

\*\*\*

## **LENTEZZE E INCERTEZZE DELLA RICOSTRUZIONE DOPO GLI EVENTI SISMICI CHE HANNO COLPITO LE REGIONI ABRUZZO, LAZIO, MARCHE E UMBRIA**

**di Fabrizio Lorenzotti\***

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Le funzioni degli Uffici speciali e dei Comuni in materia di ricostruzione. - 3. Il quadro generale per il processo di ricostruzione degli edifici. – 4. I contributi per riparare gli edifici, il finanziamento agevolato e il credito di imposta. – 5. La scelta dei professionisti incaricati della progettazione e della direzione dei lavori. - 6. La scelta dell'impresa che eseguirà i lavori. – 7. Gli interventi su un unico edificio composto da più unità immobiliari. – 8. Gli interventi di “immediata esecuzione” sugli edifici con danni lievi (Art. 8 della legge sulla ricostruzione). - 8.1. Danni lievi: pasticci giuridici sulla comunicazione di inizio dei lavori. – 8.2. Danni lievi: pasticci giuridici sulle deroghe alla normativa sismica e paesaggistica. - 9. Gli interventi sugli edifici con danni gravi (Art. 12 della legge sulla ricostruzione). - 9.1. Lo schema del contratto di appalto con l'impresa esecutrice dei lavori. – 10. Gli interventi sugli edifici ad uso produttivo. – 11. La pianificazione urbanistica degli interventi nei centri storici e nei centri e nuclei urbani e rurali. – 11.1. Adozione e approvazione degli strumenti urbanistici attuativi. - 11.2. Efficacia degli strumenti urbanistici attuativi. – 11.3. Gli aggregati edilizi e le unità minime di intervento. – 11.4. Il consorzio dei proprietari e l'intervento sostitutivo del Comune (Art. 11 della legge sulla ricostruzione). - 12. La ricostruzione pubblica (Art. 14 della legge sulla ricostruzione). – 13. La Conferenza permanente e le Conferenze regionali (Art. 16 della legge sulla ricostruzione). - 14. Un confronto con il testo unico dell'edilizia. – 14.1. I titoli abilitativi edilizi in base al testo unico dell'edilizia. – 14.2. Recenti riforme dei titoli abilitativi edilizi. - 14.3. Le attività edilizie soggette a semplice comunicazione di inizio lavori (CIL) in base al testo unico dell'edilizia. - 14.4. La comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA) in base al testo unico dell'edilizia. – 14.5. La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in base alla legge n. 241 del 1990 – 14.6 Il permesso di costruire in base al testo unico dell'edilizia.

**1. Premessa.** – In seguito agli eventi sismici dell'agosto e dell'ottobre 2016 e del gennaio 2017 che hanno colpito le Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, è stata messa in campo una nutrita normativa speciale, costituita principalmente dal decreto-legge 17

ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, poi ampiamente modificato dal decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, a sua volta convertito con modificazioni dalla legge 7 aprile 2017, n. 45, nonché da numerose ordinanze del Capo Dipartimento della Protezione civile e del Commissario straordinario<sup>1</sup> del Governo, fino agli atti di vario tipo approvati dalle Regioni interessate.

Da ultimo, sono intervenute in materia anche alcune disposizioni del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (artt. da 41 a 46) che modificano, soprattutto sotto i profili fiscali e finanziari, la legislazione in precedenza citata.

In passato, la normativa, diretta a far fronte, prima, alle situazioni di emergenza e, poi, ai problemi della ricostruzione, era caratterizzata da consistenti deroghe alla legislazione ordinaria dettate dalla necessità di apprestare rapidamente, qualche volta sbrigativamente, delle soluzioni. Erano sorti a tal proposito ampi dibattiti che sottoponevano a confronto, con variegati orientamenti, l'opportunità delle deroghe e delle soluzioni accelerate e i rischi che esse comportavano in termini di rispetto di principi come la libera concorrenza e l'evidenza pubblica, nonché della uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e dell'adequazione delle misure straordinarie<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sulla figura del Commissario straordinario v. D. RESTA, *Normazione d'urgenza: i poteri del commissario straordinario per il terremoto*, Padova, 1983; G. AVANZINI, *Il Commissario straordinario*, Torino 2013; L. GIAMPAOLINO, *Osservazioni sulle ordinanze emanate dal commissario straordinario del governo per le zone terremotate*, in *Foro it.*, 1981, V, p. 126 ss.

<sup>2</sup> In materia la bibliografia è vastissima; soltanto per fornire un primo orientamento, senza pretese di completezza si possono citare: F. CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo. Legge ed ordinanza (decreti e regolamenti)*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, III, Milano, 1901, p. 197 ss.; T. PERASSI, *Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica*, in *Riv. dir. pubblico*, 1917, I, p. 229 ss.; M. S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1948, I, p. 389 ss.; L. GALATERIA, *I provvedimenti amministrativi di urgenza. Le ordinanze*, Milano, 1953; U. GARGIULO, *I provvedimenti d'urgenza nel diritto amministrativo*, Napoli, 1954; V. CRISAFULLI, *Ordinanze di necessità, interpretazione della Corte e sindacato del giudice comune*, in *Giur. it.*, 1956, I, 1, 683 ss.; G. U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza (Diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Noviss. Dig. It.*, XII, Torino, 1965, p. 90 ss.; F. BARTOLOMEI, *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, Milano, 1979; F. BARTOLOMEI, voce *Ordinanza (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980, p. 970 ss.; V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986; F. S. SEVERI, *Per una ricostruzione del concetto di provvedimento necessitato, urgente e derogatorio nel nostro diritto amministrativo*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, II, Milano, 1987, p. 523 ss.; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, 1990; F. MIGLIARESE, voce *Ordinanze di necessità*, in *Enc. giur. Treccani*, XXII, Roma, Ist. Enc. Ital., 1990, p. 31 ss.; F. SATTA, voce *Ordine e ordinanza amministrativa*, *ivi*, p. 5 ss.; F. BILANCIA, *Ordinanze di necessità e potere di deroga al diritto oggettivo*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 3608 ss.; G. U. RESCIGNO, *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità ed urgenza*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 2185 ss.; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, 2003; M. GNES, *I limiti del potere d'urgenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 3, p. 641 ss.; C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in *Il diritto amministrativo dell'emergenza, Annuario Aipda*, Milano, 2005, p. 5 ss.; F. S. SEVERI, *Ordinanze derogatorie e sistema delle fonti*, in *Studi in memoria di Livio Paladin*, IV, Padova, 2005, p. 2059 ss.; R. CAVALLO PERIN, voce *Ordinanze (diritto amministrativo)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, IV, Milano, 2006, p. 3981 ss.; M. CERASE, voce *Ordinanze di urgenza e necessità*, *ivi*, p. 3985 ss.; G. MARAZZITA, *La legislazione d'emergenza nella giurisprudenza costituzionale: il Parlamento fra*

Adesso, in seguito al peso crescente dei riferiti principi, la normativa “emergenziale” appresta, con preoccupante frequenza, soluzioni più lente e complicate di quelle disponibili in base alla legislazione ordinaria. Al tempo stesso, la legislazione ordinaria è stata investita da continue, incessanti, riforme<sup>3</sup>, con l’obiettivo di rendere più tempestivi, efficienti ed efficaci gli interventi delle pubbliche amministrazioni: è sufficiente considerare le ripetute modificazioni alla legge sul procedimento amministrativo 7 agosto 1990, n. 241 e al testo unico dell’edilizia di cui al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Si sta verificando, dunque, una situazione paradossale e possiamo trovare parecchi segni della decelerazione, tali da suscitare il timore della ripetizione della vicenda aquilana<sup>4</sup>, proprio nella normativa avente ad oggetto la ricostruzione dopo gli eventi sismici del 2016 e 2017.

Nelle pagine seguenti, per una migliore esposizione, vengono ricostruiti in sintesi i principali istituti e strumenti pensati per le finalità della ricostruzione, ponendoli a confronto, quando ricorrono le occasioni, con gli strumenti più efficienti e meno complicati che si possono adoperare in base alla legislazione ordinaria.

Chiamiamo in maniera abbreviata l’insieme delle disposizioni contenute nei sopra citati decreti-legge e leggi statali: “legge sulla ricostruzione”, anche perché si tratta di un corpo normativo abbastanza unitario. Invece, per le ordinanze, che sono parecchie e affrontano, di volta in volta, problemi diversi, indichiamo, per evitare confusioni, la data ed il numero.

**2. Le funzioni degli Uffici speciali e dei Comuni in materia di ricostruzione.** - In tema di ricostruzione, svolgono importanti funzioni sia gli Uffici speciali sia i Comuni.

Gli Uffici speciali per la ricostruzione post sisma 2016 sono istituiti da ciascuna delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, unitamente agli enti locali interessati. Le Regioni

*abuso della straordinarietà e ordinarietà straordinaria*, in *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Napoli, 2006, p. 185 ss.; A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Edizioni Università di Macerata, 2006; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubblico*, 2007, n. 2, p. 345 ss.; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008; A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009, p. 172 ss.; C. PINELLI, *Un sistema parallelo: decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. pubblico*, 2009, p. 317 ss.; G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, 2010; M. A. CABIDDU, *Necessità ed emergenza: ai confini dell'ordinamento*, in *Amministrare*, 2010, p. 167 ss.; A. CARDONE, *La “normalizzazione” dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011; M. RAMAJOLI, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, vol. I, p. 735 ss.; M. BROCCA, *L'altra amministrazione. Profili strutturali e funzionali del potere di ordinanza*, Napoli, 2012; D. DIMA, *Uso e abuso degli strumenti emergenziali. Alcune (ulteriori) distorsioni in tempo di crisi* in *Federalismi.it*, 2014, n. 22; A. CARDONE, *Il rapporto tra ordinanze del governo e decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012, n. 2; G. ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC* (Associazione italiana dei costituzionalisti), 2015, n. 2, p. 1 ss.; F. VALENTINI, *Necessità e urgenza: i poteri dell'amministrazione per fronteggiare le emergenze*, in *Altalex*, 2017.

<sup>3</sup> Molto interessante, sulla questione, è quanto scrive un economista: A. MACCHIATI, *Perché l'Italia cresce poco*, Bologna, 2016, soprattutto nei capitoli VIII e IX.

<sup>4</sup> E. PUGLIESE, *L'Aquila: il terremoto, gli sperperi e la mancata ricostruzione*, in *Critica sociologica*, 2011, fasc. 179, p. 49 ss.

disciplinano l'articolazione territoriale e la dotazione di personale di questi Uffici.

Tuttavia, c'è nella normativa un'ambiguità di fondo, suscettibile di diverse interpretazioni, che incide sull'operatività tanto di questi Uffici quanto dei Comuni.

La legge sulla ricostruzione, da un lato, fornisce le seguenti indicazioni: l'Ufficio speciale è un ufficio comune tra Regione ed enti comunali; opera come ufficio di supporto e gestione operativa a servizio dei Comuni. Pertanto, si potrebbe reputare che l'Ufficio speciale sia uno strumento dei Comuni e della Regione.

