

Emergenza sismica

La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016

DECRETO LEGGE 17 OTTOBRE 2016, N. 189 CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 15 DICEMBRE 2016, N. 229

Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016 - G.U. 17 dicembre 2016, n. 294

(Omissis)

DECRETO LEGGE 9 FEBBRAIO 2017, N. 8 CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 7 APRILE 2017, N. 45

Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017 - G.U. 10 aprile 2017, n. 84

(Omissis)

IL COMMENTO *di Federico Spanicciati*

Diversi articoli dei due decreti legge emanati per fronteggiare l'emergenza sismica avutasi nel 2016 in centro-Italia prevedevano, per i territori da ricostruire, competenze e procedimenti di pianificazione fortemente originali. Tra questi, i principali erano gli artt. 3, 5, 11 e 16, che spogliavano, nella prima versione, gli enti locali delle proprie tradizionali competenze di governo del territorio per assegnarle in via emergenziale agli uffici commissariali e a una conferenza speciale appositamente istituita. Questa forte e inedita deroga alle competenze di pianificazione delle aree colpite da un disastro naturale è stata tuttavia fortemente depotenziata con il secondo decreto legge, che è tornato nel solco di quanto già comunemente previsto per fronteggiare i terremoti più risalenti. In tal modo, la rilevanza dell'eccezionalità di questo intervento normativo è stata molto limitata, ma rimane interessante il tentativo fatto dal legislatore, anche in ottica futura.

Introduzione

Nel corso del 2016 diverse zone dell'Italia centrale, comprese tra le regioni Lazio, Umbria e Marche, sono state sconvolte da una sequenza di eventi sismici altamente distruttivi (1).

A seguito di tali eventi numerosi comuni hanno subito danni ingenti presentando necessità di interventi emergenziali su vasta scala, finalizzati alla ricostruzione non solo di singole infrastrutture o edifici,

(1) Da metà 2016 all'inizio del 2017 sono stati mesi intensi e sismicamente attivi per l'Italia Centrale. Dopo la forte scossa di magnitudo 6 che il 24 agosto ha colpito la Valle del Tronto ne sono seguite tre nel mese di Ottobre: due il 26, una di magnitudo 5.4 ed una successiva di magnitudo 5.9, ed una

molto più forte il 30, con epicentro in provincia di Perugia, che ha raggiunto la magnitudo di 6.5, danneggiando ulteriormente i paesi già fortemente provati dalle scosse. Il 18 gennaio 2017 le scosse si sono ripresentate: 4 in una mattina, tutte di intensità superiore a 5.

ma di intere porzioni di territorio (2). Molte di queste porzioni erano e sono peraltro connotate dalla presenza di centri urbani con un certo rilievo non solo insediativo ma anche storico, artistico o produttivo. Per rispondere a questa emergenza il governo ha emanato un provvedimento ad hoc: è il D.L. n. 189/2016, emanato il 17 ottobre 2016 (3).

A questo, in seguito ai nuovi eventi sismici che hanno allargato l'area di intervento necessario, è seguito il dl 205/2016, emanato l'11 novembre 2016. Questo non è stato però convertito in legge, essendo confluito nella conversione del decreto precedente (4).

L'aggravarsi della situazione e l'emersione di esigenze di ulteriore accelerazione ed allargamento delle misure straordinarie necessarie per fronteggiare l'emergenza ha condotto all'approvazione di un terzo decreto, D.L. n. 8/2017 del 9 febbraio 2017, modificativo del primo decreto emesso.

Il D.L. n. 189/2016, come modificato nel 2017, si caratterizza per un articolato piuttosto complesso e fortemente eterogeneo la cui logica unitaria consiste nell'introdurre misure urgenti a favore delle popolazioni colpite dai diversi eventi sismici. Tra le norme di maggior rilievo, anche in ottica di permanenza degli effetti, vi sono certamente quelle riguardanti la ricostruzione e la ripianificazione urbanistica dei

comuni ricompresi nell'allegato 1 del decreto, che impongono ampie modifiche dei poteri, delle competenze e degli iter tradizionali in materia.

Il legislatore ha avvertito la necessità di potenziare e accelerare la ricostruzione fisica dei territori colpiti dal sisma, fine verso il quale si pone in rapporto di strumentalità l'eventuale bisogno di ripianificare le aree. Ricostruire, infatti, secondo un ripensamento concettuale protrattosi per tutti gli anni 2000, non vuol dire più esclusivamente recuperare e restaurare le singole costruzioni danneggiate, bensì ha il più ampio significato di ripristinare e ripensare quel complesso di funzioni urbane, sociali, economiche che connotano un territorio (5). In tal senso la ricostruzione non è una mera replicazione delle strutture fisiche distrutte ma è anche una revisione necessaria della natura, della conformazione e dell'utilizzo del territorio (6).

È evidente che un evento fortemente traumatico come un terremoto comporta delle modifiche permanenti alle realtà locali che non possono essere affrontate tramite una sola riproposizione pedissequa della situazione antecedente all'evento (7). In tal senso, la ricostruzione diventa anche una opportunità di ripensamento del territorio e di adeguamento dello stesso alle nuove esigenze.

(2) I danni ammontano ad almeno 23 miliardi e 530 milioni di euro. La quantificazione è fatta dalla stessa Protezione Civile.

(3) L'emanazione di questi decreti è stata preceduta da numerosi altri atti connessi alla gestione dell'emergenza: *Nella G.U. n. 197 del 24 agosto 2016 è stato pubblicato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 agosto 2016 di dichiarazione dell'eccezionale rischio di compromissione degli interessi primari a causa degli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Rieti, Ascoli Piceno, Perugia e L'Aquila il giorno 24 agosto 2016. Con la delibera del Consiglio dei Ministri del 25 agosto 2016 è stato dichiarato lo stato d'emergenza per i territori colpiti, fino al centotantesimo giorno dalla medesima data del 25 agosto (vale a dire fino al 21 febbraio 2017), e sono stati stanziati 50 milioni di euro per gli interventi di immediata necessità. Con il decreto 1° settembre 2016 (G.U. n. 207/2016) sono stati sospesi i termini dei versamenti e degli adempimenti tributari a favore dei contribuenti colpiti dagli eccezionali eventi sismici del giorno 24 agosto 2016, [...]. Con il decreto del Presidente della Repubblica 9 settembre 2016, Vasco Errani è stato nominato Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori dei comuni delle regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dall'evento sismico del 24 agosto 2016.*

(4) Nel corso dell'esame al Senato del disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame, sono state infatti approvate modifiche volte a far confluire nel testo del D.L. n. 189/2016 le disposizioni del D.L. n. 205/2016. Il comma 2 dell'art. 1 del disegno di legge di conversione del D.L. n. 189/2016, L. n. 229/2016, abroga quindi il decreto-legge 11 novembre 2016, n. 205, e precisa che restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e che sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo D.L. n. 205 del 2016.

