) effettuazione degli studi secondo i sopra citati indirizzi e criteri, nonché secondo gli standard definiti dalla Commissione tecnica istituita ai sensi dell’articolo 5, comma 7, dell’ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3907 del 13 novembre 2010, pubblicata nel supplemento ordinario n. 262 alla Gazzetta Ufficiale n. 281 del 1° dicembre 2010; 2) affidamento degli incarichi da parte dei Comuni, mediante la procedura di cui all’articolo 36, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, entro i limiti ivi previsti, a professionisti iscritti agli Albi degli ordini o dei collegi professionali, di particolare e comprovata esperienza in materia di prevenzione sismica, previa valutazione dei titoli ed apprezzamento della sussistenza di un’adeguata esperienza professionale nell’elaborazione di studi di microzonazione sismica, purché iscritti nell’elenco speciale di cui all’articolo 34 del decreto ovvero, in mancanza, purché attestino, nei modi e nelle forme di cui agli articoli 46 e 47 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, il possesso dei requisiti per l’iscrizione nell’elenco speciale come individuati nel citato articolo 34 e nelle ordinanze adottate ai sensi del comma 2 del presente articolo ed abbiano presentato domanda di iscrizione al medesimo elenco; 3) supporto e coordinamento scientifico, ai fini dell’omogeneità nell’applicazione degli indirizzi e dei criteri nonché degli standard di cui al numero 1, da parte del Centro per la microzonazione sismica (Centro M S) del Consiglio nazionale delle ricerche, sulla base di apposita convenzione stipulata con il Commissario straordinario, al fine di assicurare la qualità e l’omogeneità degli studi.

sposizione al Commissario straordinario per la ricostruzione del centro Italia al comma 2, primo periodo, del medesimo articolo 11. Si tratta di una disposizione che ha introdotto un significativo rafforzamento dei poteri commissariali di disporre in deroga alla normativa vigente, sancendone così una vera e propria specialità.

La nuova disposizione così recita: *“2. Senza pregiudizio di quanto previsto dal comma 1, il Commissario straordinario di cui all’articolo 2 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, nei comuni di cui agli allegati 1, 2 e 2-bis del medesimo decreto-legge n. 189/2016, individua con propria ordinanza gli interventi e le opere urgenti e di particolare criticità, anche relativi alla ricostruzione dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti, per i quali i poteri di ordinanza a lui attribuiti dall’articolo 2, comma 2, del decreto-legge n. 189/2016, sono esercitabili in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE”*.

Si rammenta che l’articolo 2 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (recante *Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016*), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229 prevede, a sua volta, che *“2. Per l’esercizio delle funzioni di cui al comma 1, il Commissario straordinario provvede anche a mezzo di ordinanze, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell’ordinamento giuridico e delle norme dell’ordinamento europeo. Le ordinanze sono emanate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate nell’ambito della cabina di coordinamento di cui all’articolo 1, comma 5, e sono comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri”*.

Si segnala, dunque, già a una prima lettura, una differenza sostanziale del nuovo testo rispetto a quello del 2016: quest’ul-

timo poneva il limite “*delle norme dell’ordinamento europeo*”, mentre il testo del 2020 pone il limite “*dei vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE*”.

Si pone, pertanto, il problema di tentare, per quanto possibile, un’esatta definizione dei limiti al potere commissariale di deroga con particolare riguardo al profilo del *rispetto dei vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE*, posto che il tema del rispetto della Costituzione e dei principi generali dell’ordinamento giuridico, previsti dall’articolo 2 del decreto-legge n. 189/2016, e il rispetto delle norme penali, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e di quelle del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, previsti dall’articolo 11 del decreto-legge n. 76/2020, appare meno problematico e presenta minori incertezze applicative.

Questa analisi è stata svolta nell’ambito dell’Ufficio giuridico del Commissario straordinario, con il particolare e approfondito contributo del consigliere di Stato Paolo Carpentieri, cui in particolare si devono le pagine che seguono, con marginali distinzioni.

Come già rilevato in precedenza il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, articolo 4, comma 3, prevede che “*per l’esecuzione degli interventi, i Commissari straordinari possono essere abilitati ad assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante e operano in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e dei vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, e delle disposizioni in materia di subappalto*”.

Viene dunque in rilievo il decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (recante *Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicu-*

rezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, il cui articolo 1 istituisce la figura del Commissario straordinario per la ricostruzione, con la previsione, nel comma 5, per cui *“Per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, nonché per la progettazione, l’affidamento e la ricostruzione dell’infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario, il Commissario straordinario opera in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea”*<sup>33</sup>.

È da notare come entrambe le norme speciali ora richiamate contengano il limite del rispetto dei *“vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea”*, anche se solo il decreto-legge n. 32/2019 rechi anche la specificazione *“ivi*

---

<sup>33</sup> Con riguardo a tale disciplina, alcuni autori avevano ritenuto che la previsione fosse da considerare superflua in quanto, conformemente al principio del primato del diritto dell’Unione affermato dalla Corte di giustizia dell’UE, quest’ultimo prevale sul diritto nazionale, compreso il diritto costituzionale. Tale opinione si appella alla giurisprudenza consolidata secondo cui, in virtù di tale principio, il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale, quand’anche di rango costituzionale, non può sminuire l’efficacia del diritto dell’Unione nel territorio di tale Stato. V. per tutte la sentenza 26 febbraio 2013, Melloni, causa C-339/11, punto 59. In merito alla questione di quali disposizioni del diritto europeo siano applicabili nell’ambito dell’attività di ricostruzione, già con riguardo a tale disciplina, G. MARCEGIANI, *La ricostruzione del ponte Morandi di Genova alla luce del diritto dell’Unione Europea*, in *www.federalismi.it*, 23 gennaio 2019, ha inteso riassumere le principali disposizioni del diritto europeo applicabili a tale ricostruzione, come interpretate dalla Corte di giustizia dell’Unione europea. Ad esempio, in materia di appalti pubblici, l’A. richiama quella che la stessa legge n. 130 ha indicato essere la base giuridica unica regolatrice della fattispecie, l’articolo 32 della direttiva 2014/24/UE, che consente di aggiudicare i lavori e le forniture di servizi necessari per l’attuazione in via d’urgenza del processo di ricostruzione senza ricorrere ad una procedura negoziale ad evidenza pubblica. Al riguardo l’A. richiama l’attenzione sul carattere straordinario di tale norma e sugli stretti criteri interpretativi affermati dalla Corte per giustificare la sua applicabilità in un caso concreto. In alternativa o a complemento della nor-

*inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE”; inoltre, il solo decreto-legge n. 32/2019, ed è un profilo, come vedremo, di notevole rilievo sul piano ricostruttivo, contiene la specificazione ulteriore del “rispetto dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”.*

Come puntualmente osserva Paolo Carpentieri, la locuzione adoperata dal legislatore, circa il rispetto “dei vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE”, pone la questione se tali vincoli, anche alla stregua del testo dell’articolo 117, primo comma, della Costituzione, si identifichino con tutte le norme – anche di dettaglio – “autoapplicative” delle direttive europee (e con tutte le regole, anche di detta-

---

ma in questione, sono state inoltre prese in considerazione anche altre due circostanze nelle quali il Commissario potrebbe essere legittimato ad aggiudicare “in house” gli appalti necessari alla realizzazione delle tre fasi della ricostruzione per mezzo di un’analoga procedura negoziale senza gara. Anche riguardo a questa seconda ipotesi è stata peraltro evidenziata la difficoltà di applicare una deroga del genere per il fatto che essa è ugualmente rinchiusa entro criteri interpretativi molto ristretti. In secondo luogo, l’esame della legge n. 130 ha evidenziato l’esigenza di dedicare una particolare attenzione alle disposizioni europee in materia ambientale, anche se non espressamente menzionate da tale provvedimento. Al riguardo, l’A. reputa che occorra che il Commissario incaricato di realizzare il processo di ricostruzione del ponte Morandi, preso atto che si tratta di un progetto di infrastruttura ai sensi dell’allegato II, numero 10, della direttiva VIA, svolga al più presto possibile e con un limitato margine di discrezionalità un’indagine volta a determinare l’impatto ambientale di tale progetto nei termini e secondo i criteri stabiliti dalla suddetta direttiva. L’A. tuttavia ricorda che la stessa direttiva accorda agli Stati membri sia la possibilità di escludere l’adozione di una regolare procedura di valutazione ambientale in due situazioni eccezionali, sia la possibilità di regolarizzare ex post (sanatoria) sue eventuali violazioni. Tuttavia, entrambe le possibilità sono limitate dal testo normativo e da una stretta interpretazione della Corte di giustizia. Occorre, inoltre, tenere a mente che, alla luce della direttiva VIA ed in armonia con la convenzione di Aarhus, una giurisprudenza consolidata riconosce ai singoli e alle associazioni non governative che operano nel settore ambientale il diritto all’accesso alla giustizia al fine di contestare una presunta violazione delle disposizioni in materia di VIA. Infine, l’A. ricorda che nella circostanza il Commissario è anche tenuto a rispettare le diverse disposizioni di settore ed i principi dell’UE che interessano gli aspetti di natura ambientale riguardanti il processo di ricostruzione del ponte Morandi.

glio, contenute nelle disposizioni nazionali di recepimento), oppure debbano (più ragionevolmente) identificarsi con i soli principi della materia dei contratti pubblici evincibili dai suddetti complessi normativi (eurounitari e nazionale).

Non appare al riguardo condivisibile la tesi, pure in taluni casi ipotizzata, secondo la quale nel codice dei contratti pubblici, oltre alle norme di principio che richiamano i principi europei (non derogabili), potrebbero individuarsi norme dettagliate che riproducono pedissequamente disposizioni della direttiva, che perciò solo sarebbero non derogabili.

Al contrario, il codice dei contratti risulta ricco di *gold plating*, di norme affatto necessarie o quanto meno eclettiche rispetto alle norme delle direttive europee. Tale tesi è inaccettabile anche perché conduce alla conclusione di rendere inderogabili tutte le singole e specifiche disposizioni, anche di dettaglio, contenute nelle direttive europee, che è conclusione paradossale e contraddittoria rispetto allo scopo della norma, che mira esattamente a consentire talune, sia pur limitate, deroghe, in funzione di accelerazione e semplificazione delle procedure realizzative degli interventi.

Neppure può utilmente invocarsi a sostegno di questa tesi restrittiva il testo del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione (come riscritto dalla riforma del 2001), secondo cui *"La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"*. È evidente che i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario qui presi in considerazione sono quelli di tipo sistematico e finalistico, consistenti, per l'appunto, nel rispetto dei principi, dei fini, degli obiettivi comuni, e non possono identificarsi certo con il rispetto letterale di tutti i singoli commi e paragrafi di tutte le direttive europee (*self executing* o meno che esse siano).

In ogni caso, se le singole norme di fonte eurounitaria autoapplicative esigono piena e diretta applicazione nell'ordinamento interno, certamente anch'esse sono suscettibili di deroghe, secondo il principio generale, enunciato da plurime sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (senten-

ze 24 marzo 2011, C-400/08, 10 marzo 2009, causa C-169/07, Hartlauer, 19 maggio 2009, cause riunite C-171/07 e C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes e a., 1° giugno 2010, cause riunite C-570/07 e C-571/07 Blanco Pérez e Chao Gómez, 1° ottobre 2009, causa C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, 13 settembre 2007, causa C-260/04, Commissione/Italia), per cui le norme sulla concorrenza e il mercato, costituenti declinazioni applicative delle quattro libertà fondamentali del mercato dell'Unione (libera circolazione delle persone, libera prestazione dei servizi e libertà di stabilimento, libera circolazione delle merci e libera circolazione dei capitali), sono ben passibili di deroghe – proporzionate, ragionevoli e coerenti – per motivi imperativi di interesse generale, motivi tra i quali indubbiamente rientra a pieno titolo l'interesse generale, ormai sempre più urgentissimo, di assicurare la pronta e spedita ripresa della ricostruzione dei territori colpiti dal sisma. Come osserva, *per incidens*, Carpentieri, deve rilevarsi che incorrerebbe in errore grave chi sostenesse che l'urgenza di provvedere non sussisterebbe più in ragione del decorso di ben quattro anni dagli eventi sismici; tale obiezione, oltre che controfattuale e poco attenta alla realtà delle cose, confonde gli interventi emergenziali di protezione civile con la fase della ricostruzione: mentre i primi sono effettivamente in via di esaurimento, la ricostruzione, invece, diviene sempre più indilazionabile e urgente quanto più tempo passa dal crollo degli edifici e dai relativi effetti civili, sociali, economici.

Si ritiene ben condivisibile l'opinione secondo cui la giurisprudenza sopra menzionata, ancorché formatasi soprattutto riguardo alla materia della libera prestazione di servizi e alla libertà di stabilimento (direttiva 2006/123/CE, così detta "direttiva Bolkestein"), sia senz'altro riferibile anche alle direttive sui contratti pubblici, anch'esse espressione (prevalentemente) della medesima *ratio* di tutela della concorrenza e del mercato in chiave di armonizzazione delle diverse discipline dei Paesi membri.

Naturalmente le deroghe per motivi imperativi di interesse generale devono essere motivate e devono reggere al test di

proporzionalità, devono cioè essere “*proporzionate allo scopo da raggiungere*” (“*a condizione che siano atte a garantire la realizzazione dell’obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso*”, con esclusione delle “*finalità di natura puramente economica*”, che non possono costituire un motivo imperativo di interesse generale – Corte di giustizia 15 aprile 2010, causa C-96/08, CIBA, 11 marzo 2010, causa C-384/08, Attanasio Group).

D’altro canto, non è necessario porre l’accento sul fatto che il testo normativo autorizzativo delle deroghe parla di “*vincoli inderogabili*” e non di vincoli *tout court*, il che avvalorava in maniera risolutiva la bontà della tesi qui sostenuta.

Consegue da quanto sopra esposto che deve ammettersi una tendenziale identificazione dei *vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE* con i *principi* espressi da tali fonti normative, ivi incluse quelle nazionali di recepimento.

L’esegesi della norma in esame, ai fini della delimitazione dell’ambito (e dunque della definizione dei confini) del potere commissariale di deroga, pone in primo luogo la questione della distinzione tra *principi* e norme.

L’articolo 12 delle preleggi (*Interpretazione della legge*) prevede, al secondo comma, che “*Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell’ordinamento giuridico dello Stato*”. Rispetto al testo dell’articolo 3 delle disposizioni sulla pubblicazione, interpretazione ed applicazione delle leggi in generale premessa al codice del 1865 – dove il richiamo era operato ai “*principi generali del diritto*” – nel codice del 1942 il riferimento è ai “*principi generali dell’ordinamento giuridico dello Stato*”. Naturalmente questa restrizione positivista deve oggi essere riconsiderata nel mutato quadro della Costituzione repubblicana e del diritto internazionale e dell’Unione europea.

In disparte il richiamo ai *principia juris* nel senso più ampio del termine, ossia ai *principi* generalissimi di logica,

quali il principio di non contraddizione e del terzo escluso, che nascono al livello di diritto razionale-naturale, presiedono al ragionamento giuridico e che non sono, ovviamente, in nessun caso derogabili (e la cui violazione determina l'invalidità dell'atto per manifesta illogicità), vengono in rilievo i principi generali o fondamentali che sono alla base di una legge o, più frequentemente, di un complesso di leggi che vertono sulla medesima materia (ad es., i principi fondamentali della materia di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione), che presiedono all'*analogia juris*, esprimendo, dunque, la *eadem ratio* sottesa all'intero ordito normativo di legge speciale o di settore.

Una categoria se vogliamo particolare di principi giuridici può individuarsi poi nei principi generali e fondamentali della Costituzione, che si caratterizzano per il rango più elevato che rivestono nella scala gerarchica dell'ordinamento. Anche questi principi costituzionali non sono, ovviamente, derogabili (salvo lo stato di eccezione, nell'ambito degli interventi emergenziali, come nelle ordinanze di protezione civili a fronte di calamità naturali o come è avvenuto di recente per fronteggiare l'emergenza Covid – 19). Si suole d'altra parte rilevare che il diritto costituzionale moderno è un diritto "per principi".

Portando il ragionamento a un livello massimo di generalità (utile però per focalizzare adeguatamente i concetti che vengono in rilievo), deve poi osservarsi che la nozione di "*principio*", nella tradizione culturale occidentale, trae origine dall'idea greca di arce (arché), nella sua ricca polisemia, tradotta con "*principium*" in latino, che denota l'inizio, il fondamento, ma anche la *ratio*, la ragione giustificativa interna, la causa prima, dalla quale deriva lo svolgimento concreto e consequenziale della conoscenza. Sul piano della teoria della conoscenza e della scienza, i *principi* sono in sostanza gli assiomi, i postulati indimostrati, o le proposizioni analitiche, vere in sé, in virtù del loro significato, senza bisogno di dimostrazioni empiriche, dalle quali si derivano le proposizioni sintetiche. I principi sono le proposizioni fondamentali, dalle quali

parte la ricerca e la catena logica delle dimostrazioni e sulle quali si fonda la teoria. I principi spesso si traducono anche in *telos* finalistico cui conduce il discorso, ed assumono anche il significato di fine.

Il diritto, del resto, si articola e si sviluppa nel metodo deduttivo assiomatico, in base al quale da regole più generali e fondamentali si derivano via via le conseguenze applicative e la disciplina dei singoli istituti, fino alla regola del caso concreto. È così sin dal Digesto giustiniano, dove il *De diversis regulis iuris antiqui* era stato costruito formulando *regulae generales* sulla base delle indicazioni desumibili da decisioni aventi la stessa *ratio determinationis*.

I principi di una materia, dunque, in prima approssimazione, e tenendo debitamente conto della ricchezza semantica del termine, costituiscono il fondamento logico-giuridico e, nel contempo, il fine proprio della disciplina di una materia (o di un istituto). Esprimono la ragion d'essere della disciplina, essendone a un tempo la causa formale e la causa finale.

Il dibattito sulla distinzione tra principi e regole (norme) ha ricevuto un forte impulso soprattutto a partire dalla seconda metà del secolo scorso, che ha visto una nuova centralità della tematica dei *principi*, soprattutto in relazione alla critica al neopositivismo, al tramonto dell'era della codificazione, alla caduta della qualità della legislazione e all'emergere del diritto "per principi" proprio del moderno costituzionalismo.

La dottrina ha proposto a tal riguardo essenzialmente due visioni (peraltro distinte e opposte più sul piano teorico che non sul piano delle ricadute operative, sul quale le diverse tesi paiono piuttosto convergenti): una teoria "forte", secondo la quale tra principi e regole sussiste una differenza di tipo, categoriale, qualitativa; e una teoria "debole", secondo la quale tra principi e regole sussiste una differenza che è solo di grado, quantitativa, non categoriale.

Entrambe le teorie ammettono, in realtà, e condividono le seguenti considerazioni circa le caratteristiche proprie dei principi, che, a livello descrittivo, possono riassumersi nei seguenti attributi:

- rilievo di particolare importanza nel sistema;
- portata assiologica (i principi esprimono un valore);
- notevole grado di generalità, vaghezza, indeterminatezza (sono norme con fattispecie apertissima o addirittura “*norme senza fattispecie*”);
- tecnica della ponderazione in sede di applicazione;
- “gradualità” e flessibilità;
- natura di “comandi di ottimizzazione” (nel senso che prescrivono il perseguimento di un certo obiettivo, valore, *etc.*, nella maggior misura possibile);
- immanenza nell’ordinamento (senza necessità di una posizione formale);

È dunque ampiamente condiviso dalla dottrina il rilievo che, sul piano strutturale, i principi si caratterizzano per la *genericità* (circa il campo di applicazione e circa gli effetti giuridici) e la *indeterminatezza* [nelle sue tre dimensioni: a) la vaghezza, b) la controvertibilità, c) la *open texture* o trama aperta]. I principi sono norme *generiche* nel senso che proclamano un valore, un fine, senza stabilire precisamente in che modo esso dovrà essere realizzato. Sono *indeterminati* nel senso che sono norme la cui fattispecie non è esattamente delimitata (è vaga); oppure è connotata con ricorso a termini e concetti potenzialmente controversi; oppure non è esattamente individuabile *a priori* in maniera esaustiva; oppure tutte e tre le cose insieme.

