

**CIRCOLARE ILLUSTRATIVA DELLE PRINCIPALI DISPOSIZIONI DELLE  
ORDINANZE COMMISSARIALI IN MATERIA DI PROCEDIMENTO  
AMMINISTRATIVO PER LA CONCESSIONE DEL CONTRIBUTO NELLA  
RICOSTRUZIONE PRIVATA**

Sommario

<b><u>1) PREMESSA</u></b> .....	1
<b><u>2) L'ASSEVERAZIONE DEL PROFESSIONISTA – CONTENUTI E LIMITI</u></b> .....	5
<b><u>3) L'ATTESTAZIONE DELLO STATO LEGITTIMO DELL'IMMOBILE</u></b> .....	7
<b><u>4) IL PARERE DEI COMUNI – CONTENUTI E LIMITI</u></b> .....	10
<b><u>5) IL PARERE DELLA SOPRINTENDENZA – CONTENUTI E LIMITI</u></b> .....	13
<b><u>6) LA DEFINIZIONE DELLE PRATICHE DI CONDONO EDILIZIO</u></b> .....	15
<b><u>7) LA CONFERENZA SPECIALE DI SERVIZI</u></b> .....	17
<b><u>8) LA DETERMINAZIONE CONCLUSIVA DELLA CONFERENZA DI SERVIZI</u></b> .....	20

## 1) PREMESSA

La legge (decreto-legge n. 109 del 2018) prevede che il Commissario straordinario deve assicurare una ricostruzione unitaria e omogenea nei territori colpiti dal sisma, anche attraverso specifici piani di delocalizzazione e trasformazione urbana, finalizzati alla riduzione delle situazioni di rischio sismico e idrogeologico e alla tutela paesaggistica, e a tal fine programma l'uso delle risorse finanziarie e adotta le direttive necessarie per la progettazione ed esecuzione degli interventi, nonché per la determinazione dei contributi spettanti ai beneficiari.

L'articolo 18, comma 2, del decreto-legge n. 109 del 2018 prevede che per l'esercizio delle sue plurime funzioni di coordinamento e di indirizzo della ricostruzione, il Commissario straordinario *“provvede anche a mezzo di atti di carattere generale e di indirizzo”* (e il comma 4-bis aggiunto nell'articolo 13 del decreto-legge n. 228 del 2021 dalla legge di conversione n. 15 del 2022 prevede a sua volta che il Commissario straordinario può esercitare anche *“i poteri di ordinanza previsti dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, e dall'articolo 11, comma 2, primo e secondo periodo, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120”*).

Le finalità generali e i principi ispiratori della complessiva azione di ricostruzione nei Comuni dell'isola di Ischia colpiti dal sisma del 21 agosto 2017 sono stati di recente specificati dall'ordinanza n. 17 del 31 maggio 2022 (recante *Misure per la semplificazione e l'accelerazione degli interventi per la ricostruzione privata degli immobili danneggiati dal sisma del 2017 nei Comuni dell'isola di Ischia*).

Tale ordinanza ha ribadito che la ricostruzione mira alla messa in sicurezza degli edifici e del territorio e si informa ai principi di ecosostenibilità degli interventi, di *“incremento zero”* delle volumetrie e delle superfici, di riduzione dei consumi energetici, di contestuale risanamento dei danni provocati dal sisma e di definizione spedita dei condoni pendenti.

Sul versante della disciplina delle procedure occorrenti alla realizzazione degli interventi, sono stati ribaditi altresì i principi di leale collaborazione tra tutti i soggetti istituzionali per legge competenti, di accelerazione della definizione di tutti i procedimenti occorrenti per la concessione del contributo pubblico di ricostruzione, nonché di partecipazione attiva e responsabile dei cittadini, dei professionisti incaricati, delle imprese, delle parti sociali.

La ricostruzione è ispirata – aggiunge il comma 3 dell'articolo 1 dell'ordinanza n. 17 del 2022 - ai principi di semplificazione amministrativa, di speditezza ed efficienza delle attività, anche

mediante il ricorso, ai sensi del citato articolo 13, commi 4-*bis* e 4-*ter*, del decreto-legge n. 228 del 2021, ad ogni ulteriore misura di semplificazione finalizzata ad accelerare la ricostruzione, in particolare applicando le norme della legislazione speciale previste dal decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, concernente l'analogo processo di ricostruzione post sisma del 2016 nell'Italia centrale.

Tenuto conto della particolare complessità della ricostruzione, aggravatasi con il successivo disastro idrogeologico verificatosi il 26 novembre 2022, l'azione di ricostruzione privata è stata opportunamente disegnata secondo un'articolazione divisa in tre fasi (non necessariamente in senso cronologico, ma in senso logico e organizzativo): una prima fase, relativa all'immediata realizzazione di tutti quegli interventi di riparazione e di ricostruzione degli edifici danneggiati dal sisma soggetti a intervento diretto di ricostruzione, che sono già suscettibili di realizzazione con S.C.I.A edilizia, anche prima della definitiva approvazione del Piano di ricostruzione di cui all'articolo 24-*bis* del decreto-legge n.109 del 2018, nel presupposto che gli interventi devono essere conformi all'edificio danneggiato preesistente, ossia senza alcun incremento di superfici o volumi, fermi quelli strettamente necessari per ragioni di efficientamento sismico, energetico o sanitario previsti dalla legge (principio della ricostruzione "a incremento zero"); una seconda fase relativa agli edifici danneggiati dal sisma soggetti a vincoli di inedificabilità previsti dalla pianificazione e dal Piano di ricostruzione relativi a delocalizzazione obbligatoria, a necessità di ridisegno urbano per ragioni di sicurezza o di preventiva definizione dell'unità minima di intervento; una terza fase relativa agli edifici da delocalizzare per ragioni connesse al rischio sismico o idrogeologico.

Un rilievo particolare, come è noto, assumono, nel complesso quadro della ricostruzione privata, per la loro oggettiva incidenza anche statistica e quantitativa, le procedure di condono, che spesso condizionano la definizione del procedimento di approvazione del progetto e di concessione del contributo. È infatti noto che il legislatore ha dovuto introdurre un apposito articolo di legge, l'art. 25 del decreto-legge n. 109 del 2018, dedicato alla *Definizione delle procedure di condono*, in base al quale i Comuni avrebbero dovuto provvedere alla conclusione dei relativi procedimenti di esame delle istanze di condono entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione 16 novembre 2018, n. 130. La medesima legge (comma 3 dell'art. 25) subordina, come è noto, la concessione del contributo alla previa definizione della pratica di condono, poiché dispone la sospensione del procedimento per la concessione dei contributi nelle more dell'esame delle istanze di condono e subordina l'erogazione all'accoglimento di tali istanze, con l'aggiunta successiva della previsione per cui il contributo spetta anche per le parti relative ad aumenti di volume già condonati.

Sempre nell'ordinanza n. 17 del 2022, in linea con la richiamata volontà legislativa, si è previsto che la gestione delle procedure di condono, inserendosi in un complesso processo di ricostruzione delle aree colpite dal sisma, deve ispirarsi a principi di tutela dinamica e di sicurezza e rispondere a criteri non meramente sanzionatori, ma orientati propositivamente verso la finalità di ricostruire paesaggistica di qualità, poiché la ricostruzione deve costituire l'opportunità per una riqualificazione complessiva dei paesaggi colpiti dal terremoto, anche mediante il recupero e la riqualificazione di aree compromesse o degradate, nelle quali favorire la realizzazione di interventi di ricomposizione architettonica e di ridisegno dei valori paesaggisti pregiudicati.