(5) Si veda AAVV, *Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie il contributo dell'istituto nazionale di urbanistica per Casa Italia*, pubblicazione dell'INU, Roma, 6 settembre 2016. Tale concezione di ricostruzione, va sottolineato, non è stata alla base di tutti gli

interventi passati, soprattutto i più risalenti. La necessità di cambiare paradigma si inizia ad avvertire con il terremoto dell'Aquila, nel 2009: "Nella ricostruzione fanno capolinea tutte le questioni proprie della pianificazione: il governo delle destinazioni d'uso del suolo, le strategie per lo sviluppo economico, l'azione in assenza di informazioni sufficienti, la valutazione fra necessità e opportunità; e, ancora, la pianificazione deve indirizzare le politiche locali, rafforzare lo spazio pubblico, attrarre investitori, individuare linee di finanziamento, eccetera.". Così G. J. Frisch. *Il terremoto dell'Aquila. Pianificazione dell'emergenza e urbanistica*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2009, Milano. L'affermazione del nuovo paradigma di ricostruzione come nuova pianificazione si ha, infine, con il terremoto dell'Emilia nel 2012, in cui: "L'emergenza, in altri termini, non è stata concepita solo come una sopravvenienza fattuale di ordine eccezionale al manifestarsi della quale l'ordinamento ha reagito approntando regole speciali e dispositivi straordinari [...] ma anche come fonte di un possibile ripensamento dell'assetto dei diversi sistemi territoriali interessati; un'azione di ripensamento che, come tale, potrebbe astrattamente involgere, da un lato, l'articolazione spaziale e temporale delle direttrici di espansione e degli ambiti di tutela nonché, dall'altro, la dimensione strutturale e funzionale del sistema insediativo e produttivo esistente". Si veda T. Bonetti, *Diritto amministrativo dell'emergenza e governo del territorio: dalla "collera del drago" al piano della ricostruzione*, in *Riv. giur. edilizia*, 4, 2014, 127.

(6) Si veda anche M. Tira, M. Zazzi (a cura di), *Pianificazione territoriale e difesa del suolo. Atti del convegno nazionale*, Roma, 2010.

(7) Significativamente, infatti, per il sisma del 2016: "Il commissario per la ricostruzione Vasco Errani ha affidato a Stefano Boeri l'incarico di [...] coordinamento delle attività di pianificazione urbanistica propedeutiche alla ricostruzione nei territori danneggiati dal sisma." Comunicato del Commissario Straordinario per la Ricostruzione Sisma - 2016 del 13 aprile 2017.

Il legislatore, cosciente di questa necessità e al contempo opportunità, tuttavia è anche consapevole della particolare lentezza e difficoltà di approvazione degli strumenti urbanistici generali e del conseguente bisogno di creare strumentazioni specifiche, quali ad esempio i risalenti piani di ricostruzione, o le attuali e oggetto di questo studio, pianificazioni atipiche.

Inoltre, probabilmente, aldilà dell'emergenza si fa strada una nuova sensibilità verso la pianificazione di area vasta e la necessità di omogeneizzazione degli interventi, vera e propria inversione rispetto al generale principio di sussidiarietà verticale. Il legislatore, forse, vuole assicurarsi, a fronte di una emergenza avvenuta e di un rischio costante di riproposizione dell'evento distruttivo, che gli interventi di ricostruzione e adeguamento dei territori siano realmente effettuati secondo una visione unitaria, rispettando *best practices* elaborate a livello nazionale. Ciò a maggior ragione ove questi interventi si affianchino a programmi centralizzati di cura e messa in sicurezza dei territori che, pur essendo pensati genericamente per tutta la nazione, non possono che essere sinergici alle operazioni di ricostruzione in zone in cui l'evento distruttivo sia già avvenuto (8).

Tale concezione della ricostruzione ha costretto il legislatore ad introdurre insieme a delle procedure straordinarie anche degli organi che potessero governare e monitorare questi iter, in equilibrio tra la necessaria partecipazione degli enti locali alle fasi di ricostruzione e la volontà di accentramento di indirizzo e controllo in capo all'amministrazione centrale. Nell'analisi qui presentata si analizzeranno le nuove competenze decisionali e i relativi iter di pianificazione urbanistica introdotti per la ricostruzione delle zone interessate dagli eventi sismici del 2016, con particolare attenzione ai molteplici profili di atipicità.

Le previsioni 2016 sulla pianificazione della ricostruzione: competenze e natura degli atti pianificatori

Il sistema di pianificazione post-emergenziale strutturato dopo i terremoti del centro Italia sembrava pensato, in modo originale, proprio per soddisfare questa nuova concezione di ricostruzione.

La prima versione dello stesso, introdotta con il decreto n. 189/2016, prevedeva una modifica molto rilevante delle competenze degli enti coinvolti nel governo dei territori colpiti dal disastro, nonché dei relativi strumenti.

L'urbanistica infatti, fin dalla sua origine, è sempre stata una materia fortemente caratterizzata dalla centralità della pianificazione locale, ovverosia comunale, rispetto alla quale la legislazione si limitava a definirne le funzioni, principali e ordinali, intese come fini ai quali deve tendere complessivamente la disciplina urbanistica, sia attraverso atti generali formalmente amministrativi sia attraverso provvedimenti amministrativi (9).

In tal senso, la previsione contenuta nell'originale articolo 16 del decreto citato sarebbe stata una notevole rottura rispetto a questa impostazione ormai solidificata, prevedendo che: "Al fine di potenziare e accelerare la ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici e di garantire unitarietà e omogeneità nella programmazione, nella pianificazione e nella gestione degli interventi, la direzione, il coordinamento e il controllo delle operazioni di ricostruzione, nonché la decisione in ordine agli atti di programmazione, di pianificazione, di attuazione ed esecuzione degli interventi e di approvazione dei progetti, sono affidati a un organo unico di direzione, coordinamento e decisione a competenza intersettoriale denominato "Conferenza permanente", presieduto dal Commissario straordinario [...]".

Questo articolo andava letto in combinato con l'articolo 11 dello stesso decreto, nel punto in cui

(8) Concettualmente, la logica si ritrova, seppure con una ottica preventiva, nel progetto cd Casa Italia, di cui art 18-bis dl 8/2017: "Per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo connesse al progetto "Casa Italia", anche a seguito degli eventi sismici che hanno interessato le aree dell'Italia centrale nel 2016 e nel 2017, al fine di sviluppare, ottimizzare e integrare strumenti finalizzati alla cura e alla valorizzazione del territorio e delle aree urbane [...] è istituito un apposito dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei ministri".

(9) "L'ente comunale resta, come noto, il protagonista principale nella titolarità delle funzioni urbanistiche." Così N. Assini, P. Mantini, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2007, 308. "Le funzioni dello stato devono essere esercitate mediante politiche generali e settoriali inerenti la tutela e valorizzazione

dell'ambiente, l'assetto del territorio, la promozione dello sviluppo economico e sociale, la riqualificazione urbana e le grandi reti infrastrutturali." Stessa opera p. 185. "Alle regioni spettano invece essenzialmente i compiti: di darsi un proprio piano esteso all'intero territorio; di approvare i piani regolatori generali e i piani particolareggiati di esecuzione nonché i regolamenti edilizi adottati dai comuni [...] I comuni, infine, veri protagonisti della funzione amministrativa in materia urbanistica, hanno tutti gli altri compiti [...]". Così P. Urbani, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006, 58. S. Civitarese Matteucci e P. Urbani, in *Diritto urbanistico*, Torino, 2013, danno una schematizzazione delle competenze molto chiara: "Il comune, storicamente l'attore principale del diritto urbanistico, è titolare delle fondamentali funzioni strettamente urbanistico-edilizie, relative sia alla conformazione e gestione del territorio sia al controllo dell'uso dei suoli."

prevedeva, per i centri o nuclei di particolare interesse maggiormente colpiti, che “gli uffici speciali per la ricostruzione, assicurando un ampio coinvolgimento delle popolazioni interessate, curano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione ai sensi dell’articolo 3, comma 3, predisponendo strumenti urbanistici attuativi”. Il citato articolo 3, comma 3, statuiva che: “Gli uffici speciali per la ricostruzione curano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione [...]”.

