



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

Circolare Prot. CGRTS 0002594 del 27 gennaio 2021

Oggetto: Circolare interpretativa di particolari questioni relative alla ricostruzione pubblica e privata, anche con riferimento al decreto di “Semplificazione” 76/2020.

Indice sommario:

PREMESSE

- 1. Nella disciplina degli interventi edilizi “conformi”, ivi compresi quelli di ricostruzione nei centri storici, si applica l’art. 12 decreto-legge 189/2016, come riformato dal decreto legge 76/2020, e non il Testo unico dell’edilizia;**
- 2. Non è necessaria l’autorizzazione paesaggistica per gli interventi “conformi” e la modifica dei prospetti nel rispetto della legge;**
- 3. È obbligo del responsabile unico del procedimento il rilascio della dichiarazione circa l’assenza di procedimenti sanzionatori o di condono sul fabbricato;**
- 4. Il termine per il controllo della S.C.I.A. da parte del comune non può superare 30 giorni mentre l’esercizio oltre il termine è limitato a precise condizioni;**
- 5. Si conferma l’utilizzo del modello di SCIA tipo approvato dalla Conferenza Stato – Regioni;**
- 6. Esenzione dal pagamento del costo di costruzione e degli oneri di urbanizzazione nella ricostruzione privata;**
- 7. Individuazione delle tolleranze costruttive relative ai progetti di ricostruzione privata nei comuni del cratere;**
- 8. Parere in merito alla procedura negoziata per l’affidamento di servizi di architettura e di ingegneria di valore pari o superiore a 75.000 euro;**
- 9. Circa l’interpretazione dell’ordinanza 108/2020 in tema di attività professionali e dei contratti di collaborazione;**
- 10. Interventi su edifici di proprietà mista pubblica e privata. Nuove istruzioni operative;**



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

11. Verifica preventiva della progettazione da parte dei comuni e facoltà di rivolgersi all'esterno.

PREMESSE

Premesso che il decreto 189/2016, all'art. 5, comma 1, lett. b), stabilisce che *“il Commissario straordinario provvede a...omissis... b) definire criteri di indirizzo per la pianificazione, la progettazione e la realizzazione degli interventi di ricostruzione con adeguamento sismico degli edifici distrutti e di ripristino con miglioramento sismico degli edifici danneggiati, in modo da rendere compatibili gli interventi strutturali con la tutela degli aspetti architettonici, storici e ambientali, anche mediante specifiche indicazioni dirette ad assicurare una architettura ecosostenibile e l'efficientamento energetico. Tali criteri sono vincolanti per tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nel processo di ricostruzione”*;

considerato che nell'attuazione delle disposizioni in materia di ricostruzione pubblica e privata sorgono talvolta dubbi interpretativi presso gli uffici comunali e i tecnici, segnalati anche attraverso quesiti posti al Servizio Assistenza Sisma, che è necessario chiarire in via generale, anche con riferimento alle recenti norme introdotte dal decreto-legge “Semplificazione” 76/2020;

si emana la presente Circolare che contiene chiarimenti e “criteri vincolanti per tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nel processo di ricostruzione”.

1. Nella disciplina degli interventi edilizi “conformi”, ivi compresi quelli di ricostruzione nei centri storici, si applica l'art. 12 decreto-legge 189/2016, come riformato dal decreto legge 76/2020, e non il Testo unico dell'edilizia.

Il primo punto che merita di essere chiarito è che agli interventi di ripristino/ricostruzione degli edifici danneggiati dal sisma, anche con totale demolizione e ricostruzione, si applica l'art. 12, secondo comma, del decreto-legge 189/2016, come novellato dal decreto legge 76/2020, nonché le disposizioni delle ordinanze 100 e 107 del 2020.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

Non si applicano dunque, per quanto concerne il regime giuridico degli interventi edilizi, le norme del Testo unico dell'edilizia, in specie per quanto concerne le ristrutturazioni edilizie nei centri storici. Rispetto alle limitazioni, introdotte anche dalla più recente normativa del 2020, per i casi di "ristrutturazione edilizia" con riferimento agli immobili vincolati o a quelli ubicati nei centri storici (mantenimento della sagoma, dei prospetti, *etc.*), risulta prevalente, per specialità, la previsione di semplificazione, riferita *ad hoc* agli interventi rientranti nell'ambito della ricostruzione di cui al decreto-legge n. 189 del 2016, introdotta dal comma 6 dell'art. 10 del decreto-legge n. 76 del 2020, che (modificando il comma 3 dell'art. 12 del decreto "sisma" del 2016) ha espressamente escluso, come si è detto, l' "*obbligo di speciali autorizzazioni*", "*anche con riferimento alle modifiche dei prospetti*". La lettera inequivoca della norma speciale derogatoria non consente dubbi interpretativi e non lascia spazio a soluzioni restrittive di diverso tenore.

La disciplina fondamentale è quella ora contenuta all'art. 12, comma 2, del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189, nel testo riformato, secondo cui "all'esito dell'istruttoria sulla compatibilità urbanistica degli interventi richiesti a norma della vigente legislazione, il Comune rilascia il titolo edilizio ai sensi dell'articolo 20 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, ovvero verifica i titoli edilizi di cui agli articoli 22 e 23 del medesimo decreto. La conformità urbanistica è attestata dal professionista abilitato o dall'Ufficio comunale tramite i titoli edilizi legittimi dell'edificio preesistente, l'assenza di procedure sanzionatorie o di sanatoria in corso, l'inesistenza di vincoli di inedificabilità assoluta. 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".

La disciplina ora introdotta dal legislatore, che conferma pienamente i principi dell'ordinanza commissariale 100/2020, consente la realizzazione con SCIA di tutti gli interventi edilizi che siano conformi all'edificio preesistente ossia che non aumentino le volumetrie, salvo che per le parziali



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

modifiche per ragioni sismiche o di efficientamento energetico, a condizione che l'edificio preesistente sia "legittimo", fatti salvi gli abusi per difformità parziali comunque sanabili ai sensi dell'art 1 sexies del decreto legge n. 55 del 2018. E' sempre ammessa la ricostruzione con totale demolizione, nei limiti di cui sopra, anche nei centri storici.

Se l'intervento è conforme e non vi sono sostanziali alterazioni dello stato esteriore non è dovuta l'autorizzazione paesaggistica ed è comunque ammessa la modifica dei prospetti. La modifica della sagoma è ammessa con SCIA solo nei limiti degli ingombri planivolumetrici esistenti mentre, nei casi diversi, sarà necessario il permesso di costruire. Il permesso di costruire è altresì necessario per le nuove costruzioni, le ristrutturazioni edilizie con aumenti di volumetria nonché per le delocalizzazioni volontarie.

2. Non è necessaria l'autorizzazione paesaggistica per gli interventi "conformi" e la modifica dei prospetti nel rispetto della legge.

