



# [ colloqui amatriciani ]

**AMATRICE PARTECIPA. PIANI, PROGRAMMI E STRATEGIE OPERATIVE**

24 ottobre 2020 – Il Comitato 3e36 incontra

**GIOVANNI LEGNINI**

Commissario Straordinario per la Ricostruzione Sisma 2016

**FRANCESCO PERRONE**

Dirigente Area Ricostruzione Privata, Ufficio Speciale Ricostruzione Lazio

**SIMONE OMBUEN**

Docente di Urbanistica, Università di Roma Tre.

---

## Piani Urbanistici Attuativi (PUA) e Programmi Speciali di Ricostruzione (PSR).

### Quali strategie individuano?

### Qual è il livello di compatibilità tra i due strumenti normativi?



Con l'ordinanza 107 i PUA diventano *facoltativi*.

I PUA danno forma, ordine urbanistico e garantiscono qualità nella ricostruzione: i Comuni che comunque riterranno di adottarli potranno ovviamente farlo.

C'è un'eccezione certa, quella della *delocalizzazione*: laddove si rende necessario, per ragioni geologiche ma non solo, delocalizzare un abitato, occorre necessariamente il PUA.

Dopo quattro anni dal sisma *nessun PUA è stato ancora approvato*.

Con la tempistica ordinaria delle pratiche relative alla gestione dei PUA, i tempi saranno ancora lunghi (verosimilmente non si inizierà a ricostruire prima di due anni).

Il corollario della declaratoria di facoltatività dei Piani è che il cittadino oggi dispone del diritto di presentare la pratica di ricostruzione.

Noi non costruiamo ex novo: tendenzialmente ricostruiamo sulla base dell'edificio preesistente.

Se il cittadino intende ricostruire in modo *conforme al preesistente*, anche con alcune deroghe (quelle introdotte dalla legge e che sono dettagliate dall'ordinanza) può farlo.

In base all'ordinanza 107, nei i PSR sono obbligatori solo alcuni punti; altri sono indicati come scelte possibili sulla base delle Linee Guida che sono allegate all'Ordinanza.

I PSR indicano le *priorità negli interventi pubblici, il piano di cantierizzazione, i criteri per individuare gli aggregati e costituire i Consorzi*. Debbono essere degli strumenti a disposizione dei cittadini, che possono verificare come e quando è esercitabile il diritto alla ricostruzione, e a cosa è subordinato (quando si rifaranno la strada, i sottoservizi, gli edifici destinati ai servizi pubblici essenziali).

*PSR e PUA sono compatibili*: si può fare prima il PSR e poi il PUA, per le aree perimetrate, o se comunque si ritiene più congruo alla prospettiva della completa ricostruzione. Se c'è già un piano vigente (un Piano Regolatore, un Piano Particolareggiato o un Piano di Recupero del centro storico), questo può essere allegato al PSR e farne parte integrante.

**Programmi Speciali di Ricostruzione: chi sono i soggetti attuatori?**  
**Quali tutele per i cittadini e quali meccanismi di partecipazione sono previsti?**  
**Quali sono i tempi?**



I PSR sono stati introdotti nell'ambito della regolamentazione delle deroghe urbanistiche con il DL 123/2019, che prevede che *sia l'Ufficio Speciale per la Ricostruzione (USR) a adottarli.*

L'ordinanza 107 disciplina ulteriormente lo strumento normativo, e attribuisce ai *Consigli Comunali la facoltà di proporre i PSR.*

È prevista come *obbligatoria una fase di partecipazione dei cittadini nelle varie forme possibili, compresa l'introduzione del concetto di Udienza Pubblica.*

A differenza dei PUA, per i quali c'è un'ordinanza specifica che disciplina le forme di partecipazione, per i PSR spetta ai Comuni scegliere quale forma di partecipazione utilizzare.

La procedura di approvazione del PSR è semplice: *il Comune lo propone all'USR che lo adotta.*

È previsto il solo parere della Conferenza Permanente dove siedono tutti gli Enti, presieduta dal Commissario Straordinario. Se la Conferenza non si esprime, *il parere si dà per acquisito.*

Dopodiché il *Presidente della Regione approva il PSR con Decreto.*

Rispetto ai PUA, la procedura non vede coinvolte la Giunta, il Consiglio e le altre organizzazioni regionali: passaggi ritenuti ridondanti quando i cittadini si sono già espressi, il Consiglio Comunale si è espresso, l'USR ha garantito l'adeguatezza del Programma, e si è espressa la Conferenza Permanente.