Sul piano funzionale, i principi sono le norme (più) importanti, poiché solitamente consistono nella proclamazione di un valore. Un principio è in grado di funzionare come una norma finale (un obiettivo cui tendere). Le regole invece hanno una importanza strumentale, sono importanti nella misura in cui riescono ad assicurare la realizzazione di un principio (di un valore, di un interesse, *etc.*).

Sul piano operativo i principi appaiono connotati dai caratteri della conflittualità, del bilanciamento, della defettibilità, della forza espansiva, della dimensione “normogenetica”, della capacità di rendere coerente il sistema in quanto *rationes legis*.

Tutto ciò premesso, e venendo allo specifico tema della distinzione tra principi e norme nell'ambito del diritto eurounitario e nazionale dei contratti pubblici, occorre fare riferimento in primo luogo, facendo applicazione delle coordinate ermeneutiche generali sopra tracciate, al fondamento e al fine essenziali della suddetta disciplina, che può ricavarsi sia dal preambolo motivazionale delle direttive di settore, sia da enunciati generali contenuti nel testo dell'articolato.

Paolo Carpentieri giustamente afferma che la finalità fondamentale del diritto europeo dei contratti pubblici, che opera in sede di armonizzazione delle legislazioni dei Paesi membri, può identificarsi nella tutela e nella promozione della concorrenza e del mercato (concorrenza *per il mercato*).

Ed infatti il primo *considerando* della direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 26 febbraio 2014, n. 2014/24/UE sugli appalti pubblici chiarisce che *“l'aggiudicazione degli appalti pubblici da o per conto di autorità degli Stati membri deve rispettare i principi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e in particolare la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, nonché i principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza. Tuttavia, per gli appalti pubblici con valore superiore a una certa soglia è opportuno elaborare disposizioni per coordinare le procedure nazionali di aggiudicazione degli appalti in modo da garantire che a tali principi sia dato effetto pratico e che gli appalti pubblici siano aperti alla concorrenza”*. Il secondo *considerando* a sua volta recita: *“Gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020, illustrata nella comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 dal titolo «Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» («strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»), in quanto costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici. A tal fine, la normativa sugli appalti adottata ai sensi della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e*

della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dovrebbe essere rivista e aggiornata in modo da accrescere l'efficienza della spesa pubblica, facilitando in particolare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici e permettendo ai committenti di farne un miglior uso per sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale”.

È possibile enucleare già un primo gruppo di principi della materia: “libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi”, nonché i principi che ne derivano, “la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza”; apertura degli appalti pubblici alla concorrenza; “uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici”, “efficienza della spesa pubblica”, agevolazione della “partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici”.

Questi principi del diritto eurounitario dei contratti pubblici trovano riscontro e piena corrispondenza nella disciplina italiana di recepimento.

Il codice previgente, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, recava un'utile esplicitazione di tali principi, nel suo articolo 2, che torna ancor oggi utile, come ricognizione dei principi viventi della materia (e richiamo di alcune pronunce della Corte di giustizia, 7 dicembre 2000, C – 324/1998 e 3 dicembre 2001, C. 59/2000): “1. L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice. 1-bis. Nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti devono, ove possibile ed economicamente conveniente, suddividere gli appalti in lotti funzionali .... 2. Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze

*sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile".*

Emergono, dunque, anche altri principi, quali l'*economicità dell'azione amministrativa, la rilevanza di esigenze sociali, la tutela della salute e dell'ambiente e la promozione dello sviluppo sostenibile.*

Gli stessi principi sono peraltro enunciati dal vigente codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 50/2016, nell'articolo 30, recante i *Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni*, del seguente tenore: "1. *L'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni, ai sensi del presente codice garantisce la qualità delle prestazioni e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice. Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico.* 2. *Le stazioni appaltanti non possono limitare in alcun modo artificialmente la concorrenza allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici o, nelle procedure di aggiudicazione delle concessioni, compresa la stima del valore, taluni lavori, forniture o servizi.* 3. *Nell'esecuzione di appalti pubblici e di concessioni, gli operatori economici rispettano gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali elencate nell'allegato X.* 4. *Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto*

dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente... 7. I criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le microimprese, le piccole e le medie imprese”.

Tali principi sono poi ripresi anche nell'articolo 4 del codice del 2016 (recante i *Principi relativi all'affidamento di contratti pubblici esclusi*), secondo il quale “1. L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, dei contratti attivi, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica”.

Non deve peraltro obliterarsi in questo discorso, dietro la pervasività dell'idea della concorrenza e del mercato, il fine (e il fondamento) originario – tuttora logicamente valido – della disciplina *de qua*, consistente (sin dalle prime leggi dello Stato unitario, dalla legge 20 marzo 1865, n. 2248, Allegato F, al r.d. 18 novembre 1923, n. 2440) nel “fare presto e bene” le opere pubbliche (ossia, nel creare le condizioni procedurali perché la pubblica amministrazione possa effettuare gli acquisiti di beni, servizi, lavori al miglior rapporto qualità/prezzo), nonché nell'obiettivo di garantire l'imparzialità dell'amministrazione (evitando favoritismi, abusi di potere e corruzione).

Emerge, dunque, e deve essere preso in adeguata considerazione, anche il tema della prevenzione della corruzione, che pure può assurgere a sua volta a principio della materia.

È poi evidente che si aggiungono (o si integrano) con tale elenco i principi generali dell'agire amministrativo derivabili dall'articolo 97 Cost. (*buon andamento e imparzialità dell'amministrazione*), per come declinati nella legge generale sul procedimento amministrativo, n. 241/1990 (articolo 1, comma 1: “L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario”). Analogamente, anche i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo

117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, in specie le disposizioni della legge generale sul procedimento amministrativo “concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, *etc.*”, contemplati dall’articolo 29, comma 1-*ter*, della medesima legge n. 241/1990.

L’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 13 del 2013, ha avuto modo di fornire utili chiarimenti circa la distinzione tra principi e norme del diritto dei contratti pubblici. Per risolvere la controversia portata al suo esame, concernente la questione se la disciplina della nomina della commissione giudicatrice dettata per gli appalti fosse applicabile analogicamente anche alle gare per le concessioni di pubblici servizi, ha affrontato il problema “*della differenza tra principi e disposizioni (principi desumibili, come si è accennato, dal Trattato ma anche principi generali relativi ai contratti pubblici), certamente applicabili anche alle concessioni di servizi e disposizioni del codice, viceversa espressamente escluse dal campo di applicazione*”.

La plenaria ha in primo luogo evidenziato come “*i principi generali di un settore esprimono valori e criteri di valutazione immanenti all’ordine giuridico, che hanno una memoria del tutto che le singole e specifiche disposizioni non possono avere e ai quali esse sono riconducibili; sono inoltre caratterizzati da una eccedenza di contenuto deontologico in confronto con le singole norme, anche ricostruite nel loro sistema, con la conseguenza che essi, quali criteri di valutazione che costituiscono il fondamento giuridico della disciplina considerata, hanno anche una funzione genetica (“nomogene-tica”) rispetto alle singole norme*”.

Ha però precisato che “*i principi generali comunitari o di rilievo nazionale, secondo gli articoli 2 e 30 del codice dei contratti pubblici, abbisognano anche di declinazioni in disposizioni specifiche legislative, che trovano la propria ratio immediata nei medesimi principi, sia pure calati rispetto ad esigenze più particolari e che a loro volta si caratterizzano, questo è il punto centrale, per essere tradizionalmente considerati principi generali della specifica materia (nella specie, dei contratti pubblici)*”.

L'Adunanza plenaria ha dunque introdotto una tipologia di sub-principi, costituiti da disposizioni specifiche che non sono, in sé, autonomi principi, ma strumenti essenziali e diretti di declinazione attuativi di principi. Vi sarebbero, in altri termini, norme specifiche (regole) che, pur non essendo propriamente principi (mancando della genericità e dell'ampiezza propria dei principi, che di regola si desumono da una pluralità di norme specifiche), sono coessenziali al principio, costituendone una condizione applicativa indefettibile.

Individuati i principi (veri e propri) della materia in quelli *“desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici”*, ossia nei *“principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri selettivi”*, la plenaria ne ha dedotto il principio consequenziale, di tipo applicativo, secondo cui *“la scelta del concessionario debba essere conseguente ad una procedura competitiva e concorrenziale ispirata ai principi dettati dal Trattato istitutivo”*.

Per discriminare tra le singole disposizioni e individuare quelle che assurgono al rango di sub-principi di diretta attuazione dei principi veri e propri, la plenaria afferma che *“Occorre... esaminare la funzione (sia la ratio che il fine) delle disposizioni [in quel caso si trattava, come detto, delle disposizioni dell'articolo 84 dell'allora vigente decreto legislativo n. 163 del 2006 sulla formazione della commissione, sul momento della nomina e sulle specifiche incompatibilità]... Occorre... individuare le intrinseche rationes di tali disposizioni, al fine di qualificare la natura di principio generale, o di stretta derivazione da tali principi, oppure, alternativamente, di mere disposizioni procedurali che, ove ritenute tali, non possono applicarsi tout court alle procedure per le concessioni di servizi, alle quali non si applica il codice inteso nella sua interezza”*.

La Plenaria giunge in tal modo alla conclusione che le suddette disposizioni fossero declinazione attuativa diretta dei

principi di imparzialità e di oggettività della valutazione. In particolare, la regola della posticipazione della nomina viene ritenuta *“espressione di un principio generale della materia dei contratti pubblici, inerente il corretto funzionamento delle procedure selettive di scelta dell’affidatario”*.

Ricapitolando, un primo elenco (indicativo) dei principi non derogabili evincibili dalla disciplina eurounitaria e nazionale in materia di contratti pubblici potrebbe essere il seguente:

- libera circolazione delle merci, libertà di stabilimento, libera prestazione di servizi”;
- parità di trattamento, non discriminazione, mutuo riconoscimento, proporzionalità, trasparenza, pubblicità;
- apertura degli appalti pubblici alla concorrenza;
- efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa (uso efficiente dei finanziamenti pubblici, efficienza della spesa pubblica; qualità delle prestazioni e rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza);
- partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici;
- esigenze sociali (tutela del lavoro, rispetto dei contratti collettivi e dei minimi salariali, *etc.*);
- tutela della salute;
- tutela dell’ambiente e promozione dello sviluppo sostenibile, proporzionalità, pubblicità, tutela dell’ambiente ed efficienza energetica;
- tutela del patrimonio culturale;
- imparzialità, divieto del conflitto di interessi;
- prevenzione della corruzione.

Secondo Carpentieri è possibile, dunque, sulla scorta della pronuncia della Adunanza plenaria n. 13 del 2013, indicare alcune norme che incarnano direttamente principi della materia e che sono, dunque, come tali, inderogabili:

- necessità di un minimo confronto concorrenziale (la scelta del privato contraente deve essere conseguente ad una procedura competitiva e concorrenziale ispirata ai principi dettati dal Trattato istitutivo);

- regole sulla composizione, la nomina, il funzionamento delle commissioni giudicatrici, quali “espressione diretta di un principio generale della materia dei contratti pubblici, inerente il corretto funzionamento delle procedure selettive di scelta dell’affidatario”;
- regole sul possesso e la verifica dei requisiti idoneativi soggettivi e oggettivi previsti dal codice dei contratti.
- conseguenti regole sulla partecipazione alla selezione e sulle cause di esclusione.

Occorre, infine, interrogarsi sul significato della previsione, contenuta solo nel decreto-legge n. 32/2019 a proposito dei commissari straordinari per le opere pubbliche, di deroga *alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici*, fatto salvo però il rispetto dei soli “*principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*” (in aggiunta, peraltro, al rispetto dei *vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE*). Non è inverosimile il senso di questa aggiunta, dei principi di cui ai suddetti articoli del codice dei contratti pubblici (articolo 30, *Principi per l’aggiudicazione e l’esecuzione di appalti e concessioni*, articolo 34, *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*, e articolo 42, *Conflitto di interesse*). Probabilmente questo testo è solo frutto di non corretta redazione della disposizione. Esso, tuttavia, viene in rilievo ai fini della presente indagine perché pare possibile ricavarne l’ausilio per l’individuazione di un altro principio della materia dei contratti pubblici: il divieto di conflitti d’interesse, principio peraltro non nuovo e specifico di questa materia, ma derivabile, come già detto, dalla legislazione speciale di settore e insito nel più generale principio di imparzialità.

Il testo dell’articolo 4 del decreto-legge n. 32/2019, ora richiamato, pur nella sua scarsa perspicuità, potrebbe peraltro offrire un ulteriore appiglio testuale di diritto positivo per sostenere la tesi della tendenziale convergenza dell’obbligo di rispetto dei *vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea* con l’obbligo di rispetto dei *principi* di fonte unionista e di diritto interno sui contratti pubblici. Ed inverosimile, la

disposizione del richiamato articolo 4, nella parte in cui ritiene di dover esplicitamente porre il limite del rispetto dei *“principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”*, mostra di postulare che solo i *principi* concorrono a integrare i *vincoli inderogabili* e non certo anche le specifiche disposizioni introduttive di regole, lasciando intendere, anzi, in tal modo, che anche taluni principi possano essere derogabili (altrimenti non avrebbe senso l’esplicita affermazione della loro inderogabilità, in questa sede).

È dunque possibile, alla luce dell’ampia ricognizione dei principi del diritto eurounitario e nazionale dei contratti pubblici sopra svolta, provare a delineare un primo abbozzo di regime speciale per gli interventi e le opere urgenti e di particolare criticità, anche relativi alla ricostruzione dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti, per i quali possono essere attivati i poteri di deroga, che sia però opportunamente contenuto entro i prescritti limiti del *“rispetto... dei vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE”*.

Occorre a tal proposito evidenziare in primo luogo che sono da ascriversi senz’altro al novero delle norme puntuali derogabili quelle europee e nazionali sulle soglie comunitarie. Si tratta, infatti, di determinazioni puntuali strumentali a delimitare il campo della irrilevanza/rilevanza per il mercato europeo degli appalti di importo inferiore/superiore a quella soglia, determinazioni puntuali che non esprimono in alcun modo un *“principio”* in senso proprio della materia, né tanto meno, un vincolo inderogabile derivante dall’appartenenza all’Unione europea. Diversamente opinando, peraltro, si svuoterebbe di ogni contenuto e senso utile la nuova disposizione del 2020, che vedrebbe il potere commissariale di deroga circoscritto ai soli appalti sotto soglia, il che sarebbe invero del tutto inutile, sia perché il decreto-legge *“Semplificazioni”* n. 76/2020 ha già risolto in radice il problema della semplificazione delle procedure sotto soglia, sia perché pressoché tutti gli interventi e le opere urgenti e di particolare criticità, anche

relativi alla ricostruzione dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti, si collocano sopra soglia.

Si può riassumere in sintesi, circa i poteri in deroga esercitabili dal Commissario straordinario per la ricostruzione che:

- a) devono essere rispettati dalle ordinanze commissariali i principi inderogabili del diritto europeo e delle direttive europee su appalti e concessioni del 2014, come sopra ricostruiti;
- b) le norme delle direttive europee del 2014, non espressive di tali principi inderogabili o che consentono modalità di attuazione diverse, non possono ritenersi “inderogabili”;
- c) le norme del codice dei contratti pubblici espressive di principi europei inderogabili devono essere rispettate dalle ordinanze commissariali ma quelle che non hanno tale natura sono derogabili, fatti salvi sempre i principi richiamati dall’articolo 4 del codice.

Con maggiore approssimazione, si può ritenere che nell’esercizio delle facoltà di deroga il Commissario straordinario per le “opere urgenti e di particolare criticità” possa dunque:

- derogare le procedure relative agli interventi di importo superiore alla soglia comunitaria;
- derogare le norme del codice relative ai termini e alle modalità organizzative;
- ritenere necessario, in attuazione dei principi enucleati, prevedere un minimo confronto concorrenziale, che potrebbe essere adeguatamente garantito dall’invito a offrire rivolto a un congruo numero di imprese qualificate;
- garantire il rispetto dei principi sulla scelta del privato contraente sulla base di una procedura competitiva e concorrenziale ispirata ai principi dettati dal Trattato;
- non derogare all’elenco dei requisiti soggettivi prescritti dal codice;
- non derogare ai requisiti oggettivi di idoneità tecnico-organizzativa ed economico-finanziaria delle imprese candidate, previsti dalle direttive;
- non derogare alle regole di ammissione/esclusione dalla gara, previste dal codice, salva che per la disciplina del-

le esclusioni di natura discrezionale di cui all'articolo 80, comma 5, lett.c);

- confermare il principio di divieto di cessione del contratto in qualunque forma, di cui all'articolo 30, comma 14, decreto-legge 189/2016 e valutare deroghe in senso restrittivo della libertà di impresa nelle modificazioni successive all'aggiudicazione del contratto;
- evitare deroghe in tema di discriminazione (ad esempio territoriale o per tipologia di prestatore);
- derogare solo in modo prudente e parziale i contenuti minimi della progettazione, di cui all'articolo 23 del codice dei contratti, in funzione di semplificazione degli aggravati burocratici;
- non derogare le regole di tutela dei lavoratori, secondo le direttive comunitarie;
- derogare solo per i profili di semplificazione procedurale le regole di tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale e di efficientamento energetico;
- non derogare le regole in tema di conflitto di interessi e di prevenzione della corruzione, anche ulteriori rispetto al codice Antimafia e al codice penale.

Questo sintetico *excursus* ha ovviamente natura meramente indicativa ed anche approssimativa, poiché sarebbe improprio ogni tentativo di tipizzazione di un potere di per sé "atipico".

#### 7.4. Le semplificazioni in materia di appalti applicabili alla ricostruzione pubblica alla luce del "principio di prevalenza"

Occorre infine concentrare l'analisi sulle semplificazioni applicabili alla ricostruzione pubblica nei comuni del sisma 2016 in base all'enunciato principio di "prevalenza o convenienza".

Importante è, in particolare, l'introduzione della estensione delle procedure negoziate sottosoglia comunitaria e, per quanto concerne i servizi, anche soprasoglia comunitaria oltreché i già esaminati poteri di deroga del commissario straordinario.

Per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'articolo 35 del citato Codice, in particolare, viene previsto l'affidamento diretto in deroga al Codice dei contratti pubblici, a condizione che la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 luglio 2021<sup>34</sup>.

Per quanto concerne invece le modalità di affidamento dei lavori pubblici durante il periodo emergenziale, occorre distinguere a seconda dell'importo dell'appalto.

La nuova legge ora prevede, per l'affidamento di contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'articolo 35 del citato Codice, procedure semplificate rispetto al Codice dei contratti pubblici, a condizione che la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 luglio 2021.