Al fine di consentire una corretta ed efficace applicazione del citato comma 3 dell'art. 25, la conferenza di servizi è stata articolata in due fasi, una prima fase preliminare dedicata all'esame della domanda di condono, che condiziona l'accesso alla seconda fase, decisoria, che ha ad oggetto il progetto e la concessione del contributo.

Il fondamentale fine della semplificazione e dell'accelerazione della ricostruzione privata – essenziale per avviare e rilanciare l'efficiente ed efficace percorso di ricostruzione privata - si impernia essenzialmente sui seguenti principi e criteri fondamentali:

- unificazione in un procedimento unitario dei procedimenti relativi alla definizione delle domande di condono, di acquisizione del titolo edilizio eventualmente richiesto, di determinazione e di concessione del contributo, istruiti e decisi attraverso una conferenza speciale di servizi, articolata in due fasi, cui partecipano il Comune, la Soprintendenza competente, l'Autorità di Bacino Distrettuale, le Direzioni Generali della Regione Campania e le Amministrazioni pubbliche competenti in relazione al caso specifico, secondo quanto disciplinato dall'articolo 6 dell'ordinanza n. 17 del 2022;
- fissazione di termini procedurali stringenti e valorizzazione della partecipazione attiva dei cittadini, dei professionisti incaricati e delle imprese, con particolare riguardo agli apporti istruttori che possono derivare da tale partecipazione, in termini di autocertificazione e di assunzione di responsabilità nell'attestare e asseverare lo stato legittimo dell'immobile, ai sensi dell'art. 9-bis del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al d.P.R. n. 380 del 2001, nonché in termini di dialogo procedimentale proficuo nell'esame e nel progressivo affinamento, mediante l'istituto del così detto "dissenso" propositivo" o collaborativo, dei documenti progettuali presentati a corredo della domanda di contributo;
- previsione della normale irrilevanza urbanistica degli interventi di ricostruzione conforme in sito e della conseguente sufficienza, sul piano edilizio, della S.C.I.A., e ciò anche nei casi di modifiche planivolumetriche e di sedime necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, igienico-sanitaria, di sicurezza e per l'accessibilità; necessità di titoli edilizi maggiori solo in caso di

delocalizzazione o di significativa variazione di rilievo urbanistico per la necessità di ridisegno urbano per ragioni di sicurezza o di preventiva definizione dell'unità minima di intervento;

- previsione della normale irrilevanza paesaggistica – e della conseguente non necessità di acquisire la previa autorizzazione paesaggistica – nel caso di ricostruzione conforme e fedele, in sito, dell'edificio danneggiato dal sisma, ai sensi dell'articolo 149 del decreto legislativo n. 42 del 2004 e dall'articolo 2 del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, Allegato “A”;
- distinzione, per quanto attiene al trattamento degli abusi edilizi, tra abusi minori, sanabili con modalità diverse, secondo le modalità previste dall'articolo 1-*sexies* del decreto-legge n. 55 del 2018 o facendo applicazione della disciplina sulle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-*bis* del Testo unico dell'edilizia, e abusi per i quali vi è invece domanda di condono pendente, riguardo ai quali occorre applicare i suindicati principi di proporzionalità e di ragionevolezza distinguendo gli abusi non tollerabili, da demolire, rispetto a quelli utilmente integrabili, invece, in un progetto di ricostruzione capace di conseguire risultati di riqualificazione, di recupero e di miglioramento paesaggistico.

È stata data di recente attuazione, infine, con l'adozione dell'ordinanza 21 luglio 2023, n. 24, alla previsione della possibilità di procedere a delocalizzazioni, anche volontarie.

Si rende dunque necessario, dopo circa un anno dall'avvio dell'effettiva applicazione delle nuove disposizioni e dopo l'evento catastrofico del 22 novembre 2022, fornire indicazioni operative che accompagnino il processo della ricostruzione offrendo ai privati, cittadini e professionisti, nonché a tutti gli enti preposti nel procedimento amministrativo finalizzato alla concessione del contributo per la ricostruzione, un'utile guida pratica per la predisposizione dei progetti e l'approntamento della documentazione necessaria all'istruttoria delle pratiche di condono, edilizie e di concessione del contributo.

A tal fine di seguito appare utile dare indicazioni attuative più puntuali in ordine al ruolo dei soggetti privati e pubblici coinvolti, delinando gli obblighi e le facoltà dei primi e le competenze e i doveri funzionali dei secondi, richiamando e precisando le modalità e i limiti derivanti dalla legislazione speciale sulla ricostruzione e dalla disciplina generale del procedimento amministrativo, nonché dalle discipline speciali di settore concorrenti le competenze funzionali delle diverse Amministrazioni coinvolte.

## **2) L'ASSEVERAZIONE DEL PROFESSIONISTA – CONTENUTI E LIMITI**

Un ruolo centrale nel processo di ricostruzione post sisma ricopre il professionista incaricato, che assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi dell'articolo 29, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001.

Il professionista incaricato, in possesso dei requisiti di cui all'articolo 30 del decreto-legge n. 109 del 2018, **presenta e assevera**, sotto la propria responsabilità, ad ogni effetto di legge:

- a) una relazione tecnica attestante la riconducibilità causale diretta dei danni esistenti agli eventi sismici di cui all'articolo 17 del medesimo decreto legge, con allegata la scheda AeDES, ove disponibile, o l'ordinanza di sgombero;
- b) una relazione attestante lo stato legittimo dell'immobile, ai sensi **del comma 1-bis aggiunto nell'articolo 9-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 dall'art. 10 del decreto-legge n. 76 del 2020<sup>1</sup>**;
- c) la corrispondenza del progetto degli interventi alle norme edilizie vigenti.

Lo stesso professionista provvede, alternativamente, a presentare la S.C.I.A. edilizia (si vedano in proposito i paragrafi successivi) ai sensi degli articoli 22 e 23 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, ovvero, in caso di delocalizzazione obbligatoria per ragioni di rischio sismico o idrogeologico o per espressa prescrizione urbanistica, o volontaria nei casi previsti dall'ordinanza n. 24, domanda di rilascio di permesso di costruire, non soggetta ad asseverazione, ai sensi dell'articolo 20 del Testo unico dell'edilizia.

È altresì onere del professionista produrre l'attestazione dell'eventuale domanda di condono edilizio presentata ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, o del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, pendenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 108 del 2018, con descrizione dell'abuso oggetto di condono e allegazione della domanda e dei documenti presentati. Al riguardo ai fini di un più spedito esame della domanda di condono è opportuno che il progettista attesti la corrispondenza tra le superfici oggetto della domanda di condono e quelle relative al progetto di riparazione o ricostruzione, presentato ovvero da presentare.

Corre l'obbligo di sottolineare che, con l'entrata in vigore dell'art. 20-bis del decreto legge n. 152 del 2021<sup>2</sup>, come modificato dall'art. 31-bis della legge n. 142 del 2022, **l'art. 1-sexies del decreto**

<sup>1</sup> *“Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia”*

<sup>2</sup> Art. 20-bis.

(Misure di semplificazione per gli investimenti per la ricostruzione post-sisma del 2009 previsti dal Piano nazionale per gli investimenti complementari).

## legge n. 55 del 2018<sup>3</sup> è ad oggi applicabile agli interventi riguardanti gli edifici danneggiati

1. Al fine di semplificare e accelerare gli interventi per la ricostruzione e il rilancio dei territori interessati dagli eventi sismici del 2009 finanziati dal Piano nazionale per gli investimenti complementari di cui all'[articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 1° luglio 2021, n. 101](#), le disposizioni previste dall'[articolo 1-sexies, comma 1, del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 24 luglio 2018, n. 89](#), per gli edifici interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 si applicano agli interventi di ricostruzione nel cratere del sisma del 6 aprile 2009. Le predette disposizioni si applicano anche ai comuni della provincia di Campobasso e ai comuni della città metropolitana di Catania di cui all'allegato 1 annesso al [decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 14 giugno 2019, n. 55](#), nonché ai comuni interessati da eventi sismici per i quali sia intervenuta la deliberazione dello stato di emergenza a far data dal 6 aprile 2009, anche non ricompresi nei crateri ((...)).