*È possibile (addirittura auspicabile) che siano i cittadini a proporre un PSR.*

Occorre poi ovviamente che il Consiglio Comunale formalizzi la proposta. Se un Comune si rifiutasse di esaminare la proposta dei cittadini, allora si potrebbe inviare la stessa direttamente all'USR che si farà carico di chiamare il Sindaco a esprimere un'opinione o portare il progetto in Consiglio Comunale.

Il PSR è uno strumento agile, che volendo può essere redatto in tempi rapidissimi, dell'ordine di due-tre mesi.

*L'ordinanza 107 prevede che i PSR possano essere aggiornati periodicamente.*

Se al momento della prima stesura non ci sono le condizioni per compiere tutte le scelte per la ricostruzione di un centro storico, un borgo o una frazione, si può comunque partire con gli interventi attuabili da subito, e ogni sei mesi o ogni anno aggiornare il PSR con la stessa procedura agile.

## **Urbanizzazioni e sottoservizi.**

### **Chi è il soggetto attuatore? Con quali criteri e con quali risorse?**

Per un buon esito della ricostruzione le urbanizzazioni e le parti pubbliche degli interventi vanno realizzate prima, o quantomeno contestualmente, agli interventi privati.

Non è possibile pensare a una cantierizzazione senza una consapevolezza delle opere di urbanizzazione previste.

Le urbanizzazioni sono tutte da rifare già solo per il fatto che è ormai obbligatoria la separazione tra acque bianche e nere, mentre i sistemi fognari dei centri urbani dell'Appennino erano precedenti alla normativa oggi vigente.

La funzione del PSR è principalmente legata a questa esigenza: se il PSR individua le opere, i sottoservizi, le strade, le infrastrutture minime per rimettere su un abitato, la struttura commissariale può intervenire con i poteri straordinari solo di recente attribuiti.

La questione della realizzazione dei sottoservizi è ben più ampia e al momento non sembra essere previsto nulla nei programmi delle opere pubbliche: è necessario che le Regioni devolvano fondi alle infrastrutture.

Nella prossima Legge di Bilancio verrà rifinanziato ulteriormente il fondo per la ricostruzione pubblica: questo consentirà in di poco tempo di mettere a disposizione dei Comuni ulteriori risorse finanziarie.

Sarà data priorità ai sottoservizi e al dissesto idrogeologico perché in molte Frazioni e aree non si può ricostruire per ragioni legate alla sicurezza dei siti precedentemente edificati.

È allo studio l'adozione di un modello organizzativo che consenta di disporre, per la progettazione dei sottoservizi, di professionalità che gravino sul quadro economico dell'opera. Se c'è bisogno di supporto professionale aggiuntivo rispetto al progettista, possiamo reperire queste figure prevedendole dentro il costo dell'Opera, e non ricorrendo a ulteriori assunzioni.

Per gli allacci ai servizi collettivi pubblici dei fabbricati ricostruiti, sarà inserita in una prossima ordinanza, che sarà approvata nell'arco delle prossime due settimane, la costituzione di un fondo per realizzarli a cura dell'USR.

## **A chi compete certificare lo stato di fatto ante sisma dei borghi completamente rasi al suolo e dove i Comuni hanno perso tutta la documentazione tecnico-amministrativa?**

Il modello di ricostruzione delineato con i Decreti originari, prevede un *finanziamento misto pubblico e privato*: ai privati viene dato il rimborso delle spese per il costo di ricostruzione, e le Amministrazioni ricevono risorse per la ricostruzione delle parti pubbliche.

Il Quadro Conoscitivo è indispensabile per il controllo dei rischi idrogeologici e sismici, in particolare in territori soggetti a frane come i Comuni dell'area dell'Appennino, zona geologicamente molto antica. Con la devastazione di interi sistemi insediativi, l'accertamento dello stato di fatto, l'analisi e il rilievo dell'esistente a scala territoriale è un compito essenziale della Amministrazione pubblica.

Per gli edifici privati, per semplificare si è dato ai professionisti incaricati dei singoli aggregati di autocertificare lo stato quo ante. Per i professionisti può essere particolarmente problematico assumere su di loro un accertamento che è in capo ai organismi pubblici.

Laddove il Comune non si facesse carico di una ricostruzione cartografica del preesistente, è norma cogente contenuta nell'articolo 7 dell'Ordinanza 100 che ai fini dell'attestazione il professionista può acquisire una *dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del cittadino* che dichiara: la mia casa aveva questa volumetria.

Alternativamente il professionista può utilizzare delle *fotografie* o *risultanze catastali* o qualunque mezzo di prova sulla preesistenza dell'edificio.

È poi la Conferenza Regionale che approva, non il professionista.

Se il progettista non riesce a dare una prova compiuta dell'edificio preesistente è sufficiente che possa attestare la conformità del fabbricato allo strumento urbanistico vigente.

## **Ci sono interventi previsti per rinforzare l'organico degli uffici comunali e dell'USR?**

Con la conversione in legge del DL 104/2020 si è ottenuta una quota aggiuntiva per la stabilizzazione del personale dei Comuni che dovrebbe ovviare al cambio continuo di personale lamentato da molti Comuni e anche da quello di Amatrice, e che è una delle cause di rallentamento delle pratiche.

Una piccola risorsa aggiuntiva consentirà di aumentare il personale di almeno 70/80 unità complessivamente, e la destinazione è ancora in fase di valutazione.

Grazie allo snellimento delle procedure, nel medio-lungo periodo, e già da oggi per le pratiche ex ordinanza 100, gli uffici saranno sgravati da tutta una serie di incombenze, dato che l'istruttoria diventa una parte marginale dell'attività.

Ora alcune funzioni di attestazione e di certificazione, prima tutte a carico degli uffici, vengono devolute ai tecnici.

## **Quale sarà il destino delle aree SAE e delle altre strutture emergenziali?**

La destinazione di quelle strutture, di quelle soluzioni abitative è affidata a un futuro intervento legislativo, perché la proprietà è dello Stato, perché bisogna decidere la destinazione urbanistica, perché bisogna decidere se quando necessari all'utilizzo, se bisogna demolirli o mantenerli; Stessa questione riguarda anche le soluzioni provvisorie delle attività produttive, dei ristoranti e delle stalle.

Rimane comunque al Comune la competenza sulle scelte di carattere urbanistico.

E' una grande materia fino a questo momento gestita per intero dalla Protezione Civile e che prima o poi bisognerà porre.

## **È possibile la costituzione di un Consorzio Unitario per la frazione che lo richiedesse, invece di un Consorzio di Aggregato?**

Nella prossima ordinanza (l'ultima prima del Testo Unico) saranno chiariti alcuni dubbi interpretativi in materia di Aggregati e Consorzi, e integrata la disciplina esistente.

*Gli Aggregati sono entità individuate sulla base della connotazione fisica degli edifici tra loro interconnessi. Il Consorzio è un ente regolato dal Codice Civile (come un Condominio che va a superficie e non a millesimi).*

La possibilità di un Consorzio unico con più Aggregati al momento non è disciplinata. È sicuramente possibile già ora che i proprietari, riuniti o meno in Aggregati, si autodeterminino nell'accordarsi tra di loro per fare un unico progetto che dia uniformità alla ricostruzione.

Esiste già l'empio di Collespada (fraz. di Accumoli) dove i proprietari si sono accordati e hanno redatto un unico progetto, non ancora depositato ma già presentato, comprendente una decina di aggregati.

È la prima volta che la questione – ritenuta interessante – viene posta in questi termini, e non è contemplata dalla attuale normativa. La struttura commissariale rifletterà se introdurre nella prossima Ordinanza una disciplina specifica per stimolare i cittadini ad accordarsi tra di loro per dare vita a un unico progetto.



## **E' prevista un'Ordinanza o un prospetto informativo su come applicare nel dettaglio Ecobonus e Sismabonus?**

Per il Sismabonus è acquisita la cumulabilità con gli altri bonus: per le spese eccedenti il contributo di ricostruzione è possibile attingere a questi benefici fiscali al 110%. Questo consentirà di evitare gli accoli.

Il superbonus è disciplinato esattamente dalle disposizioni del Ministero dello Sviluppo Economico e dell'Agenzia delle Entrate, quindi l'accesso a quei benefici è già esattamente disciplinato.

La struttura commissariale realizzerà delle schede informative per agevolare le attività dei tecnici.