



Relazione illustrativa sull'Ordinanza n.100/2020

Premessa

Con questa Relazione illustrativa sull' Ordinanza n.100 del 9 maggio 2020, alla quale ha fatto seguito il Decreto commissariale attuativo n. 164 del 22 maggio 2020, si intende favorire la migliore comprensione delle nuove norme in tema di accelerazione e semplificazione delle procedure della ricostruzione privata nei territori colpiti dal sisma del 2016.

Si tratta di un impegno che dichiaratamente caratterizza la Struttura commissariale, che si farà carico di promuovere azioni di divulgazione, di formazione e di assistenza al fine di consentire un'attuazione delle nuove norme di semplificazione basata sulla massima chiarezza e certezze interpretative.

La prima parte della presente Relazione contiene le note esplicative dei singoli articoli dell'Ordinanza 100/2020, mentre la seconda parte è dedicata ad una risposta ai primi quesiti emersi in questa fase di divulgazione.

1. Note esplicative dell'Ordinanza Commissariale n. 100/2020

Art. 1 – Ambito di applicazione

Commento

Il decreto legge 24 ottobre 2019, n. 123 convertito con modificazioni dalla legge 12 dicembre 2019, n. 156 ha disciplinato, in particolare con l'art. 3 che ha aggiunto l'art. 12 bis al decreto legge 189/2016, nuove modalità per la semplificazione e l'accelerazione della ricostruzione privata, affidando ai poteri di Ordinanza del Commissario straordinario l'attuazione delle modalità procedurali e la definizione dei limiti di importo dei lavori.

L'art. 1 stabilisce che i principi di semplificazione ed accelerazione si applicano a tutti gli interventi della ricostruzione privata ed alle relative varianti, con esclusione dei nuovi edifici realizzati tramite delocalizzazione. L'indicazione legislativa di semplificazione e accelerazione delle procedure della ricostruzione è pienamente condivisa dall'Ordinanza, in particolare nella fase attuale che vede il concorso di gravi emergenze sanitarie, economiche e sociali.

La prima fondamentale considerazione è che la complessa vicenda emergenziale ha inevitabilmente depositato un insieme di ordinanze commissariali, oltre 90 , con valore di normazione delegata, subprimaria e regolamentare, che sommandosi in larga misura alla complessa legislazione ordinaria in materia edilizia, urbanistica, di beni ambientali e culturali, di appalti pubblici, di sussidi economici, di vincoli finanziari, nazionali ed europei, ha determinato un groviglio di regolazioni, di difficile lettura e comprensione, anche per gli operatori professionali, che finisce per frenare la ricostruzione piuttosto che favorirla.

Occorre d'altronde considerare che la funzione emergenziale delle ordinanze commissariali è di per sé limitata nel tempo e, a quasi 4 anni di distanza dal sisma, più che strumenti emergenziali occorrono misure dedicate, di natura istituzionale e di regolazione, per una stabile politica di ricostruzione materiale, economica e sociale e di messa in sicurezza dei territori, che è destinata a durare per molti anni.

L'involontario effetto perverso determinato dall'intreccio normativo tra normazione speciale, emergenziale e ordinaria è ben visibile in materia edilizia ove le regole e le procedure per un intervento, ad esempio di ristrutturazione edilizia o di manutenzione straordinaria, nei territori del sisma, ove più



vi è da fare, risultano assai più complicate di quanto avviene nel resto del Paese.

L'ambito di applicazione delineato dall'art.1 è limitato agli interventi edilizi realizzati ai sensi dell'art.12 bis, nei limiti degli importi indicati all'art.3, anche se l'ordinanza contiene principi di valore generale per tutti gli interventi della ricostruzione privata.

ART.2 - Titoli abilitativi dell'intervento edilizio e domanda di concessione del contributo

Commento

L'art. 2 rende esplicita una delle finalità principali dell'Ordinanza costituita dal pieno ritorno alla legislazione ordinaria del Testo unico dell'edilizia nonché ai principi generali del procedimento amministrativo della legge 241/1990, in coerenza con il decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189, nell'intento di favorire la semplificazione amministrativa a fronte della stratificazione della legislazione ordinaria, speciale e delle numerosissime Ordinanze che hanno nel tempo determinato un quadro regolatorio assai complesso e di difficile conoscibilità ed operatività.

Tali principi si applicano agli interventi dell'art. 12 bis del decreto ma anche, per quanto compatibili, a tutti gli interventi della ricostruzione privata ai sensi dell'art. 12 del decreto legge 189/2016.