<sup>3</sup> **Art. 1-sexies (Disciplina relativa alle lievi difformità edilizie e alle pratiche pendenti ai fini dell'accelerazione dell'attività di ricostruzione o di riparazione degli edifici privati).** (1. In caso di interventi edilizi sugli edifici privati nei comuni di cui agli allegati 1, 2 e 2-bis al decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, realizzati prima degli eventi sismici del 24 agosto 2016 in assenza di titoli edilizi nelle ipotesi di cui all'articolo 22, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, o in difformità da essi, e nelle ipotesi di cui al comma 1-bis del presente articolo, il proprietario dell'immobile, pur se diverso dal responsabile dell'abuso, può presentare, anche contestualmente alla domanda di contributo, richiesta di permesso o segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria, in deroga alle previsioni degli articoli 36, comma 1, 37, comma 4, e 93 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, avendo riguardo a quanto rappresentato nel progetto di riparazione o ricostruzione dell'immobile danneggiato e alla disciplina vigente al momento della presentazione del progetto. È fatto salvo, in ogni caso, il pagamento della sanzione di cui ai predetti articoli 36 e 37, comma 4, il cui importo non può essere superiore a 5.164 euro e inferiore a 516 euro, in misura determinata dal responsabile del procedimento comunale in relazione all'aumento di valore dell'immobile, valutato per differenza tra il valore dello stato realizzato e quello precedente all'abuso, calcolato in base alla procedura prevista dal regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 19 aprile 1994, n. 701. L'inizio dei lavori è comunque subordinato al rilascio dell'autorizzazione statica o sismica, ove richiesta)).

((1-bis. Il comma 1 del presente articolo trova applicazione anche nei casi previsti dalle norme regionali attuative dell'intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, di cui al provvedimento della Conferenza unificata 1° aprile 2009, n. 21/CU, ovvero dalle norme regionali vigenti in materia di urbanistica e di edilizia. In tale caso il contributo non spetta per la parte relativa all'incremento di volume. Il presente articolo non trova applicazione nel caso in cui le costruzioni siano state interessate da interventi edilizi totalmente abusivi per i quali sono stati emessi i relativi ordini di demolizione)).

2. Ai fini dell'applicazione del comma 1, la percentuale di cui al comma 2-ter dell'articolo 34 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 è elevata al 5 per cento.

3. Nei casi di cui al comma 1, il tecnico incaricato redige la valutazione della sicurezza in base alle vigenti norme tecniche per le costruzioni emanate ai sensi dell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, nell'ambito del progetto strutturale relativo alla domanda di contributo, accertando, altresì, con apposita relazione asseverata che le difformità strutturali non abbiano causato in via esclusiva il danneggiamento dell'edificio. È fatto salvo il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 che costituisce provvedimento conclusivo al fine della risoluzione della difformità strutturale e, unitamente ((al permesso di costruire o)) alla segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria, causa estintiva del reato oggetto di contestazione.

4. Per gli interventi edilizi di cui al comma 1 è possibile richiedere l'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'articolo 146 del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, o dell'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, nei seguenti casi: a) per le opere realizzate su immobili che al momento dell'esecuzione delle opere medesime non erano sottoposti a vincolo paesaggistico; b) per le opere realizzate in data antecedente a quella di entrata in vigore del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157, anche se eseguite su immobili già sottoposti a vincolo paesaggistico. Resta ferma, in ogni caso, la verifica di compatibilità dell'intervento con le norme di settore in materia di tutela dal rischio idrogeologico.

5. Ai fini di cui al comma 4, gli incrementi di volume derivanti da minimi scostamenti dimensionali, nella misura massima del 2 per cento per ogni dimensione rispetto al progetto originario, riconducibili a carenza di rappresentazione dei medesimi progetti originari, alle tecnologie di costruzione dell'epoca dei manufatti e alle tolleranze delle misure, purché tali interventi siano eseguiti nel rispetto delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti, non sono considerati difformità che necessitano di sanatoria paesaggistica.

6. Al fine di accelerare l'attività di ricostruzione o di riparazione degli edifici privati ubicati nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria danneggiati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016, in presenza di domande di sanatoria edilizia, formulate ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, dell'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, o dell'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, non definite alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, la certificazione di idoneità sismica, ove richiesta per l'adozione del provvedimento di concessione o di autorizzazione in sanatoria e dell'agibilità, è sostituita da perizia del tecnico incaricato del progetto di adeguamento e miglioramento sismico, che redige certificato di idoneità statica secondo quanto previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 15 maggio 1985, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 135 del 10 giugno 1985, effettuando le verifiche in esso previste, con particolare riferimento a quelle opportune relative ai materiali. Il certificato di idoneità statica attesta il rispetto di quanto previsto dal suddetto decreto ministeriale 15 maggio 1985. Nel caso in cui non risulti possibile la redazione del certificato di idoneità statica ai sensi del decreto ministeriale 15 maggio 1985, il tecnico incaricato indica gli interventi necessari che avrebbero consentito la redazione del certificato di idoneità statica valutandone i costi. In tal caso, l'autorizzazione statica o sismica è rilasciata ((dal competente ufficio regionale o)) dalla Conferenza regionale di cui al comma 4 dell'articolo 16 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229.

**dagli eventi sismici ubicati nei comuni per i quali, a far data dal 6 aprile 2009, è stato dichiarato lo stato di emergenza indipendentemente dal livello di danno.**

E' evidente come la recente estensione di tale norma anche alle fattispecie connesse alla ricostruzione post sisma dell'isola di Ischia aggiunge ulteriori semplificazioni che possono originare conseguenze favorevoli in termini di velocizzazione degli adempimenti procedurali, effetto già peraltro riscontrato nell'ambito della ricostruzione del centro Italia.

Su tale circostanza, considerate le plurime novità sia in tema di sanatoria delle difformità nell'ambito della procedura ordinaria, sia nelle ipotesi di procedure di condono, che derivano dalla norma citata, si ritiene necessario pertanto invitare gli operatori a porre una particolare attenzione ai contenuti della medesima per verificarne l'impatto rispetto alle singole fattispecie, ferma restando la disponibilità della struttura a fornire la necessaria collaborazione a fronte a dubbi interpretativi correlati alla concreta applicazione.

### **3) L'ATTESTAZIONE DELLO STATO LEGITTIMO DELL'IMMOBILE**

Appare meritevole di trattazione specifica il tema, in taluni casi emerso in sede di svolgimento di conferenze di servizi, inerente alla questione di quali mezzi di prova debbano essere prodotti dalla parte – e possano essere richiesti dall'Amministrazione – al fine di dimostrare lo stato legittimo dell'edificio oggetto di domanda di contributo per la ricostruzione, ai sensi della normativa vigente. Come descritto nel precedente paragrafo, il comma 1-bis dell'articolo 9 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (comma 1-bis aggiunto dall'art. 10 del decreto- legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120), nonché l'ordinanza n.17, spostano parte delle incombenze istruttorie in capo al privato, per il tramite del suo professionista abilitato, che si assume le conseguenti responsabilità, anche penali, nel caso di dichiarazioni mendaci, incomplete o palesemente fallaci (salvo che non si tratti di errori meramente colposi connessi alla oggettiva difficoltà di reperimento degli atti e/o dei documenti rilevanti o legati a serie e oggettive difficoltà interpretative della fattispecie).