Dall'altro lato, la stessa legge contiene elementi in base ai quali si può affermare che l'Ufficio speciale sia un organismo distinto dai Comuni: i Comuni, in forma singola o associata (quindi, non più attraverso l'Ufficio speciale) possono procedere anche allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa al rilascio dei titoli abilitativi edilizi, dandone comunicazione all'Ufficio speciale territorialmente competente e assicurando il necessario coordinamento con l'attività di quest'ultimo; presso ciascun Ufficio speciale è costituito uno sportello unico per le attività produttive (SUAP) unitario per tutti i Comuni coinvolti.

Il punto massimo della contraddizione è raggiunto quando l'art. 3 della legge stabilisce che gli Uffici speciali curano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione, mentre l'art. 11 del medesimo testo dispone che i Comuni, anche con il supporto degli Uffici speciali, curano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione.

L'ordinanza del Commissario straordinario n. 1 del 10 novembre 2016 attua le disposizioni di legge, ma, dove può, rafforza la diversità degli Uffici speciali rispetto ai Comuni. In base all'art. 4 dell'ordinanza, gli Uffici speciali svolgono le seguenti funzioni:

- pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione;
- istruttoria e proposta di erogazione dei contributi e tutti gli altri adempimenti relativi alla ricostruzione privata;
- istruttoria sulla compatibilità urbanistica degli interventi richiesti a norma della legislazione vigente, per il rilascio dei titoli abilitativi e dell'autorizzazione paesaggistica;
- attuazione degli interventi di ripristino o ricostruzione di opere pubbliche e beni culturali;
- realizzazione delle soluzioni temporanee volte a consentire la sollecita ripresa dei servizi a supporto della popolazione terremotata;
- attuazione di ogni altro intervento di competenza degli enti locali necessario ai fini della ricostruzione.

Ciascun Ufficio speciale per la ricostruzione svolge anche la funzione di sportello unico per le attività produttive (SUAP) per tutti i Comuni partecipanti. In sostanza, lo sportello unico si occupa di tutte le attività edilizie diverse da quelle residenziali.

L'art. 5 della medesima ordinanza individua le funzioni che devono svolgere i Comuni, fermo restando che le attività istruttorie sono svolte dagli Uffici speciali.

I Comuni adottano:

- l'atto finale per il rilascio del titolo abilitativo edilizio e dell'autorizzazione paesaggistica di loro competenza;
- i provvedimenti di occupazione d'urgenza e di espropriazione preliminari alla realizzazione di opere pubbliche o di beni culturali;
- il provvedimento conclusivo del procedimento autorizzatorio svolto dal SUAP per le attività edilizie diverse da quelle residenziali.

Addirittura, l'art. 6 dell'ordinanza in esame concentra, pure sotto il profilo organizzativo, moltissime funzioni in capo all'Ufficio speciale.

**Questioni:** in sostanza, ai Comuni sono affidati pochi compiti, mentre la maggior parte delle attività è svolta dagli Uffici speciali. Anche le Regioni esercitano pochissime funzioni. Invece, dopo gli eventi sismici del 1997, che colpirono le Regioni Marche e Umbria, la ricostruzione era stata affidata, in primo luogo, ai Comuni e alle Regioni e quelle soluzioni funzionarono benissimo.

Bisogna considerare che, stando agli allegati alla legge sulla ricostruzione, i Comuni colpiti dai recenti eventi sismici sono: 23 in Abruzzo (compresi i 9 Comuni danneggiati dal sisma del 18 gennaio 2017), 15 nel Lazio, 87 nelle Marche, 15 in Umbria. Specialmente per quanto riguarda la Regione Marche, risulta del tutto assurda la pretesa che gli Uffici speciali per la ricostruzione riescano a svolgere, in tempi ragionevolmente brevi, le attività istruttorie per la ricostruzione e le attività di pianificazione per un così grande numero di Comuni. Probabilmente, ci saranno lunghi carteggi e passaggi di pratiche dagli Uffici speciali ai Comuni e poi in senso opposto.

Si deve aggiungere, anche se l'ordinanza affida il compito agli Uffici speciali (trovando un fondamento nell'art. 3 della legge sulla ricostruzione), che i Comuni devono necessariamente predisporre e adottare gli strumenti urbanistici attuativi per la ricostruzione, in conformità alla legge urbanistica nazionale 17 agosto 1942, n. 1150 e, nelle Marche, alla legge urbanistica regionale 5 agosto 1992, n. 34. Sotto questo aspetto, è meglio congegnato l'art. 11 della legge sulla ricostruzione: i Comuni, anche con il supporto degli Uffici speciali, curano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione.

Il Commissario straordinario e le Regioni potevano considerare le indicazioni della legge sulla ricostruzione (per quanto riguarda le funzioni dei Comuni e degli Uffici speciali) come criteri di massima e preoccuparsi maggiormente della funzionalità del modello organizzativo, affidando le attività istruttorie e di pianificazione ai Comuni e potenziando notevolmente il personale di cui questi possono disporre, mediante l'utilizzazione delle risorse previste dall'art. 3 della legge sulla ricostruzione e delle possibilità di assunzione previste dal medesimo articolo.

Per l'efficace funzionamento di Regioni, Comuni e loro uffici comuni e per una più convincente distribuzione delle rispettive competenze, anche ai fini della ricostruzione post sisma, la legislazione ordinaria offre un modello migliore, maggiormente adeguato al principio costituzionale di sussidiarietà verticale e più praticabile, quello dell'art. 4 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il testo unico degli enti locali, secondo cui le leggi regionali devono attribuire la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative (quindi pure in materia di ricostruzione) agli enti locali, prevedendo strumenti e procedure di raccordo e concertazione che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra Regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

**3. Il quadro generale per il processo di ricostruzione degli edifici.** – L'art. 5 della legge sulla ricostruzione delinea il quadro generale degli interventi da realizzare per la ricostruzione e il ripristino dei beni danneggiati, distinguendo:

- 1) interventi di immediata riparazione per il rafforzamento locale degli edifici residenziali e produttivi che presentano danni lievi (v. il paragrafo 8);
- 2) interventi di ripristino con miglioramento sismico o di ricostruzione puntuale con adeguamento sismico delle abitazioni e attività produttive danneggiate o distrutte che presentano danni gravi (v. i paragrafi 9 e 10);

3) interventi di ricostruzione integrata dei centri e nuclei storici o urbani gravemente danneggiati o distrutti (v. il paragrafo 11).

Al riguardo, il Commissario straordinario, con le ordinanze, definisce:

a) i criteri di indirizzo per la pianificazione, la progettazione e realizzazione degli interventi in modo da rendere compatibili gli interventi strutturali con la tutela degli aspetti architettonici, storici e ambientali. I criteri sono vincolanti per tutti i soggetti pubblici e privati e forniscono anche specifiche indicazioni per l'architettura ecosostenibile e l'efficientamento energetico;

b) i criteri in base ai quali le Regioni perimetrano i centri e nuclei di particolare interesse, o parti di essi, che risultano maggiormente colpiti e nei quali gli interventi sono attuati attraverso strumenti urbanistici attuativi.

Infine, il Commissario straordinario stabilisce i parametri da adottare per la determinazione del costo degli interventi e dei costi parametrici.

**4. I contributi per riparare gli edifici, il finanziamento agevolato e il credito di imposta.** – Sempre in forza di quanto previsto dall'art. 5 della legge sulla ricostruzione, i contributi per la ricostruzione privata sono erogati, con le modalità del finanziamento agevolato, sulla base di stati di avanzamento dei lavori.

Alla concessione dei finanziamenti agevolati provvedono i soggetti autorizzati all'esercizio del credito (vale a dire le banche e gli intermediari finanziari iscritti nell'apposito registro, consultabile online sul sito internet della Banca d'Italia) che operano nei territori colpiti dagli eventi sismici.

I finanziamenti agevolati sono assistiti dalla garanzia dello Stato e hanno una durata massima di 25 anni. Possono coprire pure le spese già anticipate dai soggetti beneficiari, anche con ricorso al credito bancario, successivamente ammesse a contributo.

In capo al beneficiario del finanziamento agevolato matura un credito di imposta, in misura pari, per ciascuna scadenza di rimborso, all'importo ottenuto sommando alla sorte capitale gli interessi dovuti, e le spese strettamente necessarie alla gestione del medesimo finanziamento.

Il credito di imposta può essere utilizzato esclusivamente in compensazione.

Le modalità di utilizzazione del credito di imposta sono state stabilite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate (n. 186585 del 4 novembre 2016): in particolare, il beneficiario del finanziamento può utilizzare direttamente il credito d'imposta per restituire alla banca le rate di rimborso del finanziamento che ha ottenuto. Poi, la banca recupererà l'importo mediante l'istituto della compensazione.

Il Commissario straordinario definisce, con propri provvedimenti, adottati d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, i criteri e le modalità attuative riguardanti i contributi e i finanziamenti agevolati, anche per garantire uniformità di trattamento e un efficace monitoraggio sull'utilizzo delle risorse disponibili e per assicurare il rispetto dei limiti di spesa autorizzati.

**Questioni:** considerato che la maggior parte dei beneficiari dei finanziamenti cederà il credito d'imposta alle banche, nascerà il problema di quanti crediti d'imposta potranno o vorranno assorbire queste ultime. Comunque al momento in cui viene scritto il presente articolo, a circa 8 mesi di distanza dal sisma del 24 agosto 2016, numerose banche ancora non hanno istruzioni operative a proposito del credito d'imposta.

**5. La scelta dei professionisti incaricati della progettazione e della direzione dei lavori.** - Per la scelta del professionista da parte dei soggetti privati danneggiati dal sisma, le disposizioni fondamentali sono contenute nell'art. 34 della legge sulla ricostruzione e nell'ordinanza del Commissario straordinario n. 12 del 9 gennaio 2017.

L'incarico di progettazione e direzione dei lavori per la ricostruzione o riparazione dell'immobile danneggiato va conferito esclusivamente a professionisti iscritti all'elenco speciale dei professionisti abilitati. I criteri e i requisiti per l'iscrizione dei professionisti nell'elenco sono stati definiti dal Commissario straordinario con l'ordinanza n. 12 del 2017.

L'elenco speciale, adottato e successivamente aggiornato dal Commissario straordinario, è reso disponibile presso: le Prefetture - uffici territoriali del Governo di Rieti, Ascoli Piceno, Macerata, Fermo, Perugia, L'Aquila e Teramo; tutti i Comuni interessati dalla ricostruzione e gli Uffici speciali per la ricostruzione.

Si possono trovare i professionisti iscritti all'elenco speciale anche online sul sito: <https://professionisti.sisma2016.gov.it/elenco>.

L'ordinanza n. 12 del 2017 contiene, nell'Allegato B, lo schema del contratto tipo da stipulare tra i professionisti e i privati che li incaricano. I professionisti, iscritti all'elenco speciale, possono accettare gli incarichi e svolgere le prestazioni soltanto se sottoscrivono un contratto conforme allo schema del contratto tipo.

Il contributo massimo per tutte le attività tecniche svolte dai professionisti per la ricostruzione pubblica e privata, è stabilito (dall'ordinanza n. 12 del 2017) nella misura, al netto dell'IVA e dei versamenti previdenziali, del 10 per cento, incrementabile fino al 12,5 per cento per i lavori di importo inferiore ad euro 500.000. Per i lavori d'importo superiore ai 2 milioni di euro, il contributo massimo è pari al 7,5 per cento. Può essere riconosciuto un contributo aggiuntivo per le sole indagini o prestazioni specialistiche, nella misura massima del 2 per cento, sempre al netto dell'IVA e dei versamenti previdenziali.