Il comma 2 stabilisce, coerentemente, il principio secondo cui non trovano applicazione le disposizioni delle precedenti Ordinanze in materia di titoli abilitativi e contributi, nelle parti in contrasto o incompatibili con la presente Ordinanza.

La piattaforma informatica semplifica e chiarifica gli adempimenti per la domanda di contributo da parte del richiedente e del professionista abilitato che saranno oggetto della verifica di completezza da parte degli Uffici speciali per la ricostruzione.

In sostanza la disposizione dell'art. 2 evidenzia la centralità per la ricostruzione privata dello strumento della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), ai sensi dell'art.19 della legge generale del procedimento amministrativo 241 del 1990 e degli artt.22 e 23 del Testo unico dell'edilizia. A ben vedere è con questo strumento, basato sulla certificazione di conformità dell'intervento alle norme vigenti da parte del professionista abilitato, che si realizza la larga maggioranza degli interventi della ricostruzione privata (dai danni lievi ,in forma di C.i.l.a, fino alla demolizione “con fedele ricostruzione” dell'edificio). Si tratta di un istituto da anni consolidato nell'ordinamento giuridico nazionale, che deve vivere pienamente anche nella ricostruzione, senza aggravii ingiustificati.

ART. 3 - Limiti di importo delle procedure di semplificazione

Commento

Con l'art. 3, sulla base di quanto richiesto dal nuovo art. 12 bis del decreto, il Commissario straordinario ha definito i limiti di importo dei lavori cui si applicano le procedure di semplificazione e di accelerazione della presente Ordinanza, individuate in sole tre fasce di lavori, con un innalzamento delle soglie di valore rispetto a precedenti ipotesi, allo scopo di ampliare il più possibile il numero degli interventi compresi.

È chiaro dunque che , come precisato dal comma 2, resta salva la disciplina previgente per gli altri interventi.

ART. 4 - Compiti del professionista

Commento

Con la SCIA il “professionista doppiamente abilitato”, poiché iscritto anche nello speciale elenco della ricostruzione ai sensi dell'art.34 del decreto legge 189/2016, assume la qualifica e la responsabilità di incaricato di pubblico servizio nella certificazione di conformità legale dell'intervento mentre gli Uffici



comunali e gli stessi Uffici speciali per la ricostruzione, per quanto di competenza, assumono un ruolo prevalente di controllo e verifica.

L'assetto ordinario di formazione del titolo edilizio attraverso SCIA, diverso dal rilascio preventivo del permesso di costruire vigente per le "nuove costruzioni", è espressione del principio costituzionale di sussidiarietà "orizzontale" ex art.118 Cost. e del ruolo responsabile della società civile nella *knowledge society* e nell'economia della conoscenza e dei saperi. Si tratta di un cambiamento anche culturale, che deve essere compreso a fondo, con cui si assegna al professionista abilitato la "gestione iniziale" delle verifiche di conformità legale dell'intervento ed agli Uffici le funzioni di controllo, che devono essere esercitate in funzione collaborativa ossia al fine di favorire la corretta realizzazione dell'intervento e non di ostacolarla.

Il comma 1 delinea con precisione i compiti del professionista alle lett.a), b), c), d), e). Dal responsabile impiego di questo modello operativo da parte dei professionisti, nel pieno rispetto della legalità, può derivare una notevole ed efficace accelerazione della ricostruzione privata.

Le disposizioni vanno lette nell'ottica della semplificazione, che è quella di eliminare o ridurre le attività e le procedure inutili che aggravano il procedimento di rilascio del contributo e del titolo edilizio per i cittadini, in contrasto con i principi generali dell'azione amministrativa di cui all'art. 1 della legge 241/1990 ed in particolare con il principio di proporzionalità, di derivazione europea.

In tal senso, la lett.b) del comma 1 offre un'interpretazione della nozione di "conformità urbanistica" dell'intervento edilizio coerente con la legislazione più recente che consiste dell'attestazione del presupposto della legittimità dell'edificio preesistente, da provare attraverso il titolo edilizio o equivalente, l'assenza di condoni, sanatorie o procedimenti sanzionatori in corso nonché di vincoli di inedificabilità assoluta, unitamente alla certificazione di conformità edilizia e di adeguamento sismico dell'intervento di riparazione, consolidamento o ristrutturazione dell'edificio "già esistente" alle norme vigenti, anche in materia di vincoli speciali.