E' evidente che non si pongono particolari problemi quando sia disponibile, nella documentazione diligentemente custodita dalla parte o negli archivi comunali (o di altri enti interessati, che devono detenere tali documenti), il titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'edificio o che l'ha

---

7. Ai fini del rilascio dell'autorizzazione prevista dal comma 6, qualora il progetto di riparazione o ricostruzione dell'edificio danneggiato conduca ad un risultato architettonico e strutturale diverso da quello oggetto della domanda di sanatoria, il progetto deve essere corredato di una relazione asseverata del professionista incaricato attestante che le caratteristiche costruttive degli interventi relativi agli abusi sanati non siano state causa esclusiva del danno. 8. Le disposizioni di cui ai commi 6 e 7 si applicano con riferimento ai soli interventi di ricostruzione o riparazione degli immobili distrutti o danneggiati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016.



legittimata (condono, titoli in sanatoria), oppure il titolo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

I dubbi interpretativi riguardano, invece, i casi nei quali la suddetta documentazione, primariamente e in via ordinaria necessaria e sufficiente ai suddetti fini, non esista (è il caso di immobili realizzati in epoca anteriore all'introduzione dell'obbligo di previa licenza edilizia) o non sia più reperibile. Per tali casi la norma del testo unico dell'edilizia indica, quali documenti utili, le informazioni catastali di primo impianto, altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza.

Si può al riguardo affermare che tutte le tipologie di documenti indicati nella richiamata disposizione, **così come possono essere legittimamente prodotti dalla parte, alla stessa stregua devono poter essere legittimamente richiesti dall'Amministrazione**: la norma, infatti, secondo il principio fondamentale sul riparto dell'onere della prova, pone uno specifico onere probatorio in capo alla parte che chiede, la quale, in mancanza dei titoli di cui al primo periodo del comma 1-bis, ha l'onere di acquisire, se non necessariamente tutte le tipologie di documenti "sussidiari" indicati nel secondo periodo, almeno tutti i documenti di cui abbia la disponibilità o che siano ragionevolmente acquisibili, oppure, in via subordinata, almeno uno di essi, "autocertificando" (con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà), in questo caso, di non aver potuto acquisire altre tipologie di documenti, pur avendo esperito tutti i tentativi esigibili secondo un criterio di ordinaria diligenza media.

La successione, nel testo del secondo periodo del comma 1-bis, delle diverse tipologie di documenti "sussidiari", implica una "gerarchia" dell'utilità probatoria ricollegabile a ciascuna tipologia (ragion per cui il ricorso agli altri atti pubblici o privati costituisce in qualche modo l'*extrema ratio*, cui si deve accedere in mancanza di altre, più significative tipologie di documenti, **fermo restando che tutte le tipologie possono concorrere, se disponibili, alla formazione della prova dello stato legittimo dell'immobile, nel senso che la disponibilità, ad esempio, di riprese fotografiche e di estratti cartografici non preclude, né rende superflua, la presentazione anche di documenti di archivio e altri atti pubblici o privati**).

Sulla capacità probatoria delle risultanze catastali soccorre la giurisprudenza, che ha di recente richiamato *"la condivisibile giurisprudenza"* che *"ha precisato che se, fin dalla legge istitutiva del 1° marzo 1886 n. 3682, le iscrizioni catastali non hanno valore di piena prova ai fini del riconoscimento della proprietà dei beni immobili, tuttavia ciò non toglie che a partire dalla riforma dal 1939 la funzione primaria del Catasto è proprio quella di consentire di individuare la destinazione (anche - ma non solo - ai fini fiscali della fissazione della rendita degli immobili) e le*

*singole categorie catastali vengono attribuite ad ogni fabbricato proprio in base alla destinazione urbanistica del permesso edilizio*” (TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 26 novembre 2020, n. 5564). Circa gli altri documenti probanti, menzionati nel comma 1-bis, se non vi sono particolari problematiche da segnalare in ordine alle riprese fotografiche (che devono essere chiaramente riferibili all’immobile controverso ed avere, se non data certa, una ragionevole collocabilità entro un *range* cronologicamente determinato), né circa gli estratti cartografici (dovendosi per tali considerare quelli di provenienza pubblica), più complessa risulta l’indagine volta a precisare il riferimento dei documenti d’archivio e della locuzione “*altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza*”. La norma ha evidentemente inteso fare riferimento, ad esempio, ad atti notarili (ad es., di compravendita), di provenienza e data certi, recanti una descrizione adeguatamente dettagliata della consistenza e della conformazione dell’immobile, tale da poter essere ragionevolmente utile ai fini probatori in discussione.

Proprio in considerazione della previsione dell’art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001, che prevede specifiche prescrizioni in ordine alla documentazione dello stato legittimo dell’immobile, **l’Amministrazione è tenuta ad eseguire con la massima accuratezza e diligenza sollecite ricerche per rinvenire i documenti chiesti in visione e a dare conto al privato delle ragioni dell’impossibilità di ricostruire gli atti mancanti**, donde l’illegittimità di un mero diniego, ovvero di una negazione di accesso che si basi unicamente sulla dichiarazione di irreperibilità dei documenti oggetto della richiesta, senza l’indicazione delle modalità di conservazione degli atti invocati in visione, delle ragioni del loro smarrimento (o scarto d’archivio, laddove avvenuto in base alle disposizioni sopra richiamate) e delle ricerche in concreto compiute (TAR Lazio, Roma, sez. II-bis, 2 marzo 2022, n. 2485)

In quest’ottica, è evidente che **le richieste integrative dell’amministrazione non possono tradursi in una vanificazione della portata semplificatoria della legge e non possono - per così dire - far rientrare dalla finestra quelle lungaggini istruttorie degli uffici che il legislatore ha inteso scacciare dalla porta.**

In altri termini: il meccanismo dell’art. 9-bis, come integrato dal comma 1-bis, comporta un cambio di paradigma, segnando il passaggio da un sistema a controllo amministrativo pieno ex ante, nel quale gli uffici comunali (e delle altre amministrazioni coinvolte) dovevano svolgere tutti gli accertamenti istruttori ordinari finalizzati all’accertamento dello stato legittimo dell’immobile, a un nuovo sistema a controllo amministrativo ex post a campione, nel quale l’onere di comprovare lo stato legittimo è spostato sul privato che, tramite il suo professionista abilitato, deve compiere tutte le ricerche necessarie ed esigibili secondo un criterio di media diligenza e attestare, in una logica di sostanziale autocertificazione, lo stato legittimo dell’immobile, salvo il potere/dovere funzionale

**delle amministrazioni competenti di richiedere ragionevoli e proporzionate integrazioni**, nel caso di asseverazioni puramente dichiarative, del tutto prive di idonei supporti documentali o motivazionali, nonché di svolgere gli ordinari controlli successivi.

Certamente sarà necessario che le attestazioni e asseverazioni responsabilmente effettuate dal professionista incaricato siano supportate da ogni utile documentazione disponibile e dalla espressa indicazione delle ricerche effettuate e delle ragioni della indisponibilità dei titoli abilitativi e/o degli altri atti e documenti aventi prioritaria efficacia probatoria dello stato legittimo dell'immobile. Tuttavia, a fronte di tali asseverazioni, rispondenti ai suddetti criteri minimi di completezza documentale e motivazionale, **gli uffici non potranno bloccare la pratica al fine di svolgere comunque quegli accertamenti istruttori ordinari che la legge ha voluto escludere e spostare a posteriori, al livello di controllo successivo della veridicità delle attestazioni.**

Con la conseguenza che, naturalmente, nel caso di riscontro successivo della non veridicità delle attestazioni e asseverazioni del privato, l'amministrazione potrà e dovrà agire in autotutela – ai sensi dell'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990 (il cui comma 2-bis chiarisce che *“I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di dodici mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445”*), e dovrà comunque farne rapporto all'Autorità giudiziaria per ogni valutazione di sua competenza in ordine ai possibili profili di responsabilità penale ravvisabili nella fattispecie.

