



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Commissario Straordinario del Governo ai fini della ricostruzione
nei territori interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 Agosto 2016

Oggetto: SISMA 2016. Osservazioni in merito all' Ordinanza n. 107 del 22 agosto 2020 e relative Linee Guida prot.n. 23149. Piani attuativi

Illustre Sindaco,

rispondiamo con piacere al suo quesito in merito alla non obbligatorietà dei piani attuativi per la realizzazione degli interventi di ricostruzione privata "conformi al preesistente " edificio.

La disciplina applicabile a tali interventi è quella definita dall'art. 5 dell'ordinanza commissariale 107/2020, peraltro confermata dal legislatore con l'art.10, comma 6, del decreto 76/2020, convertito con modifiche dalla legge 11 settembre 2020, n.120 che ha novellato l'art. 12, comma 2, del decreto Sisma n.189/2016.

Occorre subito rilevare che, ora, il quadro normativo è consolidato e non presta il fianco a dubbi interpretativi. Ed infatti, secondo il richiamato art. 5, comma 2, "ai sensi dell' art. 3-bis, d.lgs 24 ottobre 2019, n. 123 e dell'art.10, comma 6, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, in tutti i Comuni di cui agli allegati 1, 2 e 2-bis, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, gli interventi di ricostruzione di edifici pubblici o privati in tutto o in parte lesionati, crollati o demoliti od oggetto di ordinanza di demolizione per pericolo di crollo, sono autorizzati e immediatamente attuabili anche in deroga ai vigenti strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, a condizione che detti interventi siano diretti alla realizzazione di edifici conformi a quelli preesistenti quanto a collocazione, ingombro planivolumetrico e configurazione degli esterni, fatte salve le modifiche planivolumetriche e di sedime necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, igienico-sanitaria, di sicurezza e per l'accessibilità. Ai fini di quanto sopra, per ingombro planivolumetrico è da intendersi il profilo di massimo ingombro individuato dalle congiungenti dei punti estremi dell'edificio o aggregato, entro il quale sono possibili modifiche della sagoma senza incremento di volumetria.

3. Agli interventi di cui al comma 2, trattandosi di ricostruzione conforme a quanto già legittimamente esistente, non si applicano tutte le prescrizioni dei piani urbanistici, degli strumenti comunali e della pianificazione territoriale, riguardanti nuovi interventi e costruzioni edilizie, in materia di altezza, distanze, indici di edificabilità, parametri edilizi e urbanistici, vincoli di qualsivoglia natura, salvo il rispetto di quelli previsti dal Testo unico dell'edilizia approvato con D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 per gli interventi sugli immobili esistenti.

4. Tutti gli interventi conformi ai volumi preesistenti, nei limiti di cui all'art. 3-bis del decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123, anche per le ristrutturazioni con totale demolizione nei centri storici e nelle aree interessate da vincolo paesaggistico, sono realizzati attraverso la S.c.i.a. edilizia. Le ristrutturazioni difformi, ossia eccedenti le variazioni ammesse, sono assoggettate a permesso di costruire, che dovrà valutare il miglioramento della qualità architettonica nel contesto urbano in cui si colloca.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Commissario Straordinario del Governo ai fini della ricostruzione

nei territori interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 Agosto 2016

5. Gli interventi riguardanti nuove costruzioni, delocalizzazioni o che determinano aumenti di volumetrie rispetto a quelle preesistenti, salvo che per ragioni di efficientamento energetico e sismico, sono attuati previo rilascio di permesso di costruire. Tali interventi possono essere realizzati anche in deroga ai parametri urbanistici vigenti sulla base di previsioni di un atto di variante urbanistica.

6. Il professionista, che assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi dell'art. 29 comma 3, del DPR 380 del 2001, assevera e attesta sotto la propria responsabilità, ai sensi dell'Ordinanza 100/2020 e dell'art. 10, comma 6, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, la conformità urbanistica ed edilizia degli interventi di cui al presente articolo.

7. Gli interventi edilizi attuati nei limiti dell'art. 3-bis del decreto legge 123/2019 non sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, approvato con d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e del D.P.R. 31 dicembre 2017, n. 31, nonché dell'art. 8 dell'ordinanza 100/2020.

8. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle costruzioni interessate da interventi edilizi abusivi gravi, che non siano compresi nelle ipotesi di cui all'articolo 1-sexies, comma 1, del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2018, n. 89, ovvero per i quali sono stati emessi i relativi ordini di demolizione. Resta ferma l'applicazione, in caso di sanatoria di eventuali difformità edilizie, del pagamento della sanzione di cui all'articolo 1-sexies, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2018, n. 89.