Per la stessa sottocategoria di comuni era poi da citare anche l’art. 5, a tenore del quale: “[...] il Commissario Straordinario provvede a [...] definire criteri di indirizzo per la pianificazione, la progettazione e la realizzazione degli interventi di ricostruzione [...]”.

È evidente la modifica rispetto alla ormai tradizionale allocazione delle competenze urbanistiche di pianificazione, che prevedono l’attribuzione alle regioni di attività di coordinamento tramite l’elaborazione del piano territoriale regionale, strumento urbanistico di area vasta a contenuto generale, e dunque l’attribuzione ai comuni dei principali compiti di pianificazione, tramite i piani regolatori generali e le pianificazioni attuative (10).

Questa modifica era peraltro affetta da una ambiguità di fondo che emergeva specialmente negli artt. 3 ed 11, dove si parlava più direttamente di pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione.

Tradizionalmente i piani di ricostruzione avevano una natura peculiare, posta a metà tra la dimensione del piano regolatore e quella dei piani attuativi, come i piani particolareggiati o quelli di recupero (11). Questa natura intermedia, assimilabile per forza a quella del PRG ma per forma a quella dei piani attuativi, avrebbe dovuto porli nell’esclusiva competenza comunale. Ad una prima lettura del decreto

sarebbero stati dunque questi atti, che pure non sono mai nominati, ad essere trasferiti alla competenza del Commissario straordinario e della Conferenza permanente (12).

Tuttavia, dal momento che non erano stati individuati tali piani di ricostruzione nello specifico, non si sarebbe potuto neanche escludere che la definizione vaga di *pianificazione connessa alla ricostruzione* potesse coinvolgere anche altri piani urbanistici, primi tra tutti i piani regolatori. Infatti, si doveva anche notare che, in tema di rapporti tra i piani di ricostruzione e i piani regolatori, la dottrina aveva osservato che il piano di ricostruzione non si differenziava dal piano regolatore né per la materia trattata né per le finalità cui adempiva, pur essendo mezzo provvisorio di emergenza. Casomai, vi erano differenze solo sui presupposti di questo piano, di tipo eccezionale ed emergenziale, e sulle semplificazioni procedurali e formali previste.

Nella previsione della legge in discussione, tuttavia, non si citavano mai questi piani di ricostruzione, ma si citava una generica *pianificazione connessa alla ricostruzione*, che solo per alcuni comuni era esplicitamente qualificata come attuativa. Per tutti gli altri comuni, se ne deduceva, la pianificazione per la ricostruzione sarebbe potuta essere direttamente quella dei piani regolatori generali.

Ciò sembrava rafforzato dalla giurisprudenza che, facendo discendere i moderni piani di ricostruzione dagli originali piani di ricostruzione post-bellica, aveva tenuto ferma la regola a cui era ispirato il sistema originale della L. n. 1402/1951, art. 11, secondo cui i comuni mantenevano la facoltà di scelta tra la sufficienza del piano di ricostruzione e l’opportunità di sostituirlo con un nuovo piano regolatore generale (13).

(10) Si vedano G. Soricelli, *Il “governo del territorio”: nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, in *Riv. giur. edilizia*, 6, 2016, 662; V. anche R. Chieppa, *Governo del territorio*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali* Milano, 2006, Vol. I, 442 ss.; P. Stella Richter, *Diritto urbanistico, manuale breve*, Milano, 2012, 1 ss. ove si ricostruiscono i rapporti tra i diversi livelli di pianificazione. In giurisprudenza v. Cons. Stato, Sez. IV, n. 1346/2016, sent.

(11) “Il piano di ricostruzione è stato definito un *quid medium* tra il piano regolatore generale e il piano particolareggiato, essendo caratterizzato dalla generalità dei programmi e delle previsioni [...], nonché dalla determinazione concreta dei mezzi per realizzare le opere di ricostruzione nonché dei vincoli e limitazioni a carico delle proprietà private. In particolare è stato affermato - con precipuo riferimento al piano di ricostruzione successivo a distruzioni non di matrice bellica ma dovuta ad eventi calamitosi - che il piano di ricostruzione, oltre ad avere efficacia analoga a quella del piano regolatore generale, riveste, anche ai sensi dell’articolo 11, l. n. 1259/64 [...], valore di piano particolareggiato di esecuzione, essendo concepito dall’ordinamento come uno strumento anfibio, capace di ricomprendere le

prescrizioni proprie dello strumento urbanistico generale e di quello particolareggiato.” Cit. di AA.VV., A. Cagnazzo, S. Toschei, F. Tuccari (a cura di), *Sanzioni amministrative in materia urbanistica*, Torino, 2014, 300 e ss.. Sulla natura non propriamente assimilabile a quella del PRG di questi piani si veda anche Cons. di Stato, Sez. V, n. 253/1998, sent.; *contra*, sulla natura simile a quella del PRG si veda Cons. di Stato, Sez. V, n. 977/1998, sent.

(12) Sulle competenze nell’approvazione degli strumenti attuativi si veda anche Cons. Stato, Sez. IV, n. 888/2016, sent.

(13) Cit. da AA.VV., *Sanzioni amministrative*, cit., 302, dove si sottolinea che non può dunque esistere una coabitazione tra il piano di ricostruzione e il piano regolatore approvato successivamente, che dunque è del tutto alternativo al primo. V. Cons. di Stato, Sez. IV, n. 688/63, sent. Va detto che la stessa giurisprudenza ha affermato che il piano di ricostruzione non si presta ad assolvere alle esigenze a cui sono invece destinati i normali atti di pianificazione urbanistica. Pertanto il piano di ricostruzione non è identificabile, ontologicamente e teleologicamente, in nessuno degli strumenti di pianificazione territoriale. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, sent. n. 149/2007.

Tale capacità urbanistica in grado di coinvolgere potenzialmente anche i piani regolatori sembrava esplicitamente confermata dalle diverse previsioni: l'art. 16 del decreto n. 189/2016 secondo cui le decisioni della conferenza permanente avevano forza di variante ai piani regolatori dei comuni di volta in volta coinvolti nelle decisioni della stessa, l'articolo 11 che pur qualificando la pianificazione per i particolari comuni elencati all'articolo 5 come attuative ne ammetteva, al comma 6, una generica forza innovativa rispetto agli strumenti urbanistici vigenti, e quindi l'art. 4 dell'ordinanza commissariale n. 16/2017, che in modo simile disponeva che: "la determinazione conclusiva [della Conferenza permanente] ha altresì effetto di variante agli strumenti urbanistici vigenti" (14). Queste previsioni non aiutavano quindi a fare chiarezza, potendosi interpretare nel senso che i piani approvabili dalla Conferenza permanente avessero la stessa forza del PRG. Tuttavia potevano anche essere interpretate in un senso opposto, dato che sarebbe stato ridondante affermare la portata di variante urbanistica di determinazioni già considerate come equipollenti ai piani regolatori, e dunque dotate *de plano* di capacità di variare gli strumenti esistenti (15). In questo secondo senso il legislatore avrebbe voluto proprio, pur continuando a qualificare gli strumenti come attuativi, attribuirgli una forza superiore e atipica.