#### **4) IL PARERE DEI COMUNI – CONTENUTI E LIMITI**

Nell'ambito del procedimento amministrativo finalizzato all'approvazione del progetto di riparazione o ricostruzione dell'edificio danneggiato, nonché di quello relativo alla delocalizzazione prevista dall'ordinanza 24, rimane invariata, come nei procedimenti ordinari, la competenza dei comuni in materia di edilizia e di urbanistica nonché, qualora ne ricorrano le condizioni, in materia di sportello unico delle attività produttive.

Il Comune esercita le proprie funzioni **sia in fase preventiva**, nell'ambito del procedimento che conduce alla concessione del contributo, **sia in fase successiva**, mediante i controlli di pertinenza sulla coerenza dei lavori (riparazione o ricostruzione) con il progetto approvato.

Il Comune rilascia il titolo edilizio (permesso a costruire) 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 (S.C.I.A.) di cui agli articoli 22 e 23 del medesimo decreto.

Come noto, sono compresi nel regime della S.C.I.A tutti gli interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia, anche con totale demolizione e ricostruzione dell'edificio.

Il regime di semplificazione introdotto dall'ordinanza n. 17 del 2022 ha previsto altresì che sono realizzati attraverso la S.C.I.A. edilizia tutti gli interventi conformi ai volumi preesistenti, nei limiti di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123, che autorizza “... *gli interventi di ricostruzione di edifici pubblici o privati in tutto o in parte lesionati, crollati o demoliti od oggetto di ordinanza di demolizione per pericolo di crollo, anche in deroga ai vigenti strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, a condizione che detti interventi siano diretti alla realizzazione di edifici conformi a quelli preesistenti quanto a collocazione, ingombro planivolumetrico e configurazione degli esterni, fatte salve le modifiche planivolumetriche e di sedime necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, igienico-sanitaria e di sicurezza...*”.

La stessa ordinanza precisa che i sopraindicati principi si applicano anche per le ristrutturazioni con totale demolizione nei centri storici e nelle aree interessate da vincolo paesaggistico.

In pratica, in presenza di progetto sottoposto alla S.C.I.A. – che in ragione di quanto premesso comprende la quasi totalità delle fattispecie di demolizione e ricostruzione, nonché ovviamente quelle di riparazione degli edifici - il Comune competente è esonerato da ogni altra istruttoria e provvede **al solo esame della completezza e regolarità** della documentazione relativa alla domanda presentata, **sulla base delle attestazioni rilasciate dal professionista.**

Riguardo al regime paesaggistico (è noto che l'intera isola di Ischia è sottoposta a plurimi vincoli paesaggistici), occorre ricordare che non occorre il rilascio della previa autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, secondo quanto previsto dall'articolo 149 dello stesso decreto legislativo, riguardando le tipologie di interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e consolidamento sismico che, in quanto finalizzati alla riparazione e consolidamento degli edifici o al ripristino con miglioramento sismico o adeguamento sismico e ricostruzione di edifici danneggiati o distrutti, in nessun caso alterano lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici.

L'esclusione dell'autorizzazione paesaggistica è altresì prevista, ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 31 del 2017, allegato A, nel caso, ad esempio, di *Opere interne che non alterano l'aspetto esteriore*

*degli edifici, comunque denominate ai fini urbanistico-edilizi, anche ove comportanti mutamento della destinazione d'uso (voce A1 del predetto allegato A), di interventi sui prospetti o sulle coperture degli edifici, purché eseguiti nel rispetto degli eventuali piani del colore vigenti nel comune e delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti (voce A2), oppure di interventi che abbiano finalità di consolidamento statico degli edifici, ivi compresi gli interventi che si rendano necessari per il miglioramento o l'adeguamento ai fini antisismici, purché non comportanti modifiche alle caratteristiche morfotipologiche, ai materiali di finitura o di rivestimento, o alla volumetria e all'altezza dell'edificio (voce A3), nonché di interventi indispensabili per l'eliminazione di barriere architettoniche, quali la realizzazione di rampe esterne per il superamento di dislivelli non superiori a 60 cm, l'installazione di apparecchi servoscala esterni, nonché la realizzazione, negli spazi pertinenziali interni non visibili dallo spazio pubblico, di ascensori esterni o di altri manufatti consimili (voce A4), etc.*

Di particolare rilievo e di ampia applicazione risulta essere in particolare la voce A29 del citato allegato A, che esclude la previa autorizzazione paesaggistica per i casi di *interventi di fedele ricostruzione di edifici, manufatti e impianti tecnologici che in conseguenza di calamità naturali o catastrofi risultino in tutto o in parte crollati o demoliti, o siano oggetto di ordinanza di demolizione per pericolo di crollo, purché sia possibile accertarne la consistenza e configurazione legittimamente preesistente ed a condizione che l'intervento sia realizzato entro dieci anni dall'evento e sia conforme all'edificio o manufatto originario quanto a collocazione, ingombro planivolumetrico, configurazione degli esterni e finiture, fatte salve esclusivamente le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica e di sicurezza degli impianti tecnologici.* È fondamentale, in questi casi di esclusione della previa autorizzazione paesaggistica, **l'assunzione di responsabilità da parte del tecnico incaricato nell'attestare e asseverare il ricorso delle condizioni e dei presupposti, sopra solo in sintesi indicati, in presenza dei quali opera la ridetta esclusione del titolo paesaggistico.** In tali evenienze, a rigore, la pratica non dovrebbe essere in alcun modo sottoposta al previo vaglio degli organi preposti alla tutela, se non a titolo meramente informativo nel quadro della leale cooperazione inter-istituzionale (fermi naturalmente i poteri di controllo *ex post* e di vigilanza sul territorio, anche con esiti repressivi, spettanti ai comuni e alla Soprintendenza territorialmente competente).

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 n. 241 del 1990.

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 n. 241 del 1990, come previsto dall'art. 19, quarto comma, della medesima legge.

In tutti i casi il Comune predispone una relazione per la Conferenza Speciale di servizi in relazione al titolo edilizio e/o all'eventuale domanda di condono.

## **5) IL PARERE DELLA SOPRINTENDENZA – CONTENUTI E LIMITI**

Il Comune e la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero della cultura concorrono con poteri co-decisorio all'esercizio della funzione di tutela paesaggistica, secondo quanto previsto dagli articoli 5, comma 6, e 146, D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42.

L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto ai titoli edilizi ed è acquisita, quando richiesta, all'esito di un procedimento complesso, che vede una proposta comunale (ente delegato dalla Regione) trasmessa alla Soprintendenza, che deve esprimere il suo parere vincolante sulla compatibilità paesaggistica dell'intervento entro 45 giorni dalla ricezione della proposta comunale. L'inutile decorso del termine non determina l'applicabilità del silenzio-assenso (né di quello previsto dall'art. 20 della legge n. 241 del 1990, né da quello introdotto dall'art. 3 della legge n. 124 del 2015, che ha aggiunto un nuovo art. 17-bis nella predetta legge n. 241 del 1990; dopo alcune iniziali oscillazioni giurisprudenziali, si vedano, in senso negativo, da ultimo, Consiglio di Stato, sezione IV, 21 marzo 2023, n. 2836; Id., 24 maggio 2022, n. 4098; 7 aprile 2022, n. 2584; 29 marzo 2021, n. 2640; 27 luglio 2020, n. 4765; 2 marzo 2020, n. 1486; Tar per la Campania, Salerno, sezione II, 2 novembre 2022, n. 2896). Opera, invece, il così detto "silenzio-devolutivo per cui il Comune ha il dovere funzionale di chiudere il procedimento e di pronunciarsi conclusivamente sulla domanda, prescindendo dall'avviso della Soprintendenza, non pervenuto nei termini; nel caso in cui pervenga un parere "tardivo" della Soprintendenza prima dell'adozione dell'atto conclusivo comunale, tale parere dovrà essere obbligatoriamente preso in considerazione, ma avrà perso la sua forza vincolante.