Più specificamente, l'entità del contributo spettante ai professionisti è determinata secondo i criteri stabiliti dagli artt. 8 e 9 dell'Allegato A all'ordinanza n. 12 del 2017.

L'art. 6 dell'Allegato A contiene anche i criteri per evitare la concentrazione, a favore di pochi professionisti, degli incarichi di progettazione ed esecuzione degli interventi per la ricostruzione privata.

Il direttore dei lavori non deve avere in corso né avere avuto, negli ultimi tre anni, rapporti, quali quelli di legale rappresentante, titolare, socio, direttore tecnico, con le imprese invitate a partecipare alla selezione per l'affidamento dei lavori di riparazione o ricostruzione, anche in subappalto, né rapporti di coniugio, di parentela, di affinità oppure rapporti giuridicamente rilevanti, ai sensi dell'art. 1 della legge 20 maggio 2016, n. 76 (unione civile tra persone dello stesso sesso<sup>5</sup>), con i titolari delle imprese o con chi riveste cariche societarie nelle stesse.

A tal fine, il direttore dei lavori presenta un'apposita autocertificazione al privato che intende sceglierlo, trasmettendone una copia agli Uffici speciali per la ricostruzione. Il Commissario straordinario può effettuare controlli, pure a campione, sulla veridicità di quanto dichiarato.

<sup>5</sup> Al riguardo, sono stati pubblicati più articoli nella rivista *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2016, p. 1688 ss.

**6. La scelta dell'impresa che eseguirà i lavori.** – L'art. 6 della legge sulla ricostruzione stabilisce che la selezione dell'impresa esecutrice, da parte del soggetto privato beneficiario dei contributi, è compiuta mediante procedura concorrenziale, tra almeno tre imprese, intesa all'affidamento dei lavori alla migliore offerta<sup>6</sup>.

Alla selezione possono partecipare soltanto le imprese che:

- risultino aver presentato domanda di iscrizione all'Anagrafe antimafia e abbiano prodotto l'autocertificazione sulle misure di prevenzione personali applicate dall'autorità giudiziaria (di cui all'art. 89 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159);
- abbiano rispettato gli obblighi contributivi e previdenziali (tale rispetto va attestato dal documento unico di regolarità contributiva: DURC<sup>7</sup>);
- siano in possesso - nei soli casi in cui i lavori risultino d'importo superiore ai 150.000 euro - della qualificazione, vale a dire dell'attestazione da parte degli appositi organismi di diritto privato autorizzati dall'Autorità nazionale anticorruzione.

Gli atti riguardanti lo svolgimento della procedura concorrenziale, completi della documentazione stabilita dalle ordinanze del Commissario straordinario, sono allegati alla domanda di contributo per la ricostruzione.

**Questioni:** poiché il beneficiario dei finanziamenti dovrà svolgere una procedura concorrenziale per scegliere l'impresa che propone la migliore offerta, è prevedibile che ci saranno anche ricorsi giurisdizionali delle imprese escluse (è sufficiente pensare alla riparazione dei grossi edifici o agli interventi unitari su più edifici), con sospensione dei lavori, impugnazioni, tempi lunghi. Chi pagherà le spese legali e gli eventuali risarcimenti danni? I beneficiari dei finanziamenti e i loro progettisti, in genere, non sono abituati a condurre le gare di appalto (ad esempio, bisogna predisporre ed inviare le lettere di invito? Se un'offerta è troppo bassa, va considerata anomala? E con quali criteri?), mentre parecchie imprese conoscono le più piccole insidie delle procedure di gara.

La legge sulla ricostruzione e le ordinanze del Commissario straordinario (esaminate nei successivi paragrafi 8, 9 e 10) impongono la procedura concorrenziale tra almeno tre imprese a prescindere dall'importo dei lavori da eseguire. Invece, la legislazione ordinaria, nella specie il codice dei contratti pubblici<sup>8</sup>, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, all'art. 36, distingue quattro tipologie di contratti sotto soglia in base al loro importo, al netto dell'IVA:

la prima tipologia comprende i lavori di importo inferiore a € 40 mila, ed è previsto, per quanto qui interessa, l'affidamento diretto, adeguatamente motivato;

<sup>6</sup> Di recente, sulle offerte negli appalti pubblici: L. MICONI, *I criteri di aggiudicazione e le offerte anormalmente basse del d.lgs. 50/2016: aspetti problematici degli artt. 95 e 97*, in *GiustAmm.it*, 2016, fasc. 5; L. GILI, *La nuova offerta economicamente più vantaggiosa e la discrezionalità amministrativa a più fasi*, in *Urbanistica e appalti*, 2017, p. 24 ss.

<sup>7</sup> D. BOTTEGA, *DURC negativo: giurisdizione e regolarizzazione postuma*, in *Contratti dello Stato e degli Enti pubblici*, 3/2016, p. 43 ss.

<sup>8</sup> A. VESPIGNANI, *Il nuovo Codice degli appalti alla prova della legislazione d'urgenza post-terremoto*, *ivi*, 4/2016, p. 7 ss.

la seconda tipologia comprende gli affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro per i lavori ed è prevista la procedura negoziata<sup>9</sup> previa consultazione, ove esistenti, di almeno cinque operatori economici;

la terza comprende i lavori di importo pari o superiore a € 150 mila e inferiore a un milione di euro. Per questa tipologia, l'art. 36, comma 2, prevede la procedura negoziata di cui all'art. 63, con la consultazione di almeno dieci operatori economici;

infine, per la quarta tipologia, cioè per i lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alla soglia europea, e per i lavori sopra soglia, è previsto il ricorso alle procedure ordinarie di selezione delle imprese.

Data questa differenziazione, per la selezione delle imprese ai fini della ricostruzione, sarebbe stato preferibile procedere nel seguente modo: affidamento diretto fino a 40 mila euro; selezione concorrenziale con almeno tre imprese fino ad un milione di euro; per gli importi superiori, vista la ragguardevole entità della spesa pubblica, lo svolgimento della gara secondo le procedure ordinarie, condotta, però, non dai proprietari privati danneggiati e dai loro tecnici, ma dal Comune.

**7. Gli interventi su un unico edificio composto da più unità immobiliari.** – Sempre l'art. 6 della legge sulla ricostruzione stabilisce che, in deroga agli artt. 1120, 1121 e 1136, comma 5, del codice civile, gli interventi di recupero relativi ad un unico immobile composto da più unità immobiliari possono essere disposti dalla maggioranza dei condomini che comunque rappresenti almeno la metà del valore dell'edificio.

In deroga all'art. 1136, comma 4, del codice civile, gli interventi ivi previsti, tra i quali quelli di ricostruzione o di riparazioni straordinarie dell'edificio, devono essere approvati con un numero di voti che rappresenti la maggioranza degli intervenuti e almeno un terzo del valore dell'edificio.

Inoltre, l'art. 2, comma 5, dell'ordinanza del Commissario straordinario n. 19 del 7 aprile 2017 ha aggiunto che la realizzazione degli interventi, che riguardino edifici comprendenti più unità immobiliari di proprietari diversi, è affidata, sulla base di apposita delibera degli organi assembleari o equivalenti, all'amministratore del condominio in caso di condominio costituito, a un rappresentante dei proprietari in caso di condominio di fatto o all'amministratore dell'eventuale consorzio appositamente costituito.

**8. Gli interventi di “immediata esecuzione” sugli edifici con danni lievi (Art. 8 della legge sulla ricostruzione).** - Per gli edifici con danni lievi, che necessitano soltanto di interventi di immediata riparazione e risultano inagibili secondo la procedura AeDES oppure inutilizzabili secondo le procedure Fast, i soggetti legittimati (proprietari, usufruttuari<sup>10</sup> o titolari di diritti reali di garanzia che si sostituiscano ai proprietari delle abitazioni gravemente danneggiate o distrutte) possono effettuare “subito” il ripristino dell'agibilità.

Sono escluse le costruzioni realizzate con interventi edilizi totalmente abusivi per i quali siano stati emessi gli ordini di demolizione.

<sup>9</sup> M. CERUTI, *L'evoluzione della procedura negoziata*, in *Riv. trim. appalti*, 2016, p. 225 ss.

<sup>10</sup> A. DE FEO, *Usufrutto su edificio e ricostruzione post-sismica*, in *Rassegna dir. civ.*, 1996, p. 660 ss.

Per iniziare i lavori, i soggetti legittimati devono presentare la comunicazione di avvio dei lavori all'Ufficio speciale per la ricostruzione.

Ai sensi dell'ordinanza del Commissario straordinario n. 4 del 17 novembre 2016, la comunicazione d'inizio lavori deve indicare, per ciascuna unità immobiliare, con riferimento alla data dell'evento sismico: gli estremi e la categoria catastali; la superficie complessiva; la destinazione d'uso; il numero e la data dell'ordinanza comunale di inagibilità; il nominativo dei proprietari e la relativa quota di proprietà; l'eventuale nominativo dei locatari o comodatari, residenti e non, e gli estremi del contratto di locazione o comodato.

Inoltre, la comunicazione deve individuare:

a) i tecnici incaricati della progettazione e della direzione dei lavori e del coordinamento della sicurezza;

b) l'impresa incaricata di eseguire i lavori, scelta tra almeno tre ditte, con le caratteristiche che abbiamo indicato nel paragrafo 6, mediante procedura concorrenziale intesa all'affidamento dei lavori alla migliore offerta. Sarà bene indicare anche l'istituto di credito prescelto per l'erogazione del contributo.

Gli adempimenti non finiscono qui, ma alla comunicazione di avvio dei lavori devono essere allegati:

a) la perizia asseverata dal tecnico incaricato della progettazione, completa di adeguata relazione che attesti il nesso di causalità tra i danni rilevati e gli eventi sismici, con espresso riferimento alla scheda AeDES ovvero alla dichiarazione di non utilizzabilità emessa per l'edificio. La successiva ordinanza n. 8 del 14 dicembre 2016 ha aggiunto che la perizia deve asseverare che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici, al regolamento edilizio, alla normativa sull'efficientamento energetico e che gli stessi interessano alcune strutture dell'edificio per la loro riparazione e per il rafforzamento locale;

b) il progetto degli interventi da eseguire corredato da numerosi elaborati, che sono specificamente indicati dall'art. 2, comma 5, dell'ordinanza n. 4 del 2016.

In base all'ordinanza del Commissario straordinario n. 8 del 2016, la comunicazione di inizio lavori e tutte le istanze inerenti e conseguenti sono inviate all'Ufficio speciale per la ricostruzione a mezzo PEC oppure attraverso la piattaforma informatica operante sul sito del Commissario straordinario. L'Ufficio speciale, utilizzando la procedura informatica, trasmette immediatamente al Comune la comunicazione di inizio lavori per i provvedimenti di competenza.

L'esecuzione dei lavori deve rispettare quanto stabilito dall'ordinanza n. 4 del 2016 e i contenuti generali della pianificazione urbanistica e paesaggistica.