In base a quanto previsto dalla legge n. 120/2020, di conversione del decreto-legge n. 76/2020, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture, nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria secondo le seguenti modalità:

- a) affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e, per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 75.000 euro: naturalmente occorre che la delibera sia congruamente motivata;
- b) procedura negoziata, senza bando, di cui all'articolo 63 del decreto legislativo n. 50/2016, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate, individuati in base ad indagini di mercato o tra-

---

<sup>34</sup> Il riferimento normativo in questo caso è all'articolo 1 del decreto semplificazione.

mite elenchi di operatori economici, per l'affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a 75.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50/2016, e di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro, ovvero di almeno dieci operatori per lavori di importo pari o superiore a 350.000 euro e inferiore a un milione di euro, ovvero di almeno quindici operatori per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50/2016. Le stazioni appaltanti devono però dare evidenza dell'avvio delle procedure negoziate tramite pubblicazione di un avviso nei rispettivi siti internet istituzionali.

In tutti i casi, salve le ipotesi in cui la procedura sia sospesa per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente avviene entro il termine di 2 mesi dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento, aumentati a 4 mesi in caso di procedura negoziata.

Il mancato rispetto di tale termine, nonché la mancata tempestiva stipulazione del contratto o anche il tardivo avvio dell'esecuzione, possono essere valutati ai fini della responsabilità erariale del RUP; se invece il ritardo è imputabile all'operatore, ciò costituisce causa di esclusione dalla procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento, dichiarata dalla stazione appaltante e operante di diritto. Si tratta di una norma che tende opportunamente a presidiare, con un certo rigore, il rispetto dei termini procedurali.

Per quanto riguarda invece gli appalti sopra soglia, il decreto prevede l'applicazione delle procedure di affidamento e la disciplina dell'esecuzione del contratto di seguito descritte, qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 luglio 2021. In particolare, le stazioni appaltanti procedono mediante:

a) procedura aperta o ristretta;

b) previa motivazione dei presupposti di legge, mediante procedura competitiva con negoziazione<sup>35</sup>.

In sintesi, sulla base del principio della “semplificazione prevalente”, con riferimento agli appalti sotto la soglia comunitaria, si applica la vigente disciplina del Codice dei contratti pubblici, come profondamente semplificata dal decreto-legge n. 76/2020. Ciò vale, in particolare, per l’affidamento dei servizi di architettura e di ingegneria ove, sulla base del principio di “semplificazione prevalente” di cui all’articolo 11, comma 1, deve intendersi temporaneamente abrogata la disposizione di cui all’articolo 2, comma 2 bis, del decreto-legge n. 189/2016, con una scelta che potrà essere opportunamente indicata con ordinanza commissariale.

Non vi è infatti dubbio che la disciplina sul punto contenuta nella legislazione speciale sisma, sia ora più gravosa di quella contenuta nel Codice dei contratti riformato.

Viceversa, alla stregua del medesimo principio, risulta più “conveniente” la procedura stabilita dalla legislazione speciale ossia dall’articolo 14, commi 3-bis e 3-bis 1, del decreto-legge n. 189/2016, per quanto concerne l’affidamento dei lavori di importo non superiore alla soglia comunitaria riguardanti le opere classificate di “importanza essenziale” nonché le scuole, per le quali si applica la procedura stabilita dall’articolo 63, commi 1 e 6 del Codice dei contratti pubblici, che risulta più “semplice” di quella prevista dal Codice dei contratti per lavori della stessa soglia di valore.

In questa sede è anche opportuno segnalare le semplificazioni di carattere generale che hanno innovato il Codice dei contratti pubblici su temi significativi e rilevanti anche per i Comuni del territorio del sisma.

La prima è quella relativa ai tempi di affidamento ai sensi dell’articolo 1, comma 1 nonché, per i lavori soprasoglia, ai sensi dell’articolo 2, comma 1, del decreto Semplificazione.

---

<sup>35</sup> Il riferimento normativo in questo caso è costituito dagli articoli 1 e 2 del decreto semplificazione.

La prima disposizione prevede infatti che, al fine di incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, nonché al fine di far fronte alle ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale del COVID-19, in deroga agli articoli 36, comma 2, e 157, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, si applicano le procedure di affidamento di cui ai commi 2, 3 e 4<sup>36</sup>, qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 luglio 2021.

In tali casi, salve le ipotesi in cui la procedura sia sospesa per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente avviene entro il termine di due mesi dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento, aumentati a quattro mesi nei casi di cui al comma 2, lettera b). Il mancato rispetto dei termini di cui al secondo periodo, la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale e, qualora imputabili all'operatore economico, costituiscono causa di esclusione dell'operatore dalla procedura o di risoluzione del contratto

---

<sup>36</sup> Delle procedure di cui ai commi 2 e 3 si dirà nel prosieguo. Quanto al comma 4 afferma che *“Nei casi di cui al comma 3 e nei settori dell'edilizia scolastica, universitaria, sanitaria e carceraria, delle infrastrutture per la sicurezza pubblica, dei trasporti e delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, lacuali e idriche, ivi compresi gli interventi inseriti nei contratti di programma ANAS-Mit 2016-2020 e RFI-Mit 2017 – 2021 e relativi aggiornamenti, nonché gli interventi funzionali alla realizzazione della transizione energetica, e per i contratti relativi o collegati ad essi, per quanto non espressamente disciplinato dal presente articolo, le stazioni appaltanti, per l'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, e per l'esecuzione dei relativi contratti, operano in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e delle disposizioni in materia di subappalto”*.

per inadempimento che viene senza indugio dichiarata dalla stazione appaltante e opera di diritto.

La seconda norma citata stabilisce per i medesimi scopi che si applicano le procedure di affidamento e la disciplina dell'esecuzione del contratto di cui all'articolo 2 qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 luglio 2021. In tali casi, salve le ipotesi i cui la procedura sia sospesa per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente avviene entro il termine di sei mesi dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento. Il mancato rispetto dei termini di cui al periodo precedente, la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale e, qualora imputabili all'operatore economico, costituiscono causa di esclusione dell'operatore dalla procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento che viene senza indugio dichiarata dalla stazione appaltante e opera di diritto.

La seconda innovazione concerne la consegna in via d'urgenza, per i lavori soprasoglia comunitaria, ai sensi dell'articolo 2, comma 2. Tale disposizione prevede che, salvo quanto previsto dal comma 3, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, mediante la procedura aperta, ristretta o, previa motivazione sulla sussistenza dei presupposti previsti dalla legge, della procedura competitiva con negoziazione di cui agli articoli 61 e 62 del decreto legislativo n. 50/2016, per i settori ordinari, e di cui agli articoli 123 e 124, per i settori speciali, in ogni caso con i termini ridotti di cui all'articolo 8, comma 1, lettera c).

È da evidenziare che il terzo comma del medesimo articolo 2 disciplina una procedura negoziata accelerata per gli appalti

in emergenza Covid-19. Infatti, per l'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, di opere di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, la procedura negoziata di cui all'articolo 63 del decreto legislativo n. 50/2016, per i settori ordinari, e di cui all'articolo 125, per i settori speciali può essere utilizzata nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia Covid-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi, i termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie non possono essere rispettati.

Una terza innovazione riguarda il maggior rigore circa i ritardi nell'avvio e nell'esecuzione dell'opera ai sensi dell'articolo 5, comma 5. Qui si stabilisce infatti che le disposizioni del comma 4 si applicano anche in caso di ritardo dell'avvio o dell'esecuzione dei lavori, non giustificato dalle esigenze descritte al comma 1, nella sua compiuta realizzazione per un numero di giorni pari o superiore a un decimo del tempo previsto o stabilito per la realizzazione dell'opera e, comunque, pari ad almeno trenta giorni per ogni anno previsto o stabilito per la realizzazione dell'opera, da calcolarsi a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto.

Sotto il profilo della semplificazione risulta significativa la previsione di proroga dell'esame delle offerte prima della verifica dei requisiti ai sensi dell'articolo 8, comma 7, lett. c).

Pure rilevante è la solida introduzione del collegio consultivo tecnico, divenuto obbligatorio per dirimere le controversie, come previsto dall'articolo 6. La norma prevede infatti che fino al 31 luglio 2021, per i lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, sia obbligatoria, presso ogni stazione appaltante, la costituzione di un collegio consultivo tecnico, prima dell'avvio dell'esecuzione, o comunque non oltre dieci giorni da tale data, con fun-

zioni di assistenza per la rapida risoluzione delle controversie o delle dispute tecniche di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto stesso. Il collegio consultivo tecnico è formato, a scelta della stazione appaltante, da tre componenti, o cinque in caso di motivata complessità dell'opera e di eterogeneità delle professionalità richieste, dotati di esperienza e qualificazione professionale adeguata alla tipologia dell'opera, tra ingegneri, architetti, giuristi ed economisti con comprovata esperienza nel settore degli appalti delle concessioni e degli investimenti pubblici. I componenti del collegio possono essere scelti dalle parti di comune accordo, ovvero le parti possono concordare che ciascuna di esse nomini uno o due componenti e che il terzo o il quinto componente, con funzioni di presidente, sia scelto dai componenti di nomina di parte. Nel caso in cui le parti non trovino un accordo sulla nomina del presidente, questo è designato entro i successivi cinque giorni dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per le opere di interesse nazionale, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e Bolzano o dalle città metropolitane per le opere di rispettivo interesse.

L'inosservanza delle determinazioni del collegio consultivo tecnico viene valutata ai fini della responsabilità del soggetto agente per danno erariale e costituisce, salvo prova contraria, grave inadempimento degli obblighi contrattuali; l'osservanza delle determinazioni del collegio consultivo tecnico è causa di esclusione della responsabilità del soggetto agente per danno erariale, salvo il dolo: si tratta di un "mini scudo" per il r.u.p. che può contribuire a contrastare quel fenomeno della "paura della firma" o della "paura della responsabilità" che frena le attività amministrative.

Le determinazioni del collegio consultivo tecnico hanno comunque natura e valore di lodo contrattuale.

Per le opere diverse da quelle sopra soglia le parti possono comunque nominare un collegio consultivo tecnico con tutti o parte dei compiti descritti ai commi da 1 a 3. Le parti possono anche stabilire l'applicabilità di tutte o parte delle disposizioni di cui all'articolo 5.

Significative modifiche sono poi contenute, sempre nella legge n. 120/2020, all'articolo 8, comma 7, lett. a) in tema di appalto integrato, all'articolo 8, comma 5 lett. b) in tema di cause di esclusione dalle gare, nonché in tema di inadempimento della controparte e relativa sospensione dei lavori, ai sensi dell'articolo 8, comma 10 bis.

Infatti, la prima norma proroga al 31 dicembre 2021 la previsione secondo cui *“al fine di rilanciare gli investimenti pubblici e di facilitare l'apertura dei cantieri per la realizzazione delle opere pubbliche, per le procedure per le quali i bandi o gli avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, per le procedure in relazione alle quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, non siano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte, nelle more della riforma complessiva del settore e comunque nel rispetto dei principi e delle norme sancite dall'Unione europea, in particolare delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, fino al 31 dicembre 2020, non trovano applicazione, a titolo sperimentale, le seguenti norme del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”*.

La seconda disposizione prevede, modificando l'articolo 80, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, che un operatore economico possa essere escluso dalla partecipazione a una procedura d'appalto se la stazione appaltante è a conoscenza e può adeguatamente dimostrare che lo stesso non ha ottemperato agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali non definitivamente accertati qualora tale mancato pagamento costituisca una grave violazione ai sensi rispettivamente di legge. La disciplina non si applica quando l'operatore economico ha ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare le imposte o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o multe, ovvero quando il debito tributario o previdenziale sia comunque integralmente estinto, purché

l'estinzione, il pagamento o l'impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine per la presentazione delle domande.

L'ultima disposizione, infine, sostituisce l'articolo 41 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, prevedendo che in caso di mancato avvio delle procedure di demolizione entro il termine di centottanta giorni dall'accertamento dell'abuso, la competenza è trasferita all'ufficio del prefetto che provvede alla demolizione avvalendosi degli uffici del comune nel cui territorio ricade l'abuso edilizio da demolire, per ogni esigenza tecnico-progettuale. Per la materiale esecuzione dell'intervento, il prefetto può avvalersi del concorso del Genio militare, previa intesa con le competenti autorità militari e ferme restando le prioritarie esigenze istituzionali delle Forze armate.

Come si può rilevare si tratta di misure di "semplificazione" o di innovazione che incidono in modo significativo anche per le attività della ricostruzione post sisma.

## **8. Una sintesi dei possibili principi di semplificazione e di organizzazione applicabili alla ricostruzione pubblica**

Volendo provare a fare una sintesi dei possibili principi derivanti dal decreto "Semplificazioni" applicabili alla ricostruzione pubblica, da attuare anche con specifiche ordinanze commissariali, si potrebbero trarre le seguenti proposizioni normative:

1. nella ricostruzione pubblica si applicano le norme del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 in tema di progettazione, affidamento dei lavori e dei servizi, e di esecuzione del contratto con le disposizioni di semplificazione introdotte dal decreto-legge 76/2020, come convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120, in quanto ritenute semplificazioni prevalenti ai sensi dell'art 11, comma 1 del richiamato decreto-legge;
2. ai fini degli affidamenti dei servizi di architettura e ingegneria nella ricostruzione pubblica si applicano le norme

previste dagli articoli 35 e 36 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, sulla base del criterio di semplificazione prevalente ai sensi dell'art. 11, comma 1, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. L'affidamento degli incarichi di progettazione e dei servizi di architettura e ingegneria ed altri servizi tecnici è disciplinato, fino al 31 dicembre 2021 dal decreto-legge n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120 del 2020 e conseguentemente non si applica l'art. 2, comma 2-bis, del decreto-legge n. 189 del 2016;

3. agli interventi classificati come opere di importanza essenziale ai sensi dell'art 14, comma 3, del decreto-legge n. 186 del 2016 si applicano le norme dell'art. 3 bis, comma 1, del medesimo decreto con le procedure previste dall'art. 63, commi 1 e 6, del decreto-legge 18 aprile 2016, n 50, anche se, nei primi giudizi, viene ritenuta "più conveniente" la disciplina ordinaria del codice che consente il "massimo ribasso".
4. il Commissario straordinario dispone, mediante le ordinanze previste dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge n. 189 del 2016 e dall'art. 11, comma 2, del decreto-legge n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120 del 2020, ulteriori semplificazioni e accelerazioni nelle procedure di affidamento di lavori, servizi o forniture o incarichi di progettazione degli interventi e delle opere urgenti e di particolare criticità, anche di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, anche in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE;

5. le ordinanze commissariali in deroga sono emanate nel rispetto dei principi richiamati dagli artt. 4 e 30 del codice dei contratti pubblici e dei principi di tutela della salute, dell'ambiente e dei diritti dei lavoratori, anche ove contengano semplificazioni procedurali;
6. le ordinanze commissariali in deroga, di cui al comma precedente, possono riguardare anche gli interventi unitari di ricostruzione dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti dal sisma, individuati con ordinanza 101/2020, secondo quanto disciplinato dal successivo art. 4.
7. le ordinanze commissariali in deroga, di cui al punto 4, possono altresì riguardare le norme organizzative e procedurali, anche stabilite dalla legge n. 241 del 1990, che determinano aggravii burocratici non strettamente richiesti dai principi inderogabili del diritto europeo;
8. ai fini dell'esercizio dei poteri commissariali in deroga, riconosciuti dall'art. 11 comma 2 del decreto 16 luglio 2020, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, il Commissario straordinario nomina due sub commissari con funzioni di coordinamento e di realizzazione degli interventi pubblici urgenti e di particolare criticità, individuati con ordinanza commissariale unitamente al soggetto attuatore, ai sensi dell'art. 15 del decreto-legge 189/2016;
9. con la medesima ordinanza sono individuati gli esperti della struttura di supporto, sulla base dei requisiti di specializzazione ed esperienza, secondo i principi stabiliti dalla legge;
10. i sub commissari agiscono sulla base dei poteri definiti con l'ordinanza commissariale in deroga, con riferimento a uno o più interventi;
11. al fine di accelerare la ricostruzione dei centri storici e dei nuclei urbani dei comuni maggiormente colpiti, individuati dall'ordinanza n. 101/2020, il Commissario straordinario dispone con ordinanza, ai sensi dell'art. 11, comma 2 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, le procedure necessarie per l'affidamento dell'ese-

cuzione dei lavori dei centri storici, o parti di essi, e dei nuclei urbani identificati dai comuni con il Programma straordinario di ricostruzione, ai sensi dell'ordinanza n. 107/2020;

12. il programma di fattibilità economica dell'intervento di ricostruzione pubblica è determinato dalla somma dei contributi concessi per i singoli interventi, dei contributi finanziati per gli interventi relativi alle opere pubbliche, gli edifici di culto, i sotto servizi e le principali opere di urbanizzazione, fermo restando il riconoscimento dei compensi professionali maturati anche con riferimento alla direzione dei lavori per i singoli interventi;
13. con l'ordinanza commissariale in deroga, che può avere valore di variante urbanistica, è determinata ogni misura necessaria per l'approvazione del progetto complessivo da porre in gara, le procedure di affidamento dei lavori, il programma di cantierizzazione dell'intervento unitario, gli eventuali indennizzi e le compensazioni dei proprietari di unità immobiliari non ricostruite o delocalizzate;
14. con l'ordinanza commissariale è altresì possibile, anche attraverso un concorso di progettazione di cui all'art. 152 e ss. del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, l'affidamento contestuale della progettazione e, analogamente, dei lavori di esecuzione per singoli lotti degli interventi pubblici individuati come prioritari con delibera del consiglio comunale.

#### *8.1. Elenchi, principio di rotazione e aggiudicazione nelle procedure negoziate*

Analogamente, per offrire una sintesi di misure possibili per le procedure negoziate dopo le semplificazioni, si potrebbero considerare le seguenti:

1. l'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture secondo le procedure semplificate di cui all'art. 36 del codice dei contratti pubblici, avvengono nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera

concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, rotazione, degli inviti e degli affidamenti, di tutela effettiva della possibilità di partecipazione delle micro, piccole e medie imprese, nonché dei criteri di sostenibilità ambientale e del principio di prevenzione e risoluzione dei conflitti di interessi;

2. il principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti si applica alle procedure rientranti nel medesimo settore di servizi e categorie di opere nelle quali la stazione appaltante opera limitazioni al numero di operatori economici. Le imprese e i professionisti sono obbligatoriamente selezionati nell'ambito degli elenchi previsti dagli artt. 30 e 3 del decreto-legge 189/2016. Sono vietati elenchi che prevedano discriminazioni territoriali. Sono abrogate le lettere a) e b) dell'articolo 6, terzo comma, dell'ordinanza 56/2018;
3. le imprese e i professionisti possono integrare le informazioni relative alle proprie specializzazioni, anche con riferimento ai principali lavori dell'ultimo decennio, con le procedure informatiche previste per l'iscrizione agli elenchi di cui al comma precedente, al fine di consentire scelte motivate;
4. i regolamenti interni delle stazioni appaltanti possono prevedere fasce, suddivise per valore, sulle quali applicare la rotazione degli operatori economici, sulla base dell'attribuzione di un punto per 0,5 milione di euro affidato per l'esecuzione di lavori e di 50.000 euro per l'esecuzione di servizi di architettura e ingegneria;
5. il rispetto del principio di rotazione determina che l'affidamento o il reinvido al contraente uscente abbiano carattere eccezionale, che deve essere motivato espressamente;
6. ove ritenuto opportuno, la stazione appaltante procede all'individuazione dei professionisti e delle imprese da invitare, tra i soggetti iscritti negli elenchi di cui all'art. 30 e 34 del decreto-legge 189/2016, alle procedure negoziate previste dall'art. 36 del codice dei contratti pubblici attraverso

un avviso di manifestazione di interesse, con richiesta di specificare le specializzazioni e i principali lavori eseguiti nell'ultimo decennio;

7. ove non sussistano motivazioni sufficienti per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la stazione appaltante può procedere all'aggiudicazione tramite sorteggio tra i primi tre concorrenti in graduatoria;
8. i soggetti attuatori della ricostruzione pubblica provvedono alla obbligatoria costituzione, presso ogni stazione appaltante, di un collegio consultivo tecnico, prima dell'avvio dell'esecuzione, o comunque non oltre 10 giorni da tale data, con funzioni di assistenza per la rapida risoluzione delle controversie o delle dispute tecniche di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto stesso. Per i contratti la cui esecuzione sia già iniziata alla data di entrata in vigore del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, il collegio consultivo tecnico è nominato con urgenza e comunque entro e non oltre il termine di 30 giorni dal termine di entrata in vigore della presente ordinanza;
9. ai fini della composizione del collegio consultivo tecnico, della qualificazione dei soggetti nominati, della corresponsione dei compensi professionali e di ogni altro aspetto relativo, si applicano le disposizioni di cui all'art. 6 del decreto 16 luglio 2020, n. 76, come convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

Naturalmente si tratta solo di ipotesi e indicazioni su temi che sono all'attenzione delle decisioni del Commissario straordinario.