In ogni caso la valutazione di compatibilità paesaggistica ha oggetto e contenuti diversi dal giudizio (vincolato) di conformità urbanistica. Pur esprimendosi, i due diversi titoli, paesaggistico ed edilizio, entrambi sullo stesso oggetto, l'uno, in termini di compatibilità paesaggistica dell'intervento edilizio proposto e, l'altro, in termini di sua conformità urbanistico-edilizia, essi devono essere tenuti ben distinti, concettualmente e giuridicamente: la tutela del paesaggio, avente valore costituzionale e funzione di preminente interesse pubblico, non è riducibile a quella dell'urbanistica, la quale risponde ad esigenze diverse e che, in ogni caso, non inquadra in una visione globale il territorio sotto il profilo

paesaggistico-ambientale, rispetto al quale l'edificabilità dei suoli va comunque coordinata. Il rapporto tra i due provvedimenti si sostanzia quindi in un rapporto di presupposizione necessitato e strumentale tra valutazioni paesistiche e urbanistiche.

Discende da queste considerazioni la conseguenza per cui la Soprintendenza non deve occuparsi in alcun modo degli aspetti urbanistici ed edilizi e dello stato legittimo dell'immobile sul versante urbanistico-edilizio, esorbitando, siffatti accertamenti e indagini, dalla sua propria competenza.

**A maggior ragione non possono che escludersi valutazioni ostative in contrasto con i principi e le disposizioni normative sopra richiamate, riguardanti la distribuzione degli spazi interni in casi di interventi in cui sussistano le condizioni di cui alle citate voci A1 e A29 dell'allegato A (vedere paragrafo 4), quali le opere interne che non alterano l'aspetto esteriore degli edifici e il fedele recupero o ricostruzione di edifici costruiti prima del 1945.**

Infatti, come ribadito da recente giurisprudenza (Consiglio di Stato, sezione IV, 24 marzo 2023, n. 3006), in sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica oggetto di rigorosa e puntuale valutazione deve essere solo la concreta incidenza impattante dell'intervento progettato sullo scenario paesaggistico circostante, con esclusione di qualsivoglia verifica degli aspetti di regolarità urbanistica ed edilizia dell'opera, quali anche lo stato legittimo dell'immobile. E ciò, appunto, in ragione dell'autonomia strutturale e funzionale che separa il titolo autorizzatorio paesaggistico rispetto a quello edilizio. Ammettere una commistione tra i diversi profili, con conseguente confusione dei poteri, sarebbe in contrasto sia con il principio di legalità che innerva l'azione amministrativa, stante l'ampliamento *praeter legem* o *contra legem* dell'ambito di competenza dell'amministrazione procedente rigorosamente scandito; sia con gli ulteriori ineludibili principi di non aggravamento del procedimento e di certezza dell'azione amministrativa. Analogamente, altre pronunce del Consiglio di Stato (sez. II, 13 febbraio 2023 n. 1489; sez. IV, 19 maggio 2020 n. 3170) hanno stabilito condivisibilmente che in sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica si deve tener conto dei soli profili paesaggistici ed ambientali non potendo verificarsi in quella sede anche il cd. "stato legittimo" dell'immobile.

*“Tale soluzione ermeneutica – ha precisato la citata sentenza della sez. II n. 1489 del 2023 – oltre ad essere coerente con il preciso dettato dell'art. 9 bis del t.u. edilizia, rappresenta il risultato del puntuale raffronto tra: a) il nuovo “Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata” (d.P.R. 13 febbraio 2017 n. 31) che all'art. 8 – Semplificazione documentale - prescrive che nella relazione paesaggistica semplificata debbano essere indicati soltanto «i contenuti precettivi della disciplina paesaggistica vigente nell'area, ... lo stato attuale dell'area interessata dall'intervento, ... la conformità del progetto alle specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici, se esistenti, ...la*

*compatibilità del progetto stesso con i valori paesaggistici che qualificano il contesto di riferimento e ... le eventuali misure di inserimento paesaggistico previste»; b) il precedente “Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità a norma dell’art. 146 comma 9 del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42” (d.P.R. 9 luglio 2010 n. 139) che, all’art. 2, sempre in tema di “Semplificazione documentale”, richiedeva che nella medesima relazione il tecnico abilitato attestasse «altresì la conformità del progetto alla disciplina urbanistica ed edilizia». Da tale modifica normativa deriva la necessità per l’autorità procedente (titolare della cura degli interessi paesaggistici, in questo caso il comune), di valutare specificamente in sede di rilascio dell’autorizzazione paesaggistica l’incidenza dell’intervento progettato dal richiedente sul paesaggio in senso lato, e non gli aspetti attinenti alla regolarità urbanistica ed edilizia dell’opera, stante l’autonomia strutturale e funzionale del titolo paesaggistico rispetto a quelli implicanti l’accertamento della legittimità urbanistico-edilizia del medesimo progetto (cfr. fra le tante Cons. Stato, sez. IV, 13 aprile 2016 n. 1436; 21 agosto 2013 n. 4234; 27 novembre 2010 n. 8260 e sez. VI, 3 maggio 2022 n. 3446)”.*

## **6) LA DEFINIZIONE DELLE PRATICHE DI CONDONO EDILIZIO**

Come già anticipato in Premessa, è previsto, in particolare nell’ordinanza n. 17 del 2022, che la gestione delle procedure di condono sia ispirata a principi di tutela dinamica e di sicurezza per rispondere a criteri non meramente sanzionatori, ma orientati propositivamente verso la finalità di ricostruire paesaggi di qualità, potendo la ricostruzione costituire l’opportunità per una riqualificazione complessiva dei paesaggi colpiti dal terremoto, anche mediante il recupero e la riqualificazione di aree compromesse o degradate, nelle quali favorire la realizzazione di interventi di ricomposizione architettonica e di ridisegno dei valori paesaggisti pregiudicati.

Tale possibilità di “recuperare” gli abusi non impattanti significativamente sul paesaggio, così da favorire e non ostacolare la presentazione delle domanda di contributo, condizionate, come detto, dal previo esame favorevole delle pratiche di condono pendenti, era del resto già espressamente prevista dal vigente protocollo d’intesa per il coordinamento delle funzioni in materia di sanatoria degli interventi edilizi abusivi in aree soggette a vincolo paesistico-ambientale nella provincia di Napoli, sottoscritto a Napoli il 25 luglio 2001 tra la Regione Campania e la Soprintendenza ai beni architettonici ed al paesaggio di Napoli, approvato con decreto del Presidente della Regione Campania n. 2707 del 31 dicembre 2001, nel quale era contemplata la possibilità di dettare, quale condizione per il parere favorevole sulla domanda di condono, apposite prescrizioni migliorative volte a introdurre appropriate modifiche progettuali dell’intervento di riparazione/ricostruzione, sì da



conseguire una migliore qualità paesaggistica dell'intervento stesso. Tale criterio orientativo è stato da ultimo ribadito nel recente Accordo di collaborazione inter-istituzionale in materia di gestione delle pratiche di condono edilizio propedeutiche alla ricostruzione o riparazione degli immobili privati danneggiati dagli eventi sismici verificatisi il giorno 21 agosto 2017 nei territori dei comuni di Casamicciola terme, Forio, Lacco Ameno dell'Isola di Ischia, siglato il 24 luglio 2023.