Più nel dettaglio, non vi sono sostanziali alterazioni dello stato esteriore dell'immobile – e pertanto non è necessario produrre l'autorizzazione paesaggistica – in tutti i casi in cui gli interventi che comportano modifica dei prospetti siano eseguiti nel rispetto degli eventuali piani del colore vigenti nel comune e delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti (come già previsto dal Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata, di cui al d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, allegato "A", voci A.2 e A.29). Con la necessaria precisazione che sono comunque consentite quelle variazioni che si rendano necessarie a fini di miglioramento o adeguamento sismico o di efficientamento energetico (ovvero, come recita la voce A.29 dell'allegato "A" del citato d.P.R. n. 31 del 2017, "le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica e di sicurezza degli impianti tecnologici"). Ciò significa, in particolare, che sono consentite, senza necessità di previa autorizzazione paesaggistica, quelle variazioni rispetto alle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti che il progettista asseveri come necessarie per il conseguimento delle suindicate finalità di miglioramento/adeguamento antisismico e di efficientamento energetico e igienico-sanitario. Non



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

è richiesta l'autorizzazione paesaggistica, inoltre, anche nel caso di realizzazione o di modifica di aperture esterne su immobili ricompresi in aree vincolate ai sensi dell'art. 136, comma 1, lettera c), del Codice di settore, di cui al d.lgs. n. 42 del 2004. L'autorizzazione paesaggistica non è necessaria, in tali ultimi casi, non solo quando l'edificio interessato dagli interventi comportanti la realizzazione o la modifica di aperture esterne sia di recente costruzione e risulti dunque estraneo al contesto urbano tipico e consolidato, non presentando quel caratteristico aspetto di valore estetico e tradizionale che ha giustificato il vincolo, ma anche quando si tratti di un edificio che appartiene armonicamente a quel contesto e presenta il suddetto interesse storico-architettonico o storico- testimoniale. Tale effetto di ulteriore semplificazione, rispetto al dato testuale del predetto regolamento di semplificazione di cui al d.P.R. n. 31 del 2017, è autorizzato dalla lettera della norma primaria sopravvenuta, costituita dal già ricordato art. 12, comma 2, terzo periodo, del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189, nel testo riformato dall'art. 10, comma 6, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, in base al quale gli interventi di ricostruzione sono in ogni caso realizzati con SCIA edilizia, "anche con riferimento alle modifiche dei prospetti senza obbligo di speciali autorizzazioni". Giova evidenziare, per concludere sul punto, che il testé descritto regime di esenzione dall'autorizzazione paesaggistica, in quanto derivante direttamente dalle norme generali e astratte di legge e di regolamento sopra richiamate, prevale su ogni altra eventuale previsione procedimentale che fosse contenuta negli strumenti di pianificazione paesaggistica vigente.

Nei casi sopra indicati non dovrà procedersi alla conferenza dei servizi nonostante l'eventuale domanda presentata dal professionista incaricato di richiesta di convocazione della conferenza regionale sulla base del mero presupposto della sussistenza del vincolo paesaggistico. In conclusione, non c'è alcun automatismo tra la circostanza che l'immobile ricada in area vincolata e la necessità di autorizzazione paesaggistica; tanto è consolidato nell'articolo 8 dell'ordinanza 100/2020 per quanto concerne i vincoli paesaggistici.

Resta ovviamente obbligatoria l'autorizzazione della sovrintendenza, che può essere acquisita anche autonomamente ed allegata alla S.C.I.A. edilizia, per i vincoli diretti sull'edificio, di natura culturale previsti dalla parte seconda del codice dei beni culturali approvato con decreto legislativo n. 42/2004.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

In tal senso devono essere interpretate anche l'espressione "vincoli di qualsivoglia natura" contenuta nell'art. 5, terzo comma dell'Ordinanza 107/2020 nonché l'espressione "senza obbligo di speciali autorizzazioni" contenuta alla fine dell'art. 12, comma 2 del decreto legge 189/2016, come modificato dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

3. È obbligo del responsabile unico del procedimento il rilascio della dichiarazione circa l'assenza di procedimenti sanzionatori o di condono sul fabbricato.

L' art. 4, primo comma, lett. b), punto 3 dell'ordinanza 100/2020, prevede tra i compiti dei professionisti quello di presentare una dichiarazione agli uffici comunali "da cui risulti che il fabbricato non è soggetto a procedimenti sanzionatori o a domande di sanatoria o condono edilizio". È altresì stabilito che "l'attestazione deve essere rilasciata da parte dell'ufficio comunale competente nel termine di trenta giorni dalla presentazione della domanda, decorso il quale la domanda si intende assentita".

Si precisa che la disposizione richiamata non impone agli uffici comunali un obbligo di svolgere alcuna istruttoria nel merito ma solo quello di fornire un'informazione ossia se risulti aperto sul fabbricato un procedimento di condono o sanzionatorio.

Si tratta di una mera consultazione di dati, che rientra tra i doveri del responsabile del procedimento, ai sensi dell'ordinanza commissariale, che ha natura normativa in materia di disciplina delle procedure della ricostruzione pubblica.

Si precisa inoltre che rilevano, ai fini di un eventuale diniego di attestazione, esclusivamente gli abusi edilizi "gravi", diversi da quelli 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. Nel caso di abusi "minori", ossia di interventi realizzati prima degli eventi sismici del 24 agosto 2016 in assenza di SCIA o in difformità dalla SCIA, anche nei casi previsti dalle norme regionali sui cosiddetti "piani casa", è infatti senz'altro ammissibile e procedibile la domanda di contributo, alla quale si affianca quella di accertamento di conformità in deroga agli articoli 36, comma 1, e 37, comma 4, del TUEL (arg. *a contrario* ex art. 3-*bis*, comma 2, penultimo periodo, del decreto-legge n. 123 del 2019). Nel caso di rilevata sussistenza di tali abusi "minori" l'ufficio comunale potrà darne conto, ma



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

in funzione della tempestiva conclusione, nei termini di legge, del procedimento di sanatoria, e non anche in funzione dell'arresto del procedimento o del diniego di attestazione.

Peraltro, nel caso di omissione, ferme le responsabilità dell'ufficio, decorso il termine di 30 giorni, si forma il silenzio assenso sicché gli Uffici Speciali per la Ricostruzione sono tenuti a concludere il procedimento di concessione del contributo.

Il professionista può comunque attestare lo "stato legittimo" dell'immobile anche nei modi previsti dall'art. 9 bis del Testo unico dell'edilizia edilizia, come novellato dall'art. 76/2020, convertito con modificazioni nella legge 11 settembre 2020, n.120.

4. Il termine per il controllo della S.C.I.A. da parte del comune non può superare 30 giorni mentre l'esercizio oltre il termine è limitato a precise condizioni.

Il responsabile del procedimento o il dirigente dell'ufficio tecnico comunale è tenuto a concludere i controlli relativi alla regolarità della S.C.I.A. nel termine di 30 giorni dalla presentazione ai sensi dell'art.19, comma 6 *bis*, della legge 241/1990 e s.m.i. Decorso tale termine il potere di controllo è inibito all'amministrazione comunale salvo che non sussistano i presupposti per agire "in presenza delle condizioni previste dall'art. 21 *nonies*" legge 241/1990, come previsto dall'art. 19, quarto comma, della medesima legge.