9. Per gli interventi di nuova costruzione, le ristrutturazioni con aumenti di volumetrie e le delocalizzazioni di edifici, i comuni possono stabilire, con propri strumenti di programmazione e pianificazione e nei modi previsti dalle leggi, deroghe o prescrizioni diverse da quelle attualmente in vigore”.

Secondo il nuovo art.12, comma 2, del decreto Sisma , come novellato dal richiamato art.10, comma 6, della legge di Semplificazione “all'articolo 12, comma 2, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, dopo le parole «titolo edilizio» sono aggiunte le seguenti: «ai sensi dell'articolo 20 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, ovvero verifica i titoli edilizi di cui agli articoli 22 e 23 del medesimo decreto. La conformità urbanistica è attestata dal professionista abilitato o dall'Ufficio comunale tramite i titoli edilizi legittimi dell'edificio preesistente, l'assenza di procedure sanzionatorie o di sanatoria in corso, l'inesistenza di vincoli di inedificabilità assoluta. Nei comuni indicati negli allegati 1, 2 e 2-bis gli interventi di ricostruzione di edifici privati in tutto o in parte lesionati, crollati o demoliti, od oggetto di ordinanza di demolizione per pericolo di crollo, sono in ogni caso realizzati con SCIA edilizia, ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 3-bis, comma 2, del decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n. 156, anche con riferimento alle modifiche dei prospetti senza obbligo di speciali autorizzazioni”.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Commissario Straordinario del Governo ai fini della ricostruzione
nei territori interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 Agosto 2016

Alla luce dei testi richiamati, del tutto convergenti, la disciplina degli interventi cd." conformi" risulta chiara e confermata.

Resta da chiarire, forse, il rapporto con la pianificazione urbanistica, su cui insiste il Suo quesito.

Ebbene, anche in questo caso occorre ripartire dalla disciplina giuridica relativa allo specifico intervento di riparazione o ricostruzione dell'edificio colpito dal sisma.

Il nuovo indirizzo delineato dall'ordinanza 107/ 2020 mette infatti al primo posto, invertendo la tradizione, il concreto intervento e le sue necessità operative, tecniche e giuridiche e non già il piano urbanistico. In altri termini, il piano urbanistico è al servizio delle necessità dell'intervento non il contrario.

Poiché è ben chiaro che la larga maggioranza degli interventi consiste nella riparazione o anche ricostruzione previa demolizione, ma in modo "conforme" all'edificio preesistente (salve le parziali modifiche ammesse per scopi di miglioramento sismico ed energetico), peraltro attraverso S.C.I.A. edilizia, il nuovo piano urbanistico non è indispensabile o strettamente necessario. Infatti, ove si tratti di nuove costruzioni o ristrutturazioni con aumenti volumetrici sarà necessario sempre il preventivo permesso di costruire attraverso cui valutare i diversi profili, mentre ove siano necessarie delocalizzazioni rilevanti o nuova edificazione, allora è necessaria una valutazione di congruità della pianificazione vigente: se è necessaria una variante urbanistica si adotta, diversamente no.

Anche i profili relativi alla qualità architettonica e degli spazi pubblici, possono essere soddisfatti con strumenti diversi dal piano: regolamenti, "manuali della ricostruzione", linee guida sulle tipologie edilizie e i materiali, da assumere con delibera di consiglio comunale, o anche prescrizioni di piano, secondo quanto più opportuno. Anzi, può risultare anche preferibile che, nei comuni che hanno lodevolmente in corso di predisposizione i piani attuativi, queste prescrizioni e indicazioni vengano anticipate, rispetto ai tempi di approvazione dei piani, per garantire una coerenza anche nei riguardi degli interventi che è possibile avviare con SCIA. Queste delibere consiliari possono anche contenere, previa adeguata motivazione, l'indicazione degli "edifici incongrui" per i quali si ritiene opportuna una diversa soluzione. Le "Linee guida per la ricostruzione", allegate all'ordinanza commissariale 107/2020, pur in via indicativa e non prescrittiva, dedicano molta attenzione agli aspetti della qualità architettonica e delle tecniche e delle metodologie utilizzabili, sia ai fini della tutela dell'identità che della promozione dell'innovazione nel segno della rigenerazione urbana. In tal senso i comuni possono liberamente attingere a tali indicazioni, in piena autonomia.

In sostanza, il principio è quello della libertà da parte dei comuni di un motivato uso di tutti gli strumenti utili ammessi dall'ordinamento e non quello della soggezione al piano per interventi che, di regola, non consumano nuovo suolo e non richiedono per legge un preventivo obbligo di piano.