Giova in proposito ricordare l'orientamento della giurisprudenza favorevole a tale soluzione. Ad esempio, secondo il Consiglio di Stato sez. II, 18 luglio 2022, n. 6180, è senz'altro consentito dettare prescrizioni migliorative in caso di condono edilizio, a differenza di quanto avviene per l'accertamento di conformità ex art. 36 del testo unico dell'edilizia (per il quale il divieto di prescrizioni è diretto corollario del principio della doppia conformità)<sup>4</sup>

Occorre altresì sottolineare come il dettato dell'articolo 25 del decreto-legge 28 settembre 2018, n.109, stabilisca, sul tema del condono degli edifici, procedure specifiche per le quali non sono applicabili, nei territori dei comuni di Casamicciola terme, Forio, Lacco Ameno dell'Isola di Ischia interessati dagli eventi sismici verificatisi il giorno 21 agosto 2017, le limitazioni speciali introdotte dal condono di cui al decreto-legge n. 269 del 2003 ed in generale esclusi i limiti dimensionali previsti dalle normative sul condono successive a quella di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47.

Pertanto, sul tema, (peraltro affrontato dal Ministero della Cultura – Ufficio di Gabinetto che, con la nota prot. n. 00014303-P del 30 maggio 2022, ha trasmesso il parere reso dall'Ufficio legislativo - a seguito della richiesta di chiarimenti in merito all'articolo 25 del decreto-legge n. 109 del 2018, formulata dalla Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per l'Area metropolitana di Napoli) non potrebbe essere condivisibile un eventuale diniego da parte degli enti preposti, rispetto ad una conclusione favorevole del procedimento di condono per il solo fatto che l'edificio presenti aumenti di cubatura (fattispecie prevista nella procedura di cui alla citata legge 47 del 1985, ed esclusa solo dalle norme di condono successive) in quanto si configurerebbe quale espressione di parere non conforme al dettato normativo.

Inoltre, sul piano della lettera della legge, è da evidenziare che la locuzione adoperata dal legislatore - *Per la definizione delle istanze di cui al presente articolo, trovano esclusiva applicazione le disposizioni di cui ai Capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47* – è di ampiezza tale da ricomprendere senz'altro nel suo ambito effettuale – di esclusione di altre e diverse limitazioni

<sup>4</sup> cfr. Cons. Stato, sez. IV, 8 settembre 2015, n. 4176: “non si è mai radicalmente escluso che il provvedimento di sanatoria possa congiuntamente abilitare l'interessato alla realizzazione di interventi di mero completamento del fabbricato abusivo, inteso esso in accezione rigorosamente restrittiva, ovvero senza incrementi volumetrici o di superfici, al solo fine di rendere possibile l'ordinaria utilizzazione, conformemente alla sua destinazione d'uso, ovvero per mitigarne l'impatto paesaggistico, rendendolo maggiormente coerente con il contesto ambientale. Tale genere di interventi (normalmente di natura edilizia, ma non solo, ove si pensi, ad esempio, alla semplice piantumazione di nuove essenze arboree) non potrebbero essere scissi, già sul piano logico-funzionale, dal titolo in sanatoria, che anzi viene rilasciato solo a condizione che essi siano realizzati, conformemente al progetto presentato”.

applicative – anche le limitazioni e i divieti di carattere generale del piano paesistico del 1999, come del resto espressamente chiarito dal citato parere ministeriale.

## 7) LA CONFERENZA SPECIALE DI SERVIZI

Il processo di accelerazione e semplificazione delle pratiche amministrative incrementato con l'ordinanza n.17 prevede che procedimenti per il rilascio del permesso di costruire o di controllo della S.C.I.A. edilizia, nonché per la concessione del contributo per la riparazione, il ripristino o la ricostruzione, nonché l'acquisizione di tutti i pareri e gli atti di assenso comunque denominati previsti dalla legislazione vigente, siano istruiti dai soggetti competenti e decisi unitariamente mediante un'apposita "Conferenza speciale di servizi", ai sensi degli articoli 14-ter e 14-quater della legge n. 241 del 1990.

La Conferenza speciale di servizi è convocata dal Commissario straordinario o da un suo delegato, che la presiede, con l'assistenza del responsabile del procedimento o del dirigente dell'ufficio tecnico del Comune interessato, il quale presenta la relazione istruttoria, dando conto della documentazione presentata, dei pareri, nulla osta e autorizzazioni eventualmente acquisiti o da acquisire.

Le regole di funzionamento della Conferenza speciale dei servizi sono state estese con l'ordinanza 24 del 2023 **anche agli edifici oggetto di acquisto nell'ambito della delocalizzazione disciplinata dalla medesima ordinanza con esclusione dell'applicazione dell'articolo 25 del decreto legge 109.... Per gli edifici non danneggiati dal sisma.**

E' pertanto possibile nel procedimento amministrativo che attiene alla delocalizzazione degli edifici che la conferenza speciale sia chiamata ad esprimersi contestualmente sia sul condono edilizio dell'edificio danneggiato, al fine di dare certezza alla quantificazione della superficie che concorre al calcolo del contributo, sia sull'edificio oggetto di acquisto al fine di accelerare la conclusione del procedimento.

Si provvede in questa sede a fornire indicazioni operative nell'ipotesi in cui nel corso della conferenza di servizi siano acquisiti pareri negativi o dinieghi di atti di assenso condizionanti l'approvazione del progetto di ricostruzione e la concessione del contributo.

Al riguardo, è utile sottolineare, che ove tali pareri o atti di diniego dovessero risultare manifestamente insufficienti a sorreggere validamente una determinazione conclusiva negativa della conferenza di servizi, a fronte della posizione favorevole espressa da tutte le altre Amministrazioni partecipanti, **è possibile pervenire ad una determinazione conclusiva favorevole della conferenza speciale di servizi, assunta sulla base delle posizioni prevalenti**, ai sensi dell'art. 6, comma 6, dell'ordinanza commissariale n. 17 del 31 maggio 2022, nonché ai sensi del comma 7 dell'art. 14-ter

della legge n. 241 del 1990 (in base al quale “*All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti*”).

Tale esito della conferenza di servizi è possibile anche con riguardo alla trattazione delle pratiche di condono edilizio che, come visto, ai sensi dell'art. 6, comma 4, dell'ordinanza commissariale n. 17 del 2022, sono esaminate attraverso la doppia fase, preliminare e decisoria, della conferenza, ivi prevista.

Il Commissario straordinario, che indice e presiede la conferenza speciale di servizi, è infatti competente, nella predetta sede, ad assumere tale determinazione decisoria conclusiva della conferenza sia in forza della legge generale sul procedimento amministrativo, sia in base alla legislazione speciale che disciplina la ricostruzione post sisma del 2017 nell'isola di Ischia.

Sotto il primo profilo, è insita nel modello comune e generale dell'istituto della conferenza di servizi l'attribuzione all'autorità che indice e presiede la conferenza decisoria del potere/dovere di assumere una determinazione conclusiva che assorbe in sé e comunque tiene luogo di tutti i pareri e gli atti di assenso comunque denominati richiesti dalla normativa speciale di settore per l'assunzione del provvedimento conclusivo del procedimento complesso o, come si suol dire, “pluristrutturato” (ciò che avviene quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici).