L'esercizio di questo potere, tuttavia, entro un termine non superiore a diciotto mesi, non è affatto libero ma è soggetto alla sussistenza di precise condizioni.

Pur non trattandosi di un vero e proprio annullamento di un provvedimento, poiché la giurisprudenza del Consiglio di Stato non riconosce alla S.C.I.A. natura provvedimentoale, nondimeno l'estensione dei poteri di controllo e inibitori del comune, oltre il termine dei 30 giorni, necessita della dimostrazione dei presupposti richiesti dall'art. 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 e di valide ragioni che abbiano impedito all'amministrazione di esercitare nei termini i suoi poteri inibitori. Occorrerà, pertanto, che il Comune possa dimostrare, nella motivazione dell'atto di autotutela, che il mancato esercizio dei poteri inibitori nel termine stabilito dalla legge: a) non sia stato illegittimo, essendo giustificato da impedimenti oggettivi non ad esso imputabili, dovendosi diversamente addebitare alla responsabilità del r.u.p. la mancata attivazione tempestiva della funzione di controllo; b) che sussista la condizione



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

per l'esercizio dell'annullamento in autotutela, ossia la prevalenza dell'interesse pubblico a tale misura rispetto agli interessi privati amministrati.

Su questo punto l'indirizzo della giurisprudenza risulta consolidato. È stato sentenziato più volte che ai fini dell'esercizio dei poteri di controllo e inibitori da parte del comune in materia di S.C.I.A., oltre il termine di 30 giorni stabilito dalla legge, è obbligatoria una congrua motivazione circa la sussistenza dei presupposti della "prevalenza" dell'interesse pubblico che induce alla rimozione degli effetti consolidati a seguito dell'attestazione di conformità da parte del professionista abilitato e del silenzio (o inerzia) dell'amministrazione (v., da ultimo, Consiglio di Stato sez. V, 29 settembre 2020, n. 5725), che ha ribadito il consolidato orientamento interpretativo - Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2019, n. 6975; *Id.*, 30 marzo 2017, n. 3462, 28 giugno 2016, n. 2842 – in base al quale *“una volta decorsi i termini per l'esercizio del potere inibitorio-repressivo, la SCIA (come già la DIA) costituisce un titolo abilitativo valido ed efficace, che può essere rimosso, per espressa previsione legislativa, solo attraverso l'esercizio del potere di autotutela decisoria; pertanto, non solo deve ritenersi illegittima l'adozione, da parte di un'Amministrazione comunale, di un provvedimento repressivo-inibitorio oltre il termine perentorio di trenta giorni dalla presentazione e senza le garanzie e i presupposti previsti dall'ordinamento per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio, ma neppure possono, più in generale, disconoscersi gli effetti abilitativi non formalmente inibiti o rimossi”*).

Questa valutazione deve tener conto del fatto che l'interesse pubblico prevalente, in materia di interventi per la riparazione e la ricostruzione nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016, si identifica con l'interesse alla speditezza della ricostruzione sicché, sul piano pratico, può sussistere un interesse pubblico prevalente tale da giustificare l'inibizione tardiva dell'attività di ricostruzione del privato, di regola, solo ove si sia in presenza di un abuso edilizio grave, ai sensi dell'art. 31 Testo unico dell'edilizia, tale da pregiudicare seriamente la qualità della ricostruzione e il corretto assetto urbanistico-edilizio comunale, essendo peraltro ogni altra difformità o irregolarità soggetta alle sanzioni, o ad "accertamento di conformità", ai sensi degli artt.36 e 37 Testo unico edilizia, nonché delle disposizioni dell' art. 9 dell' ordinanza 100/2020.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

In secondo luogo, nel provvedimento adottato oltre il termine di legge di 30 giorni, risulta necessario che siano motivate le ragioni per cui il responsabile del procedimento è rimasto inerte o non ha potuto esercitare i poteri di controllo entro il termine stabilito dalla legge (l'art. 21-nonies, primo comma, della legge n. 241/1990 recita, infatti: “*Rimangono ferme le responsabilità connesse all’adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo*”, da parte del funzionario comunale).

Resta fermo il potere conformativo dell’ufficio tecnico comunale, da esercitarsi con atto motivato entro e non oltre 30 giorni dalla presentazione della domanda, con l’effetto di arrestare l’avvio dei lavori e di richiedere l’adeguamento della S.C.I.A. in caso di irregolarità, secondo quanto previsto dall’art. 19, terzo comma della legge n. 241/1990, fissando un termine ragionevole e proporzionato al compimento degli adempimenti necessari e comunque non inferiore a 30 giorni (v. Consiglio di Stato parere 30 marzo 2016, n.839; TAR Veneto sent. n. 958/2015).

5. Si conferma l’utilizzo del modello di SCIA tipo approvato dalla Conferenza Stato – Regioni.

Si sono riscontrate in qualche caso talune perplessità, da parte degli Uffici tecnici comunali, circa l’utilizzo del modello di SCIA contenuto sulla piattaforma informatica del Commissario Straordinario eccettuando il mancato utilizzo di modelli comunali o regionali.

Si rileva in proposito che il modello adottato dalla Struttura commissariale è il modello tipo approvato dalla Conferenza Stato-Regioni in data 4 maggio 2017 nell’ambito dell’azione di unificazione e semplificazione dei titoli edilizi prevista dalla legge 164/2014.

L’omogeneità e la standardizzazione delle procedure costituiscono un elemento fondamentale inquadrabile nell’ambito dell’art. 117 Cost., secondo comma, lett. m) e sono frutto di una decisione condivisa dalle regioni.

Si ritiene pertanto, anche alla luce dell’art. 5 del dl 189/2016 richiamato in premessa, che debba essere favorito l’utilizzo di procedure omogenee e standardizzate nell’ambito della ricostruzione privata ferma restando la facoltà dei comuni di suggerire alla Struttura commissariale eventuali modifiche o integrazioni.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

6. Esenzione dal pagamento del costo di costruzione e degli oneri di urbanizzazione nella ricostruzione privata.

Nel merito si precisa che, negli interventi della ricostruzione privata, vige l'esenzione dal contributo di concessione stabilito dall'art. 17, comma 3, lett. d) del Testo unico dell'edilizia, approvato con D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

La norma richiamata stabilisce, infatti, che il contributo di costruzione non è dovuto "per gli interventi da realizzare in attuazione di norme o di provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità".

Restano, pertanto, esclusi dall'esenzione solo gli interventi di delocalizzazione volontaria che sono tenuti a corrispondere anche gli oneri di urbanizzazione, calcolati dal comune, con riferimento al carico urbanistico determinato.

Gli interventi della ricostruzione privata sono, altresì, esenti dal pagamento degli oneri di urbanizzazione ove eseguiti con SCIA edilizia, ai sensi degli artt.22 e 23 del richiamato Testo unico dell'edilizia, "in conformità" con l'edificio edilizio preesistente ossia senza un sostanziale aumento di volumi e superfici.