### *8.2. Centrali uniche di committenza e organizzazione a livello regionale*

Per completezza, si può tentare una medesima sintesi dei principi che potrebbero ispirare l'organizzazione del "sistema degli appalti" a livello regionale, nel modo seguente:

1. l'organizzazione degli uffici delle stazioni appaltanti in materia di ricostruzione pubblica è improntata, ai sensi dell'art. 97, primo comma della Costituzione, ai principi di legalità, buon andamento, imparzialità, efficacia, efficienza nonché di qualificazione e specializzazione, ai sensi dell'art. 38 e delle norme in materia di organizzazione di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;
2. per la realizzazione degli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino degli edifici pubblici e dei beni del patrimonio artistico e culturale, compresi quelli sottoposti a tutela ai sensi del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, i soggetti attuatori di cui all'art. 15 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, si avvalgono anche di una centrale unica di committenza individuata ai sensi dell'art. 18 del medesimo decreto legge;
3. ai sensi dell'art. 18, comma 6 del decreto-legge 189/2016, la centrale unica di committenza ha l'obbligo di procedere allo svolgimento di tutte le attività occorrenti per la realizzazione degli interventi di cui all'articolo 14 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189;
4. anche alla luce di quanto previsto dagli art. 37, comma 7 e 38, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 i soggetti attuatori, di cui all'art. 15 del decreto-legge 189/2016, possono demandare alla centrale unica di committenza, il compito di:
  - a) predisporre i documenti e gli atti da porre a base delle procedure di affidamento dei servizi e dei lavori;
  - b) curare e svolgere la procedura di aggiudicazione dei contratti pubblici aventi ad oggetto le attività della ricostruzione;
  - c) curare l'esecuzione dei contratti di appalto di cui alla precedente la lettera b);
  - d) monitorare la corretta esecuzione dei contratti procedendo, altresì, alle attività di collaudo e di messa in opera, anche attraverso figure tecniche competenti indicate dalla struttura commissariale in collaborazione con gli uffici speciali alla ricostruzione;

5. ai sensi dell'art. 38, comma 3 del decreto legislativo 50/2016, la qualificazione delle centrali uniche di committenza ha per oggetto il complesso delle attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro in relazione ai seguenti ambiti: a) capacità di progettazione; b) capacità di affidamento; c) capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, ivi incluso il collaudo e la messa in opera;
6. le centrali uniche di committenza regionali svolgono i compiti definiti dall'art. 18 del decreto-legge 189/2016 con i soggetti aggregatori e le stazioni uniche appaltanti individuate a livello regionale;
7. le competenze regionali esercitate dalle centrali uniche di committenza possono essere delegate ai comuni solo in caso di accertata indisponibilità delle risorse tecniche e organizzative, secondo quanto previsto dai punti seguenti;
8. spettano ai Presidenti di Regione – Vicecommissari, anche al fine del monitoraggio della ricostruzione pubblica e privata in coerenza con il decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, e per l'effettuazione dei controlli di cui all'articolo 32 del decreto-legge 189/2016, le funzioni di coordinamento delle attività:
  - a) dei soggetti attuatori previsti dall'articolo 15, commi 1, lettera a), e 2, del decreto 189/2016;
  - b) dei soggetti aggregatori, delle stazioni uniche appaltanti e delle centrali di committenza locali previsti dalla lettera a) del comma 2 dell'articolo 18 del decreto 189/2016.Fermo l'obbligo della centrale unica di committenza, ai sensi dell'art. 18 comma 6 del decreto-legge 189/2016, di procedere all'effettuazione di tutta l'attività occorrente per la realizzazione degli interventi di cui all'art. 14 del medesimo decreto, i rapporti tra i soggetti attuatori e la centrale unica di committenza sono regolati da apposita convenzione;
9. il commissario straordinario, con proprio provvedimento ai sensi dell'art. 2 comma 2 del decreto-legge 189/2016, disciplina le modalità di trasferimento in favore dei sog-

- getti attuatori delle risorse economiche necessarie a sostenere gli oneri derivanti dalla convenzione che regola i rapporti tra i soggetti attuatori e la centrale unica di committenza;
10. in attuazione delle funzioni di coordinamento delle attività della ricostruzione pubblica, ai sensi dell'art. 18, comma 5-bis, del decreto-legge 189/2016, i presidenti di regione-Viceministri individuano sul territorio regionale i soggetti aggregatori, le stazioni uniche appaltanti e le centrali di committenza locali dotati, tenendo conto dei parametri stabiliti dall'art. 38 comma 4 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dei requisiti di capacità di progettazione, capacità di affidamento e capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, ivi incluso il collaudo e la messa in opera, di cui al precedente art. 3, comma 4;
  11. tra questi soggetti possono essere inclusi anche i comuni dotati di uffici di stazione appaltante con i requisiti di cui al punto precedente. Ove ritenuto necessario ai sensi dell'art. 15, comma 2, del decreto-legge n. 189/2016, la delega viene conferita dal Presidente della Regione-Vice commissario, mantenendo i compiti di vigilanza e coordinamento del soggetto delegato, previa motivata verifica delle capacità tecnico organizzative e gestionali della stazione appaltante cui si conferisce la delega;
  12. Ogni singola stazione appaltante, a livello regionale, sovracomunale o comunale, svolge le attività di propria competenza in diretta collaborazione con l'Autorità Nazionale di Anticorruzione, ai sensi dell'art. 32 del decreto-legge n. 189/2016, ai fini del controllo preventivo di legalità previsto dalla legge;
  13. i comuni attualmente soggetti attuatori di appalti pubblici possono, con la convenzione di cui al precedente punto 9, affidare ad una stazione unica appaltante o a un soggetto attuatore, tra quelli individuati dal Presidente di Regione-Vice commissario, i compiti della realizzazione dell'intervento pubblico.

Sono solo ipotesi di proposizioni normative che sintetizzano un modello di organizzazione della governance degli appalti ispirato ad efficienza ed efficacia, attraverso un sistema di stazioni appaltanti qualificate, un fattore decisivo per il successo della ricostruzione pubblica<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Sulla qualificazione delle stazioni appaltanti e il più ampio utilizzo delle piattaforme telematiche per gli appalti insiste, lucidamente, il nuovo Presidente di ANAC Giovanni Busia: si veda *Audizione* del 10 novembre 2020, presso la Camera dei Deputati in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

# CAPITOLO V

## Rigenerazione urbana e urbanistica nella ricostruzione

SOMMARIO: 1. *Un'ouverture*: per una ricostruzione guidata dalla rigenerazione urbana e non dall'urbanistica di tradizione. – 1.1. Il principio della “pianificazione minima essenziale”. – 1.2. Gli attuali strumenti dell'“urbanistica della ricostruzione” e il cambiamento. – 2. I Programmi straordinari di ricostruzione e gli altri strumenti della ricostruzione. – 2.1. I nuovi principi della rigenerazione urbana e urbanistica nella ricostruzione. – 2.2. I contenuti della proposta dei comuni per i Programmi Straordinari di Ricostruzione. – 2.3. La procedura di approvazione dei P.S.R. – 3. Una nuova visione dei piani attuativi. – 4. Disciplina degli interventi conformi e delle deroghe. – 5. Una sintesi delle attività dei comuni per la ricostruzione. – 6. Un Fondo per la redazione dei P.S.R. e delle attività di pianificazione. – 7. Il valore delle Linee guida per i P.S.R. e la pianificazione della ricostruzione.

### **1. *Un'ouverture*: per una ricostruzione guidata dalla rigenerazione urbana e non dall'urbanistica di tradizione**

Vi sono fondate ragioni per ritenere da tempo superata una visione novecentesca dell'urbanistica contemporanea, basata sulla rigida gerarchia dei piani a livello territoriale, l'onnipotente e totalitaria diffusione dei vincoli conformativi delle proprietà, gli standard meramente ragionieristici e tuttavia “negoziabili”, i dogmi dello *zoning* derivati dal razionalismo americano di inizio secolo scorso, la criminalizzazione delle varianti che attentano alla “sacralità” del piano, con la P maiuscola ovviamente.

Nell'ultimo decennio del secolo scorso, come noto, ad opera di diversi legislatori regionali, di segno politico diverso, e di

una cultura riformatrice cui diede particolare sostegno l'Istituto Nazionale di Urbanistica, si è avviato un percorso nuovo, una nuova concezione, che ha abbandonato alcuni vecchi *idola* e affermato nuovi principi: dal P.R.G. al P.G.T., da un piano ad un programma non vincolistico, da una visione di tradizione basata su numeri e metri quadrati, agli standard intesi come "servizi reali", dallo *zoning* ad una maggiore flessibilità delle destinazioni d'uso, dalle gerarchie tra i piani alla concertazione e gli accordi di programma, dalla rendita di posizione attribuita dal piano alla perequazione, dall'autoritatività della funzione pubblica alla partecipazione e agli accordi pubblico-privato<sup>1</sup>.

Come noto questi principi, che hanno trovato espressione in diverse leggi regionali, si sono progressivamente estesi a

---

<sup>1</sup> Mi permetto rinviare a P. MANTINI, *Le trasformazioni del diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2012. Interessante in proposito la lettura di P. GABELLINI, *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci, 2018, la quale evidenzia che è in atto una "mutazione" di alcuni caratteri identitari della disciplina urbanistica. A dispetto di quanto sostenuto dai conservatori, secondo i quali l'identità non si tocca, e dagli eclettici, disposti a inseguire qualunque suggestione intellettuale pur di ritrovare un po' di visibilità pubblica (come se l'identità fosse un dato irrilevante), l'A. sostiene che sia cruciale identificare i caratteri identitari che vengono a mutare, per quali ragioni, con quali conseguenze. Città-arcipelago, *mixité*, rigenerazione urbana, riciclo, resilienza e così via, sono questioni da tempo al centro della riflessione internazionale: tuttavia, alcuni capisaldi disciplinari, come le nozioni di *zoning*, di standard, di organizzazione e forma dello spazio urbano, dovrebbero essere radicalmente reinterpretati. In particolare, ci si chiede com'è possibile trattare in modo incisivo i temi della rigenerazione, della sostenibilità, della resilienza. Il lungo corso delle esperienze ha insegnato che non regge la teoria modernista del "piano senza politica": ne è ben consapevole chi ha svolto esperienze amministrative. Alcune correnti disciplinari, se pur minoritarie, da molti decenni hanno mostrato la possibilità di una interpretazione del *policy-making* che sia critica e progettuale (non meramente gestionale); e hanno dato evidenza ad alcune criticità non contingenti del progetto urbano (le relazioni con il contesto, gli effetti collaterali, i requisiti di sostenibilità e resilienza). Tuttavia, la posizione della cultura urbanistica rispetto alla progettualità urbana corrente resta debole e sostanzialmente irrilevante. Come mostrano, a Milano per esempio, l'imbarazzo, il silenzio o la marginalità di pensiero di fronte a progetti scadenti come City Life o Garibaldi-Repubblica, che rappresentavano opportunità enormi per la città, miseramente dissipate.

parte della legislazione nazionale, ancora basata sui “materiali residui” della legge fondamentale n. 1150 del 1942 che il Parlamento non ha mai trovato la forza di riformare, in una sorta di “conformazione inversa” ai nuovi principi fondamentali.

Un altro fenomeno ha accresciuto la crisi della pianificazione urbanistica di tradizione ossia la maggiore consapevolezza della necessità di contrastare il consumo di nuovo suolo e di favorire il riuso del patrimonio edilizio esistente, in una logica profondamente nuova che è quella della “rigenerazione urbana” (tra cui la promozione della sicurezza degli edifici e delle infrastrutture, la prevenzione dei rischi sismici e idrogeologici, l’efficienza energetica, i servizi ambientali, le *smart city*, il recupero delle periferie, la qualità diffusa anche nella dimensione della competitività urbana...)².

---

<sup>2</sup> Come opportunamente sottolineano I. AGOSTINI – E. SCANDURRA, *Miserie e splendori dell’urbanistica*, Roma, 2018, la bellezza civile degli spazi urbani è relazionale, non dipende mai esclusivamente dalla presenza di poche, solitarie, mirabili architetture, ma dalla tensione corale degli edifici privati a costruire un tessuto comune, dignitoso, in grado di fare da sfondo all’emergere, in tutta la loro magnificenza, dei luoghi e dei palazzi pubblici più rappresentativi per la collettività. Lo stesso significato dei monumenti dipende dalla relazione che essi instaurano con il contesto più anonimo dell’edificato. Per celebrare la convivenza civile ciò che conta non è mai l’estetica dell’oggetto, con cui invece solitamente viene identificata la bellezza della città (p. 68), bensì l’estetica d’assieme. Se però si chiede all’urbanistica che cosa è la bellezza di una città, “il linguaggio dell’urbanistica è muto” (p. 64). La gran parte dell’urbanistica sembra essere divenuta sorda all’esperienza di felicità che si può ancora provare in tanti spazi della tradizione, ne rifiuta la lezione vivente, non ne coglie le potenzialità di senso per l’abitare civile. In fatto di disegno urbano, continuano a prevalere le semplificazioni e le astrazioni funzionaliste che, in nome del moderno “spirito del tempo”, hanno decretato la condanna dello spazio compatto, organico della città storica e l’abbandono della sua mirabile complessità morfologica. In alternativa hanno preso il sopravvento impianti antiurbani, disorganici, fatti alternativamente di superblocchi d’abitazione isolati, quando va bene nel verde, e di quartieri a lottizzazione aperta, gli uni e gli altri fonti, in molti casi, di contraddizioni sociali. Per non dire dei cantori della “città diffusa”, convinti che essa rappresenti, per la società cosiddetta urbana, l’ambito ideale di vita. Non solo, molti tra gli urbanisti ritengono che il tema della bellezza e nello specifico la questione della forma della scena urbana non riguardi la loro disciplina. Eppure per fare città o conservarla, sapere come si devono ordinare e cosa devono esprimere gli edifici e gli spazi aperti è necessario quanto sapere come distribuire

L'insieme di questi fattori ha indotto a volgere lo sguardo più ai tessuti urbanizzati e alla città costruita che non a quella da costruire mettendo ulteriormente in crisi lo strumento del piano urbanistico di tradizione per sua natura finalizzato all'espansione e, comunque, al rapporto tra trasformazione urbanistico-edilizia ed assetto del territorio.

La rigenerazione urbana ha nuove regole, attente all'edilizia, la tutela dell'ambiente, le forme dell'architettura, gli usi e i ri-usi dell'esistente, un po' meno alla classica espansione urbana governata dai piani<sup>3</sup>.

---

le attività e le quantità. Solo il pensiero astratto di un io diviso, insensibile, senza corpo, può considerarlo inutile. L'abitare umano richiede sempre luoghi anche nell'aspetto accoglienti, invitanti. Ma l'urbanistica, che pure per suo statuto si occupa dell'abitare condiviso, pare indifferente di fronte al fatto che architetture deliranti e arroganti, come quelle di tante *archistar* al soldo della grande speculazione immobiliare, possano trovare spazio nelle strade e nelle piazze cittadine e rendere in questo modo disumana la scena del vivere collettivo quotidiano. Ludovico Quaroni, preoccupato delle derive incivili dell'architettura, sosteneva: "Si rende necessaria, per tutti i pianificatori, una larga dose di senso critico a vasto respiro e direi quasi una sensibilità estetica superiore a quella degli stessi architetti". E Luigi Piccinato ammoniva: "ben raramente e ben difficilmente può essere vero urbanista chi non è anche architetto" e non è in grado di fondere le varie conoscenze urbanistiche "nella realtà squisitamente architettonica che è il piano regolatore". Ma la parte preponderante della cultura urbanistica ha scelto di abbandonare il campo dell'architettura, ha rifiutato lo statuto epistemologico che per secoli l'ha distinta, il suo essere cioè "arte di costruire le città". Affascinata dai contributi presunti oggettivi provenienti dal campo variegato delle scienze, ha espulso dal suo corpo disciplinare la conoscenza che deriva dall'esperienza sensibile dei luoghi, lasciando così il terreno del senso delle forme alla libera sensibilità di un architetto che oggi è "quasi sempre [...] preso dal desiderio narcisistico di esprimere sé stesso" (p. 35) e raramente si mostra consapevole di cosa comporti un disegno urbano. Risultato: senza una regia urbanistica capace di indicare all'architetto cosa richiede nei vari contesti la scena cittadina; in mancanza di una coscienza diffusa tra gli abitanti in fatto di bellezza urbana a fare argine alle concezioni architettoniche incivili; in presenza di amministrazioni pubbliche asservite il più delle volte agli interessi privati, il volto della città – della proprietà indivisa su cui si fonda tanta parte del senso di appartenenza di una comunità – viene consegnato nelle mani delle immobiliari, con esiti disastrosi.

<sup>3</sup> P. MANTINI, *La perequazione urbanistica nel tempo della rigenerazione urbana*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2017; *Id.*, *Riuso edilizio e rigenerazione urbana. Profili giuridici*, in *Dossier RI.U.SO*. Dicembre 2015; *Id.*, *Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution. Profili giuridici*, XXVIII Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Salerno, 2013; *Id.*, *Contributo allo studio del governo liberale e na-*

Naturalmente anche i piani urbanistici di tradizione possono “cambiare pelle”, adattandosi alla nuova scena, ma qui sorge, ben oltre il *nomen* della tipologia dello strumento, un problema più ampio che è quello della sostenibilità delle azioni amministrative ossia del principio di semplificazione, proporzionalità e non aggravamento delle procedure. Una grande questione nazionale, al *top* di tutte le agende, sarebbe ben curioso non considerarla nelle azioni per la ricostruzione.

La ricostruzione pubblica e privata dei comuni dell'Italia centrale colpiti dal sisma è assai complessa per molteplici fattori ed è ad alta complessità regolatoria e burocratica.

Anche nella dimensione urbanistica occorre far ricorso al principio della “semplificazione sussidiaria” ossia della necessità di partire dallo strumento “più semplice”, più efficiente sotto il profilo della speditezza dell'azione per poi adottare, in caso di necessità, quello più complesso.

L'adozione di un piano urbanistico è certo complessa, per soggetti coinvolti, tempi e costi: è necessario che questa complessità risulti giustificata per non aggravare la ricostruzione, che è l'interesse pubblico primario.