Ciò considerato, occorre pure rilevare che, proprio per il principio del *favor libertatis*, i comuni che hanno intrapreso la via dei piani attuativi, per motivate ragioni e non per un astratto obbligo burocratico, ben possono utilmente percorrerla fino in fondo per conseguire risultati utili alla ricostruzione comunale. Chi fa di più ha un merito non certo il contrario.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Commissario Straordinario del Governo ai fini della ricostruzione
nei territori interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 Agosto 2016

Altrettanto chiaro è che i piani attuativi in via di adozione e approvazione dovranno conformarsi, ove così non fosse, alla disciplina degli interventi edilizi ora stabiliti dall' art.12, comma 2 , del decreto legge 189/2016, come novellato dall'art.10, comma 6 della legge 11 settembre 2020, n.120, e dall'ordinanza 107/2020, come innanzi richiamata.

Ciò è del tutto evidente non potendo un atto amministrativo porsi in contrasto con la legge.

Quanto al problema dell'immediata esecuzione di interventi edilizi compresi nelle perimetrazioni finalizzate ai piani attuativi anche questo problema va risolto alla luce della disciplina richiamata: se si tratta di intervento di mera riparazione/ricostruzione " conforme" al preesistente edificio non vi è alcuna necessità di "attendere l'approvazione del piano". Il divieto stabilito dall'art. 5, comma 4, dell' ordinanza 25/2017 è stato infatti abrogato dalla successiva ordinanza 107/2020.

Un tale divieto non è infatti rinvenibile in alcuna norma legislativa.

In tal senso, peraltro, non può ritenersi ostativa all'avvio dei lavori di riparazione/ricostruzione degli edifici, nei limiti della conformità, la mancata realizzazione degli interventi relativi ai sottoservizi e delle opere di urbanizzazione, di competenza comunale, poiché, per quanto i due interventi pubblici e privati debbano auspicabilmente essere contestuali, non si può ritenere che l'uno debba dipendere dall'altro, né sarebbe corretto imputare i ritardi nella ricostruzione privata a cause dipendenti dall'inerzia o dalle lungaggini dell'azione pubblica. In ogni caso, sotto il profilo giuridico e della stessa esperienza derivante dalle ricostruzioni post-sisma, il tema dei sottoservizi, e dei conseguenti allacciamenti, è per lo più riferibile all'agibilità dell'edificio e non già alla legittimazione della ricostruzione. È peraltro evidente che neppure il piano attuativo sarebbe di per sé garanzia della perfetta contestualità delle due azioni.

In definitiva, risulta corretto procedere all'adozione/approvazione dei piani attuativi, peraltro ritenuti parte essenziale dei Programmi straordinari di ricostruzione, ai sensi dell'art.1, comma 2, nonché dell'art. 4, comma 4, dell'ordinanza 107/2020, senza pregiudizio per la conformità degli interventi alle disposizioni di legge e alle esigenze di efficienza e speditezza della ricostruzione.

In conclusione il Comune di [REDACTED] che meritoriamente ha avviato una importante attività di nuova pianificazione comunale, funzionale alle esigenze della ricostruzione, al pari dei Comuni che si trovano in una situazione analoga, possono e devono concludere l'attività in corso senza alcun pregiudizio per gli interventi attualmente realizzabili.

I Sindaci competenti adotteranno le eventuali misure di urgenza, con i poteri previsti dall'ordinamento, con esclusivo riferimento a casi o situazioni critiche, motivate sul piano tecnico, che impediscano l'avvio dei lavori in pendenza dell'approvazione del piano attuativo.

Diversamente, con delibera di consiglio comunale, in sede di proposta di un Programma Straordinario di Ricostruzione, ai sensi dell'art. 2 dell'ordinanza 107/2020, o anche al di fuori di essa nell'esercizio degli ordinari poteri di programmazione urbanistica, i Comuni possono adottare le linee guida sulla qualità architettonica innanzi evidenziate o individuare gli interventi da differire in quanto in contrasto con gli indirizzi del piano attuativo *in itinere* (ad esempio, modifiche dei



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Commissario Straordinario del Governo ai fini della ricostruzione
nei territori interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 Agosto 2016

fronti stradali per garantire vie di fuga, ampliamento di spazi pubblici con edifici da “non ricostruire” previa negoziazione con i proprietari, nuove architetture..).

La ricostruzione è un impegno straordinario che non dipende da un solo atto ma vede in campo molti attori, a partire dai Comuni, ed il consapevole utilizzo di tutti gli strumenti e i poteri previsti dall'ordinamento.

Il Consigliere Giuridico
Prof. Avv. Pierluigi Mantini