Il giudice amministrativo ha precisato che "*riguardo alla differenza tra oneri di urbanizzazione e costi di costruzione, la giurisprudenza concordemente ritiene che i primi espletino la funzione di compensare la collettività per il nuovo ulteriore carico urbanistico che si riversa sulla zona a causa della consentita attività edificatoria, mentre i secondi si configurino quale compartecipazione comunale all'incremento di valore della proprietà immobiliare del costruttore*" (Cons. Stato, Sez. IV, n. 2915/2016).

Si ricorda altresì che "*in giurisprudenza viene pacificamente individuata quale ratio fondamentale e giustificatrice della corresponsione degli oneri di urbanizzazione (la nozione di) carico urbanistico, con connessa esigenza di realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria*" ovviamente nuove o aggiuntive rispetto a quelle preesistenti.

Viene precisato altresì che "*la giustificazione sostanziale di tale forma di imposizione resta il carico urbanistico ingenerato*" (TAR Piemonte, Sez. II, 21/5/2018, n. 630; si veda anche Cons. St., Sez. IV, n. 1187/2018).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

Ciò precisato si ritiene che, fatta salva la tipologia delle delocalizzazioni volontarie assimilabile a quella delle nuove costruzioni non per cause di calamità, tutti gli altri interventi della ricostruzione privata sono esenti dal pagamento del contributo di concessione ai sensi del richiamato art. 17, comma 3, lett. d), del Testo unico dell'edilizia edilizia.

7. Individuazione delle tolleranze costruttive relative ai progetti di ricostruzione privata nei comuni del cratere.

Ai sensi dell'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, ed in coerenza con il comma 2 dell'articolo 1-sexies del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2018, n. 89, in caso di interventi edilizi realizzati sugli edifici privati nei comuni di cui agli allegati 1, 2 e 2-bis al decreto-legge n. 189 del 2016, realizzati, in assenza di SCIA, prima degli eventi sismici del 24 agosto 2016, le difformità edilizie, concernenti il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari, non costituiscono violazione edilizia se contenute entro il limite del 5 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo.

Per gli interventi edilizi realizzati sugli edifici privati nei comuni di cui agli allegati 1, 2 e 2-bis al decreto-legge n. 189 del 2016, successivi alla data degli eventi sismici, il limite per il quale eventuali differenze costruttive rispetto al titolo abilitativo, come descritte nel comma 1, non costituiscono violazione edilizia, è disciplinato nella misura del 2 per cento prevista dall'articolo 34-bis del testo unico dell'edilizia.

8. Parere in merito alla procedura negoziata per l'affidamento di servizi di architettura e di ingegneria di valore pari o superiore a 75.000 euro.

In relazione a taluni rilievi ANAC circa una certa promiscuità nell'uso delle procedure di semplificazione e a rilievi di analogo tenore, in sede di prima interpretazione delle misure di semplificazione delle procedure, introdotte dal decreto 76/2020, da parte dei soggetti attuatori della ricostruzione pubblica si chiarisce quanto segue.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

Sul tema specifico è stata approvata l'ordinanza 109/2020 che detta un'interpretazione precisa ed univoca per tutte le stazioni appaltanti meritevole, pertanto, di essere illustrata allo scopo di sottrarre la materia ad ogni incertezza e di garantire uniformità di interpretazione e di condotta da parte di tutti i soggetti attuatori.

In un caso specifico, viene osservato che la stazione appaltante vorrebbe esperire l'affidamento mediante la procedura di scelta del contraente ex art. 1, comma secondo, lettera b) del decreto legge n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 120/2020, ovvero tramite procedura negoziata con invito di almeno 5 operatori economici iscritti all'albo ex art. 34 del D.L. n.189/2016. Ulteriormente, quale criterio di aggiudicazione da utilizzare, indica il minor prezzo richiamando le disposizioni contenute nell'art. 2 comma 2-bis del decreto legge n.189/2016.

Viene correttamente osservato, altresì, che in sede di conversione del citato decreto legge Semplificazione, al secondo periodo dell'art. 1, comma terzo, è stato specificato che *“Per gli affidamenti di cui al comma 2, lettera b), le stazioni appaltanti, fermo restando quanto previsto dall'articolo 95, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, procedono, a loro scelta, all'aggiudicazione dei relativi appalti, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ovvero del prezzo più basso”*.

Come noto, il citato articolo 95 del Codice dei Contratti Pubblici, nel combinato disposto dei commi uno e tre, lett. b) prevede che i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a quarantamila euro *“...sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo”*.

Ciò premesso, osserva l'ANAC che *“il combinato disposto delle norme appena citate appare precludere, nel caso di specie, la possibilità di utilizzare in modo congiunto la procedura negoziata con invito di almeno 5 operatori economici, di cui alla citata norma del DL semplificazione ed il criterio del minor prezzo con annessa esclusione automatica delle offerte anomale”*.

In altri termini, pure alla luce del principio di “semplificazione prevalente” di cui all'art. 11, comma



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

primo del decreto legge n. 76/2020, non risulta corretto l'utilizzo promiscuo di "parti" di procedure diverse ossia, nel caso di specie, della disciplina relativa al numero degli operatori economici da invitare nella procedura negoziata (..almeno 5) , come prevista dal decreto Semplificazione n. 76/2020, e, d'altra parte, della disciplina del criterio del minor prezzo, con esclusione automatica delle offerte anomale, come ricavata dal decreto Sisma n. 189/2016.

Questa interpretazione "promiscua" non risulta corretta, il rilievo sul punto da parte dell'ANAC deve essere pertanto accolto, anche alla luce di quanto stabilito dall'art. 3 dell'ordinanza n. 109/2020.

In particolare, l'art. 3, secondo comma, ha statuito che *"i soggetti attuatori procedono all'affidamento diretto dei lavori di importo inferiore a 150.000 euro nonché dei servizi, ivi compresi quelli di ingegneria, architettura e di supporto al responsabile unico del procedimento, di importo inferiore a 75.000 euro"*.

Inoltre, il terzo comma, espressamente stabilisce che *"per i servizi di cui al precedente comma, anche di importo pari o superiore a 75.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n.50, si applica, ai sensi dell'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, il criterio di aggiudicazione del minor prezzo, con le modalità previste dall'articolo 97, commi 2, 2-bis, e 2-ter del medesimo decreto legislativo"*.

Da ciò deriva che per l'affidamento dei servizi di progettazione e di ingegneria, di importo pari o superiore alle soglie indicate, resta ferma la possibilità della stazione appaltante di avvalersi integralmente delle procedure derogatorie previste dall'art. 2, comma 2-bis del decreto legge n.189/2016 che prevedono l'utilizzo di procedura negoziata con invito di almeno dieci operatori economici e criterio di aggiudicazione del minor prezzo.