Orbene, se si riflette sulla natura, i contenuti e la dimensione degli interventi di ricostruzione di uno specifico comune si potrà convenire sul fatto che, pur volendo seguire una logica innovativa nel segno della rigenerazione urbana, la larga maggioranza degli interventi sarà dedicata alla riparazione, ripristino, consolidamento sismico, ricostruzione previa demolizione, degli edifici danneggiati esistenti, secondo il “principio di conformità” già ampiamente illustrato.

Solo una parte assai minore può riguardare modifiche strutturali, di rilievo urbanistico: ad esempio per nuove costruzioni o delocalizzazioni, il recupero degli spazi pubblici attraverso la “non ricostruzione” previa intesa con i proprietari o l'allar-

---

zionale del territorio, in *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*. Atti del 15° e del 16° Convegno nazionale dell'AIDU (Ferrara, 6-7 ottobre 2011; Macerata, 28-29 settembre 2012), in *Quad. Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014.

gamento di calibri stradali per garantire vie di fuga per ragioni di sicurezza, la trasformazione di “edifici incongrui” anche in questo caso con la previsione di misure di compensazione e indennizzi, peraltro attualmente non finanziabili con la contabilità della ricostruzione.

In sostanza, occorre prima definire bene l’obiettivo, ciò che occorre, e poi comprendere quale è lo strumento migliore per realizzarlo, anche sotto il profilo della sostenibilità amministrativa: non sempre il piano è lo strumento migliore e mai l’approvazione di un piano deve impedire la ricostruzione “possibile” ossia frenare ciò che già oggi si può fare.

Il diritto pubblico e amministrativo è già un “piano” con molti “tasti da suonare”: occorre utilizzare tutta la tastiera e non affidarsi all’onnipotenza demiurgica del piano urbanistico.

Si fa se serve sennò non si fa e, soprattutto, si fa per perseguire degli scopi senza rimanere vittime dei vincoli nominalistici, dei ceppi degli acronimi e delle sigle.

È quella che potremmo anche definire, parafrasando (malamente) il bel libro di Milan Kundera, come “la sostenibile leggerezza del piano” che deve servire ad innovare il territorio non ad impedire la ricostruzione dell’esistente (da rigenerare).

Questa filosofia è alla base della nuova visione dell’urbanistica della ricostruzione, più ispirata alla rigenerazione urbana che all’urbanistica di tradizione del secolo scorso.

Le recenti ordinanze n. 101 e n. 107 del 2020 esprimono questi principi: semplificazione con rigenerazione negli interventi “conformi” e spazio per l’innovazione urbanistica e architettonica ove possibile.

Un Programma Straordinario per la ricostruzione dei comuni maggiormente colpiti e nuovi principi, indirizzi e linee guida per tutti i comuni del cratere, in una visione integrata del territorio del sisma, dei problemi comuni alle aree interne degli Appennini nell’Italia centrale, senza “ricadere” nei labirinti delle urbanistiche regionali.

Una ricostruzione ispirata ai principi della rigenerazione urbana perché attenta ad evitare il consumo di nuovo suolo, al

riuso edilizio, alla sicurezza sismica, all'efficienza energetica, alle nuove opere di urbanizzazione, *green* e digitali.

Semplificazione, principi nuovi e indirizzi comuni, sostegno finanziario e tecnico: la ricostruzione può ora accelerare il suo cammino.

### *1.1. Il principio della “pianificazione minima essenziale”*

Così evidenziato quello che abbiamo definito il “principio della pianificazione minima essenziale” occorre ribadire che i comuni, anche in considerazione delle dimensioni o di altri elementi di opportunità, valuteranno in autonomia la necessità di nuovi strumenti urbanistici o, come probabile, di varianti a quelli esistenti, potendo anche provvedere alla ricostruzione attraverso interventi diretti che non necessitano di nuovi atti di pianificazione.

Nel rispetto dei principi della rigenerazione urbana e del contrasto del consumo di nuovo suolo, occorre tuttavia evidenziare che non possono essere trascurati, anche negli interventi di ricostruzione maggiormente conservativi dell'esistente, i seguenti elementi obbligatori:

- a) la ricostruzione e innovazione delle opere di urbanizzazione, della rete dei sottoservizi e della viabilità; b) l'individuazione delle aree di delocalizzazione degli edifici per ragioni sismiche o atti volontari di cessione degli immobili previo indennizzo o trasferimento delle volumetrie; c) le eventuali aree di nuova costruzione di servizi e opere pubbliche o per attività produttive, a condizione che sia dimostrata l'assenza di alternative conservative praticabili; d) la riconversione di aree dequalificate, comprese quelle interessate da localizzazioni temporanee. Per le aree degli insediamenti produttivi e di sviluppo industriale sarà necessaria una preventiva pianificazione di area vasta diretta a favorire la concentrazione degli insediamenti in quelle, tra le aree esistenti, che siano meglio attrezzate e meglio collegate alle reti di comunicazione. Occorre anche favorire la ricostruzione a scala sovracomunale dei servizi (scuole,

presidi sanitari, piattaforme ecologiche..) più efficienti per la popolazione.

Sono elementi che in genere richiedono un certo inquadramento urbanistico, con gli strumenti già noti previsti dalle leggi, anche con delibere consiliari di localizzazione diretta o permessi di costruire convenzionati.

Il principio di fondo della ricostruzione è quello della “riduzione burocratica” ossia del minor aggravamento degli obblighi amministrativi: quando l’atto di pianificazione urbanistica è necessario, nuovo o in variante di quello esistente, deve essere predisposto e approvato; quando, viceversa, non è necessario, perché sono sufficienti altri strumenti, occorre procedere in tal senso.

È dunque evidente che la prima operazione che i comuni devono fare è proprio quella della verifica di adeguatezza dei piani vigenti alla luce degli obiettivi che la ricostruzione comunale intende perseguire.

I piani urbanistici, in sostanza, devono rappresentare strumenti utili per meglio ordinare nel territorio le azioni e i fini della ricostruzione e non “gabbie” che ne ostacolano l’attuazione.

Un altro principio fondamentale della ricostruzione, come osservato in precedenza, è quello della “rigenerazione urbana” che si confronta con lo slogan, coniato dopo il sisma del 2009 in Abruzzo, del “dove era, come era”.

Non vi è dubbio che il principio espresso da questo slogan abbia una sua forza nei riguardi dei monumenti, delle chiese, degli immobili soggetti a vincolo culturale e di tutti i tessuti urbani di pregio storico artistico, che contribuiscono alla conservazione dell’identità, della memoria, del *genius loci*.

Ma occorre non trascurare che questo inestimabile patrimonio di identità storica e culturale, da ricostruire, deve essere “traghettato” nel terzo millennio, nel futuro, e confrontarsi con i temi dell’economia e della sostenibilità ambientale e sociale, per garantire una nuova e più sicura prospettiva di vita, in grado di frenare l’abbandono e di attrarre nuovi insediamenti e attività, garantendo un’alta qualità del vivere e dell’abitare,

caratteristica e principale fattore di sviluppo dei comuni e dei borghi sull'Appennino.

Dunque la ricostruzione deve essere improntata da una grande e concreta attenzione per l'efficientamento energetico degli edifici e per la produzione di energia da fonti alternative, per una rinnovata concezione delle opere di urbanizzazione (attrezzature per la raccolta differenziata dei rifiuti, piste ciclabili ecc.), per la cura del verde urbano, per la promozione della banda larga per lo *smart working*, per una certa flessibilità nel riuso edilizio e nei mutamenti di destinazione d'uso compatibili per favorire la nascita di nuovi servizi e attività produttive e commerciali.

Questi elementi sono fattori anche economici che accrescono la qualità della vita e il valore degli immobili.

Conservazione ed innovazione possono e devono andare insieme.

Un terzo principio, soprattutto per i comuni e i borghi drammaticamente più colpiti dal sisma, è quello che forse si può definire "*oltre la resilienza, il coraggio del cambiamento*".

Possono presentarsi circostanze, situazioni particolari ed estreme, in cui l'opzione della ricostruzione nello stesso luogo di un ampio tessuto urbano non è possibile, per ragioni di sicurezza innanzitutto, perché i risultati delle indagini geologiche del terreno lo sconsigliano, o per altri motivi di opportunità.

Si pone in quei casi la drammatica alternativa tra il non-ricostruire e la ricostruzione in altro luogo, non come delocalizzazione di pochi edifici, ma di una "ricostruzione altra", che rompe la continuità dell'immagine e della forma del centro storico, che non può essere più come prima, perché è stata irrimediabilmente spezzata dal terremoto e dall'inconsapevole costruzione dell'uomo.

In questi casi, estremi e drammatici, occorre il coraggio del realismo accettando il confronto con tutte le soluzioni e le possibili alternative. Il problema, quando si pone, non può e non deve essere eluso. Non si tratta di riprodurre esempi che sono nella storia della ricostruzione delle città distrutte dai terremoti: dall'esperienza di *Agadir* in Marocco, che appassionò *Le*

*Courbousier*, e che fu in pochi anni ricostruita con un energetico intervento pubblico di espropriazione dei siti e di una ricostruzione che oggi potremmo definire ispirata al principio espresso dallo slogan “autentico ma non identico”, a quella ben nota della delocalizzazione di Gibellina.

Occorre anzi porsi con lucidità, e con la più ampia collaborazione di tutti, alla ricerca delle migliori soluzioni nel primario scopo della sicurezza della vita nel presente e nel futuro, del recupero della maggior parte degli edifici storici e identitari, della costruzione di una parte nuova e attrattiva, ricca di innovazione e di qualità architettonica e ambientale. Il ravvicinato dialogo tra antico e contemporaneo può generare buoni frutti.

Naturalmente queste scelte dovranno essere attentamente valutate, nell’ambito dei procedimenti decisionali previsti, con il parere delle Sovrintendenze competenti e della Conferenza regionale di cui al decreto-legge n. 189/2016.

La scelta sulle modalità di ricostruzione dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti dal sisma 2016, in via generale, potrebbe essere realizzata anche attraverso un piano di recupero ad iniziativa pubblica, secondo le previsioni dell’ordinamento urbanistico, con appalto dei lavori ad imprese di costruzioni selezionate con gara, secondo le leggi vigenti.

Questa modalità di intervento, alternativa alla ricostruzione privata, che è ora espressamente prevista dall’art. 11 del decreto 16 luglio 2020 n. 76, deve essere attentamente valutata dai comuni e dalle regioni, anche attraverso forme di consultazione delle popolazioni interessate, sulla base di uno studio preliminare di fattibilità che evidenzii i vantaggi e le criticità, nonché le compatibilità finanziarie sulla base di un bilancio preventivo dei costi complessivi dei contributi pubblici per la ricostruzione dei singoli edifici, privati e pubblici, e delle infrastrutture necessarie.

I poteri di ordinanza speciale ora riconosciuti al Commissario straordinario dalla legge spingono a valutare le notevoli opportunità di questa alternativa.

## 1.2. *Gli attuali strumenti dell'“urbanistica della ricostruzione” e il cambiamento*

Gli strumenti e gli atti di pianificazione urbanistica comunale previsti dal decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, sono due:

- a) gli atti di perimetrazione dei centri abitati, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. e);
- b) i piani attuativi previsti dall'art. 11 del decreto.

Questo sistema, che occorre analizzare, non ha sin qui funzionato, il numero dei piani adottati o approvati è assai esiguo, i comuni sono confusi, gli interventi di ricostruzione addirittura bloccati in attesa dei piani attuativi, ai sensi dell'art. 5, comma 4 (ora abrogato dall'ordinanza n. 107) dell'ordinanza 25/2017.

È pertanto utile richiamare i contenuti di questa norma che è stata sinora attuata da una stretta minoranza dei comuni interessati.

È previsto che: *“Entro centocinquanta giorni dalla perimetrazione dei centri e nuclei individuati ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera e), i Comuni, anche con il supporto degli Uffici speciali per la ricostruzione, assicurando un ampio coinvolgimento delle popolazioni interessate, curano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione ai sensi dell'articolo 3, comma 3, predisponendo strumenti urbanistici attuativi, completi dei relativi piani finanziari, al fine di programmare in maniera integrata gli interventi di:*

- a) *ricostruzione con adeguamento sismico o ripristino con miglioramento sismico degli edifici pubblici o di uso pubblico, con priorità per gli edifici scolastici, compresi i beni ecclesiastici e degli enti religiosi, dell'edilizia residenziale pubblica e privata e delle opere di urbanizzazione secondaria, distrutti o danneggiati dal sisma;*
- b) *ricostruzione con adeguamento sismico o ripristino con miglioramento sismico degli edifici privati residenziali e degli immobili utilizzati per le attività produttive distrutti o danneggiati dal sisma;*
- c) *ripristino e realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria*

*connesse agli interventi da realizzare nell'area interessata dagli strumenti urbanistici attuativi, ivi compresa la rete di connessione dati.*

*Gli strumenti urbanistici attuativi di cui al comma 1 rispettano i principi di indirizzo per la pianificazione stabiliti con provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 2. Gli stessi strumenti urbanistici attuativi sono esclusi dalla valutazione ambientale strategica (VAS) e dalla verifica di assoggettabilità alla VAS qualora non prevedano contemporaneamente: a) aumento della popolazione insediabile, calcolata attribuendo a ogni abitante da insediare centoventi metri cubi di volume edificabile, rispetto a quella residente in base ai dati del censimento generale della popolazione effettuato dall'ISTAT nel 2011; b) aumento delle aree urbanizzate rispetto a quelle esistenti prima degli eventi sismici iniziati il 24 agosto 2016; c) opere o interventi soggetti a procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) o a valutazione d'incidenza. Mediante apposita ordinanza commissariale sono disciplinate le modalità di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini alle scelte in materia di pianificazione e sviluppo territoriale.*

*Negli strumenti urbanistici attuativi di cui al comma 1, oltre alla definizione dell'assetto planivolumetrico degli insediamenti interessati, sono indicati i danni subiti dagli immobili e dalle opere, la sintesi degli interventi proposti, una prima valutazione dei costi sulla base dei parametri di cui all'articolo 6, le volumetrie, superfici e destinazioni d'uso degli immobili, la individuazione delle unità minime d'intervento (UMI) e i soggetti esecutori degli interventi. Gli strumenti attuativi individuano altresì i tempi, le procedure e i criteri per l'attuazione del piano stesso.*

*Il Comune adotta con atto consiliare gli strumenti urbanistici attuativi di cui al comma 1. Tali strumenti sono pubblicati all'albo pretorio per un periodo pari a quindici giorni dalla loro adozione; i soggetti interessati possono presentare osservazioni e opposizioni entro il termine di trenta giorni dalla data di pubblicazione. Decorso tale termine, il Comune trasmette gli strumenti urbanistici adottati, unitamente alle osservazioni e opposizioni ricevute, al Commissario straordinario per l'acquisizione del parere espresso attraverso la Conferenza permanente di cui all'articolo 16.*

*Acquisito il parere obbligatorio e vincolante della Conferenza permanente, il comune approva definitivamente lo strumento attuativo.*

*Gli strumenti attuativi innovano gli strumenti urbanistici vigenti. Ove siano ricompresi beni paesaggistici di cui all'articolo 136, comma 1, lettera c), del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, se conformi alle previsioni e prescrizioni di cui agli articoli 135 e 143 del predetto codice ed a condizione che su di essi abbia espresso il proprio assenso il rappresentante del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo in seno alla Conferenza permanente, gli strumenti attuativi costituiscono, quanto al territorio in essi ricompreso, piani paesaggistici.*

*Nel caso in cui i predetti strumenti attuativi contengano previsioni e prescrizioni di dettaglio, con particolare riferimento alla conservazione degli aspetti e dei caratteri peculiari degli immobili e delle aree interessate dagli eventi sismici, nonché alle specifiche normative d'uso preordinate alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni immobili, delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi originariamente utilizzati, la realizzazione dei singoli interventi edilizi può avvenire mediante segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), prodotta dall'interessato, con la quale si attestano la conformità degli interventi medesimi alle previsioni dello strumento urbanistico attuativo, salve le previsioni di maggior semplificazione del regolamento adottato ai sensi dell'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, e successive modificazioni.*

*I Comuni di cui agli allegati 1 e 2, sulla base della rilevazione dei danni prodotti dal sisma ai centri storici e ai nuclei urbani e rurali e delle caratteristiche tipologiche, architettoniche e paesaggistiche del tessuto edilizio, possono altresì, con apposita deliberazione del Consiglio comunale, assunta entro il termine stabilito dal Commissario straordinario con proprio provvedimento e pubblicata sul sito istituzionale degli stessi, individuare gli aggregati edilizi da recuperare attraverso interventi unitari. In tali aggregati edilizi la progettazione deve tener conto delle possibili interazioni derivanti dalla contiguità strutturale con gli edifici adiacenti, secondo quanto previsto*

*dalla vigente normativa tecnica per le costruzioni. Con il medesimo provvedimento sono altresì perimetrare, per ogni aggregato edilizio, le UMI costituite dagli insiemi di edifici subordinati a progettazione unitaria, in ragione della necessaria integrazione del complessivo processo edilizio finalizzato al loro recupero, nonché della necessità di soddisfare esigenze di sicurezza sismica, contenimento energetico e qualificazione dell'assetto urbanistico.*

*Per l'esecuzione degli interventi unitari sugli edifici privati o di proprietà mista pubblica e privata, anche non abitativi, di cui ai commi 1 e 8 i proprietari si costituiscono in consorzio obbligatorio entro trenta giorni dall'invito loro rivolto dall'ufficio speciale per la ricostruzione. La costituzione del consorzio è valida con la partecipazione dei proprietari che rappresentino almeno il 51 per cento delle superfici utili complessive dell'immobile, determinate ai sensi dell'articolo 6 del decreto del Ministro dei lavori pubblici in data 5 agosto 1994, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 194 del 20 agosto 1994, ricomprendendo anche le superfici ad uso non abitativo.*

*Decorso inutilmente il termine indicato al comma 9, i Comuni si sostituiscono ai proprietari che non hanno aderito al consorzio, per l'esecuzione degli interventi mediante l'occupazione temporanea degli immobili, che non può avere durata superiore a tre anni e per la quale non è dovuto alcun indennizzo. Per l'effettuazione degli interventi sostitutivi, i Comuni utilizzano i contributi di cui all'articolo 5 che sarebbero stati assegnati ai predetti proprietari.*

*Il consorzio di cui al comma 9 ed i Comuni, nei casi previsti dal comma 10, si rivalgono sui proprietari nei casi in cui gli interventi di riparazione dei danni, di ripristino e di ricostruzione per gli immobili privati di cui all'articolo 6 siano superiori al contributo ammissibile”.*

Occorre anche evidenziare che l'art. 2 dell'Ordinanza 39 del 2017 ha limitato i piani attuativi ai soli centri storici e nuclei di particolare interesse dei comuni maggiormente colpiti dal sisma, prevedendo quanto segue: “1. I piani attuativi sono predisposti dai Comuni all'interno dei perimetri approvati dalle Regioni ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera e), del decreto legge e dell'articolo 2 dell'ordinanza n. 25 del 2017, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 11 del medesimo decreto legge e dalla presente

ordinanza. I piani disciplinano la ricostruzione dei centri e nuclei di particolare interesse, o parti di essi, che risultano maggiormente colpiti e che necessitano, per l'esecuzione degli interventi, di modifiche alla vigente strumentazione urbanistica. I piani promuovono altresì la riqualificazione ambientale e architettonica del centro o del nucleo perimetrato, definiscono gli interventi idonei a garantire la sicurezza delle costruzioni e favoriscono il reinsediamento delle attività produttive e dei servizi pubblici e privati e il rientro della popolazione nelle abitazioni recuperate.