I soggetti interessati devono allegare o autocertificare quanto necessario ad assicurare il rispetto delle disposizioni di settore, con particolare riferimento a quelle in materia edilizia, di sicurezza e sismica.

Successivamente, entro il termine di trenta giorni dall'inizio dei lavori, provvedono a presentare la documentazione, che non sia stata già allegata alla comunicazione di inizio dei lavori, e che sia necessaria per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, del titolo abilitativo edilizio e dell'autorizzazione sismica. Su questi aspetti, rinviamo al paragrafo 8.2.

L'ordinanza del Commissario straordinario n. 4 del 2016 stabilisce che i soggetti interessati, entro sessanta giorni dalla data di comunicazione dell'avvio dei lavori e comunque non oltre il 31 luglio 2017, devono presentare all'Ufficio speciale per la ricostruzione la domanda di concessione dei contributi per i lavori eseguiti e la documentazione richiesta. Il mancato rispetto del termine e delle modalità determina l'inammissibilità della domanda di contributo.

La successiva ordinanza n. 8 del 2016 ha stabilito invece che, nel termine di sessanta

giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza stessa (avvenuta nella Gazzetta ufficiale n. 295 del 19 dicembre 2016), i soggetti interessati depositino presso l'Ufficio speciale la domanda di contributo corredata dalla documentazione necessaria, se già non allegata alla comunicazione di inizio lavori.

L'Ufficio speciale, nei sessanta giorni successivi, provvede agli accertamenti istruttori e determina il contributo ammissibile, dandone comunicazione al richiedente, all'istituto di credito prescelto e al Presidente della Regione attraverso la piattaforma informatica istituita dal Commissario straordinario. L'Ufficio speciale provvede anche a richiedere il Codice Unico di Progetto (CUP) di cui all'art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3. Nel caso di richiesta di integrazioni della domanda, il suddetto termine si intende sospeso per il periodo compreso tra la richiesta di integrazioni ed il deposito delle stesse.

Nei dieci giorni successivi alla determinazione del contributo da parte dell'Ufficio speciale, il Presidente della Regione adotta il decreto di concessione del contributo, dandone comunicazione, attraverso la piattaforma informatica, al richiedente, al Comune, all'istituto di credito prescelto e al Commissario straordinario.

Il beneficiario del contributo segnala all'Ufficio speciale l'apertura di un conto corrente dedicato al progetto, caratterizzato dal CUP che lo identifica, indicando l'IBAN di detto conto. Tutte le transazioni finanziarie relative al progetto dovranno riportare il CUP per cui vengono effettuate indicando, nei bonifici in addebito, la causale del pagamento.

Ai sensi dell'art. 5 dell'ordinanza n. 4 del 2016, i lavori, se ammessi a contributo, devono essere ultimati, a pena di decadenza, entro sei mesi dalla data di concessione del contributo stesso. I Comuni possono autorizzare, per giustificati motivi, la proroga del termine per non più di due mesi.

Nel caso in cui si verifichi la sospensione dei lavori in dipendenza di motivati provvedimenti emanati dalle autorità competenti, il periodo di sospensione non è calcolato ai fini del termine per l'ultimazione degli stessi.

Se i lavori non vengono ultimati nei termini stabiliti, il Presidente della Regione procede alla revoca del contributo concesso previa diffida ad adempiere, rivolta ai beneficiari dei contributi, entro un termine comunque non superiore a trenta giorni.

**8.1. Danni lievi: pasticci giuridici sulla comunicazione d'inizio lavori.** - I contenuti della comunicazione e le modalità di presentazione sono stati precisati, in un primo momento, dall'ordinanza del Commissario straordinario n. 4 del 2016. Secondo l'art. 2, la comunicazione di inizio dei lavori andava resa nelle forme della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

Era una soluzione giuridicamente sbagliata, perché – come vedremo nei paragrafi 14.4 e 14.5 – la comunicazione di inizio lavori è un istituto giuridico diverso dalla SCIA. Infatti, l'art. 6 della successiva ordinanza del Commissario n. 8 del 2016, ha corretto l'errore e ha stabilito che la comunicazione, presentata a norma dell'art. 2 dell'ordinanza n. 4 del 2016, costituisce comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettere a) ed e-bis), e comma 4, del testo unico dell'edilizia.

Però, la correzione contiene un altro errore, perché quegli articoli del testo unico dell'edilizia sono stati abrogati dal decreto legislativo n. 222 del 2016. Bisognava scrivere che la comunicazione per iniziare gli interventi d'immediata esecuzione costituisce comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) ai sensi dell'art. 6-bis del testo unico dell'edilizia.

**Questioni:** il procedimento per la riparazione dei danni lievi è inutilmente complicato: per l'attività edilizia normale (cioè quella diversa dalla ricostruzione post sisma) è sufficiente la comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA) per riparare un edificio. Che senso ha aggiungere alla CILA il necessario rilascio del titolo abilitativo edilizio? Perché la ricostruzione post sisma deve essere più complicata e quindi più lenta?

**8.2 Danni lievi: pasticci giuridici sulle deroghe alla normativa sismica e paesaggistica.** – Come esaminato nel paragrafo 8, i soggetti interessati, entro il termine di trenta giorni dall'inizio dei lavori, provvedono a presentare la documentazione, che non sia stata già allegata alla comunicazione di inizio dei lavori, e che sia necessaria per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, del titolo abilitativo edilizio e dell'autorizzazione sismica.

Sulla ulteriore documentazione necessaria, bisogna prestare attenzione a quanto disposto dal comma 3, dell'art. 8, della legge sulla ricostruzione: “In deroga agli artt. 6, 10, 93 e 94 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, all'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, all'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, ed alle leggi regionali che regolano il rilascio dei titoli abilitativi, i soggetti interessati comunicano agli Uffici speciali per la ricostruzione di cui all'art. 3, che ne danno notizia agli uffici comunali competenti, l'avvio dei lavori edilizi di riparazione o ripristino...”.

La deroga agli artt. 6 e 10 del D.P.R. n. 380 del 2001, ha il sapore di una beffa, perché la comunicazione di inizio lavori, nella legislazione ordinaria, non richiede un altro titolo abilitativo edilizio, mentre la normativa sulla ricostruzione pretende questo allungamento (v. paragrafo 8.1).

Molto più seria, invece, è la deroga agli artt. 93 e 94 del medesimo D.P.R., anche se l'ipotesi qui in esame è quella dei danni lievi agli edifici.

In base all'art. 93, nelle zone sismiche, chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della Regione, indicando il proprio domicilio, il nome e la residenza del progettista, del direttore dei lavori e dell'appaltatore. Alla domanda deve essere allegato il progetto, in doppio esemplare e debitamente firmato da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze, nonché dal direttore dei lavori. Il contenuto minimo del progetto è determinato dal competente ufficio tecnico della regione. In ogni caso il progetto deve essere esauriente per planimetria, piante, prospetti e sezioni ed accompagnato da una relazione tecnica, dal fascicolo dei calcoli delle strutture portanti, sia in fondazione sia in elevazione, e dai disegni dei particolari esecutivi delle strutture. Al progetto deve inoltre essere allegata una relazione sulla fondazione, nella quale devono essere illustrati i criteri seguiti nella scelta del tipo di fondazione, le ipotesi assunte, i calcoli svolti nei riguardi del complesso terreno-opera di fondazione. La relazione sulla fondazione deve essere corredata da grafici o da documentazioni, in quanto necessari.

L'art. 94 dispone che, fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio (in realtà, per le considerazioni svolte in più punti del presente lavoro, è sufficiente la CILA), nelle località sismiche, non si possono iniziare i lavori senza la preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione.

Adesso, ai fini dell'autorizzazione sismica per la riparazione dei danni lievi, stando a

quanto disposto dall'art. 8, comma 3, della legge sulla ricostruzione e dall'ordinanza del Commissario straordinario n. 8 del 2016, si può ottemperare a quanto stabilito dai citati artt. 93 e 94, o presentando la documentazione necessaria insieme alla comunicazione di inizio lavori, oppure presentandola entro i trenta giorni successivi all'inizio dei lavori.

Si possono, dunque, guadagnare trenta giorni, ma c'è da chiedersi se ne valga la pena. La Corte costituzionale con più sentenze: 24 marzo 2017, n. 60; 16 dicembre 2016, n. 272; 11 dicembre 2013, n. 300; 12 aprile 2013, n. 64; 21 febbraio 2006, n. 182, ha dichiarato costituzionalmente illegittime le norme di leggi regionali che introducevano deroghe alla preventiva autorizzazione sismica.

Ad esempio, la sentenza citata n. 272 del 2016, ha affermato che l'art. 94 del Testo unico dell'edilizia va qualificato come "principio fondamentale" della materia. La norma prescrive che, nelle località sismiche, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione. Considerata la rilevanza del bene protetto, che coinvolge il valore della tutela dell'incolumità pubblica, la quale non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali, la norma riveste una posizione "fondante" del settore dell'ordinamento al quale pertiene (*ex plurimis*, sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 336 del 2005).

Sempre ad avviso della citata sentenza: non coglie nel segno l'argomento difensivo, basato sulla sola esenzione delle opere minori e sull'autocertificazione del tecnico sul rispetto della disciplina di settore, perché comunque si tratta di opere edilizie rilevanti per la pubblica incolumità da realizzarsi in zona sismica.

Certamente, questa volta la deroga è introdotta, non dalla legislazione regionale, ma dalla legge statale sulla ricostruzione; tuttavia, ciò non è certamente sufficiente ad assicurare la pubblica incolumità che, non è soltanto, quella del cittadino che vuole guadagnare pochi giorni di tempo, ma anche di quanti abitano nelle vicinanze dell'edificio da riparare.

Pertanto, è di gran lunga preferibile presentare subito la documentazione necessaria, senza cercare discutibili scorciatoie. Il risultato veramente apprezzabile consisterebbe in un tempestivo rilascio di una seria autorizzazione sismica, a prescindere dal fatto che il cittadino possa chiederla trenta giorni prima o dopo per ottenerla, in pratica, chissà quando.

La legislazione ordinaria, al fine di accelerare il rilascio di più autorizzazioni, prevede l'utilizzazione della conferenza di servizi e sarebbe stato opportuno prevederla anche per ottenere l'autorizzazione sismica.

Altrettanto seriamente va presa in considerazione la deroga all'art. 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004, anche se essa riguarda, non la generalità dei beni danneggiati dagli eventi sismici, ma soltanto gli immobili e le aree di interesse paesaggistico e gli interventi che modificano le preesistenze. I proprietari, possessori o detentori di questi immobili hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi da realizzare corredati della necessaria documentazione, e devono 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 urbanistico-edilizio<sup>11</sup>.

Di conseguenza, ai fini dell'autorizzazione paesaggistica per la riparazione dei danni lievi di cui all'art. 8 della legge sulla ricostruzione, si può ottemperare a quanto stabilito dal citato art. 146, o presentando la documentazione necessaria insieme alla comunicazione di

<sup>11</sup> V. SANTARSIERE, *Demolizione di manufatti semi rovinati e ricostruzione in zona di interesse pubblico, paesaggistico, archeologico. Parere del soprintendente*, in *Riv. giur. edilizia*, 2015, I, p. 788 ss.

inizio lavori, oppure presentandola entro i trenta giorni successivi all'inizio dei lavori.