Questa scelta, contenuta nell'art. 3, comma terzo, dell'ordinanza n. 109/2020, è stata ponderata in sede di emanazione dell'ordinanza alla luce degli approfondimenti istruttori relativi alla valutazione del principio di "semplificazione prevalente", ai sensi dell'art. 11, primo comma del decreto legge 76/2020.

Infatti, si tratta di selezionare, ai fini dell'affidamento del servizio, il miglior "soggetto" e non già il miglior "progetto", con un confronto concorrenziale che si svolge nell'ambito di una procedura



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

negoziata che già definisce, con la lettera di invito, i requisiti soggettivi, di esperienza e di competenza, e che ricerca l'offerta migliore secondo il criterio del prezzo più basso.

In assenza di una valutazione qualitativa di un'offerta tecnico-progettuale risulterebbe costituire un oggettivo aggravamento della procedura la costituzione di una Commissione di gara nonché la preventiva determinazione di criteri qualitativi attraverso cui selezionare l'offerta economicamente più vantaggiosa che, nel caso di specie, non risulta fondata su una offerta tecnica ma piuttosto è ricavabile dai requisiti soggettivi richiesti e, sostanzialmente, dall'offerta del prezzo più basso.

Anche l'onere apparentemente più gravoso costituito dall'obbligo di invitare almeno dieci operatori, anziché cinque ai sensi dell'art. 1, comma secondo, lett. b) del decreto legge 76/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 120/2020, non può dirsi, a ben vedere, tale, poiché la disponibilità di un numero congruo di operatori, non a caso fissato dalla legge nel numero minimo, costituisce un'opportunità per un appropriato confronto concorrenziale finalizzato a selezionare i migliori requisiti soggettivi tramite la procedura più celere.

In conclusione, anche al fine di garantire un'omogeneità di interpretazione da parte dei soggetti attuatori della ricostruzione pubblica, si richiama la necessità di attuare il disposto dell'art. 3, terzo comma, dell'ordinanza n.109/2020, affidando i servizi di architettura e di ingegneria di importo pari o superiore alla soglia di valore di settantacinquemila euro e fino alla soglia di valore comunitaria, attraverso procedura negoziata con invito di almeno dieci operatori economici e criterio di aggiudicazione del minor prezzo, ai sensi dell'art.2, comma 2-bis del decreto legge n.189/2016.

9. Circa l'interpretazione dell'ordinanza 108/2020 in tema di attività professionali.

Nelle attività professionali relative alla ricostruzione privata non è prevista dalla legge alcuna forma di "sub-affidamento" del contratto professionale essendo tale istituto previsto solo dal codice degli appalti e delle concessioni.

Tuttavia, in un recente quesito in materia professionale sono stati sollevati alcuni interrogativi che meritano un chiarimento e che riguardano la possibilità di consentire ai professionisti impegnati nei gravosi compiti della ricostruzione di potersi giovare di forme di collaborazione professionale adeguati alle responsabilità e alla mole di lavoro.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

Lo sviluppo di adeguate ed efficaci forme organizzative delle professioni è tema di rilievo pubblico ai fini della speditezza e della qualità della ricostruzione e la possibilità di "aggregare competenze parziali" è una forma che deve essere logicamente incentivata.

Ciò premesso si ritiene che il divieto posto dall'articolo art.3, comma 3, lett. c), dell'ordinanza 12/2017 non possa essere interpretato nel senso di restringere i diritti dei professionisti riconosciuti dal codice civile e dall'ordinamento professionale nell'esercizio della professione.

Tra le forme riconosciute vi sono, come noto, l'associazione professionale, che può avere ad oggetto anche solo l'esecuzione in collaborazione di un certo numero di contratti peraltro senza particolari formalità, diversamente dalla costituzione di una STP; oppure il contratto di collaborazione professionale, con cui regolare con maggiore libertà le prestazioni tra le parti, anche al fine di favorire quelle specialistiche.

Per qualsiasi riferimento operativo si può rinviare ai modelli diffusi sui siti delle professioni.

I professionisti hanno dunque il diritto (e nella ricostruzione forse anche il dovere) di organizzare al meglio, con libertà e responsabilità, le proprie attività professionali.

Restano fermi i seguenti punti:

- a. la responsabilità generale del progettista incaricato, ai sensi dell'ordinanza 108/2020, e il divieto di cessione del contratto;
- b. la corresponsione diretta dei compensi professionali nell'ambito del contributo pubblico alle sole figure individuate dall'art.1 della medesima ordinanza;
- c. l'obbligo di copertura assicurativa del professionista e la sua iscrizione all'Albo speciale, ai sensi dell'art.34 decreto legge 189/2016;
- d. la natura privata dei rapporti organizzativi che in nulla muta le disposizioni che regolano la ricostruzione privata.

10. Interventi su edifici di proprietà mista pubblica e privata. Nuove istruzioni operative.

a) Premessa.

Sono stati rilevati problemi pratici e operativi nell'attuazione delle ordinanze 19/2017 e 56/2018 in merito ai casi, diffusi, di interventi su proprietà mista pubblica e privata.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

Sul tema è stata emanata dal Commissario straordinario una Circolare di “istruzioni operative”, pubblicata in data 5 ottobre 2018 (v. sisma2016.gov.it “atti del Commissario”), che risulta del tutto condivisibile nella ricostruzione analitica del problema, ma che ha incontrato difficoltà circa gli esiti attuativi ai fini dell’operatività.

In sostanza, volendo anticipare in sintesi la natura del problema, si riscontra in sede operativa che, dopo aver affermato i principi “della prevalenza” della procedura da seguire, pubblica o privata (sulla base delle superfici catastali o del costo dell’intervento) e dell’“unitarietà del progetto”, un’interpretazione che porti a mantenere distinte le fonti di finanziamento dell’intervento, secondo la contabilità speciale ex art. 4 decreto-legge 189/2016 per la parte pubblica e secondo i meccanismi del credito di imposta per la parte privata, finisce in concreto per vanificare i due principi enunciati, con notevoli aggravii o concreti impedimenti dell’attuazione degli interventi.

Come è specificato nella Circolare del 2018, le vigenti ordinanze commissariali hanno introdotto un regime specifico per l’accesso ai contributi degli interventi di ricostruzione insistenti su edifici di proprietà mista, in parte pubblica e in parte privata. La necessità di tali disposizioni è scaturita dalle scelte normative compiute a livello primario dal decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, e s.m.i., laddove l’assoggettamento a diverse procedure – quelle di ricostruzione privata di cui agli artt. 5 e ss. ovvero quelle di ricostruzione pubblica di cui agli artt. 14 e ss. – è fatto discendere dal dato formale dell’appartenenza dell’edificio a un soggetto privato o a un soggetto pubblico, piuttosto che da quello sostanziale della destinazione privata o pubblica dell’edificio medesimo. Infatti, per gli edifici di proprietà privata ma adibiti a uso pubblico si è reso necessario, ferma restando l’applicabilità delle norme in materia di ricostruzione privata, dettare criteri e parametri di determinazione dei contributi specifici rispetto a quelli già previsti per gli immobili a uso abitativo o produttivo (cfr. ordinanza n. 61 del 1° agosto 2018).