Ogni indagine ulteriore, riguardante indici e parametri urbanistici, successione nel tempo dei diversi strumenti di pianificazione e ogni altra relativa prescrizione riguardante il rapporto tra l'edificio danneggiato e la disciplina urbanistica del territorio, risulta essere un inutile ed anzi dannoso aggravio procedimentale per il cittadino, almeno per tutti gli interventi finalizzati alla ricostruzione antisismica dell'edificio "già legittimamente esistente", senza aumenti di superfici e volumi, salvo quelli parziali ammessi da leggi regionali, antisismiche o di efficientamento energetico.

L'oggetto della valutazione deve essere circoscritto alla conformità legale del nuovo intervento e non deve perseguire altri fini.

Il punto 2 del comma 1, in coerenza con la legislazione ordinaria, consente al professionista di richiedere direttamente, e non solo attraverso la Conferenza regionale, il rilascio di nullaosta, pareri, autorizzazioni comunque denominate, alle Autorità preposte ai vincoli.

Il punto 3 introduce un nuovo breve procedimento per semplificare la SCIA che consiste nella domanda al Comune di attestare che sull'immobile non gravano sanatorie, condoni o procedimenti sanzionatori. Decorso inutilmente il termine di 30 giorni, la domanda si intende assentita e ciò consente, unitamente al titolo edilizio o equivalente per gli immobili anteriori alla data del 1 settembre 1967 ovvero del 17 agosto 1942, di attestare la legalità dell'edificio preesistente su cui si interviene.

Ai sensi della lett.c) la congruità del contributo richiesto è attestata dal professionista con SCIA (v., *amplius*, art.6).

La lett.e) richiama la piattaforma informatica della Struttura commissariale ai fini dell'indicazione della documentazione ulteriore.

Il comma 3 ribadisce il principio secondo cui gli Uffici speciali e gli Uffici comunali procedono, in



autonomia e parallelamente, nel rispetto del principio di leale e massima collaborazione, all'adozione dei provvedimenti di rispettiva competenza.

ART. 5- Contenuti della SCIA edilizia

Commento

Il presente articolo, coerentemente con i precedenti, richiama i contenuti della SCIA edilizia, ed i relativi poteri di controllo degli Uffici comunali, come già disciplinati nell'ordinamento generale dalle norme del Testo unico dell'edilizia e dalla legge generale sul procedimento amministrativo 241/1990.

Lo scopo evidente è quello di ribadire l'assoluta centralità del regime ordinario basato sulla SCIA, ritenuto più idoneo ai fini della semplificazione amministrativa rispetto alle molteplici interferenze e superfetazioni derivanti dalle Ordinanze stratificatesi nel tempo, che possono determinare aggravii e rallentare la speditezza dell'azione amministrativa.

Il comma 2 disciplina i controlli sulle SCIA che presuppongono richieste di integrazioni e regolarizzazioni da parte degli Uffici, ai sensi della legge 241/1990, che non devono essere strumentali e dunque tali da rallentare le verifiche.

Nel comma 1 e nel comma 2 è richiamato il modello della c.d. "SCIA alternativa al permesso di costruire", di cui all'art. 23 del DPR 380/2001, con la conseguenza di stabilire l'efficacia dell'avvio dei lavori dopo 30 dalla presentazione della SCIA e non immediatamente, come nel modello ordinario dell'art. 22, e ciò proprio allo scopo prudenziale di consentire un sufficiente margine di verifica preventiva da parte degli Uffici comunali sulla regolarità della SCIA.

Il comma 3 specifica, d'altronde, che i lavori non possono iniziare prima dell'emanazione del provvedimento di concessione del contributo e ciò in ossequio ad un principio di specialità della materia e ad una consolidata prassi.

ART. 6 - Procedura per la concessione e l'erogazione dei contributi

Commento

L'art. 6, sulla falsariga dell'art. 12 del decreto legge 189/2016, e solo in parziale deroga da esso sulla base di quanto stabilito dall'art.12 bis del decreto, nel ribadire i principi precedentemente illustrati, presenta un'innovazione di non poco momento costituita dal mutamento della funzione sostanziale degli Uffici speciali nel procedimento di rilascio della concessione di contributo che diventa, in pratica, quello di verifica della completezza e della regolarità della domanda certificata dal professionista abilitato in luogo della classica istruttoria preventiva.

In sostanza: il professionista abilitato attesta, sotto propria responsabilità, ogni elemento richiesto, ivi compresa la "congruità del computo metrico estimativo in relazione al progetto ed all'entità del contributo richiesto" che deve essere comunque inferiore ai costi parametrici stabiliti dalle Ordinanze per le specifiche tipologie, fatti salvi i lavori di migliorata in acollo, anche tramite bonus fiscali previsti dalle leggi.