Questa ambiguità si ritrovava anche nel confronto tra articoli: l'articolo 11, per specifici comuni, parlava esplicitamente di pianificazione attuativa, mentre gli

artt. 3, 5 e 16 non fornivano alcuna specificazione, ove peraltro gli ultimi due citavano in modo separato la pianificazione e l'attuazione degli interventi, non dando alcuna precisazione su dove potesse arrivare la pianificazione, evidentemente posta a monte della successiva fase attuativa (16). Tuttavia, per quanto detto prima, se anche i citati articoli parlando di pianificazione di interventi di ricostruzione e non di pianificazione generale avessero circoscritto il campo di azione degli organi straordinari ad un tipo di pianificazione inferiore a quella generale, proprio la natura dei piani di ricostruzione avrebbe potuto funzionare come grimaldello: se infatti questi erano piani inferiori al PRG ben potevano rientrare nella definizione di pianificazione attuativa pur avendo contenuti potenzialmente paragonabili a quelli del PRG stesso.

In sostanza, non era chiaro quale fosse la reale forza di questa deroga alle normali competenze urbanistiche e fin dove potesse spingersi il combinato dell'azione del Commissario straordinario e della Conferenza permanente in tema di pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione.

Va comunque precisato che le previsioni descritte se generavano deroghe alle competenze normali in tema di pianificazione e agli iter utilizzati, non sembravano invece introdurre modifiche rilevanti in tema di poteri esercitabili. In sostanza si sarebbe dovuto ritenere che l'intera elaborazione ormai solidificata in tema di limiti alle potestà di pianificazione ed incisione della proprietà privata fosse da

(14) Con ciò contraddicendo il concetto di pianificazione attuativa: "un primo principio ritraibile dal diritto vigente riguarda il ruolo della pianificazione attuativa nella specificazione dei contenuti dello strumento generale. L'art. 9 del d.P.R. n. 380/2001 - norma che impone la piena soggezione dell'attività edilizia alle previsioni di piano generale - deve ritenersi regola generale ed imperativa, in materia di governo del territorio [...] Il piano generale, in funzione della sua attuale vocazione strategica ovvero strutturale, ha forza vincolante e prescrittiva nei confronti della pianificazione attuativa". Citazione di M. A. Cabiddu, *op. cit.*, 202 ss.

(15) Si potrebbe infatti ammettere che il legislatore non avesse percepito la ricostruita ambiguità e dunque la portata logica di questa previsione, ma che avesse ritenuto utile l'enucleazione di tale concetto dal momento che ad oggi nell'ordinamento non è tipico che una conferenza dei servizi possa disporre automaticamente una variante urbanistica. È tuttavia chiaro che ove una Conferenza straordinaria, simile ma non uguale ad una conferenza dei servizi, assuma competenze di pianificazione avocate dagli enti locali questa stranezza non è più rilevabile. Nel caso tipico vi è ampia prassi, non espressamente fondata nella legge, che richiede di produrre nella conferenza dei servizi la variante urbanistica previamente approvata: Cons. Stato, Sez. IV, 28 febbraio 2012, n. 1130, conforme a T.A.R. Lecce, Sez. I, 23 febbraio 2010, n. 587; Cons. Stato, Sez. V, 9 dicembre 2003, n. 8080; T.A.R. Liguria, Sez. I, 12 dicembre 2003, n. 1652. Si veda anche la nota di M. Santini, *Conferenza di servizi e strumenti di governo del*

territorio, ossia della difficile semplificazione, in *Urbanistica e appalti*, n. 7/2012. L'altra possibilità prevede l'indipendenza dei due atti e dunque la possibilità che il progetto, pur se approvato dalla conferenza dei servizi, non ottenga il conseguente adeguamento degli strumenti urbanistici: Si veda Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 650/2016; conforme, da ultimo, Cons. Stato Sez. IV, 1° marzo 2017, n. 940. In questi casi, pertanto, la conferenza dei servizi non avrebbe particolare forza impositiva sul procedimento urbanistico di approvazione della variante, e questa variante non sarebbe pregiudiziale alla conclusione della conferenza. Neanche la conferenza semplificata, *ex art. 5, d.P.R. n. 447/1998* per le attività produttive ha forza di variante, ma solo di proposta di variante da approvarsi entro 60 giorni in consiglio comunale, si veda Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 650/2016.

(16) Nella materia dell'urbanistica e dell'edilizia i cosiddetti "strumenti d'attuazione" si riferiscono al Piano Regolatore Generale (PRG) che rappresenta lo strumento principale di pianificazione del territorio dei Comuni. A titolo indicativo si può dire che i principali strumenti attuativi sono: i piani particolareggiati (di iniziativa pubblica o privata); i piani di zona; i piani di lottizzazione; i piani per l'edilizia economica e popolare; i piani delle aree da destinare agli insediamenti produttivi; i piani di recupero di iniziativa pubblica o privata. V. G. Mommo, *Strumenti urbanistici attuativi: l'esclusiva competenza dei Comuni. Corte Costituzionale, sentenza 29/07/2005 n. 343*, pubblicato su Altalex il 2 settembre 2005. Peraltro la citata sentenza è particolarmente interessante quando si tratterà, più avanti, degli iter.

ritenersi valida anche per queste pianificazioni post-emergenziali (17). Questa affermazione avrebbe potuto trovare un temperamento solo, forse, in caso di interventi strettamente successivi al sisma ed indirizzati a fronteggiare l'emergenza immediata (18).

I procedimenti di pianificazione della ricostruzione e la partecipazione

Va notato che questa modifica delle attribuzioni si rifletteva anche nella modifica degli iter di elaborazione e approvazione degli stessi strumenti urbanistici.

Infatti, come visto, in modo del tutto atipico, il primo decreto sul sisma prevedeva che i comuni non avessero praticamente rilievo nei procedimenti di pianificazione locale, dovendo gli strumenti urbanistici connessi alla ricostruzione essere predisposti dagli uffici del Commissario straordinario, di nomina governativa (19). Questi venivano poi approvati da una Conferenza permanente, strutturata come una conferenza dei servizi, la cui approvazione doveva essere sostitutiva di ogni altro parere, nulla osta o atto di approvazione quale che fosse la denominazione. Tale procedura aveva una definizione più specifica per i comuni di cui l'art. 5, verso i quali l'articolo 11 specificava che il piano doveva essere elaborato dagli uffici del Commissario straordinario, poi adottato dai comuni coinvolti, trasmesso ancora al Commissario al fine di essere approvato in modo vincolato dalla Conferenza permanente e dunque restituito ai comuni per l'approvazione finale. Non era chiaro se questa procedura fosse da considerarsi valida, per analogia, anche per le pianificazioni eventualmente approvate dagli altri comuni. Inoltre, non si

comprendeva lo specifico ruolo del comune in una procedura ove questo poteva solo adottare un atto elaborato dal Commissario e poi ratificare l'atto già approvato in modo vincolante da un organo tecnico, senza che ne fossero definiti eventuali diritti di *ius variandi*. Probabilmente il potere del comune era limitato ad una ridotta capacità rielaborativa in sede di adozione e solo ad una eventuale possibilità di rigetto del piano in fase di approvazione finale.

Per quanto riguardava invece la formazione in senso proprio del piano sembrava certo che gli enti locali non avessero competenze nella fase elaborativa, delegata al Commissario, e che anche nella Conferenza permanente comuni e regioni non avessero alcun peso specifico superiore alle altre amministrazioni coinvolte, pur essendo gli originali titolari della potestà pianificatoria. Questi infatti mantenevano un semplice diritto di partecipazione paritetico a quello di altre amministrazioni centrali e di altri enti pubblici.