In particolare, il fenomeno in discorso è disciplinato da due disposizioni succedutesi nel tempo, ma dai contenuti convergenti e complementari, sebbene prive del necessario coordinamento.

A tal riguardo intendiamo subito premettere che, in applicazione dei principi che regolano la successione delle norme nel tempo, applicabili a nostro avviso anche alle ordinanze commissariali, trattandosi della materia le disposizioni dell’ordinanza n.56 del 10 maggio 2018 prevalgono, con



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

effetto abrogativo implicito, su quelle contenute nell' ordinanza n.19 del 7 aprile 2017, ai cui contenuti si rinvia.

Si legge nella Circolare commissariale 5 ottobre 2018, “che le direttrici di fondo alle quali si è voluto conformare il regime della ricostruzione degli edifici “misti” sono le seguenti:

- 1) unicità del progetto dell'intervento, che deve sempre essere unitario e riferito all'edificio nel suo complesso, indipendentemente dalla diversa natura (pubblica e privata) della proprietà e della destinazione delle unità immobiliari che esso comprende;
- 2) unicità della procedura di affidamento dei lavori di ricostruzione o riparazione, le cui modalità varieranno a seconda di quale sia la proprietà prevalente (affidamento dei lavori ai sensi dell'articolo 6, del decreto-legge, in caso di prevalenza della proprietà privata; gara pubblica ai sensi degli artt. 14 e segg. del d. l. n. 189/2016, in caso di prevalenza della proprietà pubblica);
- 3) differenziazione e separatezza nella fase di concessione del contributo, con riguardo sia alle modalità di determinazione dello stesso (secondo i parametri contenuti nelle ordinanze commissariali in materia di ricostruzione privata, per le porzioni di proprietà privata; secondo il criterio dei costi stimati, per le porzioni di proprietà pubblica) sia alle modalità della sua erogazione (ai sensi dell'articolo 5, commi 3 e segg., del d. l. n. 189/2016 per i proprietari privati; in via diretta ai sensi dell'art. 14, comma 6, del medesimo decreto per i proprietari delle parti pubbliche)”.

b) La determinazione della proprietà prevalente.

Confermando quanto stabilito dalla Circolare del 2018, al fine di individuare la procedura da seguire nei singoli casi, è indispensabile preliminarmente stabilire quale sia la proprietà prevalente fra le diverse unità immobiliari appartenenti a soggetti pubblici e privati; a tale scopo, il criterio discretivo è costituito dal valore catastale dell'edificio ovvero dal costo degli interventi di ricostruzione.

Il secondo dei criteri suindicati deve intendersi avere carattere subordinato e sussidiario rispetto al primo. Pertanto, occorrerà in prima battuta verificare a quali soggetti appartenga la maggioranza assoluta del valore catastale dell'edificio: qualora questa sia di proprietà pubblica, dovrà farsi senz'altro luogo alle procedure di ricostruzione pubblica, previo inserimento in uno dei Piani



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

approvati dal Commissario straordinario ai sensi dell'articolo 14 del d .l. n. 189/2016; laddove invece siano i privati a detenere più del 50% del valore catastale dell'edificio, non perciò solo si farà luogo alle procedure private, dovendo verificarsi a quale porzione di edificio sia riferibile la parte prevalente dei costi dell'intervento.

c) La deliberazione di chiedere i contributi per la ricostruzione.

La deliberazione di procedere alla richiesta dei contributi per la ricostruzione dell'edificio sia nell'ipotesi di prevalenza della proprietà pubblica sia in quella di prevalenza della proprietà private, dovrà essere assunta nel rispetto delle disposizioni civilistiche in materia di comunione o condominio – a seconda della situazione *in concreto* esistente fra le singole unità immobiliari che compongono l'edificio – temperate dalle speciali previsioni derogatorie in tema di maggioranze di cui all'articolo 6, comma 11, del d. l. n. 189/2016.,

Conseguentemente, sarà applicando le comuni disposizioni civilistiche che andranno risolte tutte le eventuali problematiche relative alle modalità di convocazione e di svolgimento dell'assemblea dei condomini o dei comproprietari, alla raccolta dei voti, agli eventuali dissensi etc. Inoltre, sarà applicabile a queste fattispecie la regola generale oggi enunciata dal comma 2-*bis* dell'articolo 5 dell'ordinanza n. 19/2017 (introdotto dall'ordinanza n. 62 del 3 agosto 2018) secondo cui, qualora alcuni condomini o comproprietari si siano espressi in senso contrario alla richiesta di contributo e siano rimasti in minoranza, ai fini della determinazione del costo ammissibile a contributo si tiene conto del costo dell'intervento indispensabile per assicurare l'agibilità dell'intero edificio, le finiture sulle parti comuni nonché le finiture sulle parti di proprietà esclusiva relative alle solo unità immobiliari per le quali i proprietari hanno prestato il proprio consenso all'esecuzione degli interventi.

Nell'ipotesi di prevalenza della quota di proprietà privata, si richiama inoltre il comma 2 *ter* del medesimo art. 6 che dispone, per il caso in cui sussistano per lo stesso immobile più proprietari o soggetti legittimati ai sensi del comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, la possibilità di presentare la richiesta di concessione del contributo anche da uno solo dei comproprietari o dei soggetti legittimati, con le modalità disciplinate ai sensi dell'articolo 2, comma 2, allegando idonea documentazione atta a dimostrare che gli altri comproprietari o soggetti legittimati siano stati avvisati a mezzo di lettera



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

raccomandata con ricevuta di ritorno o a mezzo di posta elettronica certificata.

In tal senso, rileva la disciplina attuativa contenuta nell'articolo 11 dell'ordinanza n. 95/2020 che per il caso di cui sopra, fermo restando il possesso della maggioranza di “*almeno la metà del valore dell'edificio o dell'unità immobiliare*” di cui all'articolo 6, comma 11, del d.l. n. 189/2016, con riferimento ad una unità immobiliare o ad una unità strutturale coincidente con una unità immobiliare, consente la presentazione della domanda di concessione del contributo da parte di uno dei comproprietari o da uno dei soggetti legittimati. In tale ipotesi, oltre alla documentazione prevista dalla norma primaria, è essenziale la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, con la quale il richiedente attesti la quota di proprietà e il nominativo di ciascuno dei proprietari dell'unità strutturale o delle unità immobiliari, e di non avere ricevuto alcuna opposizione o diniego da parte di tali soggetti.

Tuttavia, le disposizioni derogatorie contenute nell'articolo 6, comma 11, del d. l. n. 189/2016 scongiurano il rischio che in ipotesi di edificio destinato a seguire le procedure di ricostruzione pubblica la scelta possa essere rimessa ad una maggioranza privata condominiale o di comproprietari: infatti, nella disposizione testé citata è precisato che la maggioranza indispensabile per l'assunzione delle determinazioni in ordine alla richiesta di contributo deve comunque rappresentare “*almeno la metà del valore dell'edificio*”, ed è stato precisato che agli effetti di tale previsione occorre aver riguardo – appunto – al valore catastale (in tal senso, cfr. articolo 2, comma 6, dell'ordinanza n. 19/2017).

d) Il conferimento dell'incarico di progettazione.