Sotto il secondo profilo, nella logica del decreto-legge n. 109 del 2018 il procedimento principale, nell'ambito della ricostruzione privata, è costituito dall'approvazione del progetto di ricostruzione e dalla concessione (o dal diniego) del contributo. Alla definizione di tale procedimento principale convergono più sub-procedimenti e/o procedimenti connessi e strumentali, ad esempio per l'acquisizione del titolo edilizio, dell'eventuale sanatoria o condono di abusi edilizi pregressi, dell'autorizzazione paesaggistica, dei pareri dell'Autorità di bacino, etc.

Sul punto, l'art. 25 (*Definizione delle procedure di condono*) del decreto-legge n. 109 del 2018 è inequivoco nel collocare l'esame delle domande di condono all'interno della sequenza di appositi sub-procedimenti o procedimenti connessi e strumentali propedeutici alla trattazione e definizione del procedimento principale diretto al rilascio o al diniego del contributo per la ricostruzione.

Il comma 1 del predetto art. 25, infatti, esordisce eloquentemente con la seguente proposizione: “*Al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui al presente capo, i Comuni di cui all'articolo 17, comma 1, definiscono le istanze di condono relative agli immobili distrutti o danneggiati dal sisma del 21*

agosto 2017”, dove è enunciato in maniera tangibile il nesso finalistico che lega il regime speciale-acceleratorio di tali pratiche di condono, introdotto dall’art. 25, allo scopo di dare attuazione alle disposizioni di cui al predetto capo, ossia di provvedere alla ricostruzione unitaria e omogenea nei territori colpiti dal sisma, che rinvia nell’approvazione dei progetti e nella concessione dei contributi, di competenza del Commissario straordinario, il suo fulcro e il suo momento procedurale e provvedimentale principale. Inoltre, il comma 3 dell’art. 25 esplicita ulteriormente questo forte nesso di condizionamento stabilito tra la previa definizione delle pratiche di condono e la trattazione e decisione dei procedimenti diretti alla concessione del contributo per la ricostruzione, lì dove prevede che *“Il procedimento per la concessione dei contributi di cui al presente capo è sospeso nelle more dell’esame delle istanze di condono e la loro erogazione è subordinata all’accoglimento di dette istanze”* e che *“il contributo spetta anche per le parti relative ad aumenti di volume già condonati”*. Si ricorda che l’art. 14-*quinquies* (*Rimedi per le amministrazioni dissenzienti*), sostituito dall’art. 1, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127, **ha risolto definitivamente ogni residuo dubbio circa l’applicabilità del regime della sostituibilità dei pareri e degli atti di assenso comunque denominati, propedeutici alla conclusione del procedimento principale, anche riguardo agli atti delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, i cui avvisi negativi non sono più inevitabilmente ostativi, ma ben possono essere motivatamente superati con la determinazione di conclusione positiva della conferenza di servizi**, secondo quanto previsto dal citato art. 14-*quater*, comma 1; ed infatti l’art. 14-*quinquies* prevede che le predette amministrazioni, preposte alla cura dei così detti “interessi sensibili”, possono proporre, avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza, entro 10 giorni dalla sua comunicazione, opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri (peraltro a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza, con la precisazione che *“Per le amministrazioni statali l’opposizione è proposta dal Ministro competente”*).

## **8) LA DETERMINAZIONE CONCLUSIVA DELLA CONFERENZA DI SERVIZI**

La nuova disciplina della conferenza di servizi introdotta dal decreto legislativo n. 127 del 2016 ha lasciato aperta la questione, a lungo dibattuta, se la determinazione conclusiva della conferenza di servizi debba essere costituita da un atto separato e autonomo, di regola successivo all’ultima seduta e al verbale conclusivo della conferenza, o se debba invece essere contenuto in tale ultimo verbale della seduta finale della conferenza stessa e con esso debba identificarsi. La norma di riferimento (l’art. 14-

*quater*, comma 1) si limita invero a prevedere che “*La determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati*”.

La legge prevede dunque una “*determinazione motivata*”, che si pone come un atto distinto rispetto al verbale conclusivo della conferenza. Resta però aperto, al di là del dato formale, il problema sostanziale di stabilire se tale determinazione abbia natura e contenuto solo dichiarativo della decisione già assunta nella conferenza di servizi o se, invece, abbia natura e contenuto decisorio, di manifestazione di volontà dell'amministrazione procedente e di vera conclusione del procedimento principale.

Prima della riforma del 2016 prevaleva la tesi della struttura dicotomica del modulo procedimentale della conferenza di servizi, anche decisoria (Cons. Stato, sez. V, 11 settembre 2013 n. 4507; sez. VI, 9 novembre 2010, n. 7981, 11 novembre 2008, n. 5620), nel senso che la determinazione resa in sede di conferenza doveva considerarsi esclusivamente endoprocedimentale, mentre l'efficacia esterna era ricollegata al provvedimento finale, l'unico ad essere effettivamente lesivo e quindi impugnabile in via diretta. A seguito della modifica operata dal decreto-legge n. 78 del 2010, mentre la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha continuato a sostenere la tesi della *struttura dicotomica* (Cons. Stato, sez. V, 6 novembre 2018, n. 6273), non sono mancate tesi di segno diverso (ad es., Tar Lazio, sez. II, 9 febbraio 2015, n. 2338, secondo il quale la conferenza di servizi “decisoria” non avrebbe più una struttura dicotomica, non sarebbe più richiesto un distinto provvedimento finale e l'atto con valenza esterna immediatamente impugnabile sarebbe costituito dal verbale conclusivo della conferenza di servizi).

L'ulteriore modifica degli artt. 14-*ter* e 14-*quater* introdotta con il d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127 (che al comma 1 dell'art. 14-*quater* ha previsto, come detto, che «*la determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati*»), se da un lato ha chiarito che occorre sempre una distinta “determinazione conclusiva”, che segue il verbale di conclusione della conferenza, non ha, dall'altro lato, risolto del tutto il dubbio interpretativo sul secondo profilo, ossia circa il rapporto intercorrente tra il verbale finale della conferenza e la successiva determinazione conclusiva.

Si ritiene pertanto che sia sempre necessario assumere, all'esito della conferenza di servizi, un atto formale conclusivo. Ma tale provvedimento conclusivo sarà puramente formale e standardizzato nel caso, semplice, di esito unanime della conferenza, mentre nei casi più complessi, in specie quando sia

necessario superare eventuali posizioni dissenzienti, sarà costituito da una più articolata e complessa determinazione conclusiva successiva, recante un'adeguata motivazione del superamento delle posizioni contrarie e a sostegno della assunzione della posizione ritenuta prevalente emersa in conferenza.

Tale determinazione conclusiva sarà nel primo caso (ipotesi semplici di unanimità della decisione) meramente ricognitiva della volontà formatasi ed espressa nella conferenza di servizi decisoria, mentre assumerà natura e contenuto sostanziale/provvedimentale e non meramente ricognitivo nel secondo caso, sia perché l'aggiunta motivazionale è sempre parte sostanziale della decisione, sia perché possono essere inserite e/o esplicitate, nella determinazione conclusiva, prescrizioni e condizioni. Anche in questo secondo caso, peraltro, la determinazione conclusiva manterrà almeno in parte natura ricognitiva, nel senso che essa dovrà comunque riflettere la volontà espressa dalla conferenza e dovrà porsi in linea con la conclusione della conferenza, pena, altrimenti, la sua illegittimità.

Naturalmente, all'esito della conferenza di servizi, quando sia stata assunta, sulla proposta comunale favorevole, una determinazione conclusiva favorevole comprensiva della decisione della domanda di condono, **il Comune dovrà conseguentemente adottare “a valle” un conforme atto di sanatoria**, così come, del resto, **dovrà adottare – ove ritenuto necessario – il permesso di costruire.**