Tale meccanismo era tanto più lesivo, potenzialmente, delle competenze locali ove l'ordinanza n. 16 del Commissario straordinario disponeva che la Conferenza permanente dovesse funzionare secondo l'art. 14 *ter* della L. n. 241/1990, cioè quale conferenza dei servizi simultanea in modalità sincrona, in cui le decisioni finali si sarebbero dovute assumere a maggioranza dei presenti.

Se l'istituto commissariale aveva avocato la fase elaborativa delle pianificazioni, l'istituzione di questa Conferenza aveva quindi spogliato i comuni anche della fase approvativa, concentrata in un ente straordinario in cui l'eventuale dissenso degli enti locali era facilmente superabile dalla posizione numericamente maggioritaria espressa dalle amministrazioni nazionali, che non partecipavano con un

(17) Per quanto risalente è rilevante questa sentenza della Corte cost. n. 100/1987, che afferma, riprendendo la massima di *CED*, 1987, che: "rispetto ad una sanatoria approvata per i provvedimenti amministrativi adottati fra il 23 novembre 1980 ed il 31 ottobre 1981 nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata, come questa si riferisca ai soli provvedimenti diretti a fronteggiare temporaneamente la prima e più acuta fase dell'emergenza, la quale, [...] neppure opera per tutte le cause d'illegittimità dell'atto amministrativo, restando comunque salvo il controllo giurisdizionale in ordine all'eventuale "difetto di attribuzione" dell'autorità procedente, all'effettiva coincidenza tra scopo tipico e concreto contenuto dell'atto, all'osservanza dei profili essenziali dei principali istituti giuridici, nonché al rispetto della proprietà privata secondo il disposto dell'art. 42, comma secondo, Cost. [...]".

(18) Secondo l'idea che anche l'emergenza abbia essa stessa rilievo costituzionale e dunque possa contemperare altri diritti costituzionali. C. Marzuoli, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, annuario AIPDA 2005, Milano, 20.

(19) L'iter normale prevede una competenza comunale e una partecipazione al procedimento comunque limitata agli enti locali. Il primo atto del procedimento è infatti la delibera della giunta comunale che indichi obiettivi da perseguire e stabilisca chi debba elaborare tecnicamente il piano. Predisposta la bozza di piano questa è sottoposta al consiglio comunale, la cui delibera costituisce l'atto di adozione dello stesso. Si apre dunque una fase di partecipazione, con il deposito di tutti gli atti a libera visione del pubblico e la possibilità per associazioni, altri enti pubblici e istituzioni interessate di presentare osservazioni. Sulle osservazioni proposte è quindi chiamato a pronunciarsi nuovamente il consiglio comunale, con una delibera di controdeduzioni. Il tutto viene quindi inoltrato alla regione, la quale può aprire una fase di contraddittorio con il comune in grado di condurre lo stesso a modifiche concordate del piano o, talvolta, può direttamente modificarlo per propria volontà. Il piano è definitivamente approvato con l'introduzione delle modificazioni relative alle osservazioni accolte dal comune e condivise dalla regione e con le altre modifiche richieste o introdotte dalla regione. *Ex multis* V. G. Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2014, capo III, e M. A. Cabiddu, *op. cit.* cap. III.

rappresentante unico, in deroga alla previsione generale del comma 4 dell'art. 14 *ter*, L. n. 241/1990, bensì con almeno 4 rappresentanti più il Commissario straordinario (20).

È vero che il nuovo art. 14 *quinquies* della L. n. 241/1990 garantisce alle amministrazioni dissenzienti preposte alla tutela di taluni interessi, nonché alle amministrazioni regionali per decisioni che rientrano nelle proprie competenze, la possibilità di esprimere il detto dissenso generando un effetto di provvisoria sospensione della decisione presa in conferenza. Tuttavia, la risoluzione di questa *empasse* sarebbe delegata al Consiglio dei Ministri, prima tramite una forma di mediazione tra le amministrazioni coinvolte nella conferenza e dunque, in caso di perdurante dissenso, tramite una vera e propria sostituzione. In una simile situazione non sarebbe certo facile immaginare il Consiglio dei Ministri accogliere i dissensi degli enti locali, contraddicendo eventualmente la posizione espressa da 4 ministri e dal Commissario straordinario nominato dallo stesso Governo (21).

Come già detto la norma non definiva i poteri residui dei comuni circa l'approvazione finale del piano, che parrebbe un atto dovuto (22).

Si deve notare peraltro che questo iter speciale rappresentava una velocizzazione di dubbio rilievo rispetto ai normali iter urbanistici, caratterizzati da termini teorici di approvazione piuttosto ridotti, seppur di natura solo ordinatoria, e generava una rilevante compressione dei diritti di partecipazione dei cittadini.

Sui termini perentori previsti per la conclusione del procedimento di pianificazione si doveva proporre una valutazione duplice: questi termini complessivamente conteggiati costringevano la conferenza a convocarsi ad almeno 45 giorni dall'adozione del piano e il procedimento in seno alla conferenza a chiudersi entro 30 giorni dalla prima presentazione della documentazione necessaria, elevati a 45 giorni

in caso di coinvolgimento di amministrazioni preposte alla tutela ambientale e paesaggistico-territoriale. Orbene, tali termini effettivamente comprimevano la durata rispetto ai normali iter di approvazione di progetti in variante a prescrizioni urbanistiche, ma non lo facevano di un quantitativo apprezzabile, mentre addirittura allungavano la durata rispetto a quelli previsti per l'approvazione di strumenti urbanistici ordinari, che hanno tempi formali di approvazione ridotti (23). Piuttosto, gli strumenti tradizionali di pianificazione hanno tempi sostanziali molto più estesi, derivando questa lunghezza del procedimento proprio dalla difficoltà e dall'elevato tecnicismo richiesto per la composizione di simili atti di pianificazione. Ci si sarebbe dovuto pertanto domandare se e come questa Conferenza permanente sarebbe riuscita ad approvare, in termini minimi, dei piani di ricostruzione che avrebbero potuto essere anche molto complessi. L'impressione, non essendo stati casi pratici di utilizzo di questo procedimento, è che tale velocizzazione sarebbe stata più una fine ideale a cui tendere che non una realtà concreta, a meno che non si fosse frammentata la ricostruzione in tante micro-pianificazioni e in tanti interventi puntuali, tradendo in tal modo il concetto di ricostruzione come attività di riorganizzazione generale del territorio.

Circa invece la possibilità di partecipare ai procedimenti di pianificazione condotti dalla Conferenza permanente, il testo di legge non prevede alcun diritto puntuale di partecipazione, ma solo che: "Sono assicurate adeguate forme di partecipazione delle popolazioni interessate, mediante pubbliche consultazioni, nelle modalità del pubblico dibattito o dell'inchiesta pubblica, definite dal Commissario straordinario nell'atto di disciplina del funzionamento della Conferenza permanente".

L'ordinanza n. 16/2017 del Commissario Straordinario per la ricostruzione, istitutiva della Conferenza,

(20) Art. 2 della citata ordinanza: la Conferenza permanente di cui al precedente art. 1, è presieduta dal Commissario straordinario o da un suo delegato ed è composto da:

- a) un rappresentante del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;
- b) un rappresentante del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- c) un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- d) un rappresentante unico delle Amministrazioni statali diverse da quelle di cui alle precedenti lettere a), b) e c); [...]

(21) V. F. Scalia, *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, in *Riv. giur. edilizia*, 6, 2016, 625.

(22) Anche se, applicandosi la normale giurisprudenza in tema di rapporti tra conferenze dei servizi deputate ad approvare eventuali progetti in variante al PRG e approvazione della variante stessa si dovrebbe ammettere la possibilità di bocciare il piano.