2. I piani costituiscono supporto determinante per la ricostruzione integrata finalizzata ad assicurare la realizzazione coordinata degli interventi su edifici pubblici o di uso pubblico, sui beni ecclesiastici, sugli edifici privati e sulle opere di urbanizzazione, superando la frammentazione che può derivare dall'elevato numero dei soggetti incaricati dell'esecuzione delle opere e dallo sfalsamento dei tempi anche nella messa a disposizione delle risorse. Il Comune, d'intesa col Vice Commissario e con gli Uffici speciali per la ricostruzione, assicura il coordinamento delle attività preliminari all'esecuzione degli interventi fin dalla fase di avanzamento delle proposte al Commissario straordinario per la formazione dei programmi previsti dall'articolo 14 del decreto legge.

3. Il piano delle opere pubbliche di cui al comma 2, lettera a), dell'articolo 14 del decreto legge comprende le opere di urbanizzazione previste dagli strumenti urbanistici attuativi nonché la riparazione o la ricostruzione delle opere di urbanizzazione primaria esterne alle zone perimetrata, danneggiate dagli eventi sismici o dagli interventi di ricostruzione eseguiti in conseguenza di detti eventi ed ammissibili a contributo in quanto non imputabili a dolo o colpa degli operatori economici, qualora ciò sia necessario per il ripristino della funzionalità dell'intero centro".

In realtà, ad una più attenta interpretazione, l'art. 11 comma 1 non pone questa limitazione ai centri storici, poiché il richiamo dell'art. 3, comma 3 del decreto – che attribuisce agli uffici speciali per la ricostruzione la cura di tutta la "pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione – implica un riferimento di carattere generale a tutta la pianificazione urbanistica, ove necessaria.

Inoltre, con un'impostazione certamente non condivisibile, figlia di una concezione "urbanistico-centrica", che ignora la rigenerazione urbana o che pretende di governarla con strumenti inadatti, si è posto con l'art. 5, comma 4, dell'ordinanza 25/2017, il divieto di poter avviare qualsiasi intervento compreso nei piani attuativi prima della loro approvazione. Un divieto assurdo, che frena ingiustificatamente la ricostruzione, poiché tutti gli interventi "conformi" non hanno affatto bisogno di un piano urbanistico ed anche quelli "difformi" non sono affatto frenati dall'avvio della ricostruzione ed ogni eventuale contrasto può ben essere oggetto di "salvaguardia" con misure di programmazione decise con i P.S.R. o con delibere comunali.

L'ordinanza 107/2020 ha provveduto ad abrogare questo anacronistico divieto dando nuovo slancio alla ricostruzione.

Come ora previsto, i programmi straordinari di ricostruzione ben potranno dunque tener conto dei contenuti dei piani attuativi comunali già adottati, o approvati, ed anche dei contenuti dei piani *in itinere*.

## **2. I Programmi straordinari di ricostruzione e gli altri strumenti della ricostruzione**

Con l'ordinanza n. 101/2020 si sono individuati i comuni maggiormente colpiti dal sisma<sup>4</sup> e stabiliti alcuni fondamentali principi dell'"urbanistica del sisma" ossia della rigenerazione urbana dei comuni colpiti dal sisma.

---

<sup>4</sup> L'art. 1 contiene il seguente elenco dei Comuni maggiormente colpiti dagli eventi sismici del 2016: – Abruzzo: Campotosto, Capitignano, Valle Castellana, Cortino, Montereale, Torricella Sicura; – Lazio: Amatrice, Accumoli, Leonessa, Cittareale, Posta, Borbona; – Marche: Bolognola, Caldarola, Camerino, Camporotondo di Fiastrone, Castelraimondo, Castelsantangelo sul Nera, Cessapalombo, Fiastra, Gagliole, Gualdo, Monte Cavallo, Muccia, Pieve Torina, Pioraco, San Ginesio, San Severino Marche, Sarnano, Serrapetrona, Tolentino, Valfornace, Visso, Ussita, Amandola, Montefortino, Acquasanta Terme, Arquata del Tronto, Force, Montemonaco, Montegallo; – Umbria: Norcia, Cascia, Preci. L'individuazione dei comuni tiene conto delle indicazioni e delle motivazioni contenute nelle note degli Uffici Speciali per la ricostruzione ed in particolare del grado di distruzione causato dal sisma

Quanto a questi ultimi, in particolare, viene stabilito che i Programmi straordinari di ricostruzione, predisposti dal competente Ufficio Speciale per la Ricostruzione, anche su proposta dei Comuni, possono riguardare unitariamente tutti i comuni in ambito regionale o ciascuno dei comuni ricompresi negli elenchi di cui all'ordinanza.

Essi hanno prevalentemente natura programmatica e di indirizzo nei confronti degli strumenti della pianificazione urbanistica, dei programmi e dei progetti della ricostruzione pubblica e privata e possono essere aggiornati annualmente.

I Programmi straordinari di ricostruzione hanno valenza urbanistica nelle parti in cui autorizzano le deroghe alla pianificazione urbanistica nelle forme e nei limiti di cui all'ordinanza. I Programmi straordinari di ricostruzione tengono altresì conto degli atti di perimetrazione dei centri storici, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. e) e dei piani attuativi, ai sensi dell'art. 11 del decreto, già adottati o approvati dai comuni.

L'ordinanza in oggetto prevede inoltre che il Commissario Straordinario provveda ad emanare con i provvedimenti di cui all'art. 2, comma 2 del decreto, le "Linee guida della Ricostruzione nei comuni maggiormente colpiti dal sisma" sulla base dei seguenti principi:

- a) il principio della conformità degli edifici da realizzare a quelli preesistenti quanto a collocazione, ingombro planivolumetrico e configurazione degli esterni, fatte salve le modifiche plani-volumetriche e di sedime necessarie per

---

ricavato dalle schede Aedes e dagli immobili classificati E, dall'intensità macro-sismica e dalla distanza dall'epicentro, dal numero degli sfollati, delle soluzioni abitative provvisorie e dei contributi di autonoma sistemazione, nonché dal numero delle attività produttive da delocalizzare e dal grado di distruzione delle scuole e delle opere pubbliche. Il Commissario Straordinario, con successive ordinanze, potrà disporre l'estensione del numero dei Comuni, o porzioni di Comuni, sulla base di ulteriori attività istruttorie, da svolgersi anche utilizzando gli Uffici Speciali della Ricostruzione, basate sugli stessi criteri usati per il primo elenco ed eventuali altri criteri utili ai fini dell'individuazione dei territori maggiormente colpiti dagli eventi sismici verificatisi a partire dal 2016.

- l'adeguamento alla normativa antisismica, igienico-sanitaria, di sicurezza e di efficientamento energetico;
- b) l'individuazione dei parametri urbanistici da derogare quali, a titolo esemplificativo ma non esaustivo: indici di edificabilità; altezza degli edifici e altezza utile interna, vincoli; limiti di sagoma e configurazione degli esterni;
  - c) l'individuazione del regime giuridico-amministrativo degli interventi ammessi per tipologie di intervento sulla base del Testo unico dell'edilizia, fermo restando che è sempre ammessa la ristrutturazione edilizia con totale demolizione e ricostruzione ai sensi dell'art. 22 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380;
  - d) l'esclusione delle costruzioni interessate da interventi edilizi abusivi che non siano ricompresi nelle ipotesi di cui all'articolo 1-sexies, comma 1, del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2018, n. 89, ovvero per i quali sono stati emessi i relativi ordini di demolizione;
  - e) la definizione dei modelli della ricostruzione pubblica e ogni altro elemento ritenuto utile sulla base dell'istruttoria con Uffici Speciali della Ricostruzione e delle intese con le Regioni e i comuni interessati.

### *2.1. I nuovi principi della rigenerazione urbana e urbanistica nella ricostruzione*

In coerenza con i principi appena esaminati è stata emanata la fondamentale ordinanza 15 settembre 2020, n. 107, che occorre analizzare con la dovuta attenzione.

L'art. 1 espressamente stabilisce che i Programmi Straordinari di Ricostruzione (per brevità P.S.R.) di cui all'art. 3-bis, comma 1, del decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123, possono riguardare ciascuno dei Comuni o loro ambiti specifici, ovvero più Comuni in forma associata, tra quelli individuati nell'art. 1 dell'ordinanza 101/2020, e successive eventuali integrazioni. Dunque sono programmi che possono volgere lo sguardo anche al territorio urbano in una dimensione intercomunale.

Quanto ai contenuti, si specifica che i P.S.R. definiscono il quadro organico delle attività relative alla ricostruzione e contengono indirizzi, criteri, prescrizioni e ogni altro elemento ritenuto utile a favorire speditezza, efficacia e qualità della ricostruzione, tenuto conto delle peculiarità dei territori. Essi hanno natura programmatica ma possono contenere scelte aventi efficacia di variante urbanistica. Gli atti di pianificazione urbanistica comunque denominati fanno parte integrante e sostanziale dei P.S.R.. È appena opportuno rilevare che già questa proposizione è illuminante sul fatto che i P.S.R. sono dei programmi di azioni multiple che, tuttavia, ove occorra, possono contenere prescrizioni di piano con valore conformativo del territorio in nome, come si avrà modo di sottolineare oltre, del principio di “unicità dello strumento generale della ricostruzione”.

I Programmi Straordinari per la ricostruzione possono essere aggiornati periodicamente, con le stesse modalità disciplinate dalla presente ordinanza, in relazione alle mutate esigenze di interesse pubblico, secondo canoni di realismo e flessibilità.

Le Linee Guida allegate all’ordinanza contengono, in una visione unitaria dei territori colpiti dagli eventi sismici a far data dal 24 agosto 2016, principi e indirizzi comuni che possono essere liberamente assunti come quadro di riferimento per i P.S.R. e più in generale per le attività dei comuni finalizzate alla ricostruzione, di tutti i comuni e non solo di quelli nell’elenco dei comuni “maggiormente colpiti” individuati dall’ordinanza n. 101/2020.

In questo modo, in una visione unitaria, si offre un “cielo superiore” di principi, indirizzi e linee guida a tutti i comuni del territorio della ricostruzione.

E veniamo però alla disciplina dei P.S.R. e al ruolo dei comuni “maggiormente colpiti”.

## *2.2. I contenuti della proposta dei comuni per i Programmi Straordinari di Ricostruzione*

Ben oltre ogni concezione rigida e gerarchica della pianifi-

cazione si delinea un modello di programmazione della ricostruzione flessibile, resiliente, adeguato ai fini concreti.

L'art. 2 dell'ordinanza n. 107/2020 prevede infatti che allo scopo di promuovere una ricostruzione integrata e sostenibile, i comuni maggiormente colpiti, sulla base dei principali elementi storici, culturali, ambientali ed economici del territorio e dello stato dei luoghi, adottano, in via facoltativa, una delibera del Consiglio Comunale che costituisce proposta di Programma Straordinario di Ricostruzione ai sensi dell'art. 3-bis del decreto legge 24 ottobre 2019, n. 123, contenente:

- a) una verifica dell'adeguatezza della strumentazione urbanistica vigente e in via di adozione, anche ai fini dell'indicazione di eventuali varianti necessarie, in particolare per le delocalizzazioni, le nuove destinazioni urbanistiche, le nuove costruzioni ed il recupero delle aree interessate dalle soluzioni abitative o altri insediamenti di emergenza;
- b) l'individuazione delle opere pubbliche prioritarie in quanto rilevanti e urgenti per il corretto assetto e la protezione del territorio o del contesto urbano, quali, a titolo di esempio, opere di messa in sicurezza, strutture e infrastrutture strategiche, sottoservizi, e ogni opera o intervento il cui differimento limita o condiziona il corretto e spedito procedere delle attività di ricostruzione;
- c) indirizzi e prescrizioni per la cantierizzazione, in coerenza con le Linee Guida allegate alla presente ordinanza;
- d) l'indicazione degli edifici o aggregati da delocalizzare per ragioni di sicurezza e/o di miglioramento della qualità urbana;
- e) ogni altro elemento o indirizzo utile o opportuno ai fini della ricostruzione.

Viene inoltre precisato che i P.S.R. possono, "facoltativamente e non obbligatoriamente" contenere:

- a) l'identificazione degli aggregati strutturali, nonché, ove necessario, la definizione di criteri per la risoluzione di casi di inerzia e/o frammentazione della proprietà;
- b) indirizzi e/o disposizioni regolamentari, comunque denominati, per gli interventi sul patrimonio edilizio storico e la

- qualità architettonica, in coerenza con le Linee Guida allegate alla presente ordinanza;
- c) indirizzi per l'accessibilità urbana e la mobilità, e in generale tutti gli strumenti utili a garantire qualità, efficacia e innovazione del processo di ricostruzione;
  - d) l'indicazione delle priorità della ricostruzione di edifici e spazi pubblici e di edifici privati per motivi di rilevanza strategica o identitaria per la comunità o di funzionalità del contesto cui appartengono;
  - e) l'indicazione di eventuali opere nuove, opere e servizi ambientali e di efficientamento energetico;
  - f) l'indicazione di eventuali aree esterne alle perimetrazioni meritevoli di interventi di rigenerazione urbana, ivi comprese le aree utilizzate per le localizzazioni di emergenza.

In fase di prima applicazione, il competente Ufficio Speciale per la Ricostruzione, su proposta del Comune, ha facoltà di adottare un P.S.R. con i contenuti minimi ritenuti opportuni ai fini delle specifiche esigenze della ricostruzione. I P.S.R. sono aggiornabili periodicamente nelle stesse forme e procedure previste dalla presente ordinanza.

Come si vede, si è voluto introdurre con ordinanza commissariale un modello di programma estremamente flessibile, che contiene obblighi essenziali e molte facoltà, a seconda degli indirizzi che i comuni ritengono di assumere. Ci sarà chi potrà avere contenuti maggiori o più definiti, ad esempio i comuni che hanno meritoriamente avviato la predisposizione dei piani attuativi previsti dall'art. 11 del decreto "Sisma" n. 189 del 2016, e chi ritiene di limitarsi agli atti essenziali.

Ma è necessario che vi sia un *floor* comune, una base di partenza per tutti, un fondamento di democrazia e di diritto che guidi la ricostruzione con indicazioni assunte dalle collettività locali.

Nella delibera consiliare di cui abbiamo detto, i Comuni possono ora anche prendere in considerazione, in alternativa alla ricostruzione privata, la modalità di intervento della ricostruzione pubblica dei centri storici maggiormente colpiti, ai sensi dell'art. 11 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, attra-

verso un piano/programma di iniziativa pubblica e l'affidamento dei lavori di ricostruzione tramite procedure ad evidenza pubblica, in uno o più lotti, tenendo conto delle indicazioni contenute nelle Linee Guida allegate all'ordinanza 107/2020. Il piano/programma, proposto con delibera consiliare e approvato con ordinanza, è predisposto con l'ausilio tecnico e finanziario del competente Ufficio Speciale per la Ricostruzione e può essere attuato con i poteri di accelerazione e di deroga ora espressamente riconosciuti dalla legge al Commissario straordinario.

L'ordinanza specifica che nella medesima delibera consiliare, i Comuni possono altresì prendere in considerazione, ai fini della ricostruzione, lo strumento del concorso di progettazione, ai sensi degli artt. 152 e ss. del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, avente ad oggetto idee per la ricostruzione pubblica e/o privata e l'affidamento ai vincitori della progettazione definitiva ed esecutiva nonché della direzione dei lavori delle opere pubbliche e dei servizi pubblici comunali, tenendo conto delle indicazioni contenute nelle Linee Guida allegate.

Si tratta di un'innovazione, prima contenuta nell'ordinanza n. 107 e poi ribadita dall'art. 11 della legge di semplificazione, di grandissimo rilievo per i centri storici dei comuni distrutti che soffrono una ricostruzione dispersa in centinaia o migliaia di interventi privati, talvolta con proprietari lontani, e che potrebbe invece giovare di un grande piano pubblico, adottato alla luce del sole con le migliori professionalità e la partecipazione pubblica, da affidarsi con gara trasparente e vigilata, in uno o più lotti e sorretta dai poteri speciali di ordinanza ora attribuiti al Commissario: dunque, un'"ordinanza Amatrice", un'"ordinanza Arquata", un'"ordinanza Norcia" e così via.

Un'opportunità in precedenza non considerata dal legislatore ma che ora dischiude una nuova rilevante prospettiva.

L'ordinanza prevede inoltre che, anche su impulso delle Regioni, gli Uffici Speciali per la Ricostruzione, con l'accordo dei Comuni interessati, possono proporre Programmi Straor-

dinari di Ricostruzione riguardanti progetti e azioni di livello intercomunale, quali la localizzazione di un nuovo plesso scolastico, viabilità, progetti per l'attrattività turistica e la valorizzazione dei territori naturali e ogni altro intervento relativo a opere, infrastrutture o servizi di carattere sovracomunale in grado di contribuire al rilancio dei territori anche attraverso nuovi modelli di *soft economy*.

Nell'elaborazione della proposta di P.S.R., i Comuni adottano le opportune forme di partecipazione delle comunità, oltre a quelle già previste dalla legge n. 241/1990 e dall'ordinanza n. 36/2017, anche attraverso l'udienza pubblica, in coerenza con le Linee Guida allegate all'ordinanza.

È previsto, infine, che i P.S.R. recepiscono gli studi di microzonazione sismica e i successivi approfondimenti, di fondamentale e prioritario rilievo per la ricostruzione, al pari di ogni altro elemento riguardante il comportamento delle "faglie attive e capaci" (F.A.C.).

### 2.3. La procedura di approvazione dei P.S.R.

I P.S.R. sono redatti dall'Ufficio Speciale per la Ricostruzione, in collaborazione con i Comuni, ed approvati con decreto del Vice-Commissario per la ricostruzione, acquisito il parere della Conferenza permanente di cui all'art. 16 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189.

L'eventuale proposta di Programma Straordinario di Ricostruzione, come visto, è formulata con delibera consiliare ai sensi dell'art. 2, comma 1 ed è inviata agli Uffici Speciali per la Ricostruzione che, previa istruttoria ed eventuale integrazione, procedono alla predisposizione definitiva ai fini dell'approvazione con le modalità individuate nel precedente comma.

Si tratta di una procedura estremamente snella, idonea per favorire una ripartenza veloce, coerente con il modello sussidiario di governo multi livello, poiché trova avvio dall'iniziativa imprescindibile dei consigli comunali.

### 3. Una nuova visione dei piani attuativi

L'ordinanza n. 107/2020 offre una visione più adeguata e libera dei piani attuativi, innovando la precedente ordinanza n. 25/2017.

Occorre premettere che le uniche norme "urbanistiche" contenute nel decreto n. 189/2016 sono quelle in tema di "perimetrazioni" (art. 5) e, appunto, di piani attuativi (art. 11).

È necessario rilevare che, ormai a distanza di anni, mentre le perimetrazioni sono state avviate o approvate da un certo numero di comuni, i piani attuativi approvati sono pari a zero, uno solo risulta allo stato adottato, e solo 6 o 7 sono quelli in via di predisposizione.

Risulta evidente, da questi dati, l'enorme difficoltà che registrano i comuni nel portare avanti un'esperienza che risulta difficile e complessa ed in certo senso anche ambigua poiché concentra l'attenzione sulla "pianificazione" anziché sulla "ricostruzione", due cose che non del tutto coincidono poiché, come ormai ben visto, il principio che regge la ricostruzione è "conformità/non conformità" al preesistente mentre la pianificazione ha per oggetto il rapporto tra "trasformazione urbanistico-edilizia" e territorio. Ma qui non si tratta tanto di realizzare "nuove costruzioni" quanto, piuttosto, di ricostruire quelle esistenti, fatte salve ovviamente quelle necessarie e le eventuali delocalizzazioni. Ecco dunque che lo stesso *nomen* "piani attuativi" appare inappropriato o quanto meno polisenso, poiché non si tratta di attuare previsioni del piano regolatore o piani-progetto su scala territoriale ma di intervenire, prevalentemente, sul tessuto urbano, in nome del principio di "conformità/ non conformità". Ecco perché, gli strumenti che meglio si adattano alla ricostruzione post-sisma non sono quelli dell'urbanistica di tradizione ma quelli, piuttosto, della rigenerazione urbana.