Se, dunque, nella fase di deliberazione sull'”*an*” della richiesta di contributo le regole sono quelle comuni, e sono le stesse indipendentemente da quale sia la porzione di proprietà prevalente nell'ambito dell'edificio “misto”, non altrettanto vale per la fase della scelta del professionista cui affidare l'incarico di predisporre il progetto dell'intervento di ricostruzione; è questo il primo momento in cui, in ragione della proprietà che risulta prevalente sulla base dei parametri indicati al paragrafo 2, le modalità di selezione ed affidamento dell'incarico di progettazione devono differenziarsi.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

Più specificamente, in caso di prevalenza della proprietà privata, il progettista sarà liberamente scelto fra i professionisti di fiducia del condominio o dei comproprietari, ferma restando la necessità dell'iscrizione nell'elenco speciale di cui all'articolo 34, d. l. n. 189/2016 e il possesso degli altri requisiti richiesti dal medesimo decreto e dalle ordinanze commissariali in materia di ricostruzione privata.

Invece, nella diversa ipotesi di prevalenza della proprietà pubblica l'incarico di progettazione, ove si intenda affidarlo a professionista esterno, dovrà essere conferito secondo le procedure di evidenza pubblica da uno dei soggetti attuatori di cui all'articolo 15 del d. l. n. 189/2016, indicato *a monte* nell'ordinanza commissariale approvativa del Piano di ricostruzione pubblica in cui risulta inserito l'intervento in questione.

In questa seconda ipotesi, precisa la Circolare, “che l'avvio della procedura di conferimento dell'incarico di progettazione secondo i comuni principi troverà copertura nello stanziamento globale delle risorse necessarie per gli interventi di ricostruzione pubblica cui si è provveduto in ciascuna delle ordinanze commissariali distintamente a favore delle quattro Regioni interessate, nonché nelle anticipazioni che ciascuna delle predette ordinanze prevede proprio al fine di consentire l'avvio delle attività di progettazione degli interventi.”

Si deve osservare a riguardo, come pure sarà precisato in conclusione, che ciò che vale per i costi della progettazione in termini di copertura finanziaria, nell'ipotesi di “parte pubblica prevalente”, deve valere per i lavori: ossia, in nome “dell'unicità del progetto”, che riguarda sia la parte pubblica che quella privata, anche i costi per la realizzazione del progetto devono essere finanziati con la contabilità speciale e non già con il credito di imposta.

e) L'istruttoria sul progetto e la determinazione del contributo.

Dal punto di vista dell'*iter* istruttorio, l'unicità ed omogeneità della procedura individuata sulla base del criterio della proprietà prevalente comporta che debba poi procedersi unitariamente anche all'esame del progetto finalizzato alla verifica di ammissibilità a contributo degli interventi ed alla determinazione del contributo stesso.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

Pertanto:

- nel caso si seguano le procedure di ricostruzione privata, l'istruttoria sul progetto sarà condotta e il decreto di concessione del contributo adottato dagli Uffici speciali per la ricostruzione con le procedure e le modalità disciplinate dalle ordinanze commissariali in materia di ricostruzione privata (nn. 4, 8 e n. 13 del 9 gennaio 2017 e n. 19 del 7 aprile 2017) e dalle loro successive integrazioni (ordinanza n. 61 del 1° agosto 2018 e n. 62 del 3 agosto 2018);
- qualora invece si seguano le procedure di ricostruzione pubblica, dovranno applicarsi le disposizioni dell'articolo 14 del d .l. n. 189/2016 nonché della specifica ordinanza commissariale in cui l'intervento risulta previsto e finanziato, e il provvedimento di approvazione del progetto e di determinazione del contributo sarà adottato dal Commissario straordinario, ovvero dal Presidente della Regione – Vice Commissario in caso di delega delle relative funzioni a quest'ultimo.

f) Criteri per la determinazione del costo.

La Circolare del 2018 precisa che: “Se quindi la procedura è sempre unitaria, non altrettanto deve dirsi per la determinazione del contributo, cui dovrà procedersi in modo separato per le diverse porzioni dell'edificio”.

Orbene, tale onerosa e complessa attività posta in capo ai progettisti e agli Uffici, che dovrebbero in concreto farsi carico di “ridividere” il progetto unitario al fine della determinazione dei costi non ha, a nostro avviso, ragion di essere e si presenta come palesemente contraddittoria con i principi “guida” enunciati. In ogni caso, come pure enunciato sub 5.1., un tale complicato calcolo può essere svolto solo ai fini della determinazione dei costi parametrici dell'intervento sulla parte privata, con le maggiorazioni ammesse, e degli eventuali “lavori in acollo” dei privati, anche sulla base dell'utilizzo del “superbonus”, ma ai soli fini di evitare che l'intervento “interamente pubblico” possa avere un costo superiore e non già ai fini della concreta erogazione finanziaria del contributo, che non può essere assoggettata a due diversi canali di finanziamento, pena la “ri-divisione” progettuale, esecutiva, procedurale e quindi finanziaria dell' intervento su proprietà mista, in contrasto evidente con i principi di unitarietà affermati dalle ordinanze.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

g) Criteri per la determinazione del costo e finanziamento del contributo. Conclusioni.

Il livello evidente di complessità della soluzione sul punto proposta dalla Circolare del 2018 merita una diversa conclusione interpretativa che consenta di semplificare le modalità operative degli interventi su “proprietà mista”, restituendo il dovuto valore ai principi di “prevalenza e di unitarietà” dell'intervento affermati dalle vigenti ordinanze.

L'analisi svolta nella Circolare del 2018 deve essere integrata, con stretto ed esclusivo riguardo alle sole ipotesi di “parte pubblica prevalente” dell'intervento, dalle seguenti considerazioni in particolare per quanto concerne le fonti di copertura finanziaria dell'intervento.

I principi di “prevalenza e di unitarietà” del progetto, ampiamente illustrati, confliggono, nelle conclusioni della Circolare del 2018, con il dato della distinzione delle fonti di finanziamento degli interventi di parte pubblica e di parte privata finendo, in definitiva, per condizionare e complicare, ai limiti dell'insostenibilità, le stesse modalità procedurali e sostanziali.

Si ritiene pertanto, alla luce di quanto premesso, di doversi far carico delle complessità e delle criticità più volte denunciate dalle amministrazioni e rilevate nella prassi, chiarendo che il criterio della distinzione delle fonti di finanziamento del contributo concedibile, può essere legittimamente soddisfatto attraverso la contabilità speciale di cui all'art.4 del decreto-legge 189/2016, ai sensi dell'art.5 dell'ordinanza 61/2018, che prevede che “1. Per gli interventi sugli edifici di proprietà mista di cui all'articolo 21 dell'ordinanza n. 19 del 2017, per l'erogazione dei contributi relativi alla parte di proprietà pubblica è stanziata per l'anno 2018 la somma di euro 3.000.000,00 a valere sulle risorse di cui all'articolo 4 del decreto-legge. 2. Ai successivi stanziamenti si provvederà con successive ordinanze, sulla base delle effettive esigenze rappresentate dalle Regioni in relazione allo stato di avanzamento della ricostruzione”.