Anche questa volta il risultato apprezzabile sarebbe rappresentato da un tempestivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e non da una riduzione dei tempi per presentare la domanda.

**9. Gli interventi sugli edifici con danni gravi (Art. 12 della legge sulla ricostruzione).** – Per gli edifici che hanno subito danni gravi, la domanda di concessione dei contributi è presentata dai soggetti legittimati (proprietari, usufruttuari o titolari di diritti reali di garanzia, che si sostituiscono ai proprietari delle abitazioni gravemente danneggiate o distrutte) all'Ufficio speciale per la ricostruzione unitamente alla richiesta del titolo abilitativo edilizio necessario in relazione alla tipologia dell'intervento progettato.

In base all'art. 1 dell'ordinanza n. 19 del 2017, possono beneficiare del contributo anche i familiari che si sostituiscono ai proprietari, limitatamente ai casi di cui all'art. 6, comma 2, lettera c), della legge sulla ricostruzione. A tali fini, per familiari si intendono i parenti o affini fino al primo grado, il coniuge e le persone legate da rapporti giuridicamente rilevanti ai sensi dell'art. 1 della legge 20 maggio 2016, n. 76 (unione civile tra persone dello stesso sesso).

La domanda di contributo è presentata, entro il 31 dicembre 2017, mediante la procedura informatica predisposta dal Commissario straordinario ovvero, in assenza di tale procedura, a mezzo PEC (art. 9 dell'ordinanza n. 19 del 2017).

La domanda, resa nelle forme della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, è redatta secondo il modello disponibile sul sito web [www.sisma2016.gov.it](http://www.sisma2016.gov.it) e deve indicare, per ciascuna unità immobiliare compresa nell'edificio, con riferimento alla data dell'evento sismico: gli estremi e la categoria catastale dell'edificio; la superficie complessiva utile destinata alle abitazioni e all'attività produttiva, alle pertinenze interne e a quelle esterne, ove esistenti e danneggiate; la destinazione d'uso; il numero e la data dell'ordinanza comunale di inagibilità conseguente alla scheda AeDES, ovvero alla dichiarazione di non utilizzabilità sulla base delle schede FAST a cui ha fatto seguito la compilazione della scheda AeDES; il nominativo dei proprietari delle unità immobiliari presenti nell'edificio; i nominativi degli eventuali locatari o comodatari e gli estremi del contratto di locazione o comodato; l'istituto di credito prescelto per l'erogazione del contributo.

Nella domanda devono inoltre essere indicati:

a) i tecnici incaricati della progettazione, della direzione dei lavori e del coordinamento della sicurezza e gli eventuali compilatori delle schede AeDES;

b) l'impresa incaricata di eseguire i lavori selezionata, tenendo conto in misura significativa del ribasso sui prezzi di elenco, tra almeno tre ditte (con i requisiti che abbiamo indicato nel paragrafo 6) mediante procedura concorrenziale intesa all'affidamento dei lavori alla migliore offerta.

Alla domanda di contributo devono essere allegati:

a) la perizia asseverata dal tecnico incaricato della progettazione, completa di adeguata relazione che attesti il nesso di causalità tra i danni rilevati e gli eventi sismici, con espresso riferimento alla scheda AeDES ovvero alla dichiarazione di non utilizzabilità emessa con la scheda FAST e alla successiva scheda AeDES;

b) il progetto degli interventi da eseguire con i numerosi elementi e documenti richiesti dall'art. 9 dell'ordinanza n. 19 del 2017.

In base all'art.10 della medesima ordinanza, la domanda di contributo, corredata degli elaborati progettuali e dei documenti costituisce, tenuto conto del tipo di intervento edilizio da

eseguire, o segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ai sensi dell'art. 22 del testo unico dell'edilizia, oppure domanda di permesso di costruire ai sensi dell'art. 20 dello stesso testo.

Inoltre, la domanda, corredata dall'indicazione degli interventi strutturali da eseguire, dagli elaborati grafici, relazioni e documentazione richiesti dalle norme tecniche sulle costruzioni in zone sismiche (approvate col D.M. 14 gennaio 2008), costituisce deposito del progetto strutturale o richiesta di autorizzazione preventiva ai sensi della normativa per le costruzioni in zona sismica.

L'Ufficio speciale che riceve la domanda informa il Comune e verifica l'esistenza delle condizioni per il rilascio del titolo edilizio ai sensi dello strumento urbanistico e delle disposizioni di legge.

Se l'intervento riguarda un edificio sottoposto a vincoli ambientali, paesaggistici o di tutela dei beni culturali, il progetto è sottoposto al parere della Conferenza regionale (v. il paragrafo 13).

Il Comune rilascia il titolo edilizio, entro dieci giorni dal ricevimento, da parte dell'Ufficio speciale, della proposta di rilascio del titolo stesso, corredata – in presenza dei suddetti vincoli - dal parere favorevole della Conferenza regionale.

In base all'art. 12 della stessa ordinanza, non può essere emesso il provvedimento di concessione del contributo se, per qualsiasi motivo, il Comune non ha rilasciato il titolo edilizio.

I lavori devono essere ultimati entro 24 mesi dalla data di concessione del contributo (art. 13 dell'ordinanza n. 19 del 2017).

A richiesta dei proprietari interessati, gli Uffici speciali possono autorizzare, per giustificati motivi e sentito il Comune, la proroga del termine per non più di sei mesi.

Nei casi in cui si verifichi la sospensione dei lavori in dipendenza di provvedimenti emanati da autorità competenti, il periodo di sospensione, accertato dall'Ufficio speciale, non è calcolato ai fini del termine per l'ultimazione degli stessi.

L'ultimazione dei lavori è comunicata dal soggetto beneficiario all'Ufficio speciale, allegando apposita certificazione. L'Ufficio speciale dispone verifiche in loco per accertare quanto dichiarato.

Qualora i lavori non vengano ultimati entro i termini di cui sopra, il Presidente della Regione dispone la revoca del contributo previa diffida ad adempiere, rivolta al beneficiario, entro ulteriori novanta giorni. In caso di ulteriore inadempienza, il Presidente della Regione chiede la restituzione del contributo erogato, maggiorato degli interessi legali maturati.

**Questioni:** anche per i danni gravi, il procedimento è inutilmente complicato: per l'attività edilizia normale (cioè quella diversa dalla ricostruzione post sisma) è sufficiente la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per riparare un edificio. Che senso ha aggiungere alla SCIA il necessario rilascio del titolo abilitativo edilizio? Perché la ricostruzione post sisma deve essere più complicata e quindi più lenta?

Il rilascio del titolo edilizio è veramente necessario soltanto se l'interessato ha chiesto il permesso di costruire, ma si tratterà di casi rarissimi: la grandissima maggioranza dei cittadini vorrà e dovrà ricostruire il proprio edificio come esso era prima del sisma e, a tal fine, è sufficiente la SCIA.

**9.1. Lo schema del contratto di appalto con l'impresa esecutrice dei lavori.** – Per la predisposizione del contratto di appalto da stipulare con l'impresa selezionata, i privati

danneggiati dal sisma si avvalgono del contratto tipo di cui all'Allegato 2 all'ordinanza n. 19 del 2017.

**10. Gli interventi sugli edifici ad uso produttivo.** – L'ordinanza del Commissario straordinario n. 13 del 9 gennaio 2017 disciplina gli interventi per la riparazione o ricostruzione degli immobili a uso produttivo e le misure di compensazione dei danni a scorte, beni mobili strumentali e prodotti di attività economiche e produttive.

Per ottenere i relativi contributi, gli interventi devono essere rivolti alla ripresa e alla piena funzionalità dell'attività produttiva negli immobili danneggiati o distrutti in tutte le componenti fisse e mobili strumentali.

Possono beneficiare dei contributi:

- i proprietari o conduttori di unità immobiliari a uso produttivo, appartenenti ai settori: industriali, dei servizi, commerciali, artigianali, turistici, agricoli, agrituristici, nonché i soggetti che abbiano acquisito tramite leasing le suddette unità immobiliari;
- le imprese che optino per la delocalizzazione definitiva dell'attività mediante l'acquisto di edifici esistenti e agibili ubicati nello stesso Comune;
- i proprietari ovvero i locatari o coloro che, per legge o per contratto o in base ad altro titolo giuridico, siano obbligati a sostenere le spese per la manutenzione straordinaria di unità immobiliari ad uso abitativo, che si trovino all'interno di un edificio principale a destinazione industriale o produttiva, limitatamente agli interventi sulle parti comuni dell'edificio.

Tutti i beneficiari dei contributi devono possedere, al momento dell'evento sismico, i requisiti di ammissibilità elencati nell'Allegato 1 all'ordinanza n. 13 del 2017.

La domanda di contributo deve essere presentata all'Ufficio speciale per la ricostruzione, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della suddetta ordinanza (vale a dire entro il 10 maggio 2017, salvo proroga del termine, al momento non ancora fissata), mediante l'apposita procedura informatica predisposta dal Commissario straordinario ovvero, fino alla sua istituzione, a mezzo PEC.

La domanda può riguardare congiuntamente: a) gli interventi di miglioramento sismico o di ricostruzione degli edifici; b) la riparazione o acquisto dei beni mobili, macchinari ed attrezzature; c) la ricostituzione delle scorte e la sostituzione dei prodotti danneggiati; d) l'acquisto di edifici, beni mobili e scorte nel caso di delocalizzazione.

Per gli edifici di cui alle lettere a) e d), è previsto un contributo pari al 100% del costo riconosciuto ammissibile; per i beni mobili strumentali e per il ripristino delle scorte sono previsti rispettivamente contributi pari all'80% e al 60% dei costi riconosciuti ammissibili.

Tuttavia la domanda di contributo può riguardare separatamente dette tipologie di interventi, nel rispetto delle condizioni di cui all'art. 7, commi 3 e 4, dell'ordinanza n. 13 del 2017.

Per gli interventi sugli edifici, la domanda di contributo deve indicare, con riferimento alla data dell'evento sismico: gli estremi e la categoria catastale dell'edificio; la superficie complessiva utile destinata all'attività produttiva, alle pertinenze interne ed esterne, se esistenti e danneggiate; la destinazione d'uso; il numero e la data dell'ordinanza comunale di inagibilità conseguente alla scheda AeDES ovvero alla scheda FAST che ha dichiarato inutilizzabile l'edificio; il nominativo dei proprietari e delle imprese operanti; i nominativi degli eventuali locatari o comodatari e gli estremi del contratto di locazione o comodato.

Nella domanda devono inoltre essere indicati:

a) i tecnici incaricati della progettazione, della direzione dei lavori e del coordinamento della sicurezza;

b) l'impresa incaricata di eseguire i lavori, scelta tra almeno tre ditte mediante procedura concorrenziale intesa all'affidamento dei lavori alla migliore offerta, alla quale possono partecipare solo le imprese con i requisiti che abbiamo indicato nel paragrafo 6;

c) l'istituto di credito prescelto per l'erogazione del contributo.

Oltre a ciò, alla domanda devono essere allegati:

a) la perizia asseverata dal tecnico incaricato della progettazione, redatta ai sensi dell'art. 12 dell'ordinanza n. 13 del 2017, completa di adeguata relazione che attesti il nesso di causalità tra i danni rilevati e gli eventi sismici, con espresso riferimento alla scheda AeDES ovvero alla dichiarazione di non utilizzabilità emessa per l'edificio in questione;

b) il progetto degli interventi da eseguire con i numerosi elementi e documenti richiesti dall'art. 8 della medesima ordinanza.