Come dice il Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 2170/12: Al consiglio comunale compete infatti una valutazione ulteriore, necessaria a giustificare sul piano urbanistico la deroga, per il caso singolo, alle regole poste dallo strumento vigente. Si veda G. D'angelo, *La conferenza dei servizi prevista dall'articolo 5 dpr 447/98 - Profili critici*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 10/2007: "La decisione della sesta sezione ribadisce con nettezza la discrezionalità della scelta del consiglio comunale rispetto alla determinazione assunta in sede di conferenza di servizi su due livelli. A) Il potere di pianificazione urbanistica dell'organo consiliare non è consumato dall'esito della conferenza di servizi; pertanto il consiglio comunale non è vincolato all'esito della conferenza di servizi che comporti proposta di variazione dello strumento urbanistico". Il problema è che in questo caso la conferenza non è chiamata ad approvare progetti in variante, ma direttamente nuovi pianificazioni, con un iter straordinario".

(23) Cons. Stato, Sez. IV, 6 agosto 2013, sent. n. 4150.

tuttavia, all'articolo 9 prevede che: "Con successiva ordinanza verranno disciplinate le forme di partecipazione delle popolazioni interessate, secondo le modalità previste dall'articolo 16, comma 2, ultimo periodo, del decreto legge n. 189 del 2016". Ad oggi la prevista ordinanza successiva non è stata ancora emessa e dunque non è possibile stabilire se e come le popolazioni locali verranno effettivamente coinvolte. Volendosi, provvisoriamente, applicare i diritti di partecipazione previsti alle conferenze dei servizi, si può solo ammettere che i privati potrebbero essere, al più, invitati quali soggetti coinvolti, senza diritto di voto (24).

La normativa 2016 introduce davvero una disciplina inedita?

Si sarebbe potuto ritenere che tale spostamento di competenze dalla pianificazione comunale a quella accentrata presso la struttura commissariale fosse un modulo standard applicato in casi di risposta urgente a grandi emergenze ambientali.

Basta, tuttavia, analizzare procedimenti e competenze inerenti la ricostruzione post-sismica in Emilia Romagna e in Abruzzo, limitandosi dunque agli altri grandi terremoti del nuovo millennio, per rendersi conto di come tali previsioni fossero del tutto innovative (25).

Nel caso abruzzese, era il 2009, veniva previsto che la pianificazione per la ricostruzione fosse interamente controllata dai singoli comuni coinvolti (26).

I sindaci, che mantenevano la disponibilità dei normali strumenti urbanistici, potevano approvare un

ulteriore atto pianificatorio, che qui viene esplicitamente nominato: piano di ricostruzione.

Questo aveva dei contenuti tendenzialmente delimitati e non era pensato per sostituire gli altri piani tradizionali, ma solo per integrarli (27). L'iter prevedeva una centralità assoluta del comune, dato che il sindaco proponeva le perimetrazioni delle aree da ricostruire ed elaborava il piano di ricostruzione, che veniva approvato da una conferenza dei servizi convocata dallo stesso sindaco, spettando al consiglio votava l'approvazione finale, previe eventuali modifiche. Il commissario straordinario aveva esclusivamente un potere di emissione di linee di indirizzo strategico per la ripianificazione, che potessero coordinare i diversi interventi comunali secondo una concezione di area vasta.

Anche nella ricostruzione dell'Emilia post terremoto 2012, il modello non prevedeva spostamenti di competenze rilevanti (28). La legge regionale dell'Emilia Romagna n. 16/2012 prevedeva infatti che i piani per la ricostruzione fossero, facoltativamente, approvabili dai comuni coinvolti secondo un iter simile a quello abruzzese. L'unica differenza rilevante era rintracciabile nella conferenza dei servizi intermedia tra l'adozione e l'approvazione definitiva del piano, di competenza del consiglio comunale. Infatti nel caso emiliano questa non era convocata da ogni singolo comune, ma si trattava di una conferenza unica regionale a cui tutti i comuni interessati avrebbero dovuto inviare i piani di ricostruzione, con effetti di sostituzione di ogni altra autorizzazione o permesso simili a quelli delle conferenze dei servizi tradizionali (29).

(24) "È stata la legge n. 69 del 2009 a rivedere la legge sul procedimento amministrativo del 1990 onde 'aprire' ai privati la conferenza di servizi, prevedendo l'obbligo di loro convocazione (va da sé, senza diritto di voto) se essi siano proponenti il progetto dedotto in conferenza o concessionari o gestori di pubblici servizi (ove il procedimento incida sulla loro attività). La previsione del 2009 ha dunque legittimato la partecipazione alla conferenza solo di alcune categorie - le si è appena ricordate - di soggetti, secondo indirizzo riconosciuto dalla dottrina come innovativo e pur restrittivo, dal momento che non estende la partecipazione a soggetti quali i portatori di interessi collettivi o diffusi o di interessi oppositivi alla realizzazione del progetto." Cit. da *Disciplina della conferenza di servizi, maggio 2016, Atto del Governo n. 293 art. 2, L. 7 agosto 2015, n. 124, Schede di lettura*, reperibile su www.senato.it. V. anche M. A. Cabiddu, *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2014, 36.

(25) Ma si potrebbe tornare ancora indietro. Ad esempio l'art. 2 della legge 61/1998 sul terremoto umbro, prevedeva che per la programmazione degli interventi di ricostruzione e sviluppo dei territori interessati dal sisma il Governo e la Regione dovessero utilizzare l'intesa istituzionale di programma. Dunque anche in questo caso non vi è una avocazione delle funzioni presso un organo commissariale ma una gestione concordata con gli enti locali. Si veda AA.VV., *Il territorio rinnovato*, (a cura di) G. Nigro, F. Fazio, Perugia, 2007.

(26) Tali previsioni sono contenute nella L. n. 77 del 24 giugno 2009, di conversione del D.L. 28 aprile 2009, n. 39, che all'art. 14, co.5-bis prevedeva che la ricostruzione dei centri storici dei Comuni del cratere avvenisse attraverso i Piani di Ricostruzione, i cui obiettivi, contenuti e procedura di formazione ed approvazione erano stati definiti dal Decreto del Commissario Delegato per la Ricostruzione Abruzzo n. 3 del 9 marzo 2010. Si veda in generale P. Mantini, in *Il diritto pubblico dell'emergenza e della ricostruzione in Abruzzo*, Padova, 2010.

(27) "I piani [di ricostruzione] rilevano lo stato dei luoghi attuale e tengono conto, ove possibile, di quello preesistente agli eventi sismici, definendo in particolare i seguenti elementi: a. individuazione degli interventi; b. messa in sicurezza di ciascun ambito ai fini dei successivi interventi di ricostruzione; c. stima economica degli interventi previsti; d. individuazione dei soggetti interessati; e. cronoprogramma degli interventi con l'individuazione delle priorità." Art. 5, comma 3 Decreto del Commissario Delegato per la Ricostruzione n. 3/2010.

(28) La legge sulla ricostruzione approvata dalla Regione Emilia-Romagna, L. R. n. 16/2012, consentiva facoltativamente ai comuni della regione di elaborare ognuno un proprio piano della ricostruzione. In questo caso riemergeva, concettualmente, l'alternatività tra piani di ricostruzione e PRG.

(29) Art. 13 della citata legge. Il Comitato Unitario per la Ricostruzione, introdotto con Delibera della Giunta Regionale n. 1107

È peraltro da sottolineare come nel caso abruzzese e in quello emiliano il commissario straordinario fosse una espressione diretta dei territori, essendo stato nominato al ruolo, in ambedue i casi, il presidente di regione (30).