L'Ufficio speciale per la ricostruzione verificata la completezza delle certificazioni asseverate, e ciò anche in contraddittorio con il soggetto interessato e tramite richieste di rettifica della domanda eventualmente necessarie, allo scopo di superare ogni formalità che determini aggravio, adotta la proposta di concessione del contributo entro e non oltre il termine di 60 giorni dalla presentazione della domanda tramite la piattaforma informatica, che viene trasmessa al Vice Commissario, il quale adotta il provvedimento entro e non oltre dieci giorni. I termini possono essere interrotti per una sola volta, non oltre 15 giorni, per l'acquisizione di informazioni o certificazioni, anche relativi ai titoli edilizi, che non siano già in possesso dell'amministrazione o di altre amministrazioni.



Il termine diventa di 90 giorni ove sia necessaria la convocazione della Conferenza regionale, per la presenza di vincoli, o di procedimenti di sanatoria per abusi, o di SCIA parziale ai sensi dell'art. 12, comma 1 bis, del decreto legge 189/2016 e del successivo art. 7 dell'Ordinanza ovvero nei casi in cui la domanda viene sorteggiata per la verifica preliminare a campione ai sensi dell'art. 12 dell'Ordinanza.

Il comma 5 evidenzia il fondamentale ruolo dei controlli, preventivi, successivi, nel corso dei lavori e finali, secondo le modalità dell'art. 12 dell'Ordinanza.

Il comma 6 precisa che, ai sensi dell'art. 2, comma 6, della legge 241 del 1990, i termini previsti decorrono dalla presentazione della domanda.

Viene ricordato inoltre che, ove i termini procedurali previsti non siano rispettati, è possibile richiedere l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 2, commi 9, 9 bis, ter, quarter, quinquies della legge 241 del 1990 da parte del Commissario straordinario, che li esercita nell'ambito di quanto previsto dall'art. 2 decreto, nonché far ricorso al giudice amministrativo per l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere.

ART. 7 - SCIA parziale e Conferenza regionale

Commento

Il comma 1, unitamente ai successivi, attua la previsione contenuta nel comma 1 bis dell'art.12 bis decreto, secondo cui in particolari circostanze il professionista può limitarsi a certificare la sola conformità dell'intervento edilizio all'edificio preesistente, precisando che tali circostanze debbano verificarsi " a causa del sisma o per motivi di forza maggiore".

Il comma 2 specifica che in tal caso il professionista debba attestare che l'intervento non comporta variazioni volumetriche dell'edificio preesistente e debba essere conforme alla normativa edilizia e antisismica vigente.

Il comma 3 configura l'attività della Conferenza regionale come "conferenza semplificata dei servizi", ai sensi dell'art. 14 ter della legge 241/1990, che deve concludere i lavori nel termine di 30 giorni dall'avvio, pronunciandosi con atto finale motivato sulla conformità urbanistica, ai sensi già delineati dall'art. 4, sui vincoli e sulle eventuali domande di sanatoria.

ART. 8 - Vincoli ed interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica preventiva

Commento

L' articolo in commento è interamente dedicato agli interventi che non necessitano di preventiva autorizzazione paesaggistica non avendo, per così dire, alcuna capacità lesiva del bene protetto dal vincolo. I commi 1-5, in coerenza con il principio di riduzione di ogni aggravio procedimentale, danno piena evidenza alla legislazione vigente che già sottrae all'autorizzazione paesaggistica preventiva una serie numerosa di interventi edilizi, in specie derivanti da calamità naturali ed esigenze di consolidamento antisismico, fino al massimo grado della demolizione con " fedele ricostruzione".

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

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



nesso tra il ripristino e l'efficientamento dell'esistente, peraltro senza neppure apprezzabili modifiche esteriori, ed il bene paesaggistico oggetto di tutela. È ovviamente fatto salvo l'obbligo di tutti i nullaosta, pareri e atti di autorizzazione, comunque denominati, relativi all'edificio e previsti dal codice dei beni culturali n.42 del 2004.