Ed infatti, chiarito che nei casi di “proprietà mista”, ove la parte pubblica risulti "prevalente", la procedura è quella prevista per gli interventi pubblici ai sensi dell' art. 14 e seguenti del decreto- legge 189/2016, ne deriva che tutti gli aspetti e le fasi procedurali dell'intervento sono attratti a tale disciplina: quella della programmazione, anche finanziaria; quella dell'affidamento della progettazione “unitaria”; quella, assai rilevante, della “approvazione del progetto” che determina in concreto il costo dell'intervento da porre a base di gara; quella della scelta del contraente per



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

l'esecuzione dei lavori, in esito alla procedura ad evidenza pubblica che determina il costo effettivo dell'intervento "unitario" sia per la parte pubblica che per la parte privata.

La realtà del procedimento pubblicistico, secondo le disposizioni delle citate ordinanze, incide infatti in modo sostanziale sul calcolo effettivo del finanziamento sicché non risulta corretta un'interpretazione che conduca a "dividere" le modalità di calcolo del contributo di un progetto unitario, secondo i criteri dalla legge previsti per la ricostruzione pubblica e per quella privata, per la semplice ragione che la domanda del privato corredata dal progetto, presentata sulla piattaforma Mude, con il relativo calcolo del contributo, ha ragion di essere solo in un intervento a "prevalenza privata" e non già in quello "a prevalenza pubblica" che segue le sue regole proprie.

Pertanto l'intervento di ripristino/ricostruzione di una "proprietà mista" a prevalenza pubblica seguirà le regole del finanziamento pubblico, determinato e aggiornato con specifiche ordinanze ai sensi dell'art.5 dell'ordinanza 61/2018, e la distinzione delle fonti di finanziamento dovrà essere calcolata solo a "a valle" dell'approvazione del progetto, ai sensi dell'art.16 del decreto-legge 189/2016, al fine di determinare la quota del costo della parte privata minoritaria, ai fini del rispetto del principio di economicità, sulla base del costo convenzionale e delle eventuali migliorie o opere aggiuntive, che resteranno in acollo dei privati.

Ferme le richiamate regole civilistiche per la formazione del consenso, i comuni o gli enti proprietari della parte pubblica prevalente, ai fini del miglior coordinamento e della speditezza del procedimento, dovranno comunicare al proprietario o ai proprietari della parte privata, tramite avviso pubblico e notifica individuale, l'avvio del procedimento di realizzazione dell'intervento pubblico su proprietà mista, nei casi di accertata prevalenza della proprietà pubblica, ai sensi degli artt.7 e 8 legge 241/1990 e s.m.i., fissando il termine entro cui il destinatario può presentare eventuali osservazioni o istanza di partecipazione al procedimento, per quanto ammissibile; il privato dovrà altresì comunicare le eventuali opere "in acollo", eccedenti i limiti massimi dei costi ammessi per il contributo, entro il termine fissato dall'avviso pubblico.

La disposizione di cui al comma 4 dell'art. 7 dell'ordinanza 56/2018 deve essere pertanto interpretata nel senso che il progetto unitario dell'intervento, nel caso di parte pubblica prevalente di cui al secondo comma lett. a) del medesimo articolo, tiene conto, in modo distinto, del costo dei lavori relativi alla



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

parte pubblica e del costo dei lavori relativi agli “edifici privati ad uso pubblico”, ai soli fini di economicità, ossia per evitare un aggravio dei costi pubblici, non ai fini delle fonti di finanziamento.

Ciò premesso, alla luce del principio di unitarietà del progetto, che determina il costo effettivo dell'intervento sulla base dell'approvazione del progetto ai sensi dell'articolo 15 del decreto legge n. 189 del 2016 nonché delle risultanze di gara, deve intendersi che, ove la parte pubblica risulti prevalente, il finanziamento dell'intervento sarà previsto a valere sulla contabilità speciale di cui all'art. 4 del medesimo decreto legge, sulla base dei provvedimenti previsti dall'Ordinanza n.61/2018 anche a seguito di una ricognizione degli interventi relativi ai casi accertati di “proprietà mista”.

11. Verifica preventiva della progettazione da parte dei comuni e facoltà di rivolgersi all'esterno. Sono stati riscontrati rilievi e difficoltà da parte dei comuni in merito all'attuazione della norma di semplificazione che attribuisce alle stazioni appaltanti la verifica e la progettazione anche con riferimento alle norme tecniche antisismiche, in precedenza di competenza del Genio Civile.

Infatti, la legge di conversione del Decreto Legge “Semplificazioni”, all'art. 10, comma 7 bis, stabilisce che per i lavori pubblici di interesse statale o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato, gli adempimenti per le opere strutturali e per le costruzioni in zona sismica vengano “sostituiti” dalla verifica preventiva della progettazione, di cui all'art. 26 del Decreto Legislativo 16 aprile 2016, n. 50.

In particolare, le disposizioni introdotte all'art. 5 del D.L. 136/2004, convertito con modificazioni dalla L. 186/2004, concernente l'ambito applicativo delle normative tecniche in materie di costruzioni, dispongono che per i progetti dei lavori pubblici di cui sopra, la verifica degli elaborati progettuali, accerta anche la conformità dei progetti alle norme tecniche per le costruzioni di cui al Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 17 gennaio 2018. L'esito positivo della suddetta verifica esclude l'applicazione delle norme concernenti gli adempimenti per le opere strutturali (denuncia dei lavori all'Ufficio del Genio civile o all'ufficio tecnico della Regione competente), nonché per le costruzioni nelle località sismiche (preventiva autorizzazione sismica).

Pertanto, a seguito della modifica introdotta dalla Legge 120/2020, la stazione appaltante, nei contratti relativi a lavori pubblici di interesse statale o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

Stato, verifica, ai sensi dell'art. 26 del D. Lgs. 50/2016, oltre alla rispondenza degli elaborati progettuali ai documenti di cui all'art. 23, e la loro conformità alla normativa vigente, anche la conformità alle NCT2018.

Sembra opportuno chiarire che, ove non sussistano competenze interne agli uffici in merito a tale nuovo e delicato adempimento, le stazioni appaltanti, con atto motivato, possono affidare all'esterno il relativo servizio tecnico, fermo restando l'obbligo della delibera di approvazione da parte del RUP.

Il servizio può essere affidato anche in via diretta nel rispetto delle forme e dei limiti previsti dall'art. 1 del decreto legge 76/2020, con un costo compreso nel quadro economico dell'intervento finanziato con la contabilità speciale della ricostruzione pubblica.

Il Commissario straordinario
On. Avv. Giovanni Legnini