Nel caso del centro Italia, come detto, si era invece deciso di spogliare i comuni, e secondariamente le regioni, di tale competenza per rimetterla interamente al commissario straordinario e ad una conferenza permanente da lui presieduta, con funzioni amplissime, procedimenti straordinari e un criterio di votazione interna decisamente premiale per le amministrazioni ministeriali.

Non è possibile dare una spiegazione certa del perché il legislatore avesse scelto di tentare l'inedita strada del decreto n. 189/2016 e a questo non soccorrono i testi e le relazioni allegati ai disegni di legge. Probabilmente, al netto delle motivazioni esclusivamente politiche che esulano dalla riflessione giuridica qui redatta, venivano in rilievo gli stessi motivi che hanno portato a parlare di fallimento della pianificazione, quali la lunghezza e complessità degli iter approvativi degli strumenti urbanistici, la loro rigidità e difficoltà a soddisfare molteplici necessità, la tendenziale farraginosità e scarsa funzionalità della governance urbanistica multilivello, nonché le riflessioni più recenti circa la necessità di pianificazioni di area vasta e non semplicemente comunali (31). Ciò che va notato è che gli effetti reali di questo modello, probabilmente, sarebbero stati inversi al fine teorico qui supposto: tempi contratti, competenza accentrata, natura dubbia dei piani avrebbero portato, è opinione dell'autore, più ad un utilizzo degli stessi e della Conferenza permanente di tipo tecnico, e non politico.

del 2 agosto 2013, aveva il fine di accentrare le procedure di approvazione dei piani comunali in seno ad un unico organo, in grado di rilasciare intese sostitutive di tutte le riserve, intese, pareri e ogni altro atto di assenso comunque denominato richiesto dalla legislazione vigente per l'approvazione degli strumenti urbanistici. A. Clementi, *Verso una convergenza bilanciata tra urbanistica e sviluppo*, in *Riv. giur. edilizia*, 3, 2013, 129.

(30) Per l'Abruzzo si veda il D.L. n. 39/2009, art. 4, comma 2, e l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3833/2009 con cui si dispone che il Presidente della Regione Abruzzo diventi Commissario delegato per la ricostruzione. Le modalità di subentro rispetto al precedente Commissario individuato nel capo della Protezione Civile sono disciplinate dal D.L. n. 195/2009. Per l'Emilia Romagna si veda invece il D.L. n. 74/2012 che dispone che il Presidente della Regione Emilia-Romagna assuma le funzioni di Commissario Delegato per l'attuazione degli interventi previsti dallo stesso Decreto.

(31) Si vedano P. Urbani, *Urbanistica solidale*, Torino, 2011, 47 ss. e M. A. Cabiddu, *op. cit.*, 122-123. Più risalente P. Portaluri, *Riflessioni sul "governo del territorio" dopo la riforma del titolo V*, in *Riv. giur. edilizia*, 6, 2002, 357. Sull'area vasta si veda anche G. De Luca, *L'efficacia della pianificazione di area vasta*

Il procedimento sarebbe divenuto solo uno strumento di approvazione di singoli progetti e interventi puntuali, non potendosi gestire in questo modo, credibilmente, vere pianificazioni ampie e innovative.

Le modifiche alla pianificazione della ricostruzione introdotte nel 2017

Quanto è stato fin qui ricostruito ha avuto vita breve: la previsione originale dell'art. 16, D.L. n. 189/2016 è infatti stata pesantemente modificata con l'emanazione e la conversione del secondo decreto sisma, D.L. n. 8/2017.

Nel nuovo articolo 16 è previsto, più modestamente che: "Al fine di potenziare e accelerare la ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici di cui all'articolo 1, nonché di garantire unitarietà e omogeneità nella gestione degli interventi, è istituito un organo a competenza intersettoriale denominato 'Conferenza permanente', presieduto dal Commissario straordinario o da un suo delegato [...]".

Sono dunque scomparsi tutti i riferimenti alle funzioni urbanistiche, di pianificazione e attuazione, che tale conferenza avrebbe dovuto svolgere.

A sua volta anche l'articolo 11 è stato così riscritto: "Entro centocinquanta giorni dalla perimetrazione dei centri e nuclei individuati ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera e), i Comuni, anche con il supporto degli Uffici speciali per la ricostruzione, assicurando un ampio coinvolgimento delle popolazioni interessate, curano la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione [...] predisponendo strumenti urbanistici attuativi [...]".

nell'esperienza italiana e comunitaria, atti del convegno *La Provincia e la pianificazione intermedia dell'area vasta: nuovi scenari per il governo del territorio*, Perugia, 16 aprile 2012. P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto Amministrativo*, 2015, 50, 1: "un nuovo equilibrio deve essere oggi ricercato tra i piani di area vasta, tra cui, in primis, il piano paesaggistico, e i piani di livello comunale, che certamente vedono ridimensionato o quanto meno in buona parte conformato, il loro potere di disciplinare gli usi del territorio", P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edilizia*, 3, 2016, 227. Tutti questi argomenti vengono toccati anche da P. Mantini, *Le trasformazioni del diritto urbanistico*, Padova, 2012, in particolare a p. 5, richiamando sé stesso, *Principi e invarianti del diritto urbanistico*, in P. Mantini, N. Assini, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2007, 131, elenca le fondamentali conseguenze delle trasformazioni degli ultimi anni: Superamento della gerarchia dei piani, necessità di spostare l'attenzione sul principio di gerarchia degli interessi, affermazione di principi nuovi tipici della multilevel governance etc. per poi concludere, a pag. 9, che siamo in presenza di "una pianificata depianificazione dello strumento urbanistico comunale".

In questa nuova previsione le estese competenze urbanistiche riconosciute agli uffici speciali vengono parzialmente ritrasferite ai comuni, ribadendo anche in questo articolo la necessità di coinvolgere le popolazioni locali.

Nel nuovo modello il Commissario straordinario è tenuto ad emettere delle linee guida di pianificazioni a cui i comuni dovranno attenersi nell'elaborare e adottare gli strumenti urbanistici concreti.

Allo stato attuale, dunque, la procedura per la ripianificazione delle zone terremotate è tornata ad assomigliare molto a quella già descritta per Abruzzo ed Emilia, dove i comuni mantengono le proprie competenze di pianificazione purché rispettose delle direttive commissariali e la conferenza permanente funziona come luogo di confronto tra amministrazioni e di approvazione congiunta degli strumenti deputati a governare la ricostruzione. Va sottolineato che neanche in questo nuovo testo sono nominati questi eventuali strumenti urbanistici di ricostruzione, al contrario di quanto avvenuto in Emilia e Abruzzo, dove il concetto di piano per la ricostruzione era definito (32).

In tal senso dunque si ribadiscono i dubbi su quali siano gli atti di pianificazione sottoposti a questo nuovo iter, e se dunque questo sia un procedimento straordinario previsto per soli strumenti speciali seppur non nominati o viceversa se generi un procedimento straordinario di approvazione di pianificazioni tradizionali, in nome di una necessità di omogeneizzazione.

Nel secondo caso, e richiamando quando detto prima, sarebbe la prima volta in cui una struttura commissariale avrebbe poteri di formazione diretta anche dei PRG, ad esclusione dei soli casi dell'articolo 11.

Va in questa direzione l'approvazione di una delle poche ordinanze in materia pianificatoria emesse dal Commissario Straordinario, in accordo alle nuove previsioni dell'articolo 11.