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

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

Art. 9 - Edifici soggetti a sanatoria o condono edilizio

Commento

L'art. 9 si occupa di chiarificare e semplificare, negli stretti limiti ammessi dalla legge, il rapporto tra abusi edilizi dichiarati o in via di accertamento, quelli eventualmente sussistenti ma non accertati, e i procedimenti di concessione del contributo e di rilascio o formazione del titolo edilizio. Si tratta di un tema rilevante e diffuso che rischia di aggravare notevolmente le procedure della ricostruzione, talvolta senza giustificato motivo. Occorre infatti chiarire, in via generale, che gli organi della ricostruzione non hanno la responsabilità né la finalità di sanare o punire gli abusi edilizi del passato, peraltro realizzati in vasti territori, responsabilità correttamente demandate ad altre autorità, né di condurre indagini a riguardo. Lo scopo precipuo del diritto della ricostruzione è quello di realizzare gli interventi edilizi di riparazione, consolidamento sismico, ristrutturazione o ricostruzione negli stessi limiti volumetrici, in modo conforme alle leggi vigenti oltre che nei modi più efficienti.

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

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

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

Il comma 5 precisa che, in ogni caso, per l'abuso che determina un aumento di superfici o di volume non spetta il contributo, a meno che non vi sia una preventiva sanatoria.

Il comma 6 specifica che sono ovviamente fatti salvi gli aumenti di cubatura o di superfici previsti da leggi regionali.

ART. 10 – Attività dell'Ufficio Speciale

Commento

L'art.10 è dedicato alla disciplina dei compiti degli Uffici speciali, che devono essere letti con rinvio all'art. 6, per quanto concerne la procedura di rilascio del contributo, e con l'art. 12 relativo alla disciplina



dei controlli, che costituiscono le principali attività degli Uffici speciali della ricostruzione. L'insieme delle norme richiamate delinea un sostanziale mutamento di assetto dei rapporti tra Uffici speciali e comuni, da una parte, e professionisti abilitati, espressione consapevole e responsabile di una "cittadinanza attiva", dall'altra.

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

Il comma 1 indica i due compiti principali degli Uffici speciali :a) verifica preliminare della legittimazione del richiedente ; b) accertamento della completezza della certificazione e dei documenti prodotti dal professionista abilitato.

Il comma 2 disciplina le misure di riscontro e regolarizzazione delle domande e rinvia all'art.12 per le verifiche a campione e i controlli.

Il comma 3 richiama l'obbligo di formare elenchi A e B per l'esame con priorità delle domande, ai sensi del successivo art.13 dell'Ordinanza.

ART. 11 – Attività del Comune

Commento

Il comma 1 del presente articolo prevede che gli Uffici comunali, nel pieno rispetto delle competenze che la Costituzione e la legge riconoscono loro, svolgeranno i procedimenti e i controlli secondo la legislazione ordinaria stabilita dal Testo unico dell'edilizia e dalla legge 241 del 1990, salve specifiche funzioni collaborative attribuite dalle ordinanze commissariali, ai sensi dell'art.2, comma secondo, del decreto 189/2016 in materia di ricostruzione. Il comma 2 ribadisce che i titoli sono di due tipi, secondo le norme del testo unico dell'edilizia approvato con d.p.r. 380 /2001: permesso di costruire per le nuove costruzioni; Scia per tutti gli altri interventi (considerando la c.i.l.a. di cui all'art.6 una Scia semplificata). Il comma 3 richiama gli obblighi dei Comuni nell'espressione del parere sulla conformità urbanistica nell'ambito della Conferenza regionale.

Il comma 4 evidenzia gli obblighi di controllo che gli Uffici comunali esercitano sulle SCIA e sulla corretta esecuzione dei lavori, ai sensi del codice dell'edilizia.

Come già osservato all'art.5, con la SCIA i lavori possono avere inizio dopo 30 giorni, alle condizioni previste dalla legge.

Il fine principale della presente Ordinanza è quello di ridurre i termini massimi ma non tutti gli effetti positivi sono astrattamente misurabili secondo lo schema dei termini massimi procedurali.

Secondo l'ordinanza essi sono di 2 tipi:

a) 30 giorni per l'inizio dei lavori dalla presentazione della Scia, in assenza di vincoli o con nullatosta e pareri già allegati alla Scia dal professionista, ed in assenza di sanatoria ex art.1 *sexies*;

- 70 giorni per il decreto di concessione del contributo;

b) 100 giorni, in tutti gli altri casi in cui è richiesta o intervenga, ai sensi dell'art. 1 bis dell'art. 12 bis, del decreto 123/2019, la competenza della Conferenza regionale, che agisce come conferenza semplificata dei servizi, ai sensi dell'art. 14 ter della legge 241 del 1990, ovvero nei casi in cui l'Ufficio Speciale procede alle verifiche preventive ai sensi dell'art. 12 dell'Ordinanza.