Per gli interventi sugli edifici produttivi, l'Ufficio speciale che riceve la domanda di contributo svolge anche le funzioni di Sportello unico per le attività produttive (SUAP).

La domanda di contributo, corredata degli elaborati e dei documenti di cui all'art. 8, comma 4 - in realtà, è il comma 3 - lettera b), punto II) (cioè la rappresentazione degli interventi edilizi da eseguire mediante elaborati grafici e con la documentazione necessaria a conseguire il titolo abilitativo edilizio), costituisce segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ai sensi dell'art. 22 del DPR 380 del 2001 o domanda di permesso di costruire ai sensi dell'art. 20 dello stesso decreto in relazione al tipo di intervento che deve essere eseguito.

La domanda, corredata degli elaborati di cui all'art. 8, comma 4 - in realtà, è il comma 3 -, lettera b), punto III) (cioè l'indicazione degli interventi strutturali da eseguire mediante elaborati grafici, relazioni e documentazione ai sensi del D.M. 14 gennaio 2008, avente ad oggetto le norme tecniche sulle costruzioni in zone sismiche), costituisce deposito del progetto strutturale o richiesta di autorizzazione preventiva ai fini della normativa per le costruzioni in zona sismica.

L'Ufficio speciale, che riceve la domanda, informa il Comune con la procedura informatica predisposta dal Commissario straordinario ovvero, fino alla sua istituzione, a mezzo PEC.

Secondo l'art. 9, comma 5, dell'ordinanza n. 13 del 2017, l'accettazione e la protocollazione della domanda da parte dell'Ufficio speciale devono avvenire entro cinque giorni lavorativi dal deposito della stessa. Entro tale termine, effettuata la verifica della completezza della domanda e della documentazione allegata, viene comunicata in via informatica l'accettazione ovvero l'inammissibilità della domanda (la disposizione deve essere adeguata all'art. 18-bis della legge n. 241 del 1990, ai sensi del quale l'amministrazione destinataria di istanze, segnalazioni o comunicazioni deve rilasciare immediatamente, anche in via telematica, una ricevuta, che attesti l'avvenuta presentazione dell'atto trasmesso e indichi i termini entro i quali l'amministrazione stessa è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il suo silenzio equivale ad accoglimento dell'istanza).

Se l'Ufficio speciale accerta carenze sanabili nella compilazione della domanda o nella documentazione allegata, richiede, entro venti giorni dalla presentazione della stessa e per una sola volta, le necessarie integrazioni, che debbono essere prodotte entro e non oltre trenta giorni successivi al ricevimento della richiesta, a pena di decadenza della domanda.

Poi, l'art. 9, comma 5, viene parzialmente contraddetto dall'art. 13, comma 1, della stessa ordinanza, secondo cui l'Ufficio speciale si pronuncia sull'ammissibilità delle domande di contributo entro trenta giorni dalla ricezione, previa verifica della sussistenza in capo al

richiedente dei requisiti per l'accesso ai contributi e della completezza della domanda e della documentazione allegata.

L'Ufficio speciale, ove lo ritenga necessario, può richiedere all'interessato integrazioni o chiarimenti, che devono pervenire entro trenta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente il termine, la domanda di contributo si intende rinunciata.

Entro novanta giorni dal ricevimento della domanda di contributo, l'Ufficio speciale, all'esito della verifica di cui sopra, determina la spesa ammissibile e il contributo concedibile per ciascuna tipologia di intervento.

L'accoglimento della domanda, con l'indicazione specifica dei contributi concessi, è comunicato al beneficiario e al Comune con la procedura informatica predisposta dal Commissario straordinario o, fino alla sua istituzione, a mezzo PEC. Con le stesse modalità è comunicato l'eventuale provvedimento di rigetto della domanda di contributo, motivando il mancato accoglimento.

Gli interventi di ricostruzione e miglioramento sismico dell'edificio destinato ad attività produttiva devono essere completati entro 18 mesi dalla concessione del contributo. In caso di mancata produzione del certificato di ultimazione dei lavori nel predetto termine, il Presidente della Regione dispone la revoca del contributo e richiede la restituzione degli importi percepiti, maggiorati degli interessi legali maturati.

Il termine può essere prorogato, su conforme parere dell'Ufficio speciale, con provvedimento del Presidente della Regione, qualora l'interessato allegghi di non averlo potuto rispettare per fatti sopravvenuti estranei alla sua volontà o per difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori.

In caso di sospensione dei lavori determinata da provvedimenti amministrativi o giurisdizionali, il termine di ultimazione dei lavori è interrotto per la durata del periodo di sospensione.

Ad ultimazione dei lavori il beneficiario dei contributi comunica all'Ufficio speciale l'avvenuta esecuzione delle opere finanziate, allegando apposita certificazione. L'Ufficio speciale dispone verifiche *in loco* per accertare la veridicità di quanto dichiarato dal beneficiario.

**Questioni:** anche questa volta, il procedimento è inutilmente complicato, l'art. 16, comma 8, dell'ordinanza n. 13 del 2017, subordina l'erogazione del contributo all'avvenuto rilascio del titolo abilitativo edilizio. Per l'attività edilizia normale (cioè quella diversa dalla ricostruzione post sisma), nella grandissima maggioranza dei casi, è sufficiente la CILA o la SCIA per riparare un edificio. Che senso ha aggiungere il rilascio del titolo abilitativo edilizio? Perché la ricostruzione post sisma deve essere più complicata e quindi più lenta?

Il rilascio del titolo edilizio è veramente necessario soltanto se l'interessato ha chiesto il permesso di costruire, ma si tratterà di casi rarissimi: la grandissima maggioranza dei cittadini vorrà e dovrà ricostruire il proprio edificio come esso era prima del sisma e, a tal fine, è sufficiente la CILA o la SCIA.

**11. La pianificazione urbanistica degli interventi nei centri storici e nei centri e nuclei urbani e rurali.** – L'art. 11 della legge sulla ricostruzione prevede che le Regioni individuino, con una perimetrazione, i centri<sup>12</sup> e nuclei di particolare interesse che risultano

<sup>12</sup> B. ZANARDI, *Terremoto e centri storici*, in *Aedon*, 2013, fasc. 2, p. 4 ss.

maggiormente colpiti dagli eventi sismici.

Nei centocinquanta giorni successivi, 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<sup>13</sup>.

In particolare, vengono predisposti gli strumenti urbanistici attuativi, completi dei relativi piani finanziari, al fine di programmare in maniera integrata gli interventi di ricostruzione con adeguamento sismico o ripristino con miglioramento sismico di: 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; di edifici privati residenziali e immobili utilizzati; opere di urbanizzazione, compresa la rete di connessione dati.

Gli strumenti urbanistici attuativi definiscono l'assetto planivolumetrico degli insediamenti interessati, indicano i danni subiti dagli immobili e dalle opere, contengono la sintesi degli interventi proposti, una prima valutazione dei costi, le volumetrie, le superfici e le destinazioni d'uso degli immobili, individuano le unità minime d'intervento (UMI) e i soggetti esecutori degli interventi. In aggiunta, individuano i tempi, le procedure e i criteri di attuazione.

**Questioni:** la legge prevede che, nei centri e nuclei di particolare interesse, o parti di essi, che risultano maggiormente colpiti, gli interventi sono attuati attraverso strumenti urbanistici attuativi. C'è il rischio di una generalizzata utilizzazione di questi strumenti, mentre è del tutto logico ritenere che, nella grandissima maggioranza dei casi, sarà necessario ricostruire gli edifici così come erano prima del sisma, con la sola novità dell'adeguamento o del miglioramento sismico.

Pertanto, gli strumenti urbanistici attuativi risulteranno, quasi sempre, un adempimento inutile, che allungherà senza una valida ragione i tempi della ricostruzione. Invece, in pochi casi, sarà necessario, per la natura dei terreni, ricostruire altrove, ma, a questo scopo, bisognerà ricorrere non ai semplici strumenti attuativi, bensì a piani con efficacia di variante ai piani regolatori generali.

Per gli eventi sismici del 1997 che avevano colpito le Regioni Marche e Umbria, in base all'art. 3 del decreto-legge 30 gennaio 1998, n. 6, convertito con modificazioni dalla legge 30 marzo 1998, n. 61, molto più appropriatamente (per i centri e nuclei, o parte di essi, di particolare interesse, maggiormente colpiti, dove gli edifici distrutti o gravemente danneggiati superavano il 40 per cento del patrimonio edilizio) era stata prevista l'approvazione di programmi di recupero<sup>14</sup>.

Questi programmi, solo in determinati casi, potevano essere attuati mediante strumenti urbanistici attuativi, anche in variante agli strumenti urbanistici generali.

Pertanto, il programma di recupero:

a) poteva limitarsi ad indicare gli interventi proposti in attuazione degli strumenti urbanistici comunali vigenti, senza prevedere il ricorso a strumenti urbanistici attuativi oppure a varianti allo strumento urbanistico generale;

<sup>13</sup> T. BONETTI, *Diritto amministrativo dell'emergenza e governo del territorio: dalla "collera del drago" al piano della ricostruzione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2014, 4, p. 126 ss.; E. BANDERA, *Pianificazione del territorio e tutela urbanistica dei beni di particolare interesse*, *ivi*, 2016, I, p. 498 ss.

<sup>14</sup> Sulla ricostruzione dopo gli eventi sismici del 1997, cfr. F. LORENZOTTI, *Marche e Umbria tra gestione del territorio e interventi per il terremoto*, in *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Atti del 7° Convegno nazionale AIDU, Lecce 19-20 nov. 2004, Milano, 2005, a cura di E. Ferrari, P. L. Portaluri e E. Sticchi Damiani, p. 229 ss.

b) poteva prevedere, anche per una sola parte del territorio interessato, il ricorso a strumenti urbanistici attuativi, ove necessario in variante agli strumenti urbanistici generali.

**11.1. Adozione e approvazione degli strumenti urbanistici attuativi.** - Il Comune adotta con atto consiliare gli strumenti urbanistici attuativi. Essi 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 della Conferenza permanente di cui all'art. 16 della legge sulla ricostruzione.

Acquisito il parere obbligatorio e vincolante della Conferenza permanente, il Comune approva definitivamente lo strumento attuativo.

**Questioni:** è un passaggio burocratico che si può evitare: considerato che il parere della Conferenza è obbligatorio e vincolante (cioè costituisce la vera decisione), è più coerente disporre: "la Conferenza approva definitivamente gli strumenti urbanistici attuativi".

**11.2. Efficacia degli strumenti urbanistici attuativi.** - In base all'art. 11, comma 6, della legge sulla ricostruzione, gli strumenti attuativi innovano gli strumenti urbanistici vigenti.

La portata della parola "innovano" non è chiara: era necessario precisare, con minore timidezza, che gli strumenti urbanistici attuativi, con il parere favorevole della Conferenza, possono prevedere automaticamente varianti ai piani regolatori. C'è un accenno in questo senso nell'art. 16 della legge sulla ricostruzione, secondo cui la determinazione conclusiva della Conferenza ha effetto di variante agli strumenti urbanistici (quali?); è consigliabile essere più determinati e chiarire che l'effetto di variante riguarda anche i piani regolatori generali.