Naturalmente si potrebbe non ritenersi troppo vincolati al *nomen*, all'approccio classificatorio di una dogmatica di tradizione, e badare a ciò che è utile: è appunto questa la prospettiva che assume l'ordinanza commissariale n. 107/2020, ritenendo i (pochi) piani attuativi eventualmente avviati

come parte integrante di un Programma di ricostruzione ed abrogando l'assurdo e illiberale divieto di procedere nel poter avviare interventi di riparazione/ricostruzione in assenza dell'approvazione del piano attuativo, come previsto dall'art. 5, comma 4, dell'ordinanza n. 25/2017.

Un divieto concettualmente e giuridicamente assai grave, che assoggetta la proprietà e la libertà di iniziativa economica ad un vincolo irragionevole e insostenibile, come i fatti dimostrano, e liberando i comuni da gravi responsabilità.

Pertanto, secondo l'ordinanza n. 107/2020, i piani attuativi previsti all'art. 11, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, sono facoltativi.

I piani attuativi in via di adozione si adeguano ai principi dell'ordinanza e del decreto-legge 17 luglio 2020, n. 76, come convertito, con particolare riferimento:

- a) al regime degli interventi diretti conformi al preesistente di cui all'art. 5, comma 2, dell'ordinanza n. 107/2020;
- b) al regime dei titoli edilizi ai sensi dell'art. 5, commi 4 e 5, dell'ordinanza.

I piani attuativi disciplinano in particolare:

- a) la delocalizzazione di insiemi di edifici o porzioni di tessuto urbano per motivi di sicurezza, con le relative opere di urbanizzazione e i servizi, le nuove destinazioni urbanistiche, le nuove costruzioni, il recupero delle aree interessate dalle soluzioni abitative o altri insediamenti di emergenza e altre varianti necessarie;
- b) eventuali prescrizioni o indicazioni di carattere costruttivo, tipologico, morfologico, architettonico per gli interventi sul patrimonio edilizio storico;
- c) opere e infrastrutture pubbliche ricomprese nel perimetro del piano;
- d) nell'ambito dell'impianto urbano preesistente: creazione spazi pubblici, individuazione di spazi aperti o vie d'accesso prioritarie a scopo di sicurezza, altre azioni di riqualificazione o rigenerazione urbana non attuabili in conformità col preesistente, tenendo conto delle Linee guida allegate alla presente ordinanza.

Nei Comuni individuati nell'art. 1 dell'ordinanza 101/2020, e successive eventuali integrazioni, "i piani attuativi approvati concorrono e fanno parte integrante del Programma Straordinario di Ricostruzione". Questa disposizione chiarisce, in modo chiaro, che non vi è, né può esservi, alcuna conflittualità tra predisposizione dei piani attuativi e P.S.R.: anzi, il Programma straordinario di ricostruzione funge da "contenitore" e strumento di programmazione concreta degli interventi, prevedendo, per tutte le previsioni "della non conformità", misure di salvaguardia, regole per la cantierizzazioni, "anticipazioni" di prescrizioni sulle tipologie costruttive, morfologiche, i materiali da utilizzare.

Si precisa inoltre che *"nei piani attuativi non sono soggetti a V.a.s. o a verifica di assoggettabilità, a meno che non ricorrano contemporaneamente le tre condizioni poste dall'art. 11, comma 2, del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189 come modificato ai sensi dell'art. 9, del decreto legge 29 maggio 2018, n. 55"*.

È ancora assai rilevante sottolineare che viene stabilito che *"la Struttura Commissariale cura il monitoraggio e assicura la coerenza degli strumenti della programmazione e pianificazione con gli indirizzi e i contenuti della presente ordinanza al fine di garantirne l'efficace attuazione e la qualità urbanistica ed edilizia della ricostruzione"*.

#### **4. Disciplina degli interventi conformi e delle deroghe**

L'ordinanza n. 107/2020 "riassume", per chiarezza, i punti fondamentali della disciplina degli interventi "conformi" e delle cd. "deroghe", di cui ci siamo già occupati nelle pagine che precedono, ma ora alla luce della "conferma" proveniente dal decreto Semplificazione, ed analogamente indica, in via di sintesi, i compiti dei comuni, nell'intento dichiarato di non lasciare gli enti locali tra incertezze o dubbi, di dettare una sorta di "vademecum".

*"Gli interventi di ricostruzione privata sui singoli edifici sono immediatamente attuabili e non sono condizionati dalla previa ap-*

*provazione dei piani attuativi, o comunque denominati, salvo i casi di delocalizzazione che richiedono varianti urbanistiche o la preventiva definizione di aggregati strutturali, ove non presenti nella domanda (comma 1). Ai sensi dell'art. 3-bis, d.lgs. 24 ottobre 2019, n. 123 e dell'art. 10, comma 6, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, in tutti i Comuni di cui agli allegati 1, 2 e 2-bis, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, gli interventi di ricostruzione di edifici pubblici o privati in tutto o in parte lesionati, crollati o demoliti od oggetto di ordinanza di demolizione per pericolo di crollo, sono autorizzati e immediatamente attuabili anche in deroga ai vigenti strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, a condizione che detti interventi siano diretti alla realizzazione di edifici conformi a quelli preesistenti quanto a collocazione, ingombro planivolumetrico e configurazione degli esterni, fatte salve le modifiche planivolumetriche e di sedime necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, igienico-sanitaria, di sicurezza e per l'accessibilità. Ai fini di quanto sopra, per ingombro planivolumetrico è da intendersi il profilo di massimo ingombro individuato dalle congiungenti dei punti estremi dell'edificio o aggregato, entro il quale sono possibili modifiche della sagoma senza incremento di volumetria" (comma 2).*

Si tratta di una "lettura" certamente fondata della norma ma anche innovativa che va incontro all'avvertita esigenza di modeste variazioni della sagoma, pur nel rispetto dell'"ingombro plano-volumetrico", funzionali ad una corretta ricostruzione.

Viene pure scolpito il fondamentale principio secondo cui "agli interventi di cui al comma 2, trattandosi di ricostruzione conforme a quanto già legittimamente esistente, non si applicano tutte le prescrizioni dei piani urbanistici, degli strumenti comunali e della pianificazione territoriale, riguardanti nuovi interventi e costruzioni edilizie, in materia di altezza, distanze, indici di edificabilità, parametri edilizi e urbanistici, vincoli di qualsivoglia natura, salvo il rispetto di quelli previsti dal Testo unico dell'edilizia approvato con D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 per gli interventi sugli immobili esistenti". In sostanza, si tratta di una definizione di deroga per così dire "globale" che investe *in toto* la disciplina urbanistica almeno per tutti "gli interventi della conformità", su edifici

già legittimi. Un mutamento di paradigma assai giustificato e di notevole significato culturale e disciplinare poiché non si tratta di costruire ma di “ricostruire”.

Vengono pertanto riassunti dall’ordinanza tutti i punti ormai già noti ossia:

- a) tutti gli interventi conformi ai volumi preesistenti, nei limiti di cui all’art. 3-bis del decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123, anche per le ristrutturazioni con totale demolizione nei centri storici e nelle aree interessate da vincolo paesaggistico, sono realizzati attraverso la S.c.i.a. edilizia. Le ristrutturazioni difformi, ossia eccedenti le variazioni ammesse, sono assoggettate a permesso di costruire, che dovrà valutare il miglioramento della qualità architettonica nel contesto urbano in cui si colloca;
- b) gli interventi riguardanti nuove costruzioni, delocalizzazioni o che determinano aumenti di volumetrie rispetto a quelle preesistenti, salvo che per ragioni di efficientamento energetico e sismico, sono invece attuati previo rilascio di permesso di costruire. Tali interventi possono essere realizzati anche in deroga ai parametri urbanistici vigenti sulla base di previsioni di un atto di variante urbanistica;
- c) il professionista, che assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi dell’art. 29 comma 3, del DPR 380 del 2001, assevera e attesta sotto la propria responsabilità, ai sensi dell’Ordinanza 100/2020 e dell’art. 10, comma 6, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, la conformità urbanistica ed edilizia degli interventi di cui al presente articolo;
- d) gli interventi edilizi attuati nei limiti dell’art. 3-bis del decreto-legge n. 123/2019 non sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica ai sensi dell’art. 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e del D.P.R. 31 dicembre 2017, n. 31, nonché dell’art. 8 dell’ordinanza n. 100/2020.

Viene pure ribadito che queste disposizioni non si applicano alle costruzioni interessate da interventi edilizi abusivi gravi, che non siano compresi nelle ipotesi di cui all’articolo

1-sexies, comma 1, del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2018, n. 89, ovvero per i quali sono stati emessi i relativi ordini di demolizione. Resta ferma l'applicazione, in caso di sanatoria di eventuali difformità edilizie, del pagamento della sanzione di cui all'articolo 1-sexies, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2018, n. 89.

E naturalmente, nell'esercizio della propria autonomia, per gli interventi di nuova costruzione, le ristrutturazioni con aumenti di volumetrie e le delocalizzazioni di edifici, i comuni possono stabilire, con propri strumenti di programmazione e pianificazione e nei modi previsti dalle leggi, deroghe o prescrizioni diverse da quelle attualmente in vigore.

## 5. Una sintesi delle attività dei comuni per la ricostruzione

Un'analoga sintesi, quasi una sorta di *vademecum*, l'ordinanza 107/2020 ritiene per chiarezza di delinearla per le attività dei comuni, anche alla luce delle intervenute norme di semplificazione.

Pertanto i comuni:

- a) autorizzano con S.c.i.a. gli interventi edilizi conformi ai sensi dell'art. 5, comma 2 della presente ordinanza, senza necessità di preventiva approvazione di piani urbanistici o programmi comunque denominati, salvi i casi di delocalizzazione che richiedono varianti urbanistiche o la preventiva definizione degli aggregati strutturali ove non inclusi nella domanda;
- b) possono dotarsi, con il P.S.R., di uno strumento integrato di programmazione e gestione del processo della ricostruzione procedendo ai sensi degli artt. 2 e 3 dell'ordinanza 107;
- c) ridefiniscono, ai sensi dell'art. 4 della stessa ordinanza, le previsioni dei piani attuativi o comunque denominati, eventualmente in via di predisposizione, considerato lo stato di avanzamento della progettazione, sulla base delle

disposizioni dell'ordinanza 107 e delle norme di legge in essa richiamate, riconducendoli ai casi di delocalizzazioni, nuove costruzioni non preesistenti, nuova destinazione urbanistica o recupero di aree occupate da insediamenti di emergenza, e altri casi in cui, facoltativamente, è ritenuta utile la variante urbanistica;

- d) valutano, in alternativa alla variante urbanistica, nei casi in cui l'interesse pubblico cui è sotteso l'intervento può essere soddisfatto con modalità semplificata (delocalizzazione di singoli immobili, realizzazione di opere di urbanizzazione o di servizi) il ricorso allo strumento del permesso di costruire convenzionato.

Si precisa inoltre che *“i comuni non compresi nell'elenco di cui sopra (ossia tutti quelli del cratere, n.d.r.) si attengono agli stessi principi di cui alle lett. a), c) e d) del precedente comma 1 e della presente ordinanza, anche nel caso di avvenuto conferimento dell'incarico per la redazione di un piano attuativo, allo scopo di uniformarsi al principio dell'unicità dello strumento della ricostruzione”*.

Dunque, si tratta di principi generali e unitari rivolti a tutti i comuni, in una visione comune di tutto il territorio del sisma.

La conformità urbanistica è attestata dal professionista abilitato ai sensi dell'art. 10, comma 6, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, ora art. 9 bis, comma 1 bis, del testo unico dell'edilizia. Gli uffici comunali non possono rifiutare l'attestazione di assenza di procedure sanzionatorie o di condono formalmente pendenti sull'edificio oggetto dell'intervento. In assenza di riscontro, entro 30 giorni dal ricevimento della domanda presentata dal professionista, si forma il silenzio assenso ai sensi dell'art. 4 dell'ordinanza n. 100/2020.

- e) Nel caso di abusi edilizi lievi, commessi anteriormente alla data del 24 agosto 2016, per interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio attività ai sensi dell'art. 22 del Testo unico dell'edilizia, si applica la sanatoria prevista dall'art. 1-sexies, comma 1, del decreto legge 29 maggio 2018, n. 55, come convertito nella legge 24 luglio 2018, n. 89. Al fine di favorire la semplificazione nel rispetto dei principi di legge, si applica di regola la sanzione di euro 516,00, che è

raddoppiata per i casi di ristrutturazione edilizia e nei casi in cui risulti complessa o impossibile la stima dell'aumento di valore dell'immobile valutato per differenza tra il valore dello stato realizzato e quello precedente all'abuso.

- f) I comuni procedono agli approfondimenti sulle aree in dissesto a pericolosità elevata o molto elevata necessari alle attività di pianificazione e programmazione, una condizione preliminare e prioritaria.

Con decreto del Commissario Straordinario è inoltre istituito un gruppo di lavoro con funzioni di verifica e messa in coerenza degli esiti di tali approfondimenti, un ausilio necessario, una collaborazione essenziale nella logica della *governance* multilivello.

## **6. Un Fondo per la redazione dei P.S.R. e delle attività di pianificazione**

Per non "lasciare soli i comuni", preso atto della diffusa inerzia e dei dati sconcertanti sin qui registrati nelle attività di programmazione della ricostruzione, il Commissario straordinario ha inteso adottare ulteriori misure concrete.

Allo scopo di accelerare la definizione dei Programmi Straordinari per la Ricostruzione nonché, ove necessario, dei piani attuativi di cui all'art. 11, del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189 e gli approfondimenti sulle aree in dissesto a pericolosità elevata o molto elevata, è stata prevista l'istituzione, con decreto del Commissario Straordinario, di un fondo fino a un importo massimo di € 5.000.000,00 a valere sui fondi della contabilità speciale di cui all'art. 4, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189.

Con il decreto commissariale, che verrà emanato ad esito di una ricognizione, da effettuarsi da parte degli Uffici Speciali per la Ricostruzione, sulle attività utili alla piena e spedita attuazione delle disposizioni contenute nella presente ordinanza, saranno disciplinate le condizioni di accesso alle risorse di cui allo stesso comma 1 in favore degli Uffici Speciali della Ri-

costruzione e dei Comuni per finanziare i servizi tecnici e professionali necessari alla redazione dei piani, programmi, studi, analisi e indagini da parte di liberi professionisti, di società o enti privati e pubblici, università e centri di ricerca.

Dunque, previa istruttoria da parte degli Uffici Speciali per la Ricostruzione, il Commissario Straordinario, con proprio decreto, attribuisce le risorse necessarie per il conseguimento delle finalità di programmazione e pianificazione, sostenendo l'azione dei comuni e la possibilità concreta di sviluppare strumenti sapienti, semplici, flessibili e democratici.

## **7. Il valore delle Linee guida per i P.S.R. e la pianificazione della ricostruzione**

L'ordinanza n. 107/2020 ha un importante allegato costituito dalle "Linee guida" per i P.S.R. e la pianificazione della ricostruzione, che contiene indicazioni di maggior dettaglio per la redazione dei P.S.R., i principi e gli indirizzi per tutti i comuni. Si tratta, volendo ribadire l'espressione già usata nelle pagine precedenti, di un "cielo superiore", un quadro di riferimento per tutti i comuni, teso a precisare gli indirizzi da seguire ma anche ad indicare tecniche e metodologie di intervento che i comuni potranno liberamente assumere.

Le Linee guida, allegate all'ordinanza n. 107/2016, sono espressione di quanto previsto dall'art. 3 dell'ordinanza n. 101/2020, delle innovazioni introdotte dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, e dei poteri riconosciuti al Commissario straordinario dall'art. 2 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189.

La prima parte è dedicata ad un'analisi essenziale del territorio del sisma 2016-2017, ad una visione unitaria delle azioni da intraprendere, ai principi generali della ricostruzione.

La seconda parte disciplina finalità e contenuti dei Programmi straordinari di ricostruzione dei comuni maggiormente colpiti dal sisma.

La terza parte indica gli indirizzi comuni per la pianificazione della ricostruzione che possono essere liberamente as-

sunti come quadro di riferimento per gli strumenti urbanistici comunali, nel rispetto delle competenze istituzionali e della legislazione vigente.

In sostanza, sono proprio uno strumento di indicazioni ma anche di studio, di analisi, di suggerimenti operativi che i comuni possono assumere come propri o da cui possono anche motivatamente discostarsi per intraprendere nuove vie ma sulla base di una riflessione e di una cultura comune dei problemi della ricostruzione.

I comuni, attori fondamentali di una sfida complessa e di enorme valore, non sono lasciati soli.



## *Conclusioni in corso d'opera*

Le pagine che precedono hanno tentato di dar conto dei cambiamenti realizzati, e dei lavori in corso, per imprimere un'accelerazione ed un nuovo passo alla ricostruzione post sisma nell'Italia centrale.

È un dovere, reso ancora più urgente dalla grave crisi economica che accompagna la pandemia da covid-19 e che disegna, nei territori colpiti dal sisma, una "doppia emergenza".

I cambiamenti realizzati nei mesi recenti hanno riacceso speranze e nuovo interesse.

D'altronde si tratta di una sfida di notevole complessità, nel cuore dell'Italia, tra storia, arte, natura e la congenita "fragilità" del territorio, che mette a dura prova ogni capacità di resilienza dinanzi alla forza imperiosa e ricorrente dei fenomeni distruttivi della natura.

Sembra ormai matura l'idea che la messa in sicurezza del territorio e del patrimonio edilizio e culturale, e la stessa ricostruzione a seguito di calamità, non possano essere attività emergenziali o straordinarie ma debbano costituire una politica stabile dell'Italia, da attribuire ad un Dipartimento presso la Presidenza del consiglio in via stabile ed ordinaria.

I cambiamenti in corso, di cui si è tentata una lettura *prima facie*, sono retti da ragioni culturali e disciplinari su cui sarà utile continuare ad approfondire l'analisi e la riflessione.

La prima di esse è quella che potremmo definire "il coraggio della semplificazione" a partire dalle norme, che in questo settore, con il sommarsi di una legislazione ordinaria già complessa con leggi speciali e ordinanze commissariali, rischiano facilmente di determinare un labirinto normativo inestricabile in cui è assai probabile perdersi.

La prima scelta che ha guidato i cambiamenti più recenti è stata dunque quella di non dimenticare l'insegnamento di Montesquieu secondo cui "le leggi inutili uccidono quelle necessarie". E perciò, nella ricostruzione privata come in quella pubblica, si è scelto di virare con decisione verso un ritorno ai principi della legislazione, al testo unico dell'edilizia edilizia e al codice dei contratti pubblici, uscendo dal ginepraio delle regole delle ordinanze non coordinate, contraddittorie, inutilmente ripetitive o derogatorie, sgombrando un territorio già gravato da molte macerie dai materiali inutili e pesanti di regole affastellate, ridondanti, spesso neppure conoscibili, poco chiare.

Il "ritorno ai principi" non è una negazione della specialità ma un riordino dei linguaggi e delle fonti delle azioni della ricostruzione, verso terre più conosciute e solide, verso una cultura comune fatta di diritti, libertà e responsabilità, in grado di essere intesa, non più appannaggio esclusivo dei riti un po' esoterici della burocrazia.