L'art. 5, comma 1, dell'ordinanza n. 25 del 23 maggio 2017, prevede che: "Entro 150 giorni dalla approvazione dell'atto di perimetrazione [...] i Comuni, previo ampio coinvolgimento delle

popolazioni interessate anche con il supporto degli Uffici speciali per la ricostruzione, predispongono i piani attuativi all'interno delle aree perimetrate a norma dell'articolo 11 del decreto legge n. 189 del 2016. Mediante apposita ordinanza commissariale sono disciplinate le modalità di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini alle scelte in materia di pianificazione e sviluppo territoriale".

Si ribadisce che i compiti di pianificazione attuativa di ricostruzione, che originariamente avrebbero dovuto essere svolti dal Commissario Straordinario, sono rimessi ai comuni con un solo supporto eventuale degli uffici commissariali per la ricostruzione. Invero al momento non risultano linee guida approvate dagli uffici commissariali in grado di indirizzare tali pianificazioni attuative, che dunque non si capisce siano attuative di cosa.

Il rischio concreto è che queste pianificazioni, teoricamente attuative, finiscano per trasformarsi in larvate pianificazioni generali, approvate con un sistema anomalo e in cui ancora non sono definiti i diritti di partecipazione dei privati, dato che al momento non vi sono ordinanze in tal senso e dato che il modulo di partecipazione previsto dall'articolo 11 comma 4 non è qui richiamato. Tale dubbio sembra rinforzato dallo stesso articolo 11 al comma 7, che prevede per il caso in cui: "i predetti strumenti attuativi contengano previsioni e prescrizioni di dettaglio [...]". Ciò genera ulteriore ambiguità dato qui viene ammessa la possibilità di approvare un piano attuativo senza prescrizioni di dettaglio, il quale dunque diventa sostanzialmente simile ad un piano generale.

Non è chiaro cosa abbia portato alla modifica dell'allocatione delle decisioni urbanistiche di ricostruzione e dei relativi iter tra il primo e il secondo decreto sisma.

È realistico pensare che il primo modello potesse essere invisibile ai territori e sicuramente ci si è resi conto fin da subito delle difficoltà e dei rischi di una gestione accentrata.

Questa infatti, del tutto in controtendenza con il concetto di sussidiarietà verticale, avrebbe costretto la gestione commissariale ad elaborare in tempi

(32) Anche se va detto che anche dove gli strumenti urbanistici speciali venivano esplicitamente nominati a tale identificazione non seguiva alcuna normativa speciale: P. Mantini, *Il diritto pubblico della ricostruzione e dell'emergenza in Abruzzo*, Padova, 2010, 64, ricostruisce come la L. n. 77/2009 per il terremoto dell'Abruzzo "introduce senza una particolare necessità e motivazione, alcuni nuovi strumenti urbanistici ma non ne definisce i contenuti, né la differenziazione rispetto ad altri strumenti ordinari

previsti dalla legislazione nazionale e/o quella regionale abruzzese e senza richiamare questi e le loro procedure formative. È evidente al legislatore come l'emergenza prodotta dal sisma non possa essere affrontata con strumenti ordinari, ma la riflessione, peraltro banale, non viene ulteriormente approfondita né per gli aspetti tecnici connessi né per la dimensione che caratterizza l'emergenza, rispetto ai tempi che caratterizzano le prassi della pianificazione ordinaria."

contratti delle pianificazioni per decine di comuni, posti in regioni e aree diverse, con problematiche e necessità eterogenee.

Peraltro non era neanche motivabile il perché di una variazione così rilevante rispetto a situazioni analoghe, quali quelle abruzzesi ed emiliane, che non avevano evidenziato problemi di pianificazione locale post-sismica, quanto al più problemi di amministrazione commissariale (33).

Il legislatore, ove avesse davvero voluto garantire una ripianificazione dei territori omogenea, avrebbe potuto usare uno dei tanti piani di coordinamento o di indirizzo strategico esistenti nella normativa urbanistica, oppure sfruttare l'ormai diffusa partizione tra PRG strategico ed operativo o ancora distinguere chiaramente il concetto di attuazione rispetto le linee guida commissariali, senza generare le esposte ambiguità.

Tuttavia, ove il legislatore avesse deciso di disciplinare il sistema in modo più penetrante e puntuale probabilmente avrebbe dovuto rispondere anche a diverse domande in tema di allocazione del potere di scelta amministrativa, di rapporti con gli enti locali e di rispetto di principi sia costituzionali sia di diritto amministrativo ormai comunemente affermati come principi generali.

Infatti questo intervento legislativo non coinvolge tanto la tematica dei poteri amministrativi straordinari, quanto il tema dei poteri che il legislatore ha in caso di emergenza e fin dove questi possano derogare a dei principi ormai considerati informativi della materia quando non addirittura affermati in previsioni costituzionali.

Conclusioni

Le previsioni per la pianificazione della ricostruzione dei territori colpiti dai sismi del 2016 avevano quindi dei contenuti particolarmente innovativi e derogatori rispetto alla normale allocazione di competenze e poteri in tema di governo del territorio. L'evidenziata atipicità era però permeata da una forte dose di ambiguità oltre che da evidenti profili di disfunzionalità che progressivamente sarebbero

potuti emergere fino a colpire la stessa efficacia delle previsioni.

Il secondo decreto sisma riporta le norme emergenziali nell'alveo di quanto già previsto per i precedenti casi analoghi, depotenziandone di molto la portata innovativa ma diminuendone anche i profili dubbi. L'ambiguità di queste norme era tuttavia una derivazione quasi necessaria del carattere di emergenzialità della stessa. Risulta evidentemente complesso pensare di poter approvare in tempi rapidissimi delle normative molto complesse e originali, che siano anche bilanciate, eque, complete ed efficienti.

Si dovrebbe, semmai, in periodi lontani da esigenze contingenti e con una doverosa riflessione, elaborare una forma di normativa generale dell'emergenza, che preveda poteri, competenze, procedimenti, e misure tipiche da adottarsi in caso di disastro naturale, attivabile in modo automatico o tramite una semplice legge di richiamo al momento dell'avvenimento emergenziale. Tale legge potrebbe essere in tal modo elaborata con la partecipazione dei tanti attori coinvolti nella gestione dei territori, vagliata dalla Corte costituzionale e quindi modificata in modo organico e razionale con l'evoluzione delle conoscenze tecniche e delle riflessioni amministrative sui temi in oggetto.

Una legge del genere potrebbe permettersi l'introduzione anche di poteri, competenze e strumenti estremamente derogatori e atipici, i quali non essendo compresi in una elaborazione rapida e sommaria potrebbero finalmente essere calibrati e ponderati in modo da assicurarne chiarezza, completezza, legittimità e reale efficacia.

Fino a quel momento la cosa migliore, probabilmente, è affidarsi alle prassi ormai maturate in questo settore, prevedendo di volta in volta dei quadri normativi generici e senza previsioni totalmente inedite o dirompenti. In quest'ottica questo intervento legislativo, pur se abortito nei suoi aspetti più interessanti, merita attenzione come possibile spia di una necessità avvertita dal legislatore ma non ancora affrontata in maniera organica, in grado di riemergere, potenzialmente, nelle future casistiche emergenziali.

(33) Come ricostruito da P. Mantini, *op. cit.*, 268 ss., in cui viene anche riportata la proposta di istituzione di una Commissione

parlamentare di inchiesta sulle problematiche connesse alla ricostruzione e allo sviluppo dell'Abruzzo [...].