Sempre in base all'art. 11, comma 6, della legge, se gli strumenti urbanistici attuativi comprendono beni paesaggistici, e 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.

Segue il comma 7 di cui si poteva benissimo fare a meno, perché ripete, con maggiori complicazioni, quanto già stabilito dall'art. 23 del testo unico dell'edilizia, che consente di realizzare mediante la SCIA: gli interventi di ristrutturazione edilizia pesante e gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica, qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive.

**11.3. Gli aggregati edilizi e le unità minime di intervento.** - L'art. 11, comma 8, della legge sulla ricostruzione prevede che i Comuni, 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 anche, con apposita deliberazione del Consiglio comunale, individuare gli aggregati edilizi da recuperare attraverso interventi unitari. In tali aggregati la progettazione deve tener conto delle possibili interazioni derivanti dalla contiguità strutturale con gli edifici adiacenti, secondo quanto previsto dalla normativa tecnica per le costruzioni. Con il medesimo provvedimento sono perimetrare, per ogni aggregato edilizio, le unità minime di intervento (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.

L'ordinanza del Commissario straordinario n. 19 del 2017, all'art. 3, definisce l'aggregato edilizio: "un insieme di almeno tre edifici strutturalmente interconnessi tra loro con collegamenti anche parzialmente efficaci, anche derivanti da progressivi accrescimenti edilizi, che possono interagire sotto un'azione sismica. Gli aggregati possono costituire parte di un isolato edilizio".

L'art. 16 della medesima ordinanza prevede che gli aggregati edilizi, nel caso siano costituiti da numerosi edifici, possono essere suddivisi in UMI composte da almeno tre edifici che sono comunque oggetto di unica progettazione ed affidamento dell'esecuzione dei lavori ad un'unica impresa appaltatrice selezionata.

**11.4. Il consorzio dei proprietari e l'intervento sostitutivo del Comune (Art. 11 della legge sulla ricostruzione).** - Per l'esecuzione degli interventi unitari sugli edifici privati o di proprietà mista pubblica e privata, anche non abitativi, 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, ricomprendendo le superfici ad uso non abitativo.

Decorso inutilmente il suddetto termine, 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 che sarebbero stati assegnati ai proprietari.

Il consorzio e i Comuni si rivalgono sui proprietari nei casi in cui gli interventi di riparazione dei danni, di ripristino e di ricostruzione siano superiori al contributo ammissibile.

L'art. 16 dell'ordinanza n. 19 del 2017 applica le suddette disposizioni anche alle UMI e agli aggregati edilizi e aggiunge: nel caso di aggregato edilizio articolato in più UMI, l'unitarietà dell'intervento viene conseguita tramite l'affidamento della progettazione e direzione dei lavori di tutte le UMI dell'aggregato ad un solo tecnico. Qualora gli amministratori dei consorzi tra proprietari delle UMI intendano incaricare della progettazione e direzione dei lavori tecnici diversi, l'unitarietà dell'intervento per l'aggregato viene garantita con l'attribuzione ad uno di questi del compito del coordinamento della progettazione architettonica e strutturale e della direzione dei lavori.

**12. La ricostruzione pubblica (Art. 14 della legge sulla ricostruzione).** – I contributi per la ricostruzione pubblica e le spese per l'assistenza alla popolazione sono erogati in via diretta. A tal fine, il Commissario straordinario può essere autorizzato, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, a stipulare appositi mutui di durata massima venticinquennale, con oneri di ammortamento a carico del bilancio dello Stato, con la Banca europea per gli investimenti, con la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, con la Cassa depositi e prestiti S.p.A. e con i soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività bancaria. Le rate di ammortamento dei mutui attivati sono pagate agli istituti finanziatori direttamente dallo Stato.

Le ordinanze del Commissario straordinario disciplinano il finanziamento, nei limiti delle risorse stanziare, per la ricostruzione, riparazione e ripristino degli edifici pubblici, per gli interventi volti ad assicurare la funzionalità dei servizi pubblici e per gli interventi sui beni del patrimonio artistico e culturale, compresi quelli tutelati.

I finanziamenti devono prevedere anche opere di miglioramento sismico dirette ad accrescere in maniera sostanziale la capacità di resistenza delle strutture.

I finanziamenti riguardano:

gli immobili adibiti ad uso scolastico o educativo per la prima infanzia, pubblici o paritari; le strutture edilizie universitarie; gli edifici municipali, le caserme in uso all'amministrazione della difesa; gli immobili demaniali; gli immobili di proprietà di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, formalmente dichiarati di interesse storico-artistico ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio;

gli immobili di proprietà pubblica, ripristinabili con miglioramento sismico entro il 31 dicembre 2018, per essere destinati alla soddisfazione delle esigenze abitative delle popolazioni dei territori interessati dagli eventi sismici;

le opere di difesa del suolo e delle infrastrutture e gli impianti pubblici di bonifica per la difesa idraulica e per l'irrigazione;

gli edifici privati ad uso pubblico, compresi strutture sanitarie e socio-sanitarie, archivi, musei, biblioteche e chiese;

gli interventi di riparazione e ripristino strutturale degli edifici privati inclusi nelle aree cimiteriali e individuati come cappelle private.

Le ordinanze del Commissario straordinario, in relazione ai beni e agli interventi di cui sopra, predispongono e approvano, articolandoli per le quattro Regioni interessate:

un piano delle opere pubbliche, comprensivo degli interventi sulle urbanizzazioni dei centri o nuclei oggetto degli strumenti urbanistici attuativi;

piani finalizzati ad assicurare il ripristino o lo svolgimento, per l'anno scolastico 2017-2018, della normale attività scolastica, educativa o didattica;

un piano dei beni culturali;

un piano di interventi sui dissesti idrogeologici, con priorità per quelli che costituiscono pericolo per centri abitati o infrastrutture;

un piano per lo sviluppo delle infrastrutture e il rafforzamento del sistema delle imprese;

un programma delle infrastrutture ambientali da ripristinare e realizzare, con particolare attenzione agli impianti di depurazione e di collettamento fognario. Il programma comprende il ripristino della sentieristica nelle aree protette e il recupero e l'implementazione degli itinerari ciclabili e pedonali di turismo lento nelle aree.

**13. La Conferenza permanente e le Conferenze regionali (Art. 16 della legge sulla ricostruzione).** - La direzione, il coordinamento e il controllo delle operazioni di ricostruzione, la decisione in ordine agli atti di programmazione, pianificazione, attuazione ed esecuzione degli interventi e di approvazione dei progetti, sono affidati a un organo unico di direzione, coordinamento e decisione a competenza intersettoriale, denominato “Conferenza permanente”, presieduto dal Commissario straordinario o da un suo delegato e composto da un rappresentante, rispettivamente, del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, della Regione, della Provincia, dell'Ente Parco e del Comune territorialmente competenti.

La Conferenza permanente è validamente costituita con la presenza di almeno la metà dei componenti e delibera a maggioranza dei presenti. La determinazione motivata di conclusione del procedimento, adottata dal presidente, sostituisce a ogni effetto tutti i pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, inclusi quelli dei gestori di beni o servizi pubblici, di competenza delle amministrazioni coinvolte. Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto del procedimento. La determinazione conclusiva ha effetto di variante agli strumenti urbanistici e comporta l'applicazione della disciplina contenuta nell'art. 7 del Testo unico dell'edilizia (vale a dire che per le opere pubbliche non sono richiesti titoli abilitativi edilizi). Si applicano, per tutto quanto non diversamente disposto e in quanto compatibili, le disposizioni in materia di conferenza dei servizi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, con le modifiche di cui al decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127.

Le autorizzazioni alla realizzazione degli interventi sui beni culturali tutelati sono rese dal rappresentante del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo in seno alla Conferenza.

Ai fini dell'approvazione del programma delle infrastrutture ambientali, è necessario il parere del rappresentante del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

La Conferenza, in particolare:

- a) esprime parere obbligatorio e vincolante sugli strumenti urbanistici attuativi adottati dai singoli Comuni entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione;
- b) approva i progetti esecutivi delle opere pubbliche e dei lavori relativi a beni culturali;
- c) esprime parere obbligatorio e vincolante sul programma delle infrastrutture ambientali.

Per gli interventi privati, per gli interventi pubblici attuati dalle Regioni e per gli interventi completamente attuati e finanziati dalle Diocesi, che necessitano di pareri ambientali, paesaggistici, di tutela dei beni culturali o ricompresi in aree dei parchi nazionali o delle aree protette regionali, sono costituite apposite Conferenze regionali, presiedute dal Vice commissario (cioè dal Presidente della Regione) competente o da un suo delegato e composte da un rappresentante di ciascuno degli enti o amministrazioni presenti nella Conferenza permanente.

La Conferenza regionale opera, per i progetti di competenza, con le stesse modalità, poteri ed effetti della Conferenza permanente ed esprime il proprio parere, entro i tempi stabiliti dalle ordinanze del Commissario straordinario.

**14. Un confronto con il testo unico dell'edilizia.** – Nei paragrafi precedenti si è accennato alla circostanza che, sotto il profilo della disciplina edilizia, i procedimenti riguardanti la ricostruzione sono inutilmente più complicati di quelli della normale attività edilizia (cioè di quell'attività diversa dalla ricostruzione post sisma).

Nella normale attività edilizia, il rilascio del titolo abilitativo edilizio è veramente necessario soltanto se l'interessato ha presentato domanda per ottenere il permesso di costruire; invece, se viene utilizzata la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) oppure la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), non sono necessari ulteriori titoli abilitativi edilizi.

Anche alla luce dei pasticci giuridici esaminati nel paragrafo 8.1, è prospettabile l'ipotesi che, nell'ambito della legge sulla ricostruzione, la disciplina giuridica dell'edilizia non sia stata bene assimilata. Pertanto, è bene esaminarne, sia pure rapidamente alcuni punti fondamentali.

**14.1. I titoli abilitativi edilizi in base al testo unico dell'edilizia.** – In base al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, il testo unico dell'edilizia (d'ora in poi: TUE), i titoli abilitativi edilizi sono quattro: comunicazione di inizio lavori (CIL), comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), permesso di costruire.

In più, dobbiamo considerare che esiste l'attività edilizia libera che si può svolgere senza titolo abilitativo edilizio e l'attività edilizia delle pubbliche amministrazioni che non richiede il titolo abilitativo edilizio.

Quest'ultima è disciplinata dal TUE all'art. 7 e interessa, in sintesi, le opere pubbliche, comprese quelle realizzate dai concessionari di servizi pubblici.

**14.2. Recenti riforme dei titoli abilitativi edilizi.** – Tutti i titoli abilitativi edilizi sono stati oggetto di recenti riforme<sup>15</sup>. In sintesi:

a) **Il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126.** – Ha ad oggetto la disciplina “generale” riguardante tutti i procedimenti relativi alle attività private che sono assoggettate alla SCIA, non soltanto in materia edilizia, e ha introdotto importanti modificazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, soprattutto in tema di SCIA<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> E. BOSCOLO, *I decreti attuativi della legge Madia: liberalizzazioni e ridisegno del sistema dei titoli edilizi*, in *Riv. giur edilizia*, 2016, II, p. 601 ss.