È questa motivazione che ha consentito di dare maggiore spazio alla S.C.I.A. nell'ordinanza 100, dando fiducia al ruolo dei professionisti tecnici, passando da un'amministrazione di "gestione" ad un'amministrazione di "controllo", investendo sul principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale e riportando nella ricostruzione il "respiro della legge 241/1990" ossia dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza, certezza dei termini, riduzione degli aggravati burocratici.

La seconda motivazione che ha guidato le scelte contenute nell'ordinanza 100 è di natura giuridica e disciplinare e riguarda il netto rifiuto di ritenere il ripristino, la riparazione, la ricostruzione di edifici esistenti come un'attività governata dall'urbanistica di tradizione, con i suoi parametri e indici di edificabilità, i vincoli, la disciplina delle distanze, delle destinazioni e tutti gli istituti in via ordinaria dedicati alla città da costruire e non a quella da "ricostruire": sicché l'ordinanza 100 ha sostenuto che per tali interventi non occorre la "conformità urbanistica", con la storia delle sue varianti, è sufficiente attestare che l'edificio esistente è "legittimo" e che l'intervento

è “conforme” all’edificio preesistente, nei termini analizzati, poiché ogni altra verifica altro non è che un ingiustificato aggravio e abuso burocratico.

Questa impostazione è stata declinata anche con riferimento alle autorizzazioni paesaggistiche, in territori ampiamente vincolati, poiché se l’intervento è “conforme” non altera lo stato dei luoghi sotto il profilo paesaggistico e l’autorizzazione non è necessaria.

E ciò vale, *mutatis mutandis*, anche per le “difficoltà parziali” che, a differenza degli abusi gravi, non possono impedire o frenare la ricostruzione.

Ora alcuni di questi concetti sono stati confermati dalle semplificazioni introdotte dal legislatore con il decreto n. 76/2020 rafforzando il percorso intrapreso.

L’art. 12, comma 2 del decreto n. 189/2016, come innovato, che sancisce il principio degli interventi in “conformità” con S.C.I.A. in tutti i comuni del sisma, anche nei centri storici, è ormai il regime giuridico della ricostruzione privata, sulla base del principio della “semplificazione prevalente”.

La terza motivazione riguarda il cambiamento degli strumenti urbanistici della ricostruzione, in particolare i piani attuativi, peraltro avviati, neppure approvati, da pochissimi comuni, che appaiono ancora legati ad una concezione di tradizione che appare inattuale e che rischia di frenare la ricostruzione anziché favorirla. Nelle pagine precedenti abbiamo sostenuto che i principi che devono guidare la ricostruzione sono quelli della rigenerazione urbana non quelli dell’urbanistica di tradizione, salvi i casi indicati in cui una nuova pianificazione territoriale risulta utile o necessaria. Con una distinzione certo schematica, e un po’ forzata, potremmo sostenere che l’area degli interventi “della conformità”, largamente prevalente, è governata dai principi della rigenerazione urbana, l’area degli interventi della “non conformità” può essere disciplinata con gli strumenti della pianificazione urbanistica.

È stato affermato il principio della “pianificazione minima” (delocalizzazioni, nuove costruzioni, ridisegno di spazi pub-

blici..) e indicato nel Programma straordinario di ricostruzione uno strumento flessibile e sostenibile dai comuni.

Un quarto asse di analisi è stato dedicato alla ricostruzione pubblica per evidenziare, a fronte degli insoddisfacenti risultati sin qui raggiunti, una duplice direzione di marcia: da un lato, il pieno sostegno alle semplificazioni che ora pone lo sfidante dilemma di individuare e utilizzare il principio della "semplificazione prevalente" tra legislazione ordinaria e speciale; dall'altro, la profonda convinzione che una efficace *governance* degli appalti è in prevalente misura dipendente dall'efficienza del modello organizzativo e dalla qualificazione delle stazioni appaltanti, da perseguire con decisione, secondo una "politica di diritto", superando i rischi del suo contrario, ed anche quelli di un effetto demiurgico dei "poteri speciali in deroga".

Per quanto concerne il primo tema, abbiamo visto come le semplificazioni "prevalenti" siano ormai quelle del codice dei contratti ora innovato, con l'unica eccezione delle procedure per le opere classificate "di importanza essenziale", analizzando le principali modifiche introdotte. Abbiamo tentato di impegnarci anche nella più analitica definizione della "doppia specialità" ossia dell'endiade "poteri straordinari più poteri di deroga", ora riconosciuti al Commissario per la ricostruzione, nel rispetto del limite "dei principi inderogabili" del diritto europeo, ricavando l'impressione di un'ampiezza attrattiva del campo di azione ora consentito ma anche la consapevolezza di una concezione della "deroga" come mezzo per superare incrostazioni, criticità e irragionevoli ostacoli burocratici più che per consacrare un modello della *kontingenz* e dello stato permanente di necessità, secondo il criterio dell'"atipicità", fomentando "l'illusione demiurgica" in luogo dell'efficienza del sistema.

Ma si tratta pur sempre di sfruttare ora queste opportunità e di implementare in modo equilibrato i poteri speciali, dalle regole di azione ai sub commissari alla struttura di supporto, in una ragionevole sinergia con il contesto.

Un'opportunità fortemente voluta, in questo ambito, è quella che consente ora al Commissario straordinario di uti-

lizzare i poteri di ordinanza in deroga per “aprire la via della ricostruzione pubblica” dei centri storici e dei nuclei urbani dei comuni maggiormente colpiti dal sisma, ove la devastazione e la complessità dei problemi, uniti alla frammentazione della proprietà e all’oggettiva inevitabile debolezza dei comuni dinanzi all’immane compito della “rifondazione dell’*urbs*”, suggeriscono di esplorare altre vie. Si pensi solo alla difficoltà di conciliare centinaia o migliaia di domande e progetti individuali o di programmare la “cantierizzazione”: qui è evidente, e avrebbe dovuto esserlo anche in passato, che la soluzione di definire con un programma pubblico i centri storici e i nuclei urbani, o parti di essi, da affidare per grandi lotti con gara pubblica, concorrenziale, trasparente, vigilata, costituisce una soluzione con molti vantaggi, e non è troppo tardi per realizzarla, se i comuni riflettono e decidono in tal senso.

Sotto il secondo profilo, quello dell’efficienza del modello organizzativo e della qualificazione delle stazioni appaltanti, si sono pure intraprese diverse azioni, da implementare con decisione.

In primo luogo, va inserita sotto questa voce il fondamentale *revirement*, fortemente voluto dal Commissario straordinario e realizzato con il recente decreto “semplificazione”, che ha riportato la maggior parte degli interventi per la riparazione, il consolidamento e la ricostruzione delle chiese e degli edifici di culto nell’alveo naturale e costituzionale del diritto privato, seppur con un dedicato sostegno pubblico, rimuovendo l’inferice idea secondo cui le diocesi debbano essere stazioni appaltanti soggette al codice degli appalti, causa inevitabile di ostacoli, complessità e ritardi, ed alleggerendo i compiti gestionali delle Sovrintendenze, amministrazioni di eccellenza ma che non possono essere sovraccaricate da funzioni insostenibili.

Si tratta di un primo, importante risultato nel *restyling* del modello organizzativo, poiché gli interventi programmati sono circa 4000, di cui oltre i due terzi da avviare.

In secondo luogo, si è aperta una concreta riflessione per contenere il fenomeno della cosiddetta “dispersione delle deleghe” ai comuni minori e per favorire la piena realizzazione

del modello delineato (non senza ambiguità) dall'art. 18 del decreto Sisma ossia un modello triangolare basato su una centrale unica di committenza regionale e da soggetti aggregatori e da stazioni uniche appaltanti del territorio, unito dai requisiti della competenza, della specializzazione, di *best practice* comuni, oltre che dal fondamentale dialogo con Anac nell'esercizio dei compiti di controllo preventivo di legalità previsti dalla legge, utili non solo ai fini istituzionali del contrasto della criminalità ma anche a quelli della maggiore efficienza dell'azione.

Un'ulteriore riflessione in corso, ai medesimi fini, è quella che riguarda i rapporti tra la Struttura commissariale e la centrale di committenza Invitalia s.p.a. che ha sin qui supportato l'attività commissariale in tema di ricostruzione degli edifici scolastici seguendo tuttavia una *policy* aziendale discutibile, poiché basata solo sulla fase di gestione degli affidamenti della progettazione e dei lavori, che determina una frammentazione del modello unitario dei compiti del responsabile unico del procedimento, appena ribadito con nettezza dal decreto "semplificazione", provocando il fenomeno del c.d. "doppio r.u.p." con conseguenti problemi e disfunzioni, anche di natura organizzativa, nel corso della definizione ed esecuzione del contratto.

Si dovrebbe tendere a mantenere il modello unitario della stazione appaltante, con un r.u.p. unico almeno per la fase della progettazione, dell'aggiudicazione, dell'esecuzione del contratto ossia della realizzazione dell'intervento, considerando che la programmazione è largamente di competenza del Commissario straordinario.

Un quinto tema che merita di essere evidenziato, svolto tra le pagine che precedono, riguarda la *governance* istituzionale della ricostruzione che è ispirata, in certo senso in modo esemplare, al modello del governo multilivello. Siamo in un'epoca di confusi "federalismi", di faticosa transizione verso il regionalismo differenziato, di ricerca di "sovranismi minori" ma l'esperienza ci insegna che solo l'ordinata attuazione del principio di leale collaborazione può dare buoni frutti. L'am-

ministrazione straordinaria della ricostruzione è a pieno titolo un governo multilivello che vede alla guida il Commissario straordinario, non però in solitudine poiché le ordinanze devono ricevere l'intesa, nell'organo definito dalla legge "cabina di regia", dai Presidenti di Regione che sono di diritto Vice-commissari, ed inoltre anche l'amministrazione si giova di diversi organi misti di coordinamento, dalla Conferenza permanente alla Conferenza regionale, con il ruolo attivo dei comuni e delle altre amministrazioni pubbliche. La stessa Struttura commissariale è in "simbiosi" con gli Uffici speciali per la ricostruzione, che sono uffici regionali ma rispondono alle direttive del Commissario che, peraltro, ha i compiti di programmazione e finanziamento anche del personale tecnico della ricostruzione che opera presso i comuni.

In sostanza, si tratta di un modello ben delineato, "a collaborazione necessaria", la cui funzionalità dipende molto dalla capacità di una corretta e autorevole interpretazione, doti che ora occorre riconoscere all'attuale Commissario.

Ma la ragione più importante che sorregge i cambiamenti realizzati e quelli in corso è costituita indubbiamente da un diverso approccio complessivo ai temi e ai problemi della ricostruzione.

La motivazione generale, la filosofia di fondo che è alla base del nuovo indirizzo mostra infatti una visione della ricostruzione che è orientata in modo deciso verso la rigenerazione urbana e territoriale: non solo ricostruzione edilizia ma anche economica e sociale, non solo una ricostruzione dell'esistente, del "dove era - come era", in nome del passato, ma una ricostruzione che abbia l'ambizione di traghettare l'identità storica nel futuro, che investe nella sicurezza, nell'efficienza energetica e ambientale, che utilizza l'eco-sisma bonus affinché i "tetti da rifare possano produrre energia pulita", che si impegna nel *recovery plan* della ricostruzione dell'Italia centrale per garantire la piena digitalizzazione e la banda larga per le aree interne, la realizzazione delle "opere complementari" alla ricostruzione per non bruciare tempo e risorse, che sostiene la qualità architettonica anche attraverso i concorsi di pro-

gettazione che valorizzano il territorio e attraggono i grandi attori professionali ed economici. E nuove sfide si affacciano all'orizzonte: dalla necessità di individuare un più avanzato equilibrio tra sicurezza antisismica e conservazione dei beni culturali, alle nuove opportunità offerte dalla bioedilizia, che dovrebbero essere meglio colte.

Il Super bonus, sommato al contributo pubblico, consente ora di andare ben oltre la semplice riparazione dell'“esistente”, del “come era”, fornendo le risorse per andare oltre, verso una rigenerazione di qualità.

Ma basteranno questi potenti incentivi per avere progetti all'altezza di queste sfide o vincerà la logica dell'assistenzialismo, della distrazione tra i cittadini, della mancanza di ambizione tra i professionisti? O, peggio, degli interessi privati, del localismo, del negazionismo della semplificazione?

La strada del nuovo futuro dei meravigliosi territori dell'Italia centrale, scrigno di arte e natura, deve tornare ad essere attrattiva e ricca di progetti ed il monte Vettore ad affollarsi di fate e di umanità.

# Appendice

## LEGENDA NORMATIVA: LE “VOCI” DEL SISMA

- Anagrafe antimafia:** art.30 decreto legge 189/2016;
- Anac:** art.32 decreto legge 189/2016;
- Aree attrezzate per finalità turistiche:** art. 4-ter decreto legge 189/2016; ordinanza n.77 del 2 agosto 2019;
- Attività produttive:** art. 1, comma 3, lett. c), ordinanza n. 4 del 17 novembre 2016; art. 1, comma 2, ordinanza n. 13 del 9 gennaio 2017;
- Chiese ed edifici di culto:** art. 14, comma 1, lett. a) del decreto legge 189/2016; ordinanza 38 del 8 settembre 2017; ordinanza 63 del 6 settembre 2018; art. 9 ordinanza 105 del 17 settembre 2020;
- *Semplificazione della ricostruzione degli edifici di culto:* art. 15, comma 3-bis decreto legge 189/2016; ordinanza 105 del 17 settembre 2020;
  - *Messa in sicurezza chiese e contestuali interventi per la loro riapertura:* art. 15-bis, comma 3-bis, decreto legge 189/2016; ordinanza 23 del 5 maggio 2017 e ordinanza 32 del 21 giugno 2017;
- Comuni maggiormente colpiti:** art. 3 bis legge 123/2019; ordinanza 101/2020 e 107/2020;
- Conferenza permanente e Conferenza regionale:** art. 16 decreto legge 189/2016; ordinanza 16 del 3 marzo 2017;
- Contributi INAIL per la messa in sicurezza di immobili produttivi:** art. 23 decreto legge 189/2016; ordinanza 54 del 24 aprile 2018; ordinanza 82 del 10 luglio 2019; ordinanza 98 del 9 maggio 2020;

**Danni lievi:** allegato 1 ordinanza 4 del 17 novembre 2016;

**Danni gravi:**

- immobili ad uso abitativo: allegato 1 ordinanza 19 del 7 aprile 2017;

- edifici ad uso produttivo: allegato 2 ordinanza 13 del 9 gennaio 2017;

**DURC di congruità:** art. 35, comma 1 e 2, decreto legge 189/2016; ordinanza 78 del 23 maggio 2019;

**Elenco speciale dei professionisti abilitati:** art. 34 decreto legge 189/2016;

**Erogazioni liberali nei confronti dei comuni colpiti da sisma e da eventi calamitosi:** art. 4, comma 3, decreto legge 189/2016; ordinanza 48 del 10 gennaio 2018;

**Faglie attive e capaci:** ordinanza 83 del 2 agosto 2019;

**Finanziamenti a favore delle micro, piccole e medie imprese nelle zone colpite dagli eventi sismici:** art. 24 decreto legge 189/2016; ordinanza 42 del 14 novembre 2017;

**Imprese agricole e zootecniche (delocalizzazione):** ordinanza 5 del 28 novembre 2016; ordinanza 68 del 5 ottobre 2018;

**Indennizzi assicurativi:** art. 6, comma 6, decreto legge 189/2016; art. 4, comma 3, ordinanza 19 del 28 aprile 2017; ordinanza 13 del 9 gennaio 2017;

**Interventi su edifici già interessati da precedenti eventi sismici:** art. 13 decreto legge 189/2016; ordinanza 51 del 28 marzo 2018;

**Interventi che rivestono un'importanza essenziale:** art. 14, comma 3-bis, decreto legge 189/2016; art. 3 e 6 ordinanza 56 del 10 maggio 2018; art. 1 ordinanza 64 del 6 settembre 2018; allegato 1 ordinanza 86 del 24 Gennaio 2020;

**Macerie:** art. 28 decreto legge 189/2016;

**Microzonazione sismica:** art. 2, comma 1, lett. l-bis, decreto legge 189/2016; ordinanza 24 del 12 maggio 2017;

**Organizzazione della Struttura centrale del Commissario Straordinario del Governo:** ordinanza 106 del 17 settembre 2020

**Partenariato pubblico-privato per edifici pubblici:** ordinanza. 47 del 10 gennaio 2018;

**Piano di interventi sui dissesti idrogeologici:** art. 14, comma 2, lett. c), decreto legge 189/2016; ordinanza 64 del 6 settembre 2018;

**Procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione della ricostruzione pubblica e privata:** art. 5, comma 7, decreto legge 189/2016; ordinanza 65 del 6 settembre 2018;

**Professionisti:** art. 34 decreto legge 189/2016:

- *Anticipazione ai Professionisti:* art. 34, comma 7-bis, decreto legge 189/2016; ordinanza 94 del 20 marzo;

- *Compensi:* art. 34, comma 5, decreto legge 189/2016; allegato1 ordinanza 108 del 10 ottobre 2020;

- *Contratto -tipo:* allegato 2 ordinanza 108 del 10 ottobre 2020;

- *Disciplina in materia di concentrazione di incarichi dei professionisti:*

- ricostruzione privata: art. 34, comma 7, decreto legge 189/2016; ordinanza 12 del 9 gennaio 2017; art. 3 ordinanza 103 del 29 giugno 2020;

- ricostruzione pubblica: art. 34, comma 6, decreto legge 189/2016; art. 3 ordinanza 33 del 11 luglio 2017; art. 3 ordinanza 103 del 29 giugno 2020;

**Programma straordinario per la riapertura delle scuole:** ordinanza 14 del 16 gennaio 2017 e ordinanza 33 del 11 luglio 2017;

**Programma delle opere pubbliche:** ordinanza 37 del 8 settembre 2017 e 56 del 14 maggio 2018;

**Prezzario unico del cratere del Centro Italia:** art. 4 ordinanza 78 del 23 maggio 2019;

**Riparazione del patrimonio edilizio pubblico suscettibile di destinazione abitativa:** art. 14, comma 1, lett. a-bis, decreto legge 189/2016; ordinanza 27 del 9 giugno 2017 e ordinanza 86 del 24 gennaio 2020;

**Ruderi ed edifici collabenti:** art. 10 decreto legge 189/2016; art. 18 ordinanza 19 del 7 aprile 2017; ordinanza 90 del 24 gennaio 2020;

**Semplificazione ed accelerazione della ricostruzione privata:** art. 12-bis decreto legge 189/2016; ordinanza commissariale 100 del 9 maggio 2020; art. 6 ordinanza 107 del 22 agosto 2020; decreto 283 del 06 ottobre 2020;

**Servizio assistenza sisma:** art. 2 ordinanza 103 del 29 giugno 2020

**Sisma bonus e Super sisma bonus:** art. 7 ordinanza 108 del 10 ottobre 2020; ordinanza 60 del 31 luglio 2018 (*Sisma bonus:* articolo 16, comma 1-bis, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2013, n. 90,

e s.m.i.; *Super Sisma bonus*: art. 119, comma 4, decreto legge 19 maggio 2020, n.34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n.77);

**Uffici speciali per la ricostruzione**: art. 3 decreto legge 189/2016; ordinanza 1 del 10 novembre 2016;

**Zone di attenzione per cavità e instabilità di versante, sismo-indotte o in conseguenza di dissesti idrogeologici**: ordinanza 79 del 2 agosto 2019.