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



ART. 12 - Verifiche a campione e controlli

Commento

Il comma 1 chiarisce che i controlli sono preventivi e successivi alla concessione dei contributi e determina le modalità casuali dei controlli preventivi.

I commi 1 e 2 delineano, in sintesi, il seguente quadro : a) il controllo preventivo per sorteggio del 20 per cento delle Scia presentate per le domande di contributo; b) il controllo con cadenza mensile in misura del 10 per cento sui contributi concessi nel mese precedente; c) il controllo pari al 10 per cento all'esito finale dell'intervento; d) ove possibile, gli Uffici speciali esercitano i controlli anche nel corso dei lavori poiché, ad una maggiore responsabile fiducia iniziale accordata al richiedente si accompagna il dovere del controllo pubblico nel massimo rispetto della legalità.

Il comma 3 chiarisce che, in assenza dei presupposti o in grave difformità dell'intervento rispetto ai presupposti accertati del contributo concesso, il Vice Commissario può revocare il contributo, in tutto o in parte.

Il comma 4 specifica, in modo essenziale, i fini dei controlli e precisa che nel corso delle verifiche non possono essere modificati i livelli operativi già in via definitiva accertati dagli Uffici speciali e comunicati al richiedente (comma 5).

Il comma 6 stabilisce che gli Uffici comunali, nel pieno rispetto delle competenze che la Costituzione e la legge riconoscono loro, svolgeranno i procedimenti e i controlli secondo la legislazione ordinaria stabilita dal Testo unico dell'edilizia e dalla legge 241 del 1990, salve specifiche funzioni collaborative riconosciute dalle ordinanze commissariali, ai sensi dell'art.2, comma secondo, del decreto 189/2016 in materia di ricostruzione.

Il comma 7 chiarisce che, nel corso delle verifiche, risultano rilevanti ai fini della revoca anche parziale dei contributi solo le modifiche eventualmente riscontrate che corrispondono almeno alla tipologia di lavori classificata come "manutenzione straordinaria", ai sensi dell'art. 3, lett.b) del Testo unico dell'edilizia, risultando le parziali modifiche di livello inferiore riconducibili a edilizia libera o tali comunque da non incidere sulla misura del contributo.

ART. 13 – Priorità istruttorie

Commento

In attuazione dell'art. 12 bis del Decreto Legge n. 189/2016, introdotto dall'art. 3 del Decreto Legge 123/2019, gli Uffici Speciali per la ricostruzione provvedono a definire elenchi separati delle richieste di contributo relative a unità strutturali in cui sono ricomprese unità immobiliari ad uso abitativo (elenco a), distinte da quelle ad uso produttivo (elenco b). Per le prime è data priorità ai soggetti ivi residenti al momento del sisma, che beneficiano del contributo di autonoma sistemazione. Per le seconde è data priorità alle attività produttive in esercizio al momento del sisma. L'articolo in commento precisa che l'istruttoria degli elenchi a) e b) è condotta temporaneamente.

Il comma 4 precisa inoltre che spetta agli Uffici speciali il compito di determinare le modalità organizzative dell'attività istruttoria, in coerenza con i principi della presente Ordinanza e dell'art. 12 bis del decreto legge 189/2016 e dei relativi termini previsti, anche allo scopo di non pregiudicare i diritti acquisiti conseguenti al numero di protocollo delle singole domande di contributo.

Il comma 5 precisa che le domande presentate ai sensi della presente Ordinanza devono comunque essere verificate nei termini stabiliti dall'Ordinanza.



ART. 14 - Modifiche all'ordinanza commissariale n. 16 del 3 marzo 2017

Commento

Con il presente articolo, che è il frutto di un lungo e condiviso percorso, vengono introdotte alcune modifiche all'Ordinanza n.16 del 2017 al fine di garantire una semplificazione ed una maggiore efficienza della Conferenza regionale, che riveste importanti funzioni.

Viene precisato che "la partecipazione alla Conferenza regionale costituisce un dovere di ufficio" e che i rappresentanti delle Amministrazioni statali partecipano alla conferenza solo ove queste siano direttamente coinvolte per competenza.

ART. 15 – Schemi di istanza, certificazione e dichiarazione per la presentazione della domanda di contributo.

Commento

Il comma 1 prevede che le certificazioni, le attestazioni e ogni altro adempimento previsto dalla presente Ordinanza, sono indicati nella piattaforma informativa della Struttura commissariale (vedi sez. Z).

Vengono indicati tutti gli adempimenti da presentare agli Uffici tramite la piattaforma informatica in relazione alle specifiche tipologie di intervento.

Con provvedimenti del Commissario straordinario potranno successivamente essere modificati e/o integrati gli schemi degli adempimenti presenti sulla piattaforma informatica.

ART. 16 – Piattaforma informatica

Commento

La domanda di contributo, le certificazioni, i documenti, sottoscritti digitalmente dal professionista e dal richiedente, nell'ottica di una efficace semplificazione, dovranno essere presentati tramite piattaforma informatica, che sarà implementata ulteriormente, anche sotto il profilo degli adeguamenti tecnologici, al fine di rendere più automatici e semplici i calcoli del contributo.

Il comma 3 specifica il ruolo di assistenza e consulenza degli Uffici speciali nei confronti dei professionisti ai fini di una coordinata ed efficiente attuazione della procedura.

È ribadito l'impegno del Commissario all'aggiornamento anche tecnologico della piattaforma in uso per il quale sono state già avviate diverse azioni.

ART. 17- Disposizioni transitorie e finali

Commento

Il comma 1 differisce di 15 giorni l'efficacia dell'Ordinanza per la presentazione delle domande per consentire una breve fase di adeguamento organizzativo agli Uffici e ai professionisti.

Il comma 2 stabilisce che le domande già in corso di istruttoria sulla base delle regole precedenti possono essere ripresentate ai sensi delle procedure semplificate della presente Ordinanza a meno che non sia stata comunicata la determinazione dell'importo del computo metrico ritenuto congruo ai fini del contributo, anteriore al decreto di concessione. Gli Uffici, su richiesta dell'interessato, possono comunicare lo stato dell'istruttoria ai fini delle valutazioni dell'interessato.

2.Principali quesiti e prime risposte



1) Chiarimenti in ordine al concetto di “ultimo titolo edilizio” e dell’ attestazione del relativo possesso

Il concetto di ultimo titolo deve essere inteso come “ove possibile” nel senso che il professionista o il richiedente documentano nel modo più completo possibile i diversi interventi di trasformazione dell’immobile eventualmente succedutisi nel tempo, ivi comprese le opere interne. E’ chiaro che, non sussistendo un obbligo di legge riguardante il possesso di un “libretto del fabbricato”, non sarà di norma frequente l’ordinata rassegna di tali titoli. La verifica del titolo ha il compito di attestare la legittima sussistenza dell’edificio danneggiato, dunque il carattere non totalmente abusivo di esso, e non quello di inseguire eventuali parziali difformità realizzate nel tempo che potranno sempre essere oggetto di procedimenti sanzionatori o di sanatoria, in via ordinaria o ai sensi dell’art. 1-sexies del DL n. 55/2018. Tuttavia ove non sussistano interventi di modifica dell’edificio o nel caso in cui non sussista tale documentazione è sufficiente il titolo abilitativo della costruzione (solo per quelli realizzati successivamente al 1 settembre 1967 o, ove si tratti di edificio compreso nel centro storico e sussista un regolamento comunale che richieda il titolo abilitativo, successivamente al 17 agosto 1942)

Il titolo edilizio può essere comunque “risultante per atto pubblico” (art. 4, comma 1, lett. b della Ordinanza n. 100/2020) e quindi anche, ad esempio, da rogito notarile o registro immobiliare da cui possa risultare anche la planimetria del fabbricato.

Si precisa che, nei casi in cui il professionista o l’avente titolo non possa o non riesca a documentare il titolo del fabbricato o dell’unità immobiliare, si può richiedere al Comune il rilascio di una copia del titolo ai sensi dell’art. 2, comma 7 della legge n. 241/1990 e dell’art. 6, comma 3 della O.C. n. 100/2020 che prevedono che non debbano essere attestati documenti in possesso dell’amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni. In tal caso incombe sul richiedente l’onere di indicare il nominativo dell’originario intestatario del titolo abilitativo.

2) Chiarimenti relativi ai casi di distruzione totale o parziale dell’archivio comunale

Tale obbligo di attestazione dell’originario titolo in capo al Comune non sussiste nel caso di distruzione totale o parziale dell’archivio comunale, attestata anche da un provvedimento amministrativo, che impedisce al Comune le ricerche, anche al fine dell’attestazione di inesistenza di atti sanzionatori o di sanatoria in corso.

In tali casi, di norma, il professionista certifica la conformità dell’intervento all’edificio preesistente ai sensi dell’art. 12 bis, comma 1 bis, del d.l. n. 189/2016 nonché dell’art 7 dell’Ordinanza n. 100/2020 anche attraverso idonea documentazione fotografica dell’edificio preesistente.

Nei limitati casi in cui tale evenienza, si verifichi nei Comuni fuori cratere di cui all’allegato 1, 1-bis e 2 dell’art. 1, comma 1 del dl n. 189/2016, si procede alla identificazione dell’edificio preesistente con tutti i mezzi documentali disponibili.

3) Chiarimenti in merito all’esonazione del contributo di costruzione ex art. 17, comma 3, lett. d) del D.P.R. n. 380/2001, per aumenti di volumetria

Si precisa che il contributo di costruzione ex art. 17, comma 3, lett. d) del D.P.R. n. 380/2001 non è dovuto nei soli casi di modesti incrementi volumetrici derivanti da interventi di efficientamento energetico (ad esempio rivestimenti a cappotto, coibentazioni della copertura) o di adeguamento alla normativa sismica (inserimento di cordoli perimetrali o altro), o di adeguamento igienico-sanitario (ad esempio adeguamento altezza interna di locali ad uso abitativo), mentre invece, ove previsti sulla base di diverse disposizioni di legge (ad esempio “piano casa” nelle leggi regionali), seguono il regime proprio previsto dalla legge.

4) Verifica della SCIA da parte del Comune e termini di efficacia

Ai fini dell’istruttoria sulle SCIA edilizie presentate i Comuni mantengono l’autonomia garantita dal vigente ordinamento.



Risulta logico ritenere che la verifica possa essere fatta a campione nei casi opportuni, secondo il modello indicato dall'Ordinanza, che tuttavia non deve ritenersi obbligatorio, sulla base di valutazioni rispondenti al proprio modello organizzativo. Si ricorda, in via generale, che l'istruttoria deve svolgersi in parallelo con quella degli USR relativa alla domanda di concessione del contributo, e che il termine di 30 giorni previsto dall'art. 23 del DPR n. 380/2001 ai fini dell'efficacia per l'avvio dell'intervento è differito al momento della concessione del contributo.

5) Chiarimenti in ordine ai differenti regimi e procedure tra SCIA edilizia e Permesso di costruire

Gli interventi previsti dalla ordinanza n. 100/2020 sono realizzabili in larghissima misura attraverso la SCIA edilizia, ai sensi degli articoli 19 del Legge 241/1900 e 22 e 23 del DPR 380/2001.

Tuttavia in alcuni specifici casi, nei limiti delle soglie di valore di cui all'art. 3 della Ordinanza n. 100/2020, l'intervento è soggetto a permesso di costruire, ove vi siano aumenti di volumetrie eccedenti i modesti incrementi per ragioni di efficientamento energetico, sismico o igienico-sanitario, previsti dalla Ordinanza n. 100/2020, o nei casi di totale demolizione e ricostruzione con aumenti volumetrici.

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

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

La piattaforma informatica della struttura commissariale segnala, sin dalla prima pagina, i diversi percorsi dei distinti procedimenti di SCIA e di permesso di costruire.

L'allegato semplificazione ai sensi dell'ordinanza n. 100/2020 è indicato nella sezione "Z" che costituisce una guida degli adempimenti del professionista specificando, nei diversi quadri, gli adempimenti che riguardano solo il permesso di costruire e che non sono dovuti pertanto ai fini della SCIA edilizia.

6) Controlli di cantiere dei Comuni e degli USR

I controlli successivi dell'USR sono declinati nell'art.12 e si sostanziano nella verifica sulla coerenza di quanto realizzato (o in corso d'opera) con la documentazione progettuale ed il contributo concesso, al principale fine della corretta gestione del denaro pubblico. Il riferimento al DPR 380/2001, richiamato dall'art. 12 dell'Ordinanza circa le modalità di controllo da parte dei comuni, evidenzia come esso, svolto in cantiere analogamente a quello dell'USR, si concentri in particolare sulla vigilanza dell'osservanza delle norme edilizie e degli adempimenti previsti dal medesimo testo unico sull'edilizia.

Si tratta di un controllo analogo, "a doppia chiave", sia da parte dei Comuni che da parte degli USR: i primi, al fine principale del controllo della conformità delle opere realizzate, o in via di esecuzione, nei confronti del titolo edilizio e del relativo progetto; i secondi, con particolare attenzione agli effetti relativi alla conformità con il decreto di concessione del contributo e alla verifica degli eventuali incrementi o discostamenti da esso.

E' chiaro che le attività di controllo in questa fase, come pure in quella di verifica, pur rispondendo a finalità parzialmente diverse, debbano essere svolte con la massima collaborazione tra gli Uffici.