<sup>16</sup> Sulla SCIA v. E. BOSCOLO, *La SCIA dopo la Legge Madia e i decreti attuativi*, in *Giur.it.*, 2016, 2799 ss.; M. BORGHERINI, *I mattoni della SCIA dopo la legge Madia (n. 124/2015) e il decreto legislativo attuativo (n. 126/2016)*, in *Il nuovo dir. amm.vo*, 5/2016, p. 71 ss.; DONATO VESE, *Profili di analisi economica (del diritto amministrativo) in tema di segnalazione certificata di inizio attività. La nuova disciplina della s.c.i.a. e i persistenti problemi di tutela dei terzi*, in *Diritto e processo amm.vo*, 2016, p. 1131 ss.; E. GIARDINO, *L'individuazione, la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti. Decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126; Decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222; d.P.R. 12 settembre 2016, n. 194*, in *Giornale dir. amm.vo*, 1/2017, p. 26 ss.

Inoltre, ha previsto che le pubbliche amministrazioni devono adottare moduli unificati e standardizzati per la presentazione da parte dei cittadini e delle imprese di domande, segnalazioni o comunicazioni, comprese quelle relative agli interventi edilizi. In materia di ricostruzione post sisma sono stati predisposti alcuni moduli e schemi che soddisfano questa regola, ma, al momento, in maniera ancora incompleta.

Infine, il decreto legislativo n. 126 del 2016 ha inserito nella legge n. 241 del 1990 l'art. 18-bis, ai sensi del quale l'amministrazione destinataria di istanze, segnalazioni o comunicazioni deve rilasciare immediatamente, anche in via telematica, una ricevuta, che attesti l'avvenuta presentazione dell'atto trasmesso e indichi i termini entro i quali l'amministrazione stessa è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il suo silenzio equivale ad accoglimento dell'istanza. E' necessario rispettare questa regola generale anche nella ricostruzione post sisma.

**b) Il decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127.** – Ha riformato il procedimento di rilascio del permesso di costruire contenuto nel TUE e ha modificato la disciplina della conferenza di servizi contenuta nella legge n. 241 del 1990.

**c) Il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222.** – Ha individuato specificamente i procedimenti oggetto di comunicazione, di SCIA, di autorizzazione (compreso il permesso di costruire) e di silenzio assenso e ha introdotto diverse modifiche nel TUE.

Particolarmente importante è la Tabella A allegata a questo decreto legislativo e che ne costituisce parte integrante. Essa elenca le attività che possono svolgere i privati e le imprese e il regime amministrativo di volta in volta applicabile: comunicazione, SCIA, autorizzazione.

E' articolata in tre sezioni, la sezione I ha ad oggetto le attività commerciali e assimilabili, la sezione II l'attività edilizia e la sezione III le attività in materia di ambiente.

Noi concentriamo l'attenzione sull'attività edilizia, sulla Sezione II della Tabella.

**14.3. Le attività edilizie soggette a semplice comunicazione di inizio lavori in base al testo unico dell'edilizia (CIL).** - Al n. 26, della Sezione II della Tabella, vengono indicate quali opere che richiedono una CIL: le "opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni, previa comunicazione di avvio lavori all'amministrazione comunale".

La legge sulla ricostruzione non prevede espressamente la semplice comunicazione di inizio lavori. E' però evidente che, anche ai fini della ricostruzione post sisma, può presentarsi la necessità di utilizzare questo titolo abilitativo edilizio per esigenze contingenti e temporanee.

**14.4. La comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA) in base al testo unico dell'edilizia.** – L'art. 3 del decreto legislativo n. 222 del 2016 ha inserito nel TUE l'art. 6-bis "Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata".

La CILA consiste in una comunicazione asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché la loro compatibilità con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che gli stessi non coinvolgono le parti strutturali dell'edificio.

La CILA deve contenere anche i dati identificativi dell'impresa alla quale viene affidata la realizzazione dei lavori.

In base al comma 1 dell'art. 6-bis, sono realizzabili, mediante CILA, gli interventi che non rientrano nelle previsioni degli artt. 6, 10 e 22 del TUE.

Più specificamente, la Sezione II della Tabella assoggetta a CILA, tra gli altri, i seguenti interventi:

a) Manutenzione straordinaria (leggera): si tratta di “opere e modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni di uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi pure quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso<sup>17</sup>; ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio”. Invece, gli interventi di manutenzione straordinaria (pesante), cioè quelli che riguardano le parti strutturali dell'edificio richiedono (v. paragrafo successivo) la SCIA;

b) Restauro e risanamento conservativo (leggero): sono interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio. Invece, gli interventi di restauro e risanamento conservativo (pesante), cioè quelli che riguardano le parti strutturali dell'edificio richiedono (v. paragrafo successivo) la SCIA;

c) Realizzazione di pertinenze minori: sono quegli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, non qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportano la realizzazione di un volume inferiore al 20% del volume dell'edificio principale. Tuttavia, se le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano detti interventi come nuova costruzione, ovvero essi comportano la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale, è necessario il permesso di costruire (artt. 3, comma 1, lettera e6), e 10 del TUE).

**Questioni:** valgono le stesse osservazioni svolte alla fine del paragrafo 8.1, mentre la legge sulla ricostruzione, per gli edifici che hanno subito danni lievi, richiede in sequenza due titoli edilizi: la CILA e il misterioso e generico titolo abilitativo edilizio, nella normale attività edilizia, per eseguire i lavori soggetti a CILA non sono necessari ulteriori titoli abilitativi edilizi.

<sup>17</sup> Sulla destinazione d'uso dell'immobile, cfr. R. MICALIZZI, *La "rilevanza urbanistica" del mutamento di destinazione d'uso dell'immobile*, in *Giur. it.*, 2016, 2725 ss.

**14.5. La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in base alla legge n. 241 del 1990 .** – Per la disciplina della SCIA in materia edilizia bisogna fare riferimento all’art. 19 della legge n. 241 del 1990, con gli adattamenti richiesti dal TUE.

La SCIA, corredata delle dichiarazioni, attestazioni, asseverazioni e relativi elaborati tecnici, può essere presentata a mezzo posta con raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l’utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la SCIA si considera presentata al momento della ricezione da parte dell’amministrazione.

L’attività oggetto della SCIA può essere iniziata (anche nei casi della SCIA unica di cui all’art. 19-bis della medesima legge n. 241 del 1990) dalla data della sua presentazione.

Secondo la Sezione II della Tabella sono soggette alla SCIA le seguenti attività edilizie:

a) Manutenzione straordinaria (pesante), numero 4 della Sezione II, che fornisce questa definizione: intervento di manutenzione straordinaria che preveda opere interne che riguardino le parti strutturali dell’edificio;

b) Restauro e risanamento conservativo (pesante), numero 6 della Sezione II, dove, in conformità all’art. 22, comma 1, lettera b), del TUE, viene posto in evidenza che questo intervento riguarda anche le parti strutturali dell’edificio;

c) Ristrutturazione edilizia cosiddetta “semplice” o “leggera”, numero 7 della Sezione II, che definisce le caratteristiche dell’intervento in conformità all’art. 3, comma 1, lettera d), del TUE: si tratta di “interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell’edificio, l’eliminazione, la modifica e l’inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell’ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche 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, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell’edificio preesistente”;

d) Varianti in corso d’opera a permessi di costruire, n. 35 della Sezione II;

e) Varianti in corso d’opera che non presentano i caratteri delle variazioni essenziali, n. 36 della Sezione II.

**Questioni:** valgono le stesse osservazioni svolte alla fine del paragrafo 9, mentre la legge sulla ricostruzione, per gli edifici che hanno subito danni gravi, richiede in sequenza due titoli edilizi: la SCIA e il misterioso e generico titolo abilitativo edilizio, nella normale attività edilizia, per eseguire i lavori soggetti a SCIA non sono necessari ulteriori titoli abilitativi edilizi.

**14.6 Il permesso di costruire in base al testo unico dell’edilizia.** – In base all’art. 10

del TUE, il permesso di costruire<sup>18</sup> è necessario per i seguenti interventi edilizi:

- a) gli interventi di nuova costruzione;
- b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica;

c) gli interventi di ristrutturazione edilizia 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 Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

E' da ritenere che, in materia di ricostruzione post sisma, le richieste di permessi di costruire saranno rarissime: potranno riguardare i casi in cui bisognerà ricostruire su aree diverse da quelle originarie secondo le indicazioni di strumenti urbanistici attuativi, anche in variante ai piani regolatori generali.

Però, come già osservato alla fine del paragrafo 11.2, l'art. 23 del TUE consente di realizzare mediante la SCIA: gli interventi di ristrutturazione edilizia pesante e gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica, qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive. Di conseguenza, anche sotto questo aspetto, si riduce moltissimo lo spazio per i permessi di costruire.

*\* Professore di Diritto amministrativo – Università degli Studi di Camerino – Giurisprudenza*

**PUBBLICATO SU AMBIENTEDIRITTO.IT - 8 MAGGIO 2017 – ANNO XVII**

<sup>18</sup> A. CALEGARI, *Il permesso di costruire ordinario e convenzionato (artt. 10, 20, 21 e 28-bis TUED)*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2014, p. 500 ss.; F. SAITTA, *Efficacia e decadenza del permesso di costruire (art. 15 TUED)*, *ivi*, p. 588 ss.

AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME -  
Tel +39 0941 421391 - Fax digitale +39 1782724258 Mob. +39 3383702058 - info@ambientediritto.it - Testata  
registrata presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562

Rivista Giuridica Telematica  
**AmbienteDiritto.it**  
Anno XVII

ISSN 1974-9562

Focus su alcune materie trattate

**Diritto Ambientale:** inquinamento, rifiuti  
**Diritto urbanistico, dell'edilizia**  
**Diritto dell'energia**  
**Diritto dei contratti pubblici**  
**Pubblica amministrazione**  
**Processo penale, civile e amministrativo**  
**Diritto dell'Unione Europea**  
**Diritto del lavoro - sicurezza**

**CODICI aggiornati e annotati 2017:**

- Codice dell'Ambiente (d.lgs. n. 152/2006)  
- Codice Urbanistico e dell'Edilizia (d.lgs. n. 46/2009)  
- Codice dei Beni Culturali (d.lgs. n. 42/2004)  
- **NUOVO** Codice degli Appalti (d.lgs. n. 50/2016)

Dottrina, formulari, un Quotidiano Legale... e altro ancora in  
un'unica rivista pluridisciplinare che raccoglie al suo interno  
il miglior scibile giuridico.

\* Sempre nuove sentenze massimate  
quotidianamente anche per il 2017

\* Segnalazione della normativa di rilievo  
con testi coordinati

\* Banche Dati - 2017

ISSN 1974-9562

9 771974 956204

2017

AmbienteDiritto Editore®

AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME -  
Tel +39 0941 421391 - Fax digitale +39 1782724258 Mob. +39 3383702058 - info@ambientediritto.it - Testata  
registrata presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562

La rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 classe A - Riviste Scientifiche  
Giuridiche. ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della  
Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditemento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN).  
Repertorio del Foro Italiano Abbr. n.